

■

# Katasztrófavédelmi projekt

■

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának  
katasztrófavédelmi projektjét 2011-ben  
a Nyílt Társadalom Intézet (OSI) támogatta.

Szerzők

DR. BARTAL ANNA MÁRIA (5.1. fejezet)  
DR. FARKAS ZSUZSANNA (1.; 3. fejezet)  
FERENCZ ZOLTÁN (5.2. fejezet)  
DR. HAJAS BARNABÁS (4.4.; 4.6; 4.7. fejezet)  
DR. JUHÁSZ ZOLTÁN (1.; 4.1. fejezet)  
DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA (4.3. fejezet)  
DR. TÓTH LÁSZLÓ (4.2. fejezet)  
DR. SOMOSI GYÖRGY (4.5.; 4.8. fejezet)  
PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ (Előszó; 2. fejezet)  
DR. VÁRI ANNA (5.2. fejezet)  
ZSINKA ANDRÁS (Melléklet)

Szerkesztette

DR. HAJAS BARNABÁS

Kézirat lezárva: 2012. január 25.

ISSN 2063-3645

ISBN 978-963-89170-7-2

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala  
1051 Budapest, Nádor utca 22.  
Telefon: 475-7100, fax: 269-1615  
Internet: [www.ajbh.hu](http://www.ajbh.hu)  
Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ  
Készült a Mondat Kft. nyomdájában

# Tartalom

Előszó	5
Köszönetnyilvánítás	8
<b>1. A katasztrófavédelmi projektről általában</b>	<b>9</b>
<b>2. A katasztrófavédelmi ombudsmani vizsgálatának tapasztalatai</b>	<b>12</b>
<b>3. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófavédelmi intézményekkel kapcsolatban</b>	<b>33</b>
<b>4. Vizsgálati tapasztalatok</b>	<b>39</b>
4.1. Katasztrófavédelmi és állami kárenyhítés – ombudsmani nézőpontból	39
4.2. A mentésben közreműködő állomány, illetve a különösen védett csoportok alapvető jogainak érvényesítése a katasztrófavédelmi intézményekkel kapcsolatban	50
4.3. A rendvédelem és honvédelem hivatásos állományjának veszélyhelyzeti feladatokra való alkalmazása során jelentkező pszichológiai nehézségekből adódó kockázatok kezelése	61
4.4. Az állami szervek együttműködése katasztrófavédelmi intézményekben	72
4.5. A honvédség és a katasztrófavédelem	85
4.6. A lakosságfelkészítés egyes kérdéseiről	88
4.7. A tűzoltóságok működésével kapcsolatos vizsgálat megállapításai	99
4.8. A vörösiszap-katasztrófával sújtott területen tartott panaszfelvétel	109
<b>5. Kitekintés – válogatás a témához kapcsolódó társadalomtudományi tanulmányokból</b>	<b>111</b>
5.1. Dr. Bartal Anna Mária: A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet árvízi segélyprogramjának hatásvizsgálata	111
5.2. Vári Anna – Ferencz Zoltán: Az árvízi sebezhetőség társadalmi indikátorai: esettanulmányok két felső-Tisza-vidéki területen	131
<b>6. Melléklet – a Belügyminisztérium Személyügyi Főosztályának Jelentése</b>	<b>147</b>



## Előszó\*

ULRICH BECK, a „rizikótársadalom” 20. századi társadalomelméleti modelljének megalkotója így ír a 21. század globális világkockázat-társadalmáról. „A világkockázat-társadalomban a biztosíthatóság hiánya [...] nemcsak a biztosítás korlátaiból következik, hanem a kockázat expanziós logikájából is [...] milyenfajta kockázatok *kinek* a számára kompenzálhatók – az egyéneknek, egész társadalmaknak, az emberiségnek, beleértve a jövő generációit is?”<sup>1</sup> „Abban a korszakban, amikor a kockázat és a biztosítás azonos módon terjedt el, az egybeesés azon az elven alapult, hogy a káresetek *individualizálhatóak*; mindig az egyesek – személyek vagy szervezetek – azok, akik biztosítási szerződéseket kötnek, és akik az őket ért behatárolt károk miatt pénzügyi kompenzációban részesültek. A világkockázat-társadalom rizikói azonban túlteszik magukat az individualizálhatósági elven.”<sup>2</sup>

A biztosíthatóság egy a felvilágosodás utópikusan racionális logikájának megfelelő társadalmi-gazdasági intézmény, ahogyan azt FRANÇOIS EWALD a „biztosítási társadalom” modelljében ábrázolta.<sup>3</sup> Eszerint a teljes biztosíthatóság illúzióit kergető racioanalisztikus szemléletmódban az önkéntes díjfizetéssel a kármegosztás és a szolidaritás hatékony hálózata jön létre, amelyben a rizikó kalkulálható, a biztosítás a kárviselés kollektív technológiája. Ezzel szemben Beck úgy véli, hogy a modern felelősségi jog és a biztosítás nem tudnak megbirkózni a világkockázat-társadalom veszélyeztetettségével. „A nemzeti-nemzetközi jogrend, amely figyelmen kívül hagyja a globális kockázatokat, képezi [...] a hátteret, amely előtt kialakulhat annak látszata, hogy a magánbiztosítási elv még érvényesül.”

A természeti katasztrófák és a terrorcselekmények, ipari katasztrófák következményei általában kizártak a biztosítási kockázatok közül, azonban a kormányzatok a gyakorlatban egyedi politikai döntésekkel igyekeznek kompenzálni az áldozatokat, élhetővé tenni a kárt szenvedett területeket. Alig fordul elő olyan eset, mint a Lockerbee-ügy, amikor a terrorcselekményt kivitelező líbiai titkosszolgálat cselekedeteiért a KHADAFI-féle kormányzat fizetett kompenzációt a nemzetközi politikai nyomás hatására.

\* PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ, az alapvető jogok biztosa

<sup>1</sup> ULRICH BECK: *Világkockázat-társadalom. Az elveszett biztonság nyomában*. Szeged: Belvedere, 2008. 171–172. o.

<sup>2</sup> BECK i. m. 172. o. – kiemelések az eredetiben – SZM

<sup>3</sup> FRANÇOIS EWALD: Die Versicherungs-Gesellschaft. In: ULRICH BECK (Hrsg.): *Politik in der Risikogesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1991. 288–302. o.

A társadalmi-politikai élet normálállapotainak konfliktus-megoldási mechanizmusában a jogi és etikai normák stabil rendszere szabályozza az emberi magatartást. Azonban a konfliktus és a deviancia sokféle jelensége a modern és a posztmodern társadalmakat a folyamatos válság, a fenyegetettség és a katasztrófa tudatával sújtja. Emberi mulasztások és elháríthatatlan természeti folyamatok, avagy ember alkotta technológiák nem szándékolt következményei egyaránt szabályozatlan, anomikus tömegcselekvést, a hobbesi „mindenki harca mindenki ellen” állapotnak a veszélyeit hordozzák. Akárhogyan is van megszervezve katasztrófavédelem akár miniszteriális szerv, akár nem az, de valójában kiemelkedő jelentőségű minden nagyvárosban és országban is, ha összeadjuk a rendőrség, a különleges biztonsági egységek, a mentő- és tűzoltóhálózatok személyi és szervezeti komplexumait akkor új minőségű igazgatási és koordinációs kihívással találjuk magunkat szemben.

Mennyire képes a modern és a posztmodern társadalom saját racionalisztikus önképének megfelelően előre jelezni, „kezelni” a katasztrófák folyamatait és a következményeik révén kialakuló emberi jogi konfliktusok sorát?

A személyes szabadság korlátozása, a szükségszerű beavatkozás a magántulajdonba, és a személyes adatok óriási halmazaiba a klasszikus és modern alapjogsérelmek tárházát és az alkotmányos jogsérelmek veszélyét hordozzák. Az ez évben folyó ombudsmani vizsgálat megkísérli a szabadság és a biztonság értékeinek kölcsönös egyensúlya és nem kizárólagos, egymással szembeni érvényesülésük talaján elemezni a magyar katasztrófavédelmi szabályozás, szervezeti rendszer és gyakorlat alkotmányos visszásságait és hiányosságait.

A kivételes állapot magatartási szabályai és alkalmazásuk nem tehet pontot a jogállam mondatainak végére a 21. században. Úgy kell megvédeni a személyt és a tulajdont, hogy ne csak túléljen, hanem megőrizhesse emberi méltóságát, gyakorolhassa a számára rendelkezésre álló alapjogok teljességét és az állam teljesítse ez irányú intézményvédelmi kötelezettségeit. Nem könnyű feladat, éppen ezért a személyi és tulajdoni jogok védelme katasztrófák esetén az ombudsmani intézmény kezdettől fogva felvállalt kiemelt feladata volt az árvizektől a 2006. augusztus 20-i tűzijáték következményeiig. A katasztrófák felvetik a felkészülés, az előrejelzés és az előrejelzés megfelelő kommunikálásának problémáit. A mentőakciók a bennük részt vevő hivatásosok jogainak és a rászorulóknak számára biztosított jogoknak összefüggéseikben való mérlegelését kívánják meg. Nem lépik-e túl hatáskörüket a többlethatalommal felruházott katasztrófavédelmi szervezetek, amikor gyorsan kell dönteniük élet és vagyónvédelem kérdéseiről? Hová fordulhatnak a károsultak, milyenek a jogorvoslati lehetőségek a katasztrófák után? Mind preventív, megelőző, mind pedig a reaktív, a következményekre vonatkozó aspektusokból egyaránt folytatjuk vizsgálatainkat, amelyek tartalmazznak panaszokra adott válaszokat és hivatalbóli vizsgálatokat mind a központi mind pedig a helyi szervek vonatkozásában.

Az ombudsmani vizsgálatokban különös hangsúlyt kell kapniuk a különle-

gesen rászorulóknak csoportjainak, akiknek önálló döntési és életviteli képességei és lehetőségei korlátozottak, így a fogva tartottak, a gyermekek, az idősek és a fogyatékkal élők, avagy a lakcím nélküli hajléktalanok. Az erős intézményeket a gyengék jogainak perspektívájából kell átvilágítanunk.

Nem zárhatók ki a hatalommal való visszaélések, sőt a korrupció problémái a vizsgálatokból, hiszen a katasztrófák után gyakran jelentős források, vagyontárgyak és jogosultságok gyors újraelosztására kerülhet sor adott területen, ami az adományokkal, avagy a központi támogatással biztosított lehetőségek fair és igazságos, valamint a rászorulóknak számára átlátható rendszerének működésére kérdez rá. A szegény ne lehessen még szegényebb, a gazdag pedig még gazdagabb, hanem meg kell találni a mégoly kivételes koncentrált forrásmegosztás jogállami alapelveken nyugvó standardjait.

A katasztrófák „előtt”-jének kérdése az előrejelzés és a megfelelő tájékoztatás, a katasztrófa állapotában az élet- és vagyonvédelem azonnali parancs a kerül előtérbe, az után pedig a kárfelmérés, kárenyhítés és kártalanítás dilemmáit veti fel, amelyek – mint az indiai Bhopal ökológiai katasztrófája után – akár több évtizedes léptékekben is mérhetők. A katasztrófa megelőzése a folyamatos jelen idő, a katasztrófa maga a pillanatnyi gyors döntés, utána pedig a fair és arányos befejezett múlt igeidőivel közelíthető meg. A katasztrófák ombudsmani vizsgálatának tehát mindhárom aspektust magában kell foglalnia a személy- és tulajdonvédelem alkotmányos talaján álló kritikai munkában, amely a visszasságokat mindhárom dimenzióban kezelni tudja.

Az árvizek és ipari katasztrófák kapcsán több ombudsmani vizsgálat is megállapította, hogy kivételes politikai rendezés keretszabályaira volna szükség, amelyek a kárviselés általános polgárjogi rendezésének elveihez, valamint az egyenlő esélyű hozzáférés és a tisztességes eljárás alapelveihez kötik az egyéni helyzetekre kialakult speciális kárrendezési rezsimeket.

# Köszönetnyilvánítás

A másfél évtizedes ombudsmani gyakorlat, valamint a 2010-ben történt természeti és ipari katasztrófák tapasztalatai alapján indokoltnak tartottuk, hogy a katasztrófákkal kapcsolatos állami feladatok ellátásának új, komplex szemléletű átfogó elemzésnek vessük alá.

Vizsgálataink során nem nélkülözhattük az érintett hatóságok, így különösen a Belügyminisztérium, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, a Honvéd Vezérkar, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, az Országos Mentőszolgálat, valamint Országos Rendőr-főkapitányság együttműködését.

Külön köszönet illeti a Nyílt Társadalom Intézetet (OSI) a projekt megvalósításához nyújtott anyagi támogatásáért.

Köszönöm valamennyi munkatársamnak, hogy közreműködésükkel a katasztrófavédelmi projekt vizsgálatait eredményesen lefolytathattam!

PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ,  
*az alapvető jogok biztosa*



# 1. A katasztrófavédelmi projektről általában\*

Az ombudsman – aki Magyarországon 2011-ig az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, 2012. január 1-jétől pedig az alapvető jogok biztosa elnevezéssel működik – az Alkotmánybíróság „állami intézményi életvédelem” elméletére építette fel a proaktív vizsgálati gyakorlatát, amely magában foglalja a projektmódszer alkalmazását.

Az állam intézményes életvédelmi kötelezettségének Alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányos doktrínája szerint az államot intézményes életvédelmi kötelezettség terheli polgárai felé, ezért köteles megfelelő jogintézményeket és állami, közigazgatási szervezetrendszert kialakítani és működtetni a mindenkori gazdasági teherbíró-képességnek megfelelő szinten.

A katasztrófavédelem leginkább akkor kerül a közérdeklődés, valamint a tudományos érdeklődés középpontjába, ha valamilyen jelentős, pusztító természeti vagy ipari katasztrófa következik be, és ennek eredményeként újra felmerülnek a megelőzés, az eredményes védekezés, a helyreállítás aktuális kérdései.

A biztos proaktív szemléletű fellépése ezzel szemben azonban lehetővé teszi e terület szisztematikus áttekintését is.

Az ombudsman elsődlegesen az alapvető állampolgári és emberi jogok sérelme miatt megfogalmazott egyedi panaszok, az ezekkel kapcsolatos 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 az ombudsmanoknak jelentős szabadságuk van saját feladatuk, hatáskörük értelmezésében. Az alkotmányos jogok védelmének kiemelkedő jelentőségére tekintettel a magyar ombudsmantörvény (a korábbi 1993. évi LIX. törvény és a 2012. január 1-jétől hatályos új 2011. évi CXI. törvény is) viszonylag tág határok között adja meg a hivatalból indított eljárás lehetőségét az ombudsmannak.

A magyar ombudsman 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

\* DR. FARKAS ZSUZSANNA, jogi főreferens (AJBH)

konstruktív, általános összefüggéseket komplexen elemző szemléletre és ilyen megoldási javaslatok kidolgozására, az ügynevezett proaktív szerepfelfogásra. A proaktivitás korántsem példa nélküli, ez részben a korábban már bevált, átfogó, hivatalból indított vizsgálatokban ölt testet, mivel – az előbb említett jogszabályi alapokon – széles körben biztosított a hivatalból indított eljárások lehetősége.<sup>4</sup>

2008 óta a magyar ombudsmani gyakorlatban az ügynevezett projekt módszer alkalmazása az alapjogvédelem lényeges eszköze lett a proaktív szemlélettel összhangban. A projekt módszer – 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, de akkor is, ha nagyobb társadalmi csoportot érintő, jelentős következményekkel járó eseményekről van szó, mint például a természeti vagy ipari katasztrófák esete, az ezzel kapcsolatos állami, hatósági fellépés. Ez utóbbiak ugyanis olyan különleges helyzetet jelentenek, amikor az állampolgárok alapvető jogainak védelme kiemelt figyelmet követel. Ezért a korábbi ombudsmani gyakorlatra építve az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2011 januárjában a katasztrófák elleni védekezést középpontba állító projektet indított.

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 – túlnyomórészt hatósági – tevékenység során felmerülő, valamint közszolgáltatói feladatok ellátásával kapcsolatos visszasságokkal. Ezek orvoslására számos intézkedést – ajánlást, jogalkotási javaslatot – fogalmaztak meg.

2010-ben pedig sajnálatos módon természeti és ipari katasztrófák sora sújtotta az országot. A másfél évtizedes ombudsmani gyakorlat, valamint az elmúlt év tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy szükségessé vált a katasztrófákkal kapcsolatos állami feladatok ellátásának új, komplex szemléletű értékelése, az állami szervek katasztrófavégyszervekkel kapcsolatos együttműködésének egyes alapjogi összefüggéseinek vizsgálata.

Mindezekre tekintettel az ombudsman 2011-ben önálló alapjogi projekt keretében – többek között – a következő témaköröket vizsgálta és vizsgálja: a korábbi átfogó ombudsmani vizsgálatok, így a tűzoltóságokkal összefüggő jelentések utóvizsgálata; a rendészeti szervek pszichológiai ellátása; a rendészeti, közigazgatási szervek és önkormányzatok együttműködése az egyes rendkívüli események alatt, valamint ezt követően; a katasztrófavégyszervek esetén a szakszerű irányítás kérdése; a tűzoltóság irányítása, szervezete, kapcsolata a katasztrófavédelmi szervezettel, a polgári védelemmel; az egyes készenléti

<sup>4</sup>Lásd Obtv. 16. § (2) bekezdés, 2012. január 1-jét követően az Ajbt. 18. § (4) bekezdés

szolgálatok beavatkozásának időszerűsége, valamint a beavatkozások gyors és szaksterű végrehajtásához szükséges tárgyi feltételek megléte; a kárenyhítés, helyreállítás gyakorlata, jogi szabályozása és a mindezekkel összefüggő eljárási garanciák, valamint a vörösiszap-katasztrófát követő állami helyreállítás egyes kérdései.

A projekt keretében 2011-ben egy műhelybeszélgetést szerveztünk, amely a projekt nagy vizsgálataihoz kapcsolódott, amelynek helyszíne az Országgyűlési Biztos Hivatalának díszterme volt. A műhelybeszélgetésen PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ köszöntőjét követően DR. TÓTH FERENC (pv. ezredes, polgári védelmi főfelügyelő) a katasztrófhelyzetek komplex kezeléséről, DR. FARKAS ZSUZSANNA jogi főreferens (AJBH) Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófhelyzetek kezelésével összefüggésben az általános ombudsman katasztrófavédelmi projektjének tükrében címmel, DR. JUHÁSZ ZOLTÁN jogi főreferens (AJBH) pedig Katasztrófakár és állami kárenyhítés – ombudsmani nézőpontból címmel tartott előadást. DR. HAJAS BARNABÁS főosztályvezető (AJBH) bemutatta az állami szervek katasztrófhelyzetekben történő együttműködéséről folytatott átfogó ombudsmani vizsgálat tapasztalatait, DR. TÓTH LÁSZLÓ jogi referens (AJBH) ismertette a leginkább rászoruló csoportok helyzetét a katasztrófák kezelése során vizsgáló ombudsmani jelentést, DR. SOMOSI GYÖRGY főosztályvezető-helyettes (AJBH) pedig áttekintette a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi tevékenységét. A rendezvényen hozzászólásában ismertette DR. BARTAL ANNA MÁRIA (PPKE BTK Szociológiai Intézet, egyetemi docens) a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet árvízi segélyprogramjának hatásvizsgálatának eredményeit, FERENCZ ZOLTÁN (MTA Szociológiai Kutatóintézet, tudományos munkatársa) pedig az árvízi sebezhetőség társadalmi indikátorai: esettanulmányok két felső-Tisza-vidéki területen című kutatását.

## 2. A katasztrófahelyzetek ombudsmani vizsgálatának tapasztalatai\*

2010 júniusában jelentettem be, hogy kiemelten kezelem az árvíz és a belvíz, valamint általánosságban valamennyi rendkívüli katasztrófahelyzet megelőzésével, az ezek elleni állami védekezési feladatokkal, a szervezetrendszer működésével, továbbá a kárrendezéssel, kárenyhítéssel kapcsolatos állampolgári panaszokat. A *kiemelést indokolta* a kérdéskör aktualitása mellett az árvíz, a belvíz vagy a rendkívüli csapadékmennyiség, jégeső, orkán kártételeivel érintettek jelentős számára, valamint a kiszolgáltató helyzetben lévő emberek potenciális jogsérelmeinek súlya.

A 2010 júniusában példátlanul súlyos katasztrófát okozó, főként a Sajó, a Bódva és a Hernád folyók vidékét érintő árvizek nyomán *eseti munkacsoportot hoztam létre*, amely felkészült a várhatóan nagy számban érkező állampolgári panaszok gördülékeny kezelésére. A munkacsoport további feladataként jelölte meg az egyedi beadványok, valamint a korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai alapján egy átfogó problématérkép kidolgozását. A munkacsoport feladata volt továbbá az is, hogy felmérje, hogy az árvízvédelem területén az utóbbi időben tett, és – bármely okból – nem teljesült ombudsmani ajánlások ügyében szükséges lehet-e hivatalból akár utóvizsgálat elrendelésére.

A kidolgozott *problématérkép* a panaszok vizsgálatára összesen *három nagyobb irányt* határolt el. Vannak ugyanakkor közös pontok, így például – a korábban is vizsgált és elemzett – szabályozási hiányosságok és ellentmondások, a túlszabályozottság, az egyértelműség kérdése, a megelőzéscentrikusság, a jogtudatosság, az állami segítség mellett az egyéni öngondoskodás és „önvédelem” jogi és anyagi kereteinek megteremtése.

- *A megelőzés és felkészülés területe*

Ide tartozik a lakosság felkészítése, a riasztás rendszere (a riasztási lánc működése), a megfelelő szakemberek képzése, a jogtudatosítás és az információáramlás, a szükséges anyagi és személyi előfeltételek biztosítása. Önálló vizsgálati szempontként szorosan kapcsolódnak a területhez a csapadékvíz-elvezetéssel, csatornázással összefüggő kérdések.

- *Védekezés és kárelhárítás területe*

Ide tartoznak a védekezés megszervezésével, az ennek során hozott egyes döntésekkel, esetleges hibákkal, mulasztásokkal, felkészületlenséggel összefüggő kérdések. Rendelkezésre álltak-e a megfelelő tárgyi eszközök, személyi állomány, a rendkívüli helyzethez mérten megfelelő volt-e védekezésben

\* PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ, az alapvető jogok biztosa

részt vevő személyek ellátása. Kérdésként merült fel továbbá a kitelepítés jogi feltételrendszerének szabályozása.

- *Kárrendezés, segélyezés, támogatás területe*

Ide tartozik valamennyi a kártalanítással, kártérítéssel, kárenyhítéssel, a károkkal összefüggő segélyezéssel, valamint az adományok kezelésével kapcsolatos kérdés: mind a joggyakorlat, mind a szabályozása, beleértve a biztosítási megoldásokat (az öngondoskodás és a társadalmi szolidaritás együttes fontossága mellett). A vizsgálatok során értelemszerűen nem a kártérítés összevontságát, hanem inkább annak valamely okból történő elmaradását, a kárrendezési rendszert érintő, azt kifogásoló panaszok kerülhetnek a fókuszba.

Az ombudsman a beérkezett panaszok alapján indított vizsgálatot a Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található *Felsőzsolcán a 2010. június elején bekövetkezett árvízi katasztrófa nyomán kialakult helyzettel* kapcsolatban.<sup>5</sup>

Az országgyűlési biztos munkatársai 2010. július 14-én helyszíni vizsgálatot tartottak, részletes tájékoztatást kértek a város polgármesterétől, jegyzőjétől, illetve a polgármesteri hivatal munkatársaitól, valamint bekérték a kapcsolódó önkormányzati rendeleteket, határozatokat és más okiratokat. A feszült helyzetre, az egymásnak ellentmondó sajtóhírekre tekintettel a biztos fontosnak tartotta, hogy néhány nappal a felsőzsolcai szemle után közleményben tájékoztassa a nyilvánosságot az elsődleges megállapításokról.

A vizsgálat kiterjedt az adományok kezelésére, a hajlék nélkül maradt lakosok elhelyezésére, az átmeneti segélyek folyósítására, az épületek bontásával kapcsolatos önkormányzati eljárásokra, valamint a lakosság tájékoztatására. A június elején bekövetkezett, példa nélküli árvízben Felsőzsolca 80 százaléka került víz alá, házak százai dőltek össze vagy rongálódtak meg, az anyagi károk hozzávetőleges becslése jelenleg is tart.

A helyszíni vizsgálat elsődleges megállapításai szerint az önkormányzat a város polgáraival, önkéntesekkel, valamint a Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve irányította a károk elhárítását, a segélyezést és az újjáépítést és – nem egy esetben – innovatív megoldásokkal (munkacsoportok felállítása, adománykártya-rendszer) igyekezett megoldást találni a problémákra. A vizsgálatot végző munkatársak azt tapasztalták, hogy a körülményekhez képest tervszerűen, három elosztóhelyen zajlott az adományok kiosztása, a pénzadományok egy elkülönített adományszámlára kerültek. A városban az ivóvíz és a közterületek fertőtlenítése, szúnyogirtás és a védőoltások beadása megtörtént, a kitelepített lakosság jelentős része már visszatérhetett lakhelyére. Az életveszélyessé vált épületek bontása folyamatban volt, az önkormányzat – a hosszadalmas, drága engedélyezési eljárás helyett – soron kívül, költségmentesen adta ki a bontási határozatokat, bírságolásra nem került sor.

Az otthonukat vagy értékeiket veszített helyi lakosok ugyanakkor érthetően feszültek, ezért a biztos további célzott és gyors kormányzati segítséget látott

<sup>5</sup> AJB 4452/2010

szükségesnek. Figyelembe véve továbbá a Felsőzsolcát ért katasztrófa nagyságát, érdemes lett volna egyedi elbírálásban részesíteni a várost. Az ombudsman megfontolásra ajánlja azt, hogy a vis maior alapból a jogszabályok szerint járó támogatási előleg teljes összegét mielőbb bocsássák az önkormányzat rendelkezésére. Az országgyűlési biztos a helyszínen szerzett, és a város vezetőitől kapott információk alapján tovább folytatta a vizsgálatát, melynek lezárását követően, részletes és átfogó jelentést adott ki. Az ombudsman emellett az adományok kezelésével kapcsolatos panaszok nyomán más, az árvízzel érintett települések esetében is (Edelény, Boldva) vizsgálatot indított.

Ezt követően kereste meg a biztos az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, a környezetügyért felelős államtitkárt, a megyei és a helyi védelmi bizottságot, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert.

E vizsgálat lényegében visszaigazolta és megerősítette a 2010 júniusában kiadott jelentésben tett megállapításokat, azokat így továbbra is fenntartott. A beérkezett válaszok jellemzően a már elemzett, akut problémák meglétére hívták fel a figyelmet, ugyanakkor a szaktárcák jelezték, hogy a joganyag koncepcionális jellegű felülvizsgálata folyamatban van. A megkeresésekre adott válaszokban a vidékfejlesztési szaktárca, illetve az OKF főigazgatója által megjelölt további tervezett intézkedésekkel egyetértettem. A katasztrófával közvetlenül érintett önkormányzat és a helyi védelmi bizottság a védekezésben részt vevő szervek közötti együttműködésben, koordinációban, illetve az információáramlásban megfigyelhető kisebb-nagyobb hiányosságokról számoltak be.

A jelentés rögzíti, hogy a vizsgálatnak nem volt célja az esetleges személyi felelőségek feltárása, és a védekezés során hozott döntések, intézkedések szakszerűségének, hatékonyságának minősítése sem. Kiemeltem, hogy az árvízi védekezés és megelőzés intézményrendszerének fenntartása és működtetése az állam életvédelmi kötelezettségéből következik, annak szintjét az állam mindenkori gazdasági teherbíró képességére figyelemmel kell megítélni. A jelentésben szerepel, hogy az árvízi helyzet kialakulásában több tényező is szerepet játszott, köztük is főként a példátlan mennyiségű és intenzitású csapadék, a hatalmas víztömeg okozta pusztítást elkerülni, arra teljes mértékben felkészülni az érintett szervezeteknek nem lehetett. Az átfogó vizsgálat arra helyezte a hangsúlyt, hogy adódtak-e olyan jogszabályi, jogalkalmazási jellegű problémák, amely nehezítették, akadályozták a védekezést és kárelhárítást.

A megkeresett szervek arról számoltak be, hogy a védekezés során problémát jelentett, hogy Felsőzsolca nem rendelkezett vízkár-elhárítási tervvel. A hatályos joganyag alapján azonban azt állapítottam meg, hogy nincs olyan egyértelmű jogi előírás, amely kötelezne ilyen terv elkészítésére, az önkormányzat tehát nem követett el mulasztást, ezért a jogbiztonság követelményével és az életvédelmi kötelezettséggel összefüggő visszásság orvoslására felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az érintett szaktárcák vezetőivel együttműködve kezdeményezze, hogy legalább a veszélyeztetett



települések esetében törvényi szintű kötelezettségként írják elő az árvíz-kárelhárítási terv megalkotását, és biztosítsák az e feladat ellátásához szükséges forrásokat, szakmai segítséget.

A jelentés alapján az önkormányzati hatóságok – a körülményekhez képest – mindent megtettek a kárelhárítás és a kárenyhítés, az árvízi katasztrófa következményeinek kezelése során: a lakosság teljes körű tájékoztatására törekedtek, az adományok kezelése és átadása szakszerűen és hatékonyan zajlott, a szivattyúzás és a járványveszély megelőzése érdekében tett lépések biztosították a súlyosabb következmények elhárítását. Az egyes önkormányzati eljárások során tehát nem merült fel olyan körülmény vagy mulasztás, amely a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával vagy más alapjogával összefüggésben visszaességek okozott volna.

A katasztrófa hatására megsemmisült vagy helyreállíthatatlanná vált ingatlanok újjáépítésének támogatására vonatkozó feltételrendszerről, a támogatás mértékéről és elosztásáról kormányhatározatban, majd egy ennek nyomán egy önkormányzati rendeletben döntöttek. Felsőzsolcán a központi költségvetés az árvíz következtében megsemmisült, megsérült ingatlanok újjáépítésében, helyreállításában az alapvető kötelezettségén túlmutató szerepet vállalt. Mára szükségessé vált, hogy az egyes katasztrófákat követően, ad hoc módon kiadott kormányhatározatokat egy világos törvényi szintű szabályozási rendszer váltsa fel, amely az öngondoskodást segítve, a piaci alapú biztosítást állami kártalanítással egészíti ki. Ezért kezdeményeztem, hogy a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról szóló törvény alkalmazásának eddigi tapasztalatait áttekintve, annak felülvizsgálatával, hosszú távra és kiszámíthatóan teremtsék meg egy komplex kártalanítási rendszer jogi alapjait.

Jelentésem megállapításai azonban nem előzmény nélküliek, abban az évtizedes ombudsmani gyakorlat tapasztalatai jelennek meg.

### **Árvíz és más katasztrófa-helyzetek elleni védekezés, megelőzés és kárrendezés alapjogi szempontból – az ombudsmani gyakorlat, 2000–2010<sup>6</sup>**

Az elmúlt évek tapasztalataiból kiindulva nemcsak a rövidtávon (közvetlen vészhelyzet idején), hanem *hosszú távon is szükség van* az állami intézkedések proaktív, panaszalapú monitorozása, a tanulságok elemzésére. Az országgyűlési biztos a rendelkezésre álló jogi eszközökkel és a nyilvánosság erejével, az alapjogi szempontrendszer hangsúlyozása mellett aktívan közreműködhet egy jól áttekinthető, egyértelmű joganyag és gyakorlat kialakításában. Az állami és önkormányzati szervek, sőt maguk az állampolgárok pedig – ennek segítségével – jóval felkészültebben, szakszerűen és gyorsan képesek lehet-

<sup>6</sup> A szöveget az éves ombudsmani beszámolók és jelentések alapján LÁPOSSY ATTILA állította össze.

nek a lehető legkisebb mértékűre szorítani egy adott katasztrófavédelemnek az emberek életére, biztonságára és vagyonára káros következményeit.

Nincs szó ugyanakkor új vizsgálati területről: a beérkezett panaszok alapján a korábbi országgyűlési biztosok is figyelmet fordítottak a vízügyek, a katasztrófavédelem, valamint az árvízzel és belvízzel szembeni védekezés kérdéskörére, átfogó vizsgálatokat folytattak le, ajánlásokat, kezdeményezéseket fogalmaztak meg.

Adja magát 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? Az ombudsmani jelentések elsődlegesen az *állam objektív életvédelmi kötelezettségével* [Alkotmány 8. § (2) bekezdése és 54. § (1) bekezdése] kapcsolatos feladatok teljesítését, a *jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményének* [Alkotmány 2. § (1) bekezdése] érvényesülését, a *jogorvoslathoz való jog* [Alkotmány 57. § (2) bekezdés] biztosítását kérték számon. Egyes jelentések az emberi méltósághoz való jogból kiindulva foglalkoznak az *egyenlő bánásmód követelményének* [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése], illetve a katasztrófavédelem területén a *szociális biztonsághoz való jog* [70/E. § (1) és (2) bekezdése] érvényesülésével. A jogbiztonság követelményéből levezethető kiszámíthatóság, a jogi szabályozás áttekinthetőségével, egyértelműségével kapcsolatos anomáliák jelzése és megoldásukra tett javaslatok más területekkel összehasonlítva is különösen fontosak: egy katasztrófavédelem területén a szereplők *mindegyikének világosan kell látni a feladatát*, ismernie kell a jogait és kötelezettségeit.

A jelenlegi jogi helyzet mélyebb feltárásához, megértéshez nem haszontalan, sőt kifejezetten tanulságos lehet, ha – három nagyobb részben – áttekintjük, hogyan jutottunk el idáig: tanulmányozzuk az elmúlt évtized legfontosabb, árvíz és más katasztrófavédelem elleni védekezéssel, a megelőzéssel és a kárrendezéssel kapcsolatos ombudsmani jelentéseket, a tendenciózusan felmerülő problémákat, tapasztalatokat. A cikk negyedik része pedig rövid áttekintést ad az árvízi védekezéssel kapcsolatos legfrissebb, 2010-es fejleményekről, a befejeződő ombudsmani vizsgálatról, és a problématerkép legfontosabb irányairól.

### *1. Megelőzés, a belvíz és a csapadékvíz elvezetésével, illetve a csatornázással kapcsolatos ügyek*

Az ombudsmanok először egy 2000-ben zárult vizsgálatuk során foglalkoztak átfogó módon a települési belvíz- és csapadékvíz-elvezetés mint közfeladat eljárási problémáival.<sup>7</sup> A jelentés alapján összefoglalóan elmondható, hogy az akkor feltárt országos helyzetet a belterületi vízrendezéshez és vízkárelhárításhoz szükséges létesítmények hiánya, valamint a települési vízgazdálkodási közfeladatok nem kellő volumenű, színvonalú ellátása jellemezte.

<sup>7</sup> OBH 2852/1999



A panaszosok az ezt követő években is jellemzően az önkormányzatok és az építés-, víz-, útügyi hatóságok, ezen belül elsősorban a jegyzők eljárását vagy annak hiányát kifogásolták. Az országgyűlési biztos ezért 2002-ben újabb átfogó vizsgálatot folytatott, ennek keretében pedig az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) szakvéleményét kérte.<sup>8</sup>

Az ombudsmani jelentésben részletesen idézett OVF szakvélemény maga is felért egy komplex és átfogó problématérképpel. A szakvélemény szerint az ügyek jelentős részére jellemző volt, hogy a településeken szabálytalanul építettek, bontottak, megváltoztatták a terepviszonyokat saját ingatlanukon vagy közterületen, amelynek következtében idegen ingatlanon vagy közterületen károk keletkeztek. A szabálytalanságoknak némelyike egyszeri és azonnali károkat okozott, más esetekben azonban akár évtizedek alatt elkövetett szabálytalanságok hatása adódott össze. Az önmagában esetleg csekély jelentőségű szabálytalanságok egymás hatását erősítették, és esetleges volt, hogy együttesen mikor lépik át a kritikus határt: például több év után, egy rendkívüli esőzéskor. Bár az érintett területek nem vagy csak korlátozottan voltak alkalmasak a beépítésre, a települések egyre nagyobb területet minősítenek beépíthetővé.

Komoly következményekkel járt, hogy a kiirtott növényzet, erdő, gyep, szántó helyett a beépített, burkolt felület koncentráltan vezeti a vizet a települések alacsonyabban fekvő területeire. Az újonnan beépített területen ugyanakkor nem számolnak azzal a hatással, amelyet a környezet megváltozása a meglévő településrészekre gyakorol. Rendszerint hiányos a települési infrastruktúra is, amelyet az önkormányzatnak kellene biztosítania. Rögzíti a jelentés, hogy – figyelembe véve a több évtizedes lemaradást, a rendelkezésre álló eszközök korlátozott voltát – a helyzet a máról holnapra való megváltozása nem várható. A szabálytalan építési-bontási tevékenységek a közterületen gyakran a belvíz- és csapadékvíz-elvezető művek hiányosságai és azok hatásának szakszerűtlen „orvoslására” irányulnak: a szabálytalankodók saját tulajdonukat kívánták értékesebbé, használhatóbbá tenni, mások kárával nem törődtek.

Meghatározó jelentőségű, hogy az önkényes megoldásokat, szabálytalanságokat a jegyzőnek mint az építésügyi, útügyi és vízügyi hatóságnak kellett volna megakadályoznia és helyreállíttatnia az eredeti állapotot. A panaszokat kiváltó helyzetek abból is eredhettek, hogy az önkormányzat a közszolgáltatást nem kellően biztosította, gyakran a szabálytalankodás ellen sem lépett fel hatósági hatáskörében a jegyző.

A jelentés megállapította, hogy a korábbi átfogó vizsgálathoz képest a települési belvíz- és csapadékvíz-elvezetés helyzetében több év alatt sem történt érdemi változás. Hozzáteszi ugyanakkor, hogy a feladat nagyságrendjére tekintettel, a természetben, a kiépítettség mértékében értelem szerűen nem is

<sup>8</sup> OBH 2528/2000, OBH 3147/2000, OBH 4884/2000, OBH 6064/2000

érhettek volna el számottevő változást. Az OVF 2001-ben két ízben utasította a vízügyi igazgatóságokat, hogy az éves felügyeleti tervek összeállításánál kiemelten kezeljék a belterületi vízrendezési létesítményeket, és készítsék el az erre vonatkozó felügyeleti tevékenységük középtávú ütemezését. Bár előrelépések történtek, de – a feladat nagyságrendjét, a megoldást gátló tényezők sokaságát tekintve – lényegi változást ezek még nem hoztak. A korábban<sup>9</sup> feltárt helyzetet és megállapításokat az ombudsman ezért 2002-ben röviden összefoglalva megismételte.

A biztos leszögezte, hogy a korábban az állam által ellátott, majd az önkormányzatokhoz telepített vízgazdálkodási feladatokat már az önkormányzatok megalakulása előtt sem kielégítően látta el az állam. A belterületi vízrendezéshez és csapadékvíz-elvezetéshez szükséges létesítmények továbbra is hiányoznak, a meglévők leromlottak az elmaradt karbantartások miatt. Az építési fegyelem lazulása, az elmaradt hatósági intézkedések következtében több helyen visszafordíthatatlan vagy csak jelentős ráfordítással visszafordítható műszaki állapotok alakultak ki. A településeken általában a vízkárok elháríthatósága nem megoldott, ennek oka a települések többségében elsődlegesen a pénzhiány, de az eltérő anyagi helyzetű települések sem feltétlenül helyzetüknek megfelelően látják el vizsgált feladataikat, többnyire elégtelenül. Az ombudsman szerint a természetes és az épített környezetbe való beavatkozáskor a természeti és műszaki törvényszerűségeket feltétlenül figyelembe kellene venni mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban.

A 2002-es ombudsmani jelentés felhívta arra is a figyelmet, hogy a települési műszaki jellegű ügyekben a hatósági hatáskör jelentős részben a jegyzőé. A jegyző jogállása azonban „Janus-arcú”, hiszen munkáltatója az önkormányzat (amely rendeletével akár arra alkalmatlan területet is kijelölhet beépítésre), ő felel az önkormányzat költségvetésének összeállításáért (amelybe pénzhiány vagy egyéb okok miatt nem tervezi, tervezheti be a szükséges munkákat). A jegyzőnek az engedély nélküli munkavégzést elvileg le kellene állítania, ha az eljárásában a saját önkormányzata érintett, kérheti a közigazgatási hivaltól más eljáró hatóság kijelölését (saját munkáltatója kötelezésének ügyében), magántulajdonosokat csapadékvíz-elvezetésre kellene köteleznie, miközben nincs befogadó tározó, amelyet a saját önkormányzatának kellene létesítenie, az általa összeállított költségvetésből.

Nem elhanyagolható összefüggés, hogy az elmaradt karbantartások és fejlesztések, a szabálytalanul megszüntetett elvezető, befogadó művek hiánya a rendkívüli, csapadékos időjárás következményeit felerősíti, árvízi helyzet következik be, a víz kártételei pedig ilyenkor már milliárdosak. A természeti katasztrófák elmúltával az azt okozó hiányosságokat gyakran nem szüntetik meg. Tipikusnak mondható, hogy az elkövetett hibákat megismétlik, például ugyanoda építenek, ahol már elöntötte a víz a rossz helyre épített

<sup>9</sup> OBH 2852/1999

házakat. A területet nem vonják ki a beépíthető területek közül, nem tiltják meg ott az építést.

A jelentés megállapítja, hogy mindaddig, amíg következmények nélkül lehet ezt tenni, illetve a tiltást elmulasztani, és az állam sürgősségi helyzetben újra és újra helytáll azok megvédésében is, akik ezt a helyzetet újra és újra létrehozzák, ezen a téren javulás nem várható. Komoly problémákhoz vezet, hogy az államnak, az önkormányzatoknak a sürgősségi helyzetben természetesen elsőrendű kötelessége az élet védelme, majd a vagyonbiztonság, a károk enyhítése. Segíteni kell mindenkinek, aki hátrányos helyzetbe került – legyen az önkormányzat vagy magánszemély –, azokat is, akik a kötelességeiket teljesítették, és azokat is, akik nem. A rendelkezésre álló erőforrások véges volta miatt ugyanakkor az egy károsult településre, épületre, főre jutható összeg kisebb lesz. Ennek egyenes következménye, hogy az önhibájukon kívül elháríthatatlan és megelőzhetetlen természeti katasztrófák áldozatává vált emberek hátrányosabb helyzetbe kerülnek.

A jelentés utal arra is, hogy a feltárt helyzet, a megállapított visszasságok és hiányosságok nem voltak orvosolhatók egy-két jogszabály alkotásával vagy módosításával. A probléma horderejére való tekintettel az országgyűlési biztos már 2000-ben kezdeményezte, hogy a miniszterelnök vizsgálta meg a jelentésben összefoglalt helyzetet, és a visszasságok orvoslására saját vizsgálata alapján intézkedjen. A kezdeményezést az akkori miniszterelnök elfogadta, sőt tárcaközi munkabizottság részvételével kormány-előterjesztés készült a települési belvíz- és csapadékvíz elvezetésével összefüggő joganyag hatályosulásának felülvizsgálatáról. Sajnálatos módon azonban az akkori kormányzat az előterjesztést csak 2002. márciusban jelentésként tárgyalta meg, de – az általános választás közelsége miatt – már érdemi döntést ezen a téren nem tudott hozni.

Az országgyűlési biztos 2002-ben újból megállapította, hogy a belvíz- és csapadékvíz-elvezetés hiányosságai miatt az érintett állampolgároknak tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, az egészséghez és egészséges környezethez való jogaival kapcsolatos visszasságok veszélye merült fel. Megszüntetésükhöz azonban továbbra is az állam és az önkormányzatok összehangolt intézkedései szükségesek. Belátható ugyanakkor az is, hogy az intézkedéseknek csak egy része olyan, amelyet az országgyűlési biztos az Obtv. keretei között ajánlhat vagy kezdeményezhet, és azok is függvényei olyan döntéseknek (pl. állami és helyi önkormányzati költségvetési, illetve helyi önkormányzati tulajdonosi döntések), amelyeket alapvetően nem. Az ombudsman ebből kiindulva azt kezdeményezte, hogy a miniszterelnök folytassa a megkezdett helyzetfeltárást, és intézkedjen a visszasságok orvoslására, beleértve a szükséges törvénymódosítások kezdeményezését, továbbá intézkedést a költségvetési források biztosítására.

A 2002-es vizsgálat tapasztalatai alapján a biztos kezdeményezte a jegyző, mint hatóság és a saját önkormányzata, mint tulajdonos és közszolgáltató

közötti összeférhetetlenség rendezését. Megállapította, hogy a vízügyi, építésiügyi hatósági feladatok ellátásához szükséges függetlenség és szaktudás megteremtése nélkül a vizsgálatban feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok nem szüntethetők meg. Az ajánlásokat a miniszterelnök elfogadta, a belügyminisztert bízta meg, hogy az érintett tárcákkal együttműködve készítsen elő egy jogi és pénzügyi szempontokat érvényesítő javaslatot.

A következő ötéves időszakban az egyes beszámolók tanúsága szerint továbbra sem csökkent a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos önkormányzati feladatok elmaradása miatti panaszok. A lefolytatott vizsgálatok során a biztos megállapította, hogy a panaszokat súlyosbítja az egyes területek elmaradt csatornázása, a szabálytalan vízátfolyások okozta állandó rongálás, melynek felszámolását nehezíti, ha az ügyben érintett hatóságok a határozat meghozatalát is elmulasztják.<sup>10</sup> A biztos újra és újra szembesült azzal, hogy az önkormányzatok a jelentős forráshiány miatt nem tudnak eleget tenni a belvív- és csapadékvíz-elvezetési kötelezettségüknek, és az is egyértelművé vált számára, hogy a beruházás szorgalmazásának kezdeményezése önmagában – a korlátozott anyagi lehetőségekre tekintettel – nem célravezető.

A 2007-es ombudsmani éves beszámoló – nem meglepő módon – rögzítette, hogy az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat, lehetetlenné teszik, vagy nagyon megnehezítik a közlekedést. A csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatban 2006-ban például tizennégy panasz érkezett a biztoshoz. A beszámoló rögzíti, hogy a bemutatott átfogó vizsgálatokhoz képest a helyzet továbbra is változatlan: az önkormányzatok túlnyomó többsége belvív- és csapadékvíz-elvezetéssel összefüggő kötelezettségeinek a szükséges anyagi források hiányában nem tud eleget tenni.

## *2. Az árvíz, belvív és más katasztrófahelyzetek miatt bekövetkezett károk rendezése*

Az árvíz, belvív és más katasztrófahelyzetek (pl. rendkívüli mennyiségű csapadék okozta) károk rendezése, az állami segítségnyújtás gyakorlata a másik jellemző terület, ahol az ombudsman az elmúlt évtizedben összességében panaszok százaival találkozott. Az országgyűlési biztos általános helyettese már 2001-ben rámutatott arra, hogy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvényben szabályozott állami feladatvállalás – mint keret-szabály – mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. Jelentésében felhívta a Kormány figyelmét, hogy a vis maior károk helyreállítására célszerű a megfelelő szintű jogszabály mielőbbi kiadása.

<sup>10</sup> OBH 1691/2002

A jogalkotási javaslatot ugyan „kedvezően fogadták”, de konkrét eredmény ekkor nem született. A 2001. évi súlyos árvíz miatti katasztrófakárok enyhítésére 2001-ben a Kormány kormányhatározattal rendezte a kárenyhítéseket. A kárenyhítési eljárásokkal kapcsolatos panaszok 2001-ben és 2002-ben ennek a szabályozásnak a sajátosságából eredtek.

A 2002-ben vizsgált panaszok esetében általános tapasztalat volt, hogy a jogorvoslati lehetőséget biztosító szabályozás hiányában nincs megoldás a panaszok eredményes orvoslására. Egyik panaszos a katasztrófavédelmi szervezet határozatát bíróságon megtámadva azzal szembesült, hogy megfelelő jogi szabályozás hiányában nincs mód a bírósági felülvizsgálatra, ezért a bíróság az eljárást megszüntette.

2002-ben az országgyűlési biztos és általános helyettese ismételten rámutatott a szabályozás hiányával kapcsolatos visszáságra, és a vizsgálatok eredményeit rögzítő jelentéseket megküldték a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek. 2003 elején ennek eredményeként a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára azt a választ adta, hogy az állami támogatás igénybevételenek kialakítandó szabályai során hasznosítani fogják a jogalkotási javaslatot, mivel a bemutatott esetek a jogalkotási kezdeményezést megalapozták.

*Néhány tipikus példa.* A szabályozás hiányában állapított meg visszáságot az országgyűlési biztos a Vámosatya településről érkezett ügyben. Az eset kirívóan súlyos volt, mivel az 50 m<sup>2</sup> alapterületű házrész (az ingatlan fele károsodott) 13 millió forintot kitevő állami helyreállítása mellett sem lakható, ugyanis az építési hatóság kivitelezési hibák miatt a lakhatást megtiltotta. A panaszos család a közel tízmillió forintos jelzőterhelést sem vitathatja, mert az ilyen jelentős súlyú terhelési bejegyzés nem jogszabály alapján történik, hanem a katasztrófavédelem belső rendelkezése szerint.<sup>11</sup>

A Tarpáról érkezett ügyben a panaszos annak ellenére nem kapott kárenyhítést vagy újjáépítési szolgáltatást, hogy a Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottság erre vonatkozóan írásban is nyilatkozott, amit később visszavont. A panaszos jogorvoslati joga sérült, és a szabályozás hiánya miatt nem volt mód a korábbi ígélet kikényszerítésére, annak ellenére, hogy a megváltoztatott döntés alapjául felhozott hivatkozás megdőlt.<sup>12</sup>

Tarpáról az árvízkárral kapcsolatban más károsulttól is érkezett panasz: a panaszosnak a házát az árvíz nem közvetlenül érintette, hanem a felgyülemlett talajvíz okozott kárt ingatlanában. Az ügyben irányadó és többször kifogásolt kormányhatározat nem adott lehetőséget a panaszosnak arra, hogy jogorvoslattal élhessen, és támogatást kaphasson a házban bekövetkezett repedések, felvizesedések megjavítására.<sup>13</sup>

A biztosok szerint általában jót tesz a jogállami jogbiztonság színvonalának

<sup>11</sup> OBH 2611/2002

<sup>12</sup> OBH 1083/2002

<sup>13</sup> OBH 5430/2001

az életviszonyok jogi szabályozása. Olyan összetett és sokirányú intézkedéseket igénylő probléma esetén, mint az árvízkárok elleni védekezés, a jogalkotás nem mindig éri el a célját, ha egyes jogszabályok összehangolatlanul, esetlegesen, valamely részlet problémára reagálva születnek. A beszámoló kiemeli, hogy szükségesnek látszik ezért egy olyan katasztrófavédelmi koncepció kialakítása, melynek keretében az árvízkárok is a megfelelő összefüggésrendszerbe ágyazva szerepelnek. Ezen az úton érhető el, hogy az árvíz elleni védekezés, a helyreállítás, a kártalanítás kérdései bárki számára előreláthatóan, kiszámíthatóan és méltányosan oldódjanak meg.

Az országgyűlési biztosok 2003-as beszámolójukban is hangoztatták, hogy sürgős megoldásra vár az évtizedek óta problémát jelentő ár- és belvíz sújtotta területeken élő természetes személyek lakóingatlanaiban bekövetkezett károkkal kapcsolatos kártalanítás komplex megoldása. A számtalan panasz során megfogalmazott, újra és újra megismételt jogalkotási javaslat hozzájárult ahhoz, hogy megszületett a 2003. évi LVIII. törvény a Wesselényi Miklós Ár- és Belvívzédelmi Kártalanítási Alapról. A törvény egy olyan, öngondoskodáson alapuló, hosszú távú, előre kiszámítható, állam által garantált kártalanítási konstrukcióban való részvételt biztosít a veszélyeztetett területeken ingatlantulajdonnal rendelkező természetes személyek számára, melynek lényege, hogy az ingatlantulajdonos önkéntesen vállalt szerződés alapján rendszeres befizetést teljesít az Alapba.

Az országgyűlési biztos 2003-ban vizsgálta a Tisza menti településeken az árvízveszély miatt felmondott biztosítási szerződések következtében előállt visszás helyzetet is, melynek során megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggésben a biztosító társaságok a 20–30 éve fennálló szerződések tömeges felmondásával visszásságot okoztak a nehéz helyzetbe került károsultaknak. A vizsgálat eredményeként az illetékes tárcák egyetértettek az ombudsman azon kezdeményezésével, hogy egy átfogó katasztrófavédelmi rendszer kidolgozása elengedhetetlen. A biztosok által felvetett, javasolt Magyar Nemzeti Katasztrófa Alap (MNKA) kidolgozása ugyanakkor 2003 folyamán nem haladt előre. A Wesselényi Miklós Ár- és Belvívzédelmi Kártalanítási Alap az ár- és belvízkárok megoldására ad rendezést, de ez nem azonos az MNKA-val, mely egyéb károk enyhítését is célozza. Végül készült ugyan egy képviselői önálló indítvány és országgyűlési határozati javaslat, de a kijelölt bizottságok általános vitára nem ajánlották.

Fontos fejlemény volt, hogy a települések ár- és belvív veszélyeztetettségi alapon történő besorolásáról a környezetvédelmi és vízügyi miniszter megkérte a biztos véleményét. Ennek kapcsán – nem vitatva a szakmai besorolási szempontokat – az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy általában a területrendezési, védettségekkel összefüggő, illetve kifejezetten az árvízbelvízi ügyekben a jogbiztonságot veszélyezteti, és egyben visszaélésekhez vezethet az, hogy nincs meghatározva, vajon hányszor lehet a kártalanítást egy adott ingatlanra igénybe venni.

A „puding próbája”, azaz a kialakított új szabályozás működésének gyakor-



lati megmérettetésére első ízben 2004-ben került sor. Két súlyosabb természeti csapás következtében a Kormány a károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében kormányrendeletek kiadásával döntött a károk enyhítése és a szükséges eljárások lefolytatása érdekében. A Hernád folyó 2004. év júliusi–augusztusi áradásával összefüggésben károsodott lakóingatlanok felmérésével, valamint a tulajdonosok támogatásával kapcsolatban két kormányrendelet jelent meg.<sup>14</sup> A 2004 júniusában a rendkívüli időjárás következtében károsodott (jégkár, vihkár) lakóingatlanok tulajdonosainak támogatásáról ugyancsak külön kormányrendeletet hoztak.<sup>15</sup> A jogszabályok körülhatárolták a kedvezményezettek körét (életvitelszerűen lakó károsultak lakhatási feltételei biztosítására, ingatlanok helyreállítására, a helyreállíthatatlan ingatlanok pótlására) és azt, hogy a támogatás vissza nem térítendő, a készpénzfolyósítás miként történik, továbbá a jegyző és a polgármester feladatát, hatáskörét.

A fenti kormányrendeletek egy-egy konkrét természeti csapás okozta károk felmérésére és kárenyhítési szabályaira vonatkoztak, de még mindig nem született egy generális átfogó szabályozás, az állam által vállalt kárenyhítési szabályok érvényesülésére. A biztos szerint a vagyont biztosítás döntően önkéntes alapon történő biztosítása mellett (lakásbiztosítás, nyaralóbiztosítás, mezőgazdasági biztosításfajták, casco biztosítás, a különböző kötelező biztosítások) éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófakárok, elemi csapások esetére azonban ezek a tradicionális jogintézmények, egyébként nagyon fontos, nagy súlyú jogintézmények, nem bizonyultak elegendőnek. Ezért vált szükségessé, mintegy ezeket kiegészítendő, a Katasztrófavédelmi Alap létrehozása.

A 2004-es beszámoló rögzíti, hogy az özönvízszerű esőzések nyomán sárlavinák, földcsuszamlások okoztak súlyos károkat, löszfalomlás történt, vasúti és közúti veszélyes szállítmányok robbanása vagy tüzesete, esetleg súlyos közlekedési balesete okán ugyanilyen súlyos katasztrófák következtek be, amelyek mind emberéletben, mind dologi javakban súlyos károkat okoztak. A klímaváltozás egy külön nyomós ok, amely előrevetíti hasonló súlyos környezeti katasztrófák veszélyét, és ez az alap alkalmasnak tűnik az ebből eredő károk legalább részleges, utólagos kezelésére, de finanszírozhat megelőző intézkedéseket is.” A téma fontosságára való tekintettel az országgyűlési biztos továbbra is kiemelt figyelemmel kíséri javaslatának fogadtatását, és szorgalmazza annak mielőbbi megvalósítását.

Az állampolgári jogok biztosának általános helyettese által vizsgált *perkátai eset*<sup>16</sup> jól érzékeltette az általános és átfogó szabályozás fontosságát. Itt ugyanis a kárenyhítés elbírálásával összefüggő önkormányzati rendelet alkalmazása okozott visszásságot. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a perkátai önkormányzat a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő el-

<sup>14</sup>Lásd 243/2004. (VIII. 21.) Korm. rendelet és 259/2004. (IX. 16.) Korm. rendelet

<sup>15</sup>Lásd 217/2004. (VII. 19.) Korm. rendelet

<sup>16</sup>OBH 5041/2003

bírálásának és a határozat indokolásának elmulasztásával okozott visszásságot. A panaszos család ingatlana az 1999-es belvív- és viharok, esőzések következtében lakhatatlanná vált. Ingatlanuk után az állam által biztosított központi kárenyhítésből család nem részesülhetett. A határozat helyett az ügyben egy megállapodás született, amely azonban az önkormányzati hatósági ügyben a határozatot nem pótolja. A panaszos házaspár lakhatása egy ideiglenes jelleggel bérbe adott lakással és a 400 ezer forint összegű támogatással – az önkormányzat álláspontja szerint – megoldódott, melyet azonban a panaszos házaspár az eltelt évek ellenére – a tulajdonhoz való joguk védelme és az állami kárenyhítési akarat érvényesülése szempontjából – a mai napig nem tudott elfogadni.

A Fejér Megyei Védelmi Bizottság az önkormányzat részére a községben lévő két elemi károsult (két ingatlan) azonnali elhelyezésére 4 270 000 Ft-ot biztosított. Az általános helyettes közölte a polgármesterrel, hogy álláspontja szerint ez az a kritikus pont, amelyre a jelentésben is rámutatott, kifejezve aggályait a választott megoldásra. Az önkormányzat a támogatásból önkormányzati lakást biztosított, és ezzel a mai napig fennálló szakadatlan panaszáradatot indított el. A panaszos házaspár tönkrement ingatlanának építési telke, annak mély fekvése miatt nehezen vagy egyáltalán nem mobilizálható, így maradt a 400 ezer forint összegű támogatás, amelyből ma építkezés nem kezdhető, el, ingatlan nem vásárolható.

A kezdeményezésre adott önkormányzati választ, intézkedést a biztos általános helyettese nem tudta elfogadni. A család számára ugyanis szinte megoldhatatlan feladat volt a jövedelmükhöz képest vállalt kölcsön törlesztése, és a fennmaradó összegből a három iskolás gyermek nevelése, taníttatása, a rezsi fizetése, végső soron a család fenntartása. Leszögezte, hogy az állami támogatásból egyszer kellett volna a családon segíteni, de semmiképpen nem az önkormányzat által választott és a vizsgálat során kifogásolt módon, mert ez egy olyan végeláthatatlan helyzetet generált, mely a folyamatos önkormányzati gondoskodás nélkül elképzelhetetlen.

Hosszú levelezés és előkészületek után 2005-ben, három év elteltével kormányhatározat rendelte el a Nemzeti Katasztrófavédelmi Alap létrehozása feltételeinek megvizsgálását.<sup>17</sup> Az Alap létrehozását azonban sem a szaktárcák, sem pedig az Országgyűlés szakbizottságai nem támogatták. Maga a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium azzal értett egyet, hogy költségvetésből elkülönített alapból kell megoldani a problémát.

2006 tavaszán Magyarország folyóin sajnos ismét rendkívüli árvízhelyzet alakult ki, emellett pedig ráadásul az ország egyes területein az év első hónapjaiban jelentős belvív keletkezett: az árvíz- és belvízkárok több mint tízezer lakóingatlant érintettek, ám csak egyharmaduk rendelkezett érvényes biztosítással, 7640 ingatlan egyáltalán nem. A károk enyhítéséről ismételten

<sup>17</sup>Lásd 1048/2005. (V. 19.) Korm. határozat 3. pont



kormányrendelet rendelkezett.<sup>18</sup> Az árvíz- és belvíz, valamint csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatban 2006 folyamán 30 panaszos fordult a biztoshoz.

A biztos szerint a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap működését szabályozó törvény, amely azonban nem váltotta be a várt tömeges öngondoskodáshoz fűzött pénzügyi kormányzati reményeket. Nyilvánvalóvá vált az is, hogy a kárenyhítés, a kezdeti időkben alkalmazott kormányhatározatok útján már nem kezelhető, ezért a biztosok többszöri kezdeményezésére 2006-tól már kormányrendeleti szinten szabályozottak a támogatásához jutás feltételei.

Az országgyűlési biztos 2006-ban egy árvízkárosult panaszát is vizsgálta, amely szerint a hatályos kormányrendelet alapján csak úgy kaphat kárenyhítést, hogy ingatlanára tíz évre szóló jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeznek be. A biztos álláspontja szerint a káresemények kapcsán adódhat olyan eset, amikor több millió forint összegű támogatást kaphat egy károsult. Ezt alapul véve a tízéves jelzálog és a további tilalom esetleg arányosnak, elfogadhatónak látszik, és az érintett ingatlantulajdonos károsult által sem kifogásolható megoldás. Alacsonyabb összegű, például néhány százezer forintos támogatások esetében azonban komolyan felmerül az aránytalanság kérdése.

A biztos rámutatott: a vizsgált ügyekben, különösen az alacsonyabb összegű támogatáshoz párosuló, tíz évre szóló jelzálog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom ingatlan-nyilvántartási bejegyzése esetén differenciálásról, arányosságról és más jelentős védett érdekről nem beszélhetünk. Sokan a számukra aránytalan megterhelés miatt, a támogatásról is kénytelenek lemondani. Nagy részük idősebb ember, akik nem kívánják eddigi tehermentes ingatlanukat ezzel a bejegyzéssel megterhelni, és családtagjaikra azt örökül hagyni. A biztos álláspontja szerint a kormányrendelet alapján hozott differenciálatlan, a korlátozás célját és indokát sem tükröző önkormányzati döntések visszásságot okoztak.

Az ombudsman felkérte fel az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az árvíz- és belvízkárok enyhítéséről szóló kormányrendelet módosítását oly módon, hogy feleljen meg a tulajdonjogot érintő korlátozás alkotmányos követelményeinek. Javasolta, hogy gondoskodjanak továbbá arról, hogy a támogatásokat megállapító és folyósító önkormányzatok eljárásában a támogatás összegének megállapítása és a korlátozásokat jelentő döntések elkülönüljenek, és a korlátozások vonatkozásában a földhivatali bejegyzésekről az önkormányzatok csak a jogszabály-módosítást követően intézkedjenek. A miniszter azonban nem tartotta indokoltnak a jogszabály módosítását, a differenciálást is csak a jövőre nézve, egy új jogszabályban véli elképzelhetőnek. A biztos viszontválaszában jelezte: tekintettel arra, hogy a most hatályos jogszabály alkotmányos visszásságot okoz, módosítási

<sup>18</sup>Lásd 155/2006. (VII. 26.) Korm. rendelet

javaslatával közvetlenül a kormányhoz fordult.<sup>19</sup> A folyamatos szakmai egyeztetés eredményeként a 2006-ra vonatkozó zárszámadási törvény rendelkezett a korábban bejegyzett jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom törléséről.

A 2007-ben a panaszok vizsgálatán túl az országgyűlési biztos kiemelten foglalkozott a 2006. évi, tizenegyezer károsultat érintő árvíz- és belvízkárok támogatásával kapcsolatos ajánlásának, intézkedésének teljesítésével, és az önkormányzati és területfejlesztési miniszternél folyamatosan sürgette a javasolt jogszabály-módosítást. Megállapította, hogy a 2006-os kormányrendelet alapján hozott önkormányzati döntések – az egységesen fennálló, differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát sem tükröző szabályozással a magántulajdon vonatkozásában – a jobbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak. Az ombudsman szerint az igazgatási apparátus által egységesen uralt, az állami közhatalomnak szinte kizárólagosan alárendelt, a tulajdon funkciói és jogosultjai szerint nem különböztethető, aránytalan és szükségtelen korlátozásokat is magában foglaló jogi szabályozás alkotmányellenes.

### *3. Védekezés és megelőzés váratlan természeti katasztrófahelyzet esetén*

A 2006. augusztus 20-i tűzijáték nézőit szabadban érő vihar következtében több haláleset és mintegy ötszáz főt érintő különböző fokú sérüléssel járó baleset történt. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság gyanúja miatt hivatalból indítottak vizsgálatot.<sup>20</sup> A biztosok már kezdetben leszögezték, hogy a vizsgálatuk kizárólag arra terjedt ki, hogy a hatályos magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e megfelelően eleget tenni az alkotmányos életvédelmi kötelezettségnek. Így nem volt céljuk sem az egyes személyi felelősségek feltárása és megállapítása, sem pedig az egyes károsultak alanyi jogsérelmeinek és esetleges kártérítési igényeinek elbírálása.

A Miniszterelnöki Hivatal a 2006. augusztus 20-i állami ünnep központi rendezvényeinek megszervezését és lebonyolítását gazdasági társaság közreműködésével végezte el. A vállalkozással megkötött vállalkozási szerződésben előírták, hogy a vállalkozó köteles biztonsági és egészségügyi tervet készíteni és a rendezvényen az egészségügyi ellátást és a rendezvény résztvevőinek biztonságát megszervezni és biztosítani. Érdemi biztonsági terv azonban nem készült, mivel csak hét mentőautó készenlétben állásáról, a parkolási tilalom ellenőrzéséről és egyes rendezvényelemek őrzéséről rendelkeztek.

A vizsgálat során az ombudsmanok a rendezvény szervezésében és biztosításában részt vevő állami szervek tevékenységét elemezve több megállapí-

<sup>19</sup> OBH 3943/2006

<sup>20</sup> OBH 3969/2006

tást is tettek. A jelentés rögzítette, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság a korábbi tapasztalatok alapján készült fel a tűzijáték végrehajtásával kapcsolatban esetlegesen előforduló rendkívüli eseményekre, de a rendkívüli időjárási helyzet bekövetkezésével nem számolt. A polgári célú pirotechnikai tevékenységek felügyeletéről szóló kormányrendelet kimondja, hogy az életet, testi épséget, egészséget, illetve a vagyónbiztonságot sértő vagy veszélyeztető pirotechnikai tevékenység megkezdését, folytatását a rendőrség megtiltja. A Pirotechnikai Biztonsági Szabályzat előírja, hogy erős szélben a pirotechnikai termékek felhasználásának lebonyolítását el kell halasztani, amennyiben elkezdték, úgy a felelős pirotechnikusnak le kell állítania a működtetést.

A vizsgálat során megállapítható, hogy a rendőrség volt az egyetlen hatóság, amelyhez a közeledő viharról szóló információk még a vihar kitörése előtt eljutottak, így a közveszélyre tekintettel a rendezvény elhalasztására vagy leállítására – jogszabályban rögzített, konkrét felhatalmazás nélkül is – meg kellett volna tennie a szükséges intézkedéseket.

A vizsgálat során világossá vált, hogy az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) a tudomány és a technika jelenlegi állása szerint az előrejelzés terén a ténylegesen szolgáltatott adatoknál lényegesen pontosabbat, és jelentősen korábbi időpontban nem adhatott volna. Az információk eljuttatásán túl, annak tudatosulásának ellenőrzése azonban elmaradt: ezt jogszabály nem is írta elő, így elmulasztásának következménye a munkáját végző alkalmazott számára nem is volt előre látható. Fény derült arra is, hogy a tűzijáték szervezői az OMSZ-től évek óta nem kérnek „meteorológiai biztosítást”, ami önmagában bizonyítja a megelőzésre, elhárításra való felkészülés elégtelenségét. Az OMSZ jogi státusát szabályozó jogszabályok emellett nem biztosítanak megfelelő hatáskört a szolgálat számára a meteorológiai katasztrófavédelemben, amelyeknek a felismerésére és előrejelzésére a kellő szakmai feltételekkel kizárólagosan rendelkeznek.

A biztosok szerint a tömegrendezvények szervezőitől is elvárható, hogy figyelemmel kísérjék a rendezvényt és a résztvevőket veszélyeztethető jelenségekről, így az időjárási körülményekről, tájékozódjanak. Ez a kötelezettség kiterjed arra az esetre is, ha a kapott tájékoztatás esetleg túl általános, ezért azt konkretizálni kell. A részletes tájékozódás alapján megelőző intézkedések tehetőek, a védekezés és az elhárítás is szervezettebb lehet. A biztosok szerint a katasztrófavédelemben részt vevő szervek és szervezetek működését számos törvény és rendelet szabályozza, de az „ezernyi paragrafus” egyikében sincs konkrét válasz. Arra az egyébként egyszerű kérdésre, hogy egy tömegrendezvényen az emberi életet veszélyeztető, közeledő meteorológiai katasztrófavédelemben, ki jogosult és köteles azonnali hatályú megelőző intézkedéseket tenni. Súlyos hiányosság továbbá, hogy a katasztrófavédelemi szervek a meteorológiai veszélyhelyzet késedelmes észlelése után az információ továbbításán túl, megelőző intézkedésre, riasztásra vagy a helyszín gyors elhagyására való felszólításra konkrét felhatalmazás hiányában nem is lettek volna jogosultak.

A főpolgármestertől kapott válasz és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium jelentése egyaránt kitér arra, hogy a lakosság különböző katasztrófhelyzetekre történő felkészítése nem elégséges, a lakosság alultájékozott a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges lakossági viselkedési formák tekintetében. A riasztási láncban szereplő négy-öt áttétel, valamint az egyes szintek nem folyamatos működése, utólagos összehívása megnehezíti, hogy a katasztrófa veszélyének, illetve bekövetkeztének jelzése utána a lehető leggyorsabban kerülhessen sor az érdemi intézkedések megtételére.

A jelentés kitér arra is, hogy a Mentőszolgálat a rendezvényt 12 mentőegységgel biztosította. A tevékenységüket szabályozó rendelet szerint azonban 100 ezer főt meghaladó rendezvény esetén 50 ezer főnként további egy-egy rohamkocsi szükséges, ami a becsült másfél millió nézőre vetítve legalább 30 mentőkocsi kirendelését indokolta volna. A rendezvényen tehát nem volt az előírásnak megfelelő számú a mozgóőrség. Részben, mert alábecsülték a résztvevők számát, illetve a rendeletben előírt követelmény nem volt betartható. Az Irányító Csoport a katasztrófa bekövetkeztét követően nyomban intézkedett, és így 40 betegszállító egység vett részt a sérültek ellátásában. A szaktárca az eset tanulságait értékelve elkészítette a mozgóőrségre vonatkozó szabályok módosítását.

A tűzijáték lebonyolításával kapcsolatban a biztosok megállapították, hogy nem vizsgálhatják a gazdasági társaságok tevékenységét, így a tűzijáték szervezését és lebonyolítását végző fővállalkozó és alvállalkozók teljesítését sem. Mindez a velük szerződő állami szervek feladata. A tömegrendezvény állami szerv megrendelője az őt terhelő alkotmányos életvédelmi kötelezettség teljesítését azonban nem háríthatja el azzal, hogy a résztvevők végzését – magánjogi szerződések keretében – gazdasági társaságokra bízza. Ennek során mint megrendelő szerződő félnek elsőrendű kötelezettsége az, hogy az őt terhelő életvédelmi kötelezettségeket érvényesítse már a szerződő partner kiválasztása, majd teljesítésének ellenőrzése során. A megrendelőnek kellett volna biztosítania a lebonyolításban közreműködő társaságok és az állami szervek közötti folyamatos kapcsolattartást és együttműködést is. Mindez eleve feltételezi, hogy a megrendelő csak az érintett állami szervek felettes szerve lehet, mint jelen esetben a MEH.

A vihar közeledése a tűzijáték megkezdése előtt pár perccel már szabad szemmel is látható volt. A tűzijáték összehangolásáért és lebonyolításáért felelős kft. ügyvezetője a kormányzati vizsgálat szerint azt nyilatkozta, hogy saját időjárásinformációikon kívül, az időjárás-katasztrófával kapcsolatos információt, figyelmeztetést nem kaptak. A tűzijáték elhalasztását, felfüggesztését tőlük senki sem kérte, illetve ilyen utasítást nem kaptak, pedig a tűzijáték leállítására technikai szempontból bármikor sor kerülhetett volna.

A jelentésben a biztosok rögzítik, hogy a tömegrendezvények biztosításának korábbi intenzív formája 1990 után számos jogszabály megváltozása és

a belbiztonsági szervezetek tevékenységének módosulása miatt lényegesen csökkent. Egyidejűleg a lakosság felkészítése az esetleges katasztrófákra elmaradt, holott a terrorizmus veszélyének fokozódása és a rendkívüli időjárási jelenségek bekövetkeztének gyakorisága ezt egyre indokoltabbá tette.

A Magyar Tudományos Akadémia irányításával, a globális éghajlatváltozás gazdasági és társadalmi hatásainak elemzésével foglalkozó VAHAVA projekt már több ízben tett javaslatot egy városi vihar-előrejelző rendszer kiépítésére, amelyben a város jól látható pontjain elhelyezett viharjelző lámpák működésével kellő időben informálná az állampolgárokat a közelgő viharról és egyéb veszélyekről. A nemzetközi példák sora bizonyítja, hogy a legsúlyosabb katasztrófa is kevesebb áldozattal jár, ha az ilyen esetekben követendő magatartásra mind az erre hivatott állami szerveket, ezek személyi állományát és vezetőit, mind a lakosságot megfelelően felkészítik. A felkészítés legfontosabb szempontjai ugyan hazánkban is elérhetőek az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, de az nem kapta meg sem az indokolt médiafigyelmet, sem a kellő társadalmi nyilvánosságot.

Az ünnepségek megszervezése, ezen belül a szerződés megkötése, ezek tartalmának pontos és részletes meghatározása, illetve mindezek ellenőrzése során a kormány nevében eljáró MEH nem teljesítette objektív életvédelmi kötelezettségét. Valamennyi érintett szerv bizonytalan volt teendőiben, döntési jogosultságában, így ebből következően nem volt egyértelműen tisztázva a felelősség viselése sem. A biztosok szerint a jogszabály-módosítások során arra kell figyelemmel lenni, hogy a döntési jogot nem szabad sem túlságosan alacsony szinten, sem túl magasan megállapítani, továbbá hogy a felelősség nem osztható meg.

A milliós tömeggel összefüggő kockázatokat a viharkatasztrófa előtt senki sem vizsgálta, nem készült erre vonatkozó elemzés, a riasztási láncban szereplő áttételek jelentősen meghosszabbítják a beavatkozás idejét. A jelentés szerint a tűzijáték nézői a lakosságfelkészítés hiányosságai miatt nem az ilyen helyzetekben követendő magatartást tanúsították. A tömeg mozgásából alaposan lehet következtetni arra, hogy a tömegnek irányítás nélkül fogalma sem volt például arról, hogy az orkán erejű szélben nagy valószínűséggel éppen az alsó rakparton voltak a legnagyobb biztonságban. A vizsgálat egyik tapasztalata, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesíthette volna alapjogvédelmi kötelezettségét. A magyar szabályozás nem domborítja ki az önvédelmet és önmentést, illetve az érintett állampolgárok saját személyes felelősségét sem.

Az ombudsmani jelentésben megállapítottak szerint a lefolytatott kormányzati vizsgálat nem tárta fel, hogy kinek lett volna – a több megnevezett lehetséges személy közül – érdemi lehetősége az augusztus 20-án tragédiával végződött rendezvény menetébe beavatkozni, továbbá arra sem találta meg a választ, hogy miért maradt el a várakozó tömeg figyelmeztetése és a közvilágítás visszakapcsolása. Megmaradt annak megállapításánál, hogy minden mulasztás elsőrendű oka az volt, hogy a Katasztrófavédelmi Főigazgatóságnál

egy ügyeletes tűzoltó érthetetlen okból nem tulajdonított jelentőséget az erre a célra létrehozott riasztási rendszeren beérkezett riasztásnak.

A biztosok mindezek alapján megállapították, hogy az orkán erejű vihar katasztrófális következményeit – a közel félezer sérültet és 5 halálos áldozatot is követelő tragédiát – a későn kapott információk alapján már sem a rendőrség, sem pedig a szervezők – akár együttesen – nem akadályozhatták volna meg teljes mértékben. Ugyanakkor, ha a rendelkezésre álló eszközökkel értesítik a helyszínen tartózkodókat, vagy azok kimenekítése megkezdődött volna, úgy a rendkívül súlyos következményeket is mérsékelhették volna.

A tűzijáték lebonyolításában részt vevő szervek mulasztásai, működésük összehangolatlansága következtében kialakult helyzet alapjoggal összefüggő visszásságot okozott, ezek jövőbeli megelőzése érdekében felkérték a Miniszterelnöki Hivatalt vezető minisztert, az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy a feltárt visszásságok orvoslására tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

Javasolták az Országos Meteorológiai Szolgálat működésének törvényben történő szabályozását, a tudományos kutatások eredményeinek gyakorlati hasznosítását, a túlszabályozás megszüntetését, és az augusztus 20-i tűzijáték szükségességének, mértékének és helyszíneinek átgondolását elsősorban az életvédelmi kötelezettség szempontjából. Felkérték a Fővárosi Közgyűlést, hogy gondolja újra a Fővárosi Védelmi Bizottság feladatait és működését meghatározó szabályokat, és gondoskodjon a védelmi felkészítés végrehajtására. Az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek pedig javasolták, hogy adja ki az Országos Katasztrófavédelmi Szabályzat részletes szabályairól szóló miniszteri rendeletet.

Az érintett állami szervektől az ajánlásra adott válaszok eltérő mértékben ismerték el a jelentésben megfogalmazottakat és a biztosok kezdeményezéseit. Az OMSZ egyetértően támogatta a szolgálat működésének törvényben történő szabályozására tett biztosi javaslatot. Ezzel azonban az OKF nem értett egyet. A rendőri szervek továbbra is fenntartották azt az álláspontjukat, hogy a rövid időre tekintettel mindent megtettek, amire lehetőségük volt. A Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter jelezte, hogy álláspontja szerint a jelentésben megfogalmazott észrevételek és a javasolt intézkedések többsége megegyezik a kormányzati szervek megállapításaival, a tervezett, részben már megvalósult intézkedéseikkel.

#### *4. A legújabb fejlemények, a 2010-es év átfogó ombudsmani vizsgálatai*

*Egy még 2009-ben indított átfogó vizsgálat során tekintettem át az árterületre történő építkezés kérdéskörét (a hatósági engedélyezési rendszerét), a védelmi bizottságok tagjainak, különösen pedig a polgármestereknek a katasztrófavédelmi feladatokhoz szükséges felkészítését, képzését, valamint a katasztrófavédelmi feladatokat szabályozó joganyag áttekinthetőségét, egységességét, ezzel párhuzamosan a védekezést esetlegesen indokolatlanul nehezítő, bonyolító jogi akadályokat.*



Bár az eljárás megkezdésére kifejezetten a 2009. évi árvíz- és belvízhelyzettel kapcsolatos jelzések indították a biztost, annak során kiemelt figyelmet fordított a 2010 tavaszán (április-májusban) lehullott rendkívüli csapadékmennyiség miatt kialakult szélsőséges árvízi helyzet kezelése jogi kereteinek vizsgálatára.

A vizsgálat ugyanakkor kizárólag arra terjedt ki, hogy a hatályos magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e eleget tenni az alkotmányos életvédelmi kötelezettségnek. Nem volt – és nem is lehetett – célja az esetleges személyi felelőségek feltárása és megállapítása vagy az egyes károsultak alanyi jogsérelmeinek és esetleges kártérítési igényeinek elbírálása. Az előbbi munkajogi, az utóbbi polgári jogi kérdés, az esetleges ilyen jogviták pedig kizárólag bírósági útra tartoznak. Ezzel összhangban az ombudsmani vizsgálat kizárólag az alkotmányos jogvédelem céljait szolgálja, az Alkotmány rendelkezései és azok Alkotmánybíróság általi értelmezése alapján.

A 2010. június 28-án kiadott jelentés<sup>21</sup> kiemeli, hogy „az általánosan elfogadott szakmai álláspont 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). E jelenségek keretében az eddigi vízügyi tapasztalatokat és felkészülést meghaladó mértékű áradások is rendszeres előfordulnak”.<sup>22</sup>

A 2009-es, valamint a 2010. májusi árvizek elleni védekezés tanulságai kapcsán a jelentés leszögezi, hogy az árvízi és belvízi katasztrófák esetén a védekezésnek nem lehet anyagi akadálya, a megelőzéssel azonban hosszabb távon a védekezésre fordítandó összeg is csökkenthető. A kiindulópont, hogy átfogó, a megváltozott időjárási viszonyokhoz illeszkedő árvíz és belvíz elleni védekezési koncepcióra, valamint a védműrendszer kiépítésére van szükség. Az új koncepciót támogathatná a védekezéssel kapcsolatos joganyag egységesítése és kiegészítése, védelmi kézikönyvek kiadása, azok tartalmának folyamatos aktualizálása, valamint a szakmai képzések és gyakorlatok, amelyekbe a veszélyeztetett területeken be kellene vonni a lakosságot. A jelentés kiemeli, hogy a tájékoztatás a katasztrófavédelmi szervek kötelezettsége: a közérthetőség érdekében ugyanazt a terminológiát kellene használni, amit a lakosság az időjárás-jelentésekben már megismert és megszokott.

Felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az egyszerűsítés, egységesítés és egyértelműsítés érdekében vizsgálja felül az árvízi és belvízi katasztrófák kezelésével, elhárításával és megelőzésével, a vizek kártéte-

<sup>21</sup> AJB 3157/2010

<sup>22</sup> DR. PAPP ANTAL: *A klímaváltozás katasztrófavédelmi feladataival összefüggő gazdaságossági, hatékonysági, műszaki fejlesztési vizsgálatok.* (<http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan176.pdf>) 1–2. o.

lei elleni védekezéssel összefüggő komplex joganyagot. Vizsgálja meg azt is, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben a kötelező önkormányzati feladatok körébe sorolható-e a települések vízkár-elhárítási terveinek elkészítése. Tekintsék át, hogy a jogszabályok megfelelően rendezik-e a katasztrófa sújtotta területté nyilvánítás feltételeit. Vizsgálják felül az ártéri ingatlanokra vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezés jogi szabályozását, az eljáró építésügyi és vízügyi hatóságok gyakorlatát és azt, miként módon gyorsítható fel és vihető végig a nagyvízi meder, tehát az ártér kijelölési és ingatlan-nyilvántartási eljárása, a nagyvízi mederkezelési tervek elkészítése.

Kértem azt is, hogy térjenek ki arra is, hogy jogosultak lehetnek-e kártalanításra azok a tulajdonosok, akiknek ingatlanjai az új kijelölés alapján ártérivé minősülnek át. Dolgozzanak ki átfogó koncepciót a települések vezetői és a lakosság – legfőképpen a veszélyeztetett területeken élők – katasztrófavédelmi tájékoztatására, képzésére, felkészítésére. A biztos a vidékfejlesztési minisztert arra is felkérte, fontolja meg egy átfogó, árvíz és belvíz elleni védekezési koncepció kidolgozásának kezdeményezését.



### 3. Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófhelyzetek kezelésével összefüggésben\*

#### 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 projekt módszer 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 teszi e terület szisztematikus áttekintését.

#### 2. 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.<sup>23</sup> Egyes jelentések foglalkoznak még az egyenlő bánásmód követelményének, illetve a katasztrófasegélyezés területén a szociális biztonsághoz való jog érvényesülésével.<sup>24</sup>

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

\* DR. FARKAS ZSUZSANNA, jogi főreferens (AJBH)

<sup>23</sup> Lásd például: OBH 1083/2002. és OBH 5430/2001. számú jelentés

<sup>24</sup> OBH 5041/2003. és AJB-4452/2010. számú jelentés

## 2.1. Az állam intézményvédelmi kötelezettsége

Az Alkotmány<sup>25</sup> 8. § (1) bekezdése kimondta, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.<sup>26</sup>

Az Alkotmánybíróság e védelmi kötelezettségből levezette, hogy az államnak aktív védelmi kötelezettsége is van az alapvető jogok biztosítása terén klasszikusnak nevezhető alkotmányi tartalom, a tartózkodási kötelezettség mellett.<sup>27</sup> 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.

Mindez 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 fenntartsa egy intézményrendszert. Az intézményrendszer alatt kell érteni elsősorban az azonos élethelyzetre vonatkozó normatív rendelkezések megalkotását, másodsorban azt a szervezetrendszert, amelyet ezek a rendelkezések létrehozhatnak.<sup>28</sup>

## 2.2. Az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége

Az Alkotmánybíróságnak az állam tevőleges kötelezettségére vonatkozó felfogása az abortusz alkotmányosságáról rendelkező határozatában rajzolódik ki.<sup>29</sup>

Eszerint az Alkotmány 54. § (1) bekezdése egyrészt „minden ember” számára garantálta az élethez való alanyi jogot, másrészt – az Alkotmány 8. §

<sup>25</sup> 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, Vö. GÁRDOS-OROSZ 2009, 407. o.

<sup>28</sup> GÁRDOS-OROSZ 2009, 408. o.

<sup>29</sup> 64/1991. (XII.17.) AB határozat

(1) bekezdésével összhangban – „az állam elsődrendű kötelességévé” tette 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 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 gondoskodjék, 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 jövőbeni generációk létfeltételeinek biztosítására. Ez a kötelezettség – ellentétben az élethez való alanyi joggal – nem abszolút, ezért lehetséges, hogy vele szemben más jogokat mérlegeljenek.

Az Alkotmány 54. §-ából fakadt 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 kötelezettségeket. 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 önálló 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.<sup>30</sup>

Egyértelműen megállapítható tehát a fent kifejtett alkotmánybírósági érvelésnek megfelelően, hogy az állam köteles a különböző katasztrófák, kárese-

<sup>30</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

mények 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.

### **3. A katasztrófavédelmi helyzetekkel összefüggő ombudsmani vizsgálatok megállapításai**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az árvizek és belvizek elleni védekezés kérdésköréből kiindulva vizsgálta először a katasztrófavédelmet alapjogi szempontból.

Az ombudsman vizsgálatai során az állam intézményi alapjogvédelmi kötelességéből kiindulva azt vizsgálta, hogy a katasztrófavédelemmel összefüggő jogintézmények, a létrehozott katasztrófavédelmi közigazgatási szervezetek útján az állam kielégítően teljesíti-e kötelezettségeit. Az ombudsman általános jelleggel megállapította – a vizsgálatai idején hatályban lévő joganyagot figyelembe véve –, hogy a katasztrófavédelmi helyzetek 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 katasztrófavédelmi helyzetek kezelésére vonatkozó joganyagra vonatkozóan. 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 rendelet(ek)ekel.

Az ombudsmani jelentések utaltak arra is, hogy a katasztrófavédelem esetén egy igen összetett irányítási rendszer működik, amely többszörösen szabályozott. A kapcsolat az egyes szintek és szakterületek között ugyan részben szabályozott, azonban mindez nem minden tekintetben segíti elő a jogalkalmazás gyors és hatékony voltát, amely ilyen esetben elengedhetetlen. Kérdéses, hogy a polgármesterek és szakmai apparátusuk minden település esetében 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 2006. augusztus 20-i tűzijáték során bekövetkezett halálesetek ügyében



## 5. Összegzés

Az ismertetettekből jól látható, hogy az állam intézményes életvédelmi kötelezettségének Alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányos doktrínájára támaszkodva a biztos proaktív fellépése a katasztrófavédelem területén is eredményes. Az eddig megfogalmazott ombudsmani ajánlásokat is figyelembe vette a jogalkotó végül az új katasztrófavédelmi koncepció és az ezen alapuló új katasztrófavédelmi törvény, valamint a végrehajtási jogszabályok kidolgozása során, a katasztrófavédelem kezeléséhez szükséges pénzügyi források biztosítására pedig új megoldások kialakítására tettek kísérletet (így például bevezette a jogalkotó a katasztrófavédelmi hozzájárulást).

Természetesen az elmúlt évtizedben bekövetkezett rendkívüli természeti és ipari katasztrófák sora önmagában megkövetelte a jogi szabályozás felülvizsgálatát, azonban az egyes problémákat, alkotmányos visszásságot okozó szabályozási megoldásokat és a rájuk épülő jogalkalmazói gyakorlatokat a biztos vizsgálatai segítettek feltárni.

A jogalkotó végül elfogadta a biztos jelentésekben és beszámolóikban több alkalommal kezdeményezett egységes keretjogszabályt a bekövetkezett katasztrófák állami kezelésének, enyhítésének szabályozási alapelveiről, illetve az erre vonatkozó részletszabályokat tartalmazó állami koncepció jelenleg kidolgozás alatt áll.

Az új koncepció alapján kidolgozott új jogi szabályozás valódi próbája a jövőben a gyakorlat lesz. Sajnálatos módon természeti és ipari katasztrófák bekövetkezésére modern „kockázat”-társadalmunkban számítani kell, és egy-egy ilyen esemény alkalmával fog „vizsgázni” ez az új katasztrófavédelmi jogi szabályozás is, ekkor lehet majd leszűrni a gyakorlati tapasztalatokat. Most is meg kell említeni azonban, hogy a kb. 43 darab végrehajtási rendelettel „megtámogatott” katasztrófavédelmi jogi szabályozás ismét nagy kihívás elé fogja állítani a jogalkalmazót, hiszen egy összetett szabályozási rendszert kell áttekintenie, és a megfelelő, alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket kiválasztani, annak megfelelően eljárni. Remélhetőleg az összetett, többszintű jogi szabályozás nem fogja megnehezíteni a katasztrófák elleni hatékony védekezést a gyakorlatban.

## 4. Vizsgálati tapasztalatok

### 4.1. Katasztrófakár és állami kárenyhítés – ombudsmani nézőpontból\*

#### *Bevezető*

Jelen rövid írás két kérdést tárgyal, az első: milyen jogi alapja van a katasztrófakár bekövetkezése után az állam fellépésének, állami kárenyhítés nyújtásának, állami közreműködésnek a helyreállításban; a második: milyen alkotmányos alapelveknek kell megfelelnie az állam (annak szervei) eljárásának a kárenyhítés, a helyreállítás folyamatában.

E kérdések tárgyalásához szükséges alapvető fogalmi keretek ismertetésére is kitérek röviden a megfelelő helyeken. Az itt bemutatott logika szerint épült fel az AJB-3038/2011. számú magyar ombudsman által készített jelentés is, amelyet szem előtt tartottam mondandóm kifejtése során.

#### *A katasztrófakár fogalma*

A katasztrófakár fogalmát hiába keressük a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hatályos szövegében, szabatos és pontos definícióját nem fogjuk megtalálni. A katasztrófakár fogalma – nem véletlenül – a biztosítási jog területén alakult ki összefüggésben a katasztrófakockázatok 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 kategorizálhatók: *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 terroristatámadásig, ez utóbbi szándékos cselekmények körébe sorolt katasztrófák veszteségei nem képeztek meghatározó részt a katasztrófakárok között nemzetközi vonatkozásban. Ez az esemény bekerült a történelem legköltségesebb katasztrófaeseményei közé. Ezeknek a káreseményeknek a vonatkozásában általánosan elfogadott, hogy reparálásukhoz valamilyen mértékű kormányzati erőforrás bevonására is szükség van, a világ országaiban immáron külön költségvetési alapokat képeznek ilyen célokra.<sup>31</sup>

\* DR. JUHÁSZ ZOLTÁN, jogi főreferens (AJBH)



A 2012. január 1-jén hatályba lépő, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: új Kat.) 3. §-ának 5. pontja értelmében *katasztrófa*: „a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, 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.” A katasztrófavédelemről szóló korábbi, jelenleg hatályos törvény is ugyanígy határozta meg ezt a fogalmat: lásd a katasztrófa elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: régi Kat.) 3. § e) pontját.

Így katasztrófakáron az ilyen állapot vagy helyzet nyomán bekövetkezett károkat értjük. Azaz polgári jogilag az ilyen károkozó körülmény (helyzet vagy állapot) folytán a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést és az elmaradt vagyoni előnyt, továbbá azt a kárpótlást vagy költséget, amely a károsultat ért vagyoni és nem vagyoni hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges [Ptk. 355. § (4) bekezdés]. A bekövetkezett kár a polgári jog sajátos rendszerében meghatározott fogalommal bír: vagyoni, anyagi szempontból megfogalmazott. Az ilyen módon megközelített és kifejezett hátrány kiegyenlítése tulajdonképpen a kártérítés.

Kérdésként merül fel, hogy a természeti és az emberi tényezőkön alapuló katasztrófa miatt bekövetkezett károk kompenzálásában milyen és mekkora szerep illeti meg az államot, és – jogállami keretek között – mi képezi ennek jogi alapjait, továbbá hogyan illeszkedik ez a jogrendszer egészéhez, de különösen a magánjog rendszeréhez.

A következőkben katasztrófakáron az itt megadott fogalmat értem.

### *Felelősség, erkölcsi felelősség és a polgári jogi felelősség fejlődése*

A felelősség fogalma egy másik fogalommal áll szoros kapcsolatban, ez pedig a kötelezettség vagy kötelesség, ami egy normán alapul. Ez a norma lehet például jogi, erkölcsi vagy vallási szabály. A felelősséggel akkor találkozunk, ha valaki megszegi ezt a normát, elmulasztja ebből fakadó kötelességét. Ilyenkor az ehhez kapcsolt hátrányos következményekkel kerül szembe a szabálysze-

<sup>31</sup> DÉNES BEATRIX: „A katasztrófa kockázatok biztosításának kérdései – nemzetközi kitekintés.” *Biztosítási Szemle*, 2006. november–december, 2. o. <http://www.biztositas.hu/Hirek-Informaciok/Biztositasi-szemle/2006-november-december/A-katasztrofa-kockazatok-biztositasanak-kerdesei-Nemzetkozi-kitekintes.html> (2011. 04. 29.)

gő. Röviden tehát: akkor keletkezik felelősség, ha valamely kötelesség elmulasztása, megszegése miatti következményeket kell rendezni.<sup>32</sup> A felelősség intézménye általános, minden társadalomban ismert és használt kategória, mely a társadalmi élet legkülönbözőbb vonatkozásait érinti. A felelősség tulajdonképpen a társadalom védekezése a társadalmi érdekekkel ellentétes helyzetekkel, magatartásokkal szemben, és ennek keretében a társadalom ezekről olyan, rendszerint negatív értékelést fogalmaz meg, amely céljában és eredményében vagy a társadalomellenes magatartás megelőzését vagy a megsértett társadalmi érdekek jóvátételét célozza.<sup>33</sup> Természetesen különböztetni kell a különböző felelősségfajták között, így például az erkölcsi és a jogi felelősség elhatárolásának kérdése kiemelkedően lényeges.<sup>34</sup> A kezdetben diffúz módon együtt jelentkező normák és hozzájuk fűződő felelősségi rendszerek fokozatosan differenciálódtak az idők során, és ennek a folyamatnak az eredményeképpen alakult ki a jogi felelősség, azon belül a polgári jogi kártérítési felelősség. A polgári jogi felelősség körében az alapul fekvő norma tulajdonképpen az „alterum non laedere” szabálya, a másnak nem ártani parancsa.

Mi minősül a polgári jogi felelősség vezérlő elvének, milyen alapokon épül fel rendszere? MARTON GÉZA szerint a prevenció elve, az érdekelv, valamint két „segédelv”, mint a „túlnyomó érdek elve” és a kárfelosztás minősülnek a polgári jogi kártérítési felelősség alapelveinek.<sup>35</sup> Az 1945 utáni jogi szakirodalom döntően a prevenció elvének fontosságát hangsúlyozta, így például EÖRSI GYULA tankönyvében úgy vélte, hogy a polgári jogi kártérítési felelősségnek kettős rendeltetése van: megelőzés, prevenció; és másodsorban a jóvátétel, reparáció.<sup>36</sup>

A károsult szempontjából nyilván a kár megtérítése az elsődleges, míg társadalmi nézőpontból valóban a prevenció, illetve a kárelosztás gondolata tűnik kiemelkedően fontosnak. Valójában a bekövetkezett kár reparációja során mindhárom elv (vagy cél) szerepet játszik: a kár megtérítése szolgálja a károsult érdekét, de, hogy ezt milyen módon és mértékben teszi lehetővé a jog, azt befolyásolja a társadalmi érdek, a prevenció és a kárelosztás elve. Ugyanakkor az a tendencia, mely olyanokat is felelősséggel terhel, akiknek köznapi értelemben nincs köze a kárhoz (például objektív felelősség esetén), a jogi és az erkölcsi felelősség elválását okozhatja ezen a területen is, ami a jog hatékonyságának csökkenéséhez vezethet.<sup>37</sup> Mindezeket a tényezőket szem előtt kell tartani a polgári jogi kártérítési felelősség szabályozása során, és a megfelelő jogalkalmazás érdekében is.

<sup>32</sup>MARTON GÉZA: *A polgári jogi felelősség*. Budapest: TRIORG, 1992. 14. o.

<sup>33</sup>GELLÉRT GYÖRGY (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata*. Budapest: KJK, 2002. 1103. o.

<sup>34</sup>Gellért: uo.

<sup>35</sup>MARTON: i. m. 100–102. o.

<sup>36</sup>Eörsi Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész*. Budapest: Tankönyvkiadó, 1970. 208. o.

<sup>37</sup>Lásd részletesen H. L. A. HART: Felelősség. In: KROKOVAY ZSOLT (szerk.): *Felelősség*. Budapest: L'Harmattan, 2006. 51–70. o.

A polgári jogi kártérítési felelősség fejlődésének összefoglalásakor EÖRSI GYULA nézeteire utalhatunk, mely tulajdonképpen uralkodónak mondható napjainkban is.<sup>38</sup> Az ő négy lépcsőből álló áttekintő fejlődési sémája szerint a differenciálatlan társadalmi felelősségi rendből kifejlődik a jogi jellegű egyéni felelősség, ami azonban jogágilag még differenciálatlan, és nem ismeri a vétkesség elvét, a bosszúállás uralja, és az adott viszonyok keretei között korlátlan, azaz a tettehez és következményeihez hozzá nem mért felelősség. Ez a korlátlanság viszonylag hamar megszűnik, és lassan tért nyer benne a vétkességi gondolat. A második lépcsőben elválik egymástól a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség, a harmadikban pedig kialakul az általános civiljogi delictum, és bekövetkezik „a vétkesség majdnem egyeduralmának rövid epizódja.”<sup>39</sup> Végül a negyedik stációban, az objektív felelősség általánossá tételére irányuló program intermezzója után a társadalmi kárelosztás gondolata kerül előtérbe. A végső dilemma ebben a szakaszban Eörsi alapján az, hogy kire hárítsa a jog a kárt, illetve hogyan ossza el a jog a kárt a társadalomban?<sup>40</sup> Eörsi Gyula erre a negyedik szakaszra koncentrálna klasszikus összehasonlító polgári jogi alpművében, és széles körű nemzetközi áttekintés alapján tárgyalja ezt a fordulópontot, amit tulajdonképpen saját korával azonosít. A polgári jogi felelősség története tehát a társadalmi átalakulásokkal összefüggésben eljut addig a pontig, ahol előtérbe kerül a társadalmi kárelosztás gondolata, az a kérdés, hogy bizonyos jogi helyzetekben ki viselje a kárveszélyt. Ez a megállapítás korunkra is igaz, a jogi szabályozás tulajdonképpen a kárveszélyviselés szabályainak meghatározásával kártelepítést hajt végre, elosztja a kárt a társadalomban (gondoljunk a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás jogintézményére). A kártelepítés, kárelosztás megállapítása a jogrend feladata tulajdonképpen a katasztrófakárok vonatkozásában is.

#### *Katasztrófakár közjog és magánjog határán*

A kártelepítés kiindulópontját valójában a kárveszély viselésének alapvető szabálya adja meg, *mely szerint a tulajdonosnak kell viselnie azt a kárt, amelynek megtérítésére mást nem lehet kötelezni (casus nocet domino).*<sup>41</sup> Akkor lehetséges kötelezni mást a bekövetkezett kár viselésére, ha azt a jogellenesen okozott károkért való felelősség vagy a jogszerűen okozott károk esetében előírt kártalanítás körében a jogi szabályozás előírja, „azt más szerződés alapján átvállalta (biztosítás) vagy a megtérítésre a biztosításhoz hasonló alap terhére köteles.”<sup>42</sup>

<sup>38</sup> EÖRSI GYULA: *Összehasonlító polgári jog. Jogtípusok, jogcsoportok, a jogfejlődés útjai*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1975. 318–339. (Marton Géza ettől eltérő, objektív alapú fejlődésként írja le a polgári jogi kártérítési felelősség kialakulását és történelmi változásait. Lásd MARTON: i. m.)

<sup>39</sup> EÖRSI 1975, 318. o.

<sup>40</sup> EÖRSI 1975, 331. o.

<sup>41</sup> Ptk. 99. §

<sup>42</sup> MENYHÁRD ATTILA: *Dologi jog*. Budapest: Osiris, 2007. 175. o.

Katasztrófakár esetén is ez a kiindulópont. Azonban katasztrófakárok esetében több jogi helyzet is előfordulhat:

1. Természeti katasztrófa esetén az ilyen katasztrófakárokra kiterjedő biztosítási szerződésen alapuló jogviszony szerint kaphat kártérítést a károsult. (Vagyonbiztosítás alapján.)

2. Ipari katasztrófa esetén az érintett cég felelősségbiztosítása és/vagy erre a célra letett biztosítéka fedezetül szolgál a katasztrófa kár egészének vagy egy részének megtérítésére.

3. A védekezés során az állam (az állam szervei) vagy más védekezésben részt vevők által mások tulajdonában lévő dologban okozott kár veszélyhelyzetben okozott kárnak minősül [Ptk. 107. § (1)–(2) bekezdés], ennek megtérítésére külön jogszabályi rendelkezések is vonatkoznak [rég. Kat. 24. § (2) bekezdés c) pontja és (3) bekezdése, valamint 44. §-a, az új Kat. szintén tartalmazza ezeket a rendelkezéseket], de meg kell jegyezni, hogy elvileg a Ptk. 107. § (2) bekezdése alapján a tulajdonos a sükség helyzetbe került személytől kártalanítást, attól pedig, aki a sükség helyzet megszüntetése során indokolatlanul nagy kárt okozott, kártérítést követelhet. Valójában – állami védekezés esetén – az idézettek szerint biztosított az állami kártalanítás.

4. Megemlíthető, hogy a katasztrófák megelőzése érdekében végzett állami (az állam szervei által végzett) tevékenység során a tulajdonjog korlátozásával vagy teljes elvonásával (kisajátítás) okozott jogszerű kárt meg kell térítenie az államnak (kártalanítás) a speciális jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően.

5. Szintén megemlíthető: annak vizsgálata, hogy a közigazgatási szervek mulasztása vagy eljárása összefüggésbe hozható-e bekövetkezett katasztrófakárokkal, és így fennáll-e kártérítési felelősségük, a közigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó szabályok alapján dönthető el. Természetesen ebben az esetben is alkalmazandóak a polgári jogi kártérítési felelősség azon alapvető szabályai, amelyekről a Ptk. vagy más jogszabály speciális rendelkezései nem térnek el. E kérdéskörre itt nem térek ki.

Mindezek az elemek összefonódhatnak és variálódhatnak is. Az ezek szerint nem fedezett katasztrófakárok megtérítésére végül is az állam részéről kerülhet sor, az állam beavatkozása azonban közjogi alapon áll, hiszen tulajdonképpen természeti katasztrófa esetén vis maior eseményről beszélünk, míg ipari katasztrófa (vagy ember által előidézett egyéb katasztrófa) esetében pedig nem az állam a károkozó, így az államot nem lehetne magánjogilag kártérítésre kötelezni. A közjogi kötelezettséget speciális jogszabályi rendelkezések alapítják meg, ilyen például az új Kat. 3. § 6. pontja, amely szerint *katasztrófasegély*: a katasztrófák következményeinek felszámolása érdekében a katasztrófa károsító hatása által érintett területen az alapvető életfeltételeknek a központi költségvetésben létrehozott tartalékból történő biztosítása, ugyanígy szabályoz a régi Kat. 3. § h) pontja is.

Véleményem szerint alkotmányjogi (közjogi) szempontból az állam intéz-

ményes életvédelmi kötelezettségébe beletartozik az elemi lakhatási feltételek biztosítása katasztrófakár bekövetkezése esetében, tágabb összefüggésben szemlélve: az állam politikai és etikai kötelezettsége alapján vállal kárenyhítést és helyreállítást, amelynek közjogi alapjait speciális jogalkotással teremti meg, és amelynek alkotmányjogi alapozása lehet az állam intézményes életvédelmi kötelezettsége. Az állam mindenkori teherbíró képességétől azonban nem lehet eltekinteni, az intézményes életvédelmi kötelezettség viszont alanyi jogot nem alapít meg, és mértéke relatív.<sup>43</sup>

Emberek (állampolgárok) előre meg nem határozható nagyobb csoportját sújtó katasztrófakár esetében nem a gazdasági és társadalmi rend által funkcionálisan a társadalmi struktúrát kialakító folyamatokról van szó (kialakuló társadalmi különbségek), amelyek következtében létrejött rászoruló társadalmi csoportokról az állam a gazdasági és szociális jogok alkotmányos alapján szociális és egyéb állami ellátások biztosításával szociális és egészségügyi intézményein keresztül gondoskodik, hanem olyan szélsőséges helyzetről, amelyet az államnak kezelnie kell, mivel ennek kezelésére – változó mértékű – eszközökkel csak az állam rendelkezik. Ez még arra az estre is igaz lehet, amikor biztosítási jogviszony vagy emberi tényező által okozott katasztrófakár esetén klasszikus polgári jogi kártérítési felelősségi jogviszony alapján mód van a károsultak kárának bizonyos mértékű megtérülésére. A katasztrófakár lényege éppen az – ahogy erre a régi és új Kat. fogalom meghatározása is utal –, hogy olyan mértékű kár bekövetkezésére kerül sor, amelynek kezelése hagyományos biztosítási jogviszony és klasszikus polgári jogi kártérítési felelősségi jogviszony keretei között teljes egészében nem lehetséges. Ennek oka lehet a kár nagysága („elviselhetetlen” mértékű károsodás természeti, ipari és terror kár alkalmával is előállhat), amelyet sem a hagyományos biztosítási (vagyonbiztosítási és felelősségbiztosítási, továbbá társadalombiztosítási) jogviszony, sem a klasszikus polgári jogi felelősségi jogviszony nem „bír el”. Ugyancsak az állami fellépés szükségességét indokolhatja a károsultak nagy száma, a katasztrófával sújtott terület nagysága, a károsodás komplexitása (magán- és állami tulajdon érintettsége, természetes és jogi személy károsultak, közszolgáltatások sérülése stb.). Ilyenkor a kialakult helyzet rendezése nem bízható teljes egészében a tradicionális magánjogi jogviszonyokra. Az állam állandó és alkalmilag létrehozott intézmények *(erre a célra létrehozott és elkülönített állami alapok)* segítségével láthatja el ilyen irányú feladatát. Jellemzően a kialakult „kockázati társadalom” keretei között állandó, a katasztrófakárak rendezésére szolgáló állami alap fenntartása szükségesnek látszik.

Az állami kárenyhítés állami források felhasználásával azonban valóban

<sup>43</sup>Lásd ehhez: FARKAS ZSUZSANNA – JUHÁSZ ZOLTÁN: Az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége a katasztrófahelyzetek kezelésével összefüggésben az általános ombudsman katasztrófavédelmi projektjének tükrében. (Megjelenés alatt a Szegei Egyetem ÁJK tanulmánykötetében.) Továbbá: az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB és 28/1994. (V. 20.) AB határozata.

csak szubszidiárius alapon képzelhető el. Azaz a más forrásból, így biztosítási jellegű kifizetésekből (károsulti vagyonszociális, károkozói felelősségbiztosítás, károsulti társadalombiztosítási jogosultság), illetve az ingyenes juttatásokból (vissza nem térítendő adomány, támogatás) vagy a klasszikus polgári jogi felelősségen alapuló kártérítési igény érvényesítéséből megtérült káron felüli kár tekintetében. Amennyiben az állami kárenyhítést követően következnek be megtérülések ezekből a forrásokból, az az államot illeti az általa tett kárenyhítés mértékéig.

Az állam kármentesítési és kárenyhítési, továbbá kár-helyreállítási jogi kötelezettsége mindig speciális közjogi jogszabályi előírásból fakad. Kétségtelen tény ugyanis, ahogy erre már utaltam, hogy általános és minden esetre fennálló alkotmányjogi kötelezettsége nincs az államnak a katasztrófákárok bekövetkezése esetén történő kárenyhítés és kárhelyreállítást végzésére, sem arra, hogy teljes mértékben az eredeti állapotot állítsa helyre vagy a teljes kártérítés elvének megfelelő juttatást adjon.

Ki kell itt térnem az Alkotmánybíróság 962/D/2008. AB határozatára, melyben kimondta a testület, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése és az ingatlanokban bekövetkezett károsodás nem keletkeztetett kárenyhítési támogatásra való jogosultságot, ugyanis az Alkotmány egyetlen rendelkezéséből sem következik, hogy az egyén tulajdonában vis maior folytán keletkezett károk megtérítését az államnak át kellene vállalnia. A kárenyhítés pusztán méltányosságon és társadalmi szolidaritáson alapuló ex gratia juttatás a rászorultaknak abból a célból, hogy lakhatási feltételeik (a károsodott ingatlan helyreállítása, illetve kivételes esetben ingatlan vásárlása, építése révén) biztosítva legyenek, és „nincs senkinek joga arra, hogy egy ex gratia juttatás meghatározott formájában részesüljön” utal vissza az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatára.

Az Alkotmánybíróság 962/D/2008. AB határozatában kifejtett álláspontja szerint az Alkotmánynak a tulajdon védelmére vonatkozó rendelkezéséből nem vezethető le az ingatlanokat ár- vagy belvíz következtében ért károk enyhítésére vonatkozó állami kötelezettség. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy már több határozatában kifejtette: „az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben...” Ennek nem mond ellent a testület szerint az az elvárás, hogy az egyén a saját – illetve az eltartásáról gondoskodni köteles család – vagyonából szükségleteiről maga gondoskodjon. Így az Alkotmánybíróság szerint az sem következik az Alkotmányból, hogy az egyén tulajdonában vis maior folytán keletkezett károkat az állam köteles lenne megtéríteni. Kárenyhítési támogatásra – mint ex gratia juttatásra – való jogosultság az Alkotmány 13. §-ából nem fakad. A testület szerint a jogalkotó hatáskörébe tartozó kérdés tehát dönteni arról, hogy az ár- és belvíz miatt károsultaknak juttat-e támogatást, és az is, hogy milyen feltételekkel. E körben széles körű mérlegelési jog illeti meg; a szabályozás tartalmi korlátját az jelenti, hogy az esetleges nem



egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz az ne minősüljön önkényesnek. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotónak a támogatásban részesülők körét úgy kellett meghatározni, hogy a támogatás elérhesse valódi célját, amely nem más, mint az ár-, illetve belvíz miatt károsodott lakóingatlanokban életvitelszerűen lakó, rászoruló károsult tulajdonosok (haszonélvezők) lakhatási feltételeinek biztosítása.

Véleményem szerint azonban éppen az Alkotmánybíróság által kidolgozott állami intézményes életvédelmi kötelezettség doktrínája alapján fennáll az állam kötelezettsége arra, hogy katasztrófakárok bekövetkezése esetén (megfelelő szervein keresztül) megvizsgálja az állami fellépés szükségességét, annak módját és mértékét (továbbá az államnak gondoskodnia kell az erre vonatkozó megfelelő jogi szabályozás kialakításáról). A fellépés intézményes és anyagi alapját az elkülönített állami alapok teremthetik meg. Állampolgárokat nagyobb számban sújtó katasztrófakárok esetében az elemi lakhatási feltételekről gondoskodni kell, míg a közvetlen mentés és elhárítás egyértelműen állami feladat. Mindennek közjogi alapjait teremtik meg a Kat. (és a végrehajtására vonatkozó jogszabályok) rendelkezései, amelyek a katasztrófasegélyre, az állami kárenyhítésre és helyreállításra is tartalmazznak szabályozást.

Meglátásom szerint a tradicionális jogintézmények (biztosítás) mellett az állami helytállás a jövőben sem lesz mellőzhető a katasztrófakárok kezelése tekintetében. Az öngondoskodásra (vagyonbiztosítás), a felelősségbiztosításra (veszélyes ipari és egyéb tevékenység során), valamint az állami szerepvállalásra (állami kárenyhítés, helyreállítás, állami katasztrófaalap) egyaránt épülő rendszer fenntartása a kívánatos. Az egyes elemek aránya a gazdasági és társadalmi körülmények, valamint az állam teherbíró képességének függvényében alakul, bár nem vitatom, hogy a teherbírássra képes lakossági csoportok körében az öngondoskodás szerepét növelni kell, csakúgy, mint az érintett jogalanyok körében a felelősségbiztosítás és/vagy biztosítékadás szerepét.

*A katasztrófakárok megtérítésében való állami szerepvállalással szembeni alkotmányossági követelmények*

Amennyiben az állam úgy dönt, hogy katasztrófakár bekövetkezése után kárenyhítést alkalmaz, részt vesz a helyreállításban, a máshonnan meg nem térülő károk mértékéig helytáll, akkor eljárásának meg kell felelnie bizonyos alapvető alkotmányos jogállami követelményeknek. Ebben a tekintetben közböbs, hogy úgy tekintjük, az állam „ex gratia” nyújt kárenyhítést, vagy az intézményes életvédelem kiterjesztően értelmezett alkotmányos doktrínája alapján teszi ezt.

Az alkotmányos követelmények tekintetében kiemelendő a jogbiztonság követelménye, amely szerint a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei szá-



mára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság irányadó döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követelhető normatartalom megléte [1160/B/1992. AB határozat]. Az alkotmánybírósági gyakorlat fényében nem tekinthető alkotmányosnak az a helyzet, ha a jogi szabályozás tág teret ad az önkényes jogértelmezésre, ugyanakkor nem tartalmaz az egyes eszközök igénybevételével szemben az alkalmazókat kellő megfontoltságra intő hatékony törvényi korlátokat [2/2007. (I. 24.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezen az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.<sup>44</sup> Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”

Az országgyűlési biztosok korábbi jelentéseikben már többször hangsúlyozták, hogy átfogó szabályozásra lenne szükség a katasztrófakárok esetén az állam által vállalt kárenyhítés vonatkozásában. Ezzel összefüggésben számos egyedi probléma merült fel a korábbi árvizeket vagy egyéb katasztrófa károkat követő állami kárenyhítési eljárások során, így több esetben nem

<sup>44</sup>DRINÓCZI TÍMEA (szerk.): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus, 2006. 270. o.

volt biztosított formalizált eljárásrend, illetve jogorvoslat.<sup>45</sup> Megállapításra került, hogy a törvényben szabályozott állami feladatvállalás (Kat.) mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely mindenkor teljes bizonyossággal és egyértelműen meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat.<sup>46</sup>

Ugyancsak szükséges, hogy az állam által nyújtott kárenyhítés, újjáépítés során az állami juttatások jogszerű felhasználása érdekében alkalmazott jogintézmények (például felépített vagy újjáépített ingatlanra az állam javára bejegyzett jelzálogjog, elidegenítési és terhelési tilalom) alkalmazása megfeleljen az arányosság elvének.<sup>47</sup>

Megjegyzendő, hogy a gyakorlat szerint az állami kárenyhítés során „támogatási megállapodások” megkötésére kerül sor a károsultakkal, ami tulajdonképpen az állam és a károsult, illetve esetlegesen további személyek közötti polgári jogi szerződésnek tekintendő, így megtámadása a bíróság előtt lehetséges. Mivel a szerződésben félként az állam is szerepel, és a szerződés tárgya speciális, ez további összetettséget eredményez a kialakuló jogviszony vonatkozásában.

Megítélésem szerint az ismertetett alkotmányossági követelmények érvényesüléséhez – figyelemmel a korábbi ombudsmani jelentések megállapításaira – szükséges volt átfogó és általános jelleggel szabályozni (keretjogszabályt alkotni) a katasztrófakárok bekövetkezése esetén az állami kárenyhítéssel összefüggő alapvető szabályokat, eljárásrendet, az ilyen alkalmakkal érvényesülő alapelveket (például az átláthatóság követelményének rögzítését, annak deklarálását, hogy az állami kárenyhítés szubszidiárius, az államnak nem kötelessége a teljes kár megtérítése, az eredeti állapot helyreállítása és így tovább), az együttműködés szabályait a biztosítókkal összefüggésben, a civil szervezetekkel történő együttműködés alapelveit, a jogorvoslat rendjét stb. Ezzel az érintett tárcák is egyetértettek, és a vonatkozó jogalkotási folyamat megkezdődött, melynek eredményeképpen Kormányrendelet szintjén (a tervezet XI. fejezetében) sor került a katasztrófák károsító hatása által érintett területre, valamint a helyreállításra és újjáépítésre vonatkozó alapvető keretszabályok megfogalmazására. A tervezetet AJB-3758/2011. számon véleményezte az országgyűlési biztos, s tekintettel arra, hogy az országgyűlési biztosok 2001 óta szorgalmazták ezeknek a szabályoknak egységes kidolgozását és elfogadását, a tervezetre észrevételt nem tett, annak ellenére, hogy a törvényi szintű szabályozás alkotmányossági szempontból jobban megfelelt volna, mivel az állampolgárok alapvető jogai és kötelezettségei érintettek.

<sup>45</sup> OBH-2611/2002., OBH-1083/2002

<sup>46</sup> OBH-3857/2001

<sup>47</sup> OBH-3943/2006

Ugyancsak sor került a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvényhez kapcsolódó egyes feladatokról szóló 1212/2011. (VI. 28.) Korm. határozat 1. pontjában meghatározottak szerinti folyamatra, melyben az érintett miniszterek a katasztrófák okozta anyagi károk kapcsán – az irányadó uniós jogi szabályozás adta keretek között – 2011. november 30-ig kidolgozzák a kártalanítási rendszer szabályozási koncepcióját, amely az öngondoskodás irányába hat, a károkozó fokozott felelősségét is biztosítja és csökkenti az állami költségvetés kárenyhítéssel kapcsolatos terheit.

A konkrét katasztrófa-helyzetek különbözősége miatt a konkrét részletszabályok már rögzíthetők *egyedi jelleggel (azonban véleményem szerint ennek nem kormányhatározatban kell történnie, mivel az jogszabálynak nem minősül, s formai szempontból alkotmányos aggályokat vet fel).*

Az alapvető szabályokat megadó jogi szabályozás, illetve a kidolgozott, több jogszabályt érintő koncepció összekötő kapcsot, hidat képezhet közjog és magánjog között, az összetett magánjogi és közjogi jogviszonyokat kumuláló jogi helyzetek kezelése során, és megkönnyítheti a jogalkalmazás gyakorlatát, valamint elősegítheti az átláthatóság érvényesülését. Az új szabályozás a gyakorlati alkalmazása során vizsgálható a jogalkalmazás szempontjából, így – bízva abban, hogy erre csak ritkán és kivételesen kerül sor – az akkor nyert tapasztalatok alapján ítélnél meg majd a jogi szabályozás hatékonysága.

### *Összegzés*

Összegzésképpen ismételtlen utalok arra, hogy véleményem szerint a tradicionális jogintézmények (például biztosítás vagy a polgári jogi kártérítési felelősség jogintézményei) mellett az állami helytállás a jövőben sem lesz mellőzhető a katasztrófa-károk kezelése tekintetében. Az öngondoskodásra (vagyonbiztosítás), a felelősségbiztosításra (veszélyes ipari és egyéb tevékenység során), valamint az állami szerepvállalásra (állami kárenyhítés, helyreállítás, állami katasztrófaalap) egyaránt épülő rendszer fenntartása a kívánatos, ám ennek a rendszernek a felépítését nagy mértékben befolyásolja az állam teherbíró képessége.

Meglátásom szerint a lakossági öngondoskodás növelésére irányuló szabályozási megoldások során figyelembe kell venni az érintett lakossági csoportok teherbíró képességét, valamint tekintettel kell lenni a teherviselés kialakítása (valamint a kártelepítés, a kárveszély viselésének megosztása) során az arányosság követelményére is.

## 4.2. A mentésben közreműködő állomány, illetve a különösen védett csoportok alapvető jogainak érvényesítése a katasztrófhelyzetek elhárítása során\*

### *Problémafelvetés, a vizsgálat céljai*

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2011 szeptemberében hivatalból vizsgálatot indított a Magyar Honvédség és az egyes rendvédelmi, és a mentésben, illetve kárelhárításban részt vevő egyéb szervek, a katasztrófhelyzetek kezelése során a leginkább kiszolgáltatott társadalmi csoportok, valamint a mentésben, illetve kárelhárításban résztvevő állomány alapvető jogaival kapcsolatban.<sup>48</sup>

Fentiekén túl, különös figyelemmel arra, hogy a biztos működése során kiemelt figyelmet fordít a védendő csoportok (gyermekek, idősek, fogyatékosok) jogainak érvényesülésére, ezért tájékoztatását kérte arról is, hogy ezekre a csoportokra vonatkozóan rendelkeznek-e a katasztrófhelyzetekben alkalmazandó speciális szabályokkal, eljárási renddel, továbbá miként oldják meg a különleges bánásmódot igénylő személyekkel (pl. a kísérő nélküli kiskorúval, a siket, a láthatóan zavart személyekkel, kerekesszéket használókkal) a kommunikációt, illetve az egyéb mentési manővereket.

Az ombudsman választ várt azzal összefüggésben is, hogy milyen mértékben jelennek meg a fenti csoportok sajátosságai az állomány képzésében.

A fent jelzett szervek és szervezetek vezetőitől az országgyűlési biztos az alábbi kérdések megválaszolását kérte:

1. Érkeztek az állomány részéről panaszok a feladat-végrehajtásával összefüggésben
  - a) a védőfelszerelésre?
  - b) ellátásra?
  - c) pihenőidőre?
  - d) túlszolgálat elszámolására?
  - e) más szervekkel való együttműködéssel kapcsolatban?
2. Miként kerültek az ilyen panaszok elintézésre?
3. Fentiekén túl, – mivel működése során kiemelt figyelmet fordít a védendő csoportok (gyermekek, idősek, fogyatékosok) jogainak érvényesülésére – tájékoztatását kérte arról is, hogy ezekre a csoportokra vonatkozóan rendelkeznek-e a katasztrófhelyzetekben alkalmazandó speciális szabályokkal, eljárási renddel, továbbá miként oldják meg a különleges bánásmódot igénylő személyekkel (pl. a kísérő nélküli kiskorúval, a siket, a láthatóan zavart személyekkel, kerekesszéket használókkal) a kommunikációt, illetve az egyéb mentési manővereket?

\*DR. TÓTH LÁSZLÓ, jogi referens (AJBH)

<sup>48</sup> AJB-3765/2011

#### 4. Milyen mértékben jelennek meg a fenti csoportok sajátosságai az állomány képzésében?

*A megkeresett szervek katasztrófavédelmi tevékenységének releváns vonatkozásai*

A Honvéd Vezérkar főnökének tájékoztatása szerint a *Magyar Honvédség* a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. tv. 70. (1) bekezdés h) pontja alapján teljesíti hozzájárulási kötelezettségét a katasztrófavédelmi feladatok területén. A kirendelt erők irányítása, vezetése minden esetben a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, a katasztrófák elleni védekezés feladatairól és irányításáról szóló 1999. évi LXXIV. törvény, illetve a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer ágazati jogszabályaiban rögzített irányítási rendjének megfelelően valósult meg.

A katasztrófavédelmi tevékenységek során a Magyar Honvédség erői feladataikat 24 órás váltásban, más társszervhez történő át-alárendelés nélkül, saját kötelekeikben, a beavatkozást irányító szervek igénye és a helyi védelem-vezetés szakmai irányításával hajtották végre.

Az elmúlt évben a Magyar Honvédség (továbbiakban: MH) három alkalommal működött közre katasztrófavédelmi helyzetek kezelésében. Két alkalommal árvíz elleni védekezésekben, egy alkalommal pedig a vörösiszap-katasztrófával összefüggő mentési és helyreállítási feladatok végrehajtásában vett részt, a 2010. május 17–25. közötti árvíz elleni védekezésekbe 442 fő; a 2010. június 1–11. közötti árvíz elleni védekezésekbe 3820 fő került bevonásra; 2010. október 5. és december 23. közötti vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtásában 2217 fő (amelyből egy időben maximálisan 547 fő) került bevonásra,

A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (a továbbiakban: HKR) működtetésével biztosította az MH a gyors, szervezett, tervszerű reagálását, a kirendelt erők folyamatos vezetését, logisztikai biztosítását, a védekezésekben jelentkező feladatok eredményes kezelését, a résztvevők munkafeltételeinek, munkavédelmi, egészség- és járványügyi, illetve pszichológiai szükségleteinek biztosítását.

Az árvíz elleni védekezések során a MH erői és eszközei a védekezést irányító állami szervek felkérése alapján 2010. május 17–25. és 2010. június 1–11. közötti árvízi védekezés során az alábbi feladatokat hajtották végre:

A 2010. május 17–25. közötti időszakban élet és vagyonmentés; homokzsáktöltés és gátmege erősítés; üzemanyag-ellátás (Antenna Hungaria Zrt. Kab-hegyi Közszolgálati Műsorszóró Állomás).

A 2010. június 1–11. közötti időszakban élet- és vagyonmentéssel kapcsolatos feladatok (kitelepítés és személyerős anyagszállítás), gátmege erősítési feladatok (homokzsáktöltés, erődítés, vasúti töltés rnegerősítése); légi, vízi és földi szállítási feladatok, ellátási feladatok (ellátó pontok üzemeltetése, a védekezésben részt vevő nem katonai állomány részére 2 × 500 fő ellátására alkalmas kapacitással); készenléti feladatok (a mentési, kitelepítési feladatok

végrehajtására); egészségügyi feladatok végrehajtása; Mobil Pszichológia Csoportok működtetése; fertőtlenítéshez szükséges anyagok átadása más szervek részére; pihentetéshez szükséges felszerelések biztosítása a rendvédelmi szervek állományának (7000 db ágybetét, 3000 takaró).

A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtása során légi szállítási feladatok (23 fő sérült szállítása budaörsi repülőtérre ebből 8 fő éjszaka); folyamatos (nappal és éjszaka) légi felderítés; készenlét további légi szállítási feladatok végrehajtására (6 db helikopter); sérültek ellátása (Honvédkórház-Állami Egészségügyi Központ); radiológiai mérések és vegyi mintavételezések; helyszíni készenlét kitelepítési feladatok biztosítására (3000 fő egyidejű kimenekítésére és 4000 db táborigyűjtő ág és a hozzá tartozó 8000 fektető anyagot (lepedő és takaró) biztosítottak); részvétel a katasztrófa következményeinek felszámolásában; mentesítési feladatok végrehajtása; vörösiszap és a romok kézi munkával történő eltávolítása, elszállítása, épületek, udvarok, utak megtisztítása, egyéb létesítmények kármentesítése, ingóságok mentése, valamint gipszszórással a talaj és a Marcal folyó mentesítése; megsemmisült közúti híd ideiglenes pontonhíddal való pótlása, majd új híd építése; a fedél nélkül maradt családok számára 6 db szolgálati lakás felújítása és további mintegy 70 db üresen álló lakó ingatlan felajánlása más helyőrségekben; 15 kamionnyi anyag tárolására alkalmas raktározási kapacitás kialakítása nemzetközi segélyszállítmányok fogadására.

Az MH felső- és középszintű vezetése szintjén vonalas és mobiltelefonon, telefaxon és belső informatikai rendszereken, továbbá a BM OKF által működtetett NEOPVIR-en, valamint E-mail üzeneteken keresztül tartotta a kapcsolatot a végrehajtó, valamint együttműködő szervezetekkel.

Az árvíz elleni védekezése során a legfőbb információtovábbítási eszköz a mobiltelefon volt. A kirendelt parancsnok a kárhelyszínen a védelemirányító vízügyi szakemberrel személyesen, a Megyei Védelmi Bizottsággal az általa delegált összekötőn keresztül – telefonon tartott fenn kapcsolatot.

A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtásában: a kárhelyi kommunikáció EDR-rádióval, kiegészítő eszközként mobiltelefonok alkalmazásával valósult meg.

A Megyei Védelmi Bizottság, majd később a kormánybiztos által kirendelt felsőszintű katasztrófavédelmi Vezető (Újjáépítési Kormányzati Koordinációs Központ), a helyszíni katonai parancsnokon keresztül irányította a mentési munkálatokba bevont személyi állományt.

Az árvíz elleni védekezésekben a MIH Katasztrófavédelmi Operatív Bizottság a Megyei Védelmi Bizottság Titkáraival közvetlen EDR-kapcsolatban volt, amely lehetőséget nyújtott a döntés-előkészítés során a közvetlen információcserére. A Katasztrófavédelmi Operatív Csoportok, valamint a helyszíni Operatív Csoport esetében az EDR-rádiók biztosítottak voltak.

A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtásában: az EDR-összeköttetés biztosított volt a kárelhárítást szervezők, végrehajtók,



a rendvédelmi szervek, valamint a kirendelt katonai szervezet között, ami segítette mind a szervezési, mind a helyszíni irányítási fejadatok operatív koordinálását.

Az árvíz elleni védekezés során MH az országos felső szintű vezetést biztosító KKB Operatív Törzsébe 1 fő szakértőt, a KKB Munkabizottságaként működő Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT) állományába 1 fő szakértőt delegált.

A helyszíni együttműködés során, a közös törzsek munkájában a Megyei Védelmi Bizottságokba delegált MH képviselő, az illetékes Hadkiegészítő Parancsnokság képviselője, valamint a helyszíni katonai parancsnok vett részt.

A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtása során Az MH a KKB Operatív Törzs állományába 1 fő szakértőt delegált.

A kárhelyszínen a tervező, szervező tevékenységekben a Megyei Védekezési Munkabizottságban, illetve a Védekezést Irányító Törzsben a helyszíni katonai parancsnok vett részt.

A MH különleges képességeinek és alkalmazhatóságának köszönhetően szorosan együttműködött a helyszíni védekezési munkálatokat irányító szervezetekkel, a rendvédelmi és katasztrófavédelmi szervezetekkel.

A helyszínen felmerülő igények a Katasztrófavédelmi Operatív Csoportokon keresztül a Katasztrófavédelmi Operatív Bizottsághoz érkeztek, amelyek továbbításra kerültek a KKB Operatív Törzs felé, ahol az országos szintű lehetőségek és képességek felmérése után született döntés az igények teljesítésére.

Az MH a döntés megszületése után minden esetben teljesítette a KKB által jóváhagyott igényeket, kéréseket.

A HM Védelmi Hivatal, a védelmi igazgatás rendszerén folyamatosan kapcsolatot tartott az érintett Megyei Védelmi Bizottságok titkáraival, akikkel együttműködve az igények megfogalmazása után szinte azonnal megkezdődött az előkészítő munka.

Az MH katasztrófavédelmi feladatait „hozzájárulási” kötelezettsége, valamint speciális képességeinek megfelelően, minden esetben az irányító, közreműködő szervekkel, szervezetekkel együttműködve, közösen hajtotta végre.

A feladatokban részt vevő katonák szolgálati panaszt nem nyújtottak be, erre vonatkozóan intézkedés nem történt.

A Magyar Honvédség a védendő csoportokra és a különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozóan nem rendelkezik a katasztrófavédelemben alkalmazandó speciális szabályokkal, eljárási renddel. A kirendelt erők ilyen esetekben tevékenységüket a segélyszervezetekkel együttműködve, illetve a helyi katasztrófavédelmi szakemberek irányítására alapján végzik.

A katasztrófavédelemben felszámolására kijelölt erők képzésében nem szerepel a védendő csoportokra és a különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozó eljárásrend témaköre.



A büntetés-végrehajtási szervezet részvételére katasztrófavédelmi helyzetek kezelésében, illetve azok következményeinek felszámolásában utoljára a 2010. május-júniusi árvízi védekezés során volt szükség.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a felsorolt szempontrendszer alapján intézkedett annak felmérésére, hogy az árvízi védekezésben részt vevő büntetés-végrehajtási intézetek, intézmények személyi és fogvatartotti állománya körében történt-e a vizsgálat tárgyában panaszbenyújtás a bv. szerv vezetője felé. A felmérés alapján megállapítható, hogy panasz előterjesztésére egyáltalán nem került sor, a védekezésben részt vevő állomány jogai maradéktalanul érvényesültek.

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint az érintett mentési, valamint kárelhárítási feladatok végrehajtásában részt vevő állomány részéről szolgálati panasz előterjesztésére a megkeresés 1. pontjában meghatározott tárgykörök kapcsán nem került sor.

Az érintett rendőri szervek túlnyomórészt arról számoltak be, hogy az állomány a helyszínen sem jelezte, hogy probléma merült volna fel a védőfelszerelés, ellátás, pihenőidő vagy a társszervekkel való együttműködés vonatkozásában, egyes szervek tájékoztatása szerint azonban bizonyos esetekben nem volt teljes mértékben megoldott a szükséges feltételek zökkenőmentes biztosítása (pl. az élelmiszert szállító gépjármű az árvíz miatti útlezárások miatt csupán késéssel tudta az élelmiszer leszállítását elvégezni). Az állomány felmerülő panaszait a helyszíni munkálatokban részt vevő, az állomány koordinációjáért felelős parancsnokok a munkavégzés helyszínén igyekeztek orvosolni, melyhez jelentős segítséget kaptak az adott település vezetőitől, állampolgáraitól, az egészségügyi szolgálatoktól.

A rendőrség alapvetően rendelkezik a rendőri munka ellátásával járó munkakörnyezeti kockázatok minimalizálását biztosító egyéni védőeszköz-rendszerekkel (pl. fejvédelem, arcvédelem, hallásvédelem, légzésvédelem, testvédelem), amelyek döntő többsége a mentési és kárelhárítási munkálatokban is biztonságosan alkalmazható. Ugyanakkor az általános tapasztalat szerint minden egyes létező kockázat azonnali elhárítására felkészülni nem lehet, így egy – a megszokottól eltérő – veszélyhelyzet kivédéséhez szükséges védőeszközök beszerzése bizonyos időt vehet igénybe.

A mentési és kárelhárítási munkálatokban részt vevő rendőri állomány egyéni védőfelszereléssel történő ellátása miatt tett észrevételek jelentős hányada a védőfelszerelések méreteivel (ergonómiai megfelelőségével) volt kapcsolatos, e problémák orvoslására az eszközök cseréjével került sor.

A „természeti katasztrófák megelőzésére, elhárítására, következményeinek felszámolására kialakított rendszerek” témakörében 2010. november és 2011. január között az Állami Számvevőszék ellenőrzést folytatott. Előzetes jelentése szerint az ellenőrzött időszakban (2008-2010) az ORFK árvízi védekezéssel kapcsolatos feladatellátása során szakmai hiányosságot nem tapasztalt.

A Független Rendőr Szakszervezet az árvízi védekezéssel kapcsolatban logisztikai jellegű problémákra mutatott rá, a felvetések kivizsgálása megtörtént, annak eredményéről a szakszervezet tájékoztatást kapott.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvízi védelemben részt vevő rendőri állomány természetbeni ellátásáról az ORFK gazdasági igazgatója jelentést készített az országos rendőrfőkapitány részére. Ezen árvízi mentés kapcsán indokolt kitérni arra, hogy a mentés kapcsán kezdetben az információ hiánya okozott problémát. Az állomány nagy része nem vitt magával váltás fehérneműt, illetve felsőruházatot, tekintettel arra, hogy az első jelzések értelmében 24 órás alkalmazásra került volna sor. A szükséges ruházat pótlására az érintett rendőri szervek a hozzátartozókat arra kérték, hogy egyénenként egy névvel ellátott kisebb táskában készítsenek össze váltásra alkalmas ruhane-műt és a rendőrkapitányságokra adják le. Ezek helyszínre történő elszállítása azonban már nem volt szükséges, mivel az állomány visszarendeléséről született döntés.

2011-ben a Debreceni Katonai Ügyészség megkeresése alapján jutott Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság tudomására, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvíz kapcsán az állomány ellátásának hiányosságai miatt tett állampolgári bejelentés alapján – feljelentés-kiegészítés keretében – vizsgálat lefolytatására került sor. Az előjárói gondoskodás elmulasztásának vétsége miatt tett feljelentést a Debreceni Katonai Ügyészség 2011. április 15-én kelt, B.IX.81/201 1. számú határozatával elutasította. A határozat ellen a feljelentő panasszal élt, melyet a Katonai Főügyészség 2011. május 12-én kelt, Bf.VI.232/20 11. számú határozatával elutasított.

A vörösiszap által okozott ipari katasztrófa helyszínén végrehajtott megelőző jellegű terület-kiürítést a Készenléti Rendőrség végezte el. A Tettrekész Magyar Rendőrség Szakszervezete több alkalommal kifogásolta a védőeszközök mennyiségét és minőségét, azonban e kifogások minden esetben alaptalannak bizonyultak, sok esetben a Rendőrség járványügyi és közegészségügyi felügyelője által javasolt szintet meghaladó minőségű védőeszközöket biztosítására került sor az állomány részére. A hivatalos álláspont szerint a védőeszközök korlátlan mennyiségben álltak az érintettek rendelkezésére.

A Független Rendőr Szakszervezet Készenléti Rendőrség Intézményi Választmányának elnöke írásban kérte annak kivizsgálását, hogy a Készenléti Rendőrség katasztrófa helyszínére vezényelt állománya megfelelő védőfelszereléssel volt-e ellátva. A Készenléti Rendőrség tájékoztatása szerint a mentés idején a teljes személyi állomány tekintetében rendelkezésre állt a megfelelő mennyiségű és minőségű védőfelszerelés. Az állomány tagjai olyan védőeszközökkel rendelkeztek, amelyek alkalmasak valamennyi jelenleg ismert veszélyeztető tényező elleni megfelelő védelem biztosítására, az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeinek megteremtésére. Az érintett állomány esetleges orvosi ellátása érdekében a Készenléti Rendőrség Humánigazgatási Szolgálat Egészségügyi és Pszicholó-

giai Osztály állománya 1 db mentőgépjárművel, 1 fő orvossal és 3 fő asszisztenciával a helyszínre települt.

A különösen védett csoportokkal kapcsolatos katasztrófa helyzetben követhető külön eljárási rend meghatározására sem jogszabályi, sem pedig közjogi szervezetszabályozói szinten nem került sor.

Az érintett rendőri szervek rendelkeznek az önkormányzatok Veszély-elhárítási Alaptervéhez kapcsolódó Veszély-elhárítási Feladattervvel, a készenlétbe helyezésre, illetve az állomány értesítésére vonatkozó tervvel, ezen felül külön feladattervvel például a város területén található ún. „felsőküszöb besorolású” üzem területén bekövetkező baleset esetére. A készenlétbe helyezési tervek és a veszélyelhárítási feladattervek részletesen, szervezeti egységekre lebontva tartalmazzák a rendőri szerv feladatait, köztük a kialakult helyzet megoldásában résztvevő más hatóságokkal, szervezetekkel történő együttműködést is.

Ezen tervek sem tartalmazzák a gyermekekkel, idősekkel, fogyatékosokkal kapcsolatos speciális szabályokat, ugyanakkor előírják, hogy ipari baleset bekövetkezése esetén nemcsak a területen levő lakóházak, hanem az ott álló elhagyatott (régilaktanya) épületek átvizsgálására is intézkedni kell az ott tartózkodó hajléktalanok, esetleg ott játszó gyermekek stb. felkutatása céljából.

A speciális helyzetek gyakorlását szolgálja azonban, hogy a nagyobb városokban a Helyi Védelmi Bizottság Elnöke minden évben védekezési gyakorlatot rendel el, mely az érintett szervek közreműködésével valósul meg. E gyakorlatok első, elméleti része alkalmával a szervezetek jelen lévő képviselői előadják a feltételezett esemény esetén teendő intézkedéseiket, a felmerült kérdéseket tisztázzák, szükség esetén terveiket pontosítják. Példaként említhető a Székesfehérváron az idei évben megtartott gyakorlat, melynek alkalmával is felmerült egy, a megkeresésben írtakhoz köthető probléma, nevezetesen a kitelepítendő területen lakó idősek, önmaguk ellátására nem képes személyek, gyermekek kérdése. A gyakorlaton részt vett Székesfehérvár Megyei Jogú Város Okmányirodájának képviselője, aki tájékoztatást adott arról, hogy a területen lakók névjegyzékét (családregisztert) gyakorlatilag percekben belül elő tudják állítani nyomtatott formában. A tisztiorvosi szolgálat tájékoztatása szerint ezen adatok és a területileg illetékes háziorvosok saját nyilvántartásai alapján megállapítható az ott lakó idősek, ápolásra szoruló, fogyatékkal élők száma és lakcíme, akikkel összefüggésben így az állapotukra is figyelemmel a további intézkedéseket meg lehet tenni. Ezen személyekkel a kapcsolatfelvételt, nevezetesen szállítása stb. elsősorban az eljáró szervek és személyek együttműködésével (orvos, ápoló, tolmács, jeltolmács, mentős, rendőr stb.) történik, illetve történne meg.

A jelenlegi feltételek között különleges bánásmódot igénylő személyekkel történő kommunikáció, illetve az egyéb mentési manőverek végrehajtása megfelelő módon a szükséges kompetenciával rendelkező társszervek bevonásával oldható meg.

Az országos rendőrfőkapitány rámutatott, hogy a rendőri intézkedések vonatkozásában alapvető követelmény, hogy a védendő csoportok tagjaival kapcsolatban az állomány megfelelő gondossággal járjon el. A közép- és felsőfokú rendőri képzésen túlmenően az intézkedéstaktikai képzések és kommunikációs tréningek alkalmával az állomány ennek érdekében külön felkészítésben részesül, intézkedéstaktikai oktató, pszichológus, illetőleg szükség esetén külső szakemberek (pl. jeltolmács) bevonásával.

A katasztrófavédelmi főigazgató tájékoztatása szerint a tűz- és káresetek, műszaki mentések, a bekövetkezett katasztrófák (ár- és belvizek, vörösiszap-katasztrófa stb.) felszámolása során, kihirdetett veszélyhelyzet esetén a mentésben, kárfelszámolásban, helyreállításban részt vevő állomány részére a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 88. §-ban foglaltaknak megfelelően a túlszolgálati díjakat munkáltató minden esetben kifizette.

Az állomány részéről nem érkeztek panaszok a mentésben, kárelhárításban történt részvételt követően a védőfelszereléssel, az ellátással, a pihenőidővel, a túlszolgálat elszámolásával, más szervekkel való együttműködéssel kapcsolatban.

A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény 47. (1) bekezdés f) pontja által feljogosítottan, a tűzvédelmi bírságnak, valamint a biztosítók tűzvédelmi hozzájárulásának a központi költségvetésbe történő befizetése és elszámolása rendjéről, valamint felhasználásának és ellenőrzésének módjáról szóló 180/1998. (XI. 6.) Korm. rendelet alapján, a tűzoltóságok technikai fejlesztése során a tűzoltóságok megfelelő egyéni védőfelszerelésekkel történő ellátásához a fenntartó önkormányzatok mellett, központi támogatás formájában, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság egyedi elbírálási rendszerben hozzájárul.

A katasztrófavédelmi főigazgató tájékoztatása alapján központi pályázati rendszer szavatolta, hogy csak jó minőségű, megfelelő védeettséget nyújtó, a biztonságra vonatkozó szabványoknak és szakmai előírásoknak eleget tevő védőfelszerelés és eszköz kerüljön a tűzoltók részére átadásra.

#### *Szabályozási háttér, alapvető jogok*

A katasztrófák elleni védekezés jogi alapja a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény.

A törvény alapján a védekezést és a következmények felszámolását az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, valamint a polgári védelmi szervezetek, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és az állampolgárok, továbbá az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő társadalmi

szervezetek, valamint a civil és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá a nem természeti katasztrófák esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.

Közvetlen katasztrófaveszély vagy katasztrófa esetén a Kormány az Országgyűlés és a köztársasági elnök tájékoztatása mellett intézkedik a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek bevonásáról. A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek védekezési tevékenységét a Kormányzati Koordinációs Bizottság hangolja össze. A megyei, fővárosi védelmi bizottság szervezi a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a társadalmi szervezetek területi szintű együttműködését.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 70. § (1) bekezdése a Honvédség feladatai között említi a hozzájárulást a katasztrófavédelmi feladatok megoldásához. A Hvt. 72. §-a értelmében e feladat teljesítésére alárendelt szervezeteitől legfeljebb 100 fő 21 napi időtartamot meg nem haladó igénybevételéről a Honvéd Vezérkar főnöke, az ezt meghaladó létszámú vagy időtartamú igénybevételről a honvédelemért felelős miniszter dönt. A 3000 főt meghaladó igénybevételről a honvédelemért felelős miniszter – a döntéssel egyidejűleg – az Országgyűlést tájékoztatja.

A honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól szóló 23/2005. (VI. 16.) HM rendelet meghatározza az országos katasztrófavédelmi rendszer részét képező, a honvédelmi ágazat katasztrófavédelmi feladatainak irányítására, végrehajtására, valamint az országos katasztrófavédelmi feladatokhoz való hozzájárulás érdekében létrehozott szervezet, a *Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer* felépítését és működését. A HM rendelet 15. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a feladatok végrehajtásában csak a kijelölt és felkészített, munkavédelmi oktatásban részesített, a szükséges egyéni védőeszközökkel, egészségvédelmi felszereléssel ellátott erők vehetnek részt.

A természeti vagy más katasztrófákkal szembeni védekezés, ezek megelőzése és a bekövetkezett károk enyhítése területén számos olyan aspektus, kérdéskör van, amely egyértelműen szakkérdésnek tekinthető, így ezekkel összefüggésben értelemszerűen ombudsmani megállapítások nem tehetőek. Ennek értelmében a biztosnak nem feladata, hogy a védekezés során hozott döntések, intézkedések szakszerűségét, hatékonyságát minősítse, ezekkel kapcsolatban állást foglaljon. A hivatalból elrendelt vizsgálat elsődleges célja mindezek figyelembevételével mellett éppen annak az áttekintése volt, hogy a honvédség milyen módon, eszközökkel és személyi állománnyal vett részt a vörösiszap-katasztrófa következményeinek elhárítását célzó munkálatokban, ennek során pedig – a körülményekhez képest – a mentesítésben részt vevő állomány számára rendelkezésre állt-e megfelelő, méltó pihenési lehetőség, elhelyezés, illetve munkakörülmények, továbbá a feladatuk ellátása során jogaik esetlegesen sérülhettek-e.

A beérkezett válaszok alapján megállapítást nyert, hogy amíg a Honvéd Vezérkar Főnöke, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató, az Országos Rendőrfőkapitány, illetve a Büntetés Végrehajtás Országos Parancsnoka tájékoztatása alapján szolgálati panasz a megkereséssel érintett tárgykörben nem érkezett, az érdekvédelmi szervezetek több visszásságról is beszámoltak, mind az ellátás, a védőfelszerelés hiányosságaira, mind pedig a túlszolgálat elszámolására, illetve a háttérként szolgáló jogszabályok elégtelenségére vonatkozóan.

#### *Összegezés, intézkedések, reakciók*

A megkeresett honvédelmi és büntetés-végrehajtási szakszervezetek megerősítették azt a hivatalos tájékoztatást, miszerint a katasztrófa-helyzetek kezelése során szolgálatot ellátó állomány részéről a vizsgált témakörökben panaszt nem regisztráltak, ilyen jellegű bejelentés irányukba nem érkezett. A Magyar Honvédség tapasztalatfeldolgozó rendszerén belül beérkezett úgynevezett megfigyelések nem minősülnek szolgálati panasznak, természetesen lehetnek átfedések a megfigyelésként iktatott (pl. felszerelés hiányosságaira vonatkozó) a rendvédelmi szervekként viszont panaszként megjelenő jelzések között.

*A rendőrszakszervezetek részéről előadott sérelmek, a felszerelés, ellátás, pihentetés hiányosságaira, a panaszok kivizsgálásának elmaradására utaló jelzések, és a hivatalosan az ORFK részéről érkezett tájékoztatás között ellentmondás mutatkozik, amely az állományon belül megfogalmazódó panaszok kezelésének hiányosságaira utalhat.*

A katasztrófa-helyzetek felszámolására kijelölt erők képzésében, eljárási rendjében a védendő csoportokra vonatkozó speciális szabályok nem szerepelnek, a vizsgált időszakban az ilyen helyzeteket a szükséges kompetenciával rendelkező társszervekkel együttműködésben oldották meg.

*A vizsgálat megállapításai alapján szükség lehet az állományon belül megfogalmazódó panaszok kezelési módjának felülvizsgálatára, feloldandó a hivatalosan (szolgálati úton) meg nem jelenő ismert, az érdekvédelmi szervezetek tájékoztatása alapján azonban létező visszásságok vonatkozásában megjelenő ellentmondást.*

Kiemelt fontosságú, hogy akár a katasztrófavédelmi törvényben, de különösen az állomány képzésében, a katasztrófa-helyzetek megoldása során alkalmazott eljárási rendben megjelenjenek a védendő csoportok speciális problémáinak kezelésére vonatkozó szabályok.

A vizsgálat megállapításaira hivatkozva, az Obtv. 21. § (1) bekezdése alapján az országgyűlési biztos felkérte a Honvéd Vezérkar főnökét, az országos rendőrfőkapitányt, a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetőjét,

– vizsgálják felül, hogy a vezetésük és irányításuk alá rendelt állomány részéről érkező panaszok benyújtásának, kivizsgálásának jelenlegi rendje megfelelő hatékonysággal biztosítja-e az alapvető jogok érvényesülését;

– vizsgálják meg, hogy a védendő csoportok (gyermekek, idősek, fogyatékosok) jogainak érvényesülésére vonatkozó speciális szabályok és eljárási



rend miképpen jelenhetne meg a jelenlegi szabályozásban, illetve ezzel összefüggésben hogyan lehetne a fenti csoportok jelentette sajátosságokat az állomány képzésében is megjeleníteni.

Az országos katasztrófavédelmi főigazgató a jelentés áttekintését követően, az abban foglaltakkal egyetértve kiemelte, hogy beavatkozásaik és eljárásaik során szem előtt tartja a védendő csoportok jogainak érvényesítését, a főigazgatóság pedig a káresemények hatásainak feldolgozása érdekében Krízis Intervenciók Csoportot működtet, amely jelentős mértékben támogatja az érintetteket a katasztrófavédelmi helyzetek kezelésében.

Az országos rendőr-főkapitány tájékoztatása szerint egyfelől elmondható, hogy a vizsgált események alapján a kérelemre és szolgálati panaszra irányadó szabályozása vonatkozásában nem merül fel módosítási igény, másfelől pedig megállapítható, hogy a kérelmek és panaszok befogadásával, illetve kezelésével összefüggő előjárói gyakorlat sem szorul felülvizsgálatra, vagyis mind az irányadó szabályozás, mind az ezzel kapcsolatos jogalkalmazói gyakorlat megfelelő módon biztosítja az alapvető jogok érvényesülését.

A tájékoztatás kiemeli, hogy a rendőrség rendelkezik kifejezetten a védendő csoportok (gyermek- és fiatalkorúak, idősek, fogyatékkal élők) ügyeinek kezelésére irányadó szabályozást tartalmazó belső normákkal. Indokolt kiemelni a fogyatékos személyek jogainak rendőrségi eljárásokban történő érvényesítéséről és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló normát, mely általános jellegű, valamennyi rendőrségi eljárásra irányadó rendelkezéseket is tartalmaz. A vonatkozó szabályozás szerint a rendőri vezetők tudatosítani kötelesek az állományban, hogy a rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait, segítséget ad a rászorulóknak. A fogyatékos személyek esélyegyenlőségének, önálló életvitelének és a társadalom életében való aktív részvételének biztosításához hozzátartozik az is, hogy a rendőrség – törvényi kötelezettségeinek megfelelően – feladatának teljesítése során úgy szerezzen érvényt a hatályos jogszabályokban meghatározottaknak, hogy figyelembe veszi a fogyatékos jellegéből adódó körülményeket, és ezeknek megfelelően, lehetőségeihez képest csökkenti a fogyatékoságból adódó hátrányokat. Gyakorlati jelentőségénél fogva ki kell emelni a norma jeltolmácsok igénybevételével, illetve az adott rendőri szerv illetékességi területén belül elérhető jeltolmácsok jegyzékének összeállításával, elérhetővé tételével és aktualizálásával kapcsolatos rendelkezéseket is.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka kiemelte, hogy a hivatásos állomány tagja szolgálati jogviszonyával összefüggő bármely tárgykörben kezdeményezheti a vélelmezett jogsérelem kivizsgálását.

A megkeresésben szereplő védendő csoportok jogainak érvényesítésével összefüggésben a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (továbbá valamennyi bv. szerv) az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 63. § (4) bekezdése, valamint a Munka



Törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény 70/A. §-a alapján rendelkezik esélyegyenlőségi tervvel, melyben kötelezettséget vállalt arra, hogy a foglalkoztatás során megelőzi és megakadályozza a munkavállalók hátrányos megkülönböztetését, továbbá kiemelt figyelmet fordít a munkavállalók életkora, neme, nemzetiségi hovatartozása, családi vagy egészségügyi állapota miatt bekövetkező közvetlen vagy közvetett megkülönböztetés megelőzésére, megszüntetésére.

A Magyar Honvédség a védendő csoportokra és a különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozóan nem rendelkezik a katasztrófhelyzetekben alkalmazandó speciális szabályokkal, eljárási renddel, a kijelölt erők képzésében pedig nem szerepel a védendő csoportokra és a különleges bánásmódot igénylő személyekre vonatkozó eljárásrend témaköre, azonban a vezérkar a jövőben megfontolásra érdemesnek tartja jelentésben foglaltak beépítését a napi gyakorlatba.

### **4.3. A rendvédelem és honvédelem hivatásos állományának veszélyhelyzeti feladatokra való alkalmazása során jelentkező pszichológiai nehézségekből adódó kockázatok kezelése\***

A projekt keretében hivatalból indult vizsgálat a rendvédelmi és honvédelmi szervek állományának pszichológiai kezelésével, ellátásával kapcsolatban.<sup>49</sup> Az állomány körében jelentkező, őket terhelő váratlan, kiszámíthatatlan feladatok és kihívások ugyanis rendkívülien megnövelik fizikai és pszichikai igénybevételüket. Ezek hatására pedig az arra hajlamos személyek körében nagy valószínűséggel nő az előre nem látható egészségkárosodás és azok előfordulásának kockázata. E körülmények meghatározhatják nemcsak az állomány túlélőképességét, hanem akár a veszélyhelyzetben, akár normál körülmények között jelentkező feladataik teljesítését.

A pszichológus, a terapeuta segíthet megszabadulni az érzelmi, lelki terhektől. Ha megfelelő a pszichológus, megtanítja a hozzáforduló személynek, hogyan foglalkozzon a problémáival. Neki ugyanis nem az a feladata, hogy megoldja a lelki segítségre szoruló gondjait, hanem hogy megtanítsa őt megszabadulni az érzelmi terhektől.

Az egészség a katonai műveletek egyik legfontosabb tényezőjének, a harcképesség megőrzésének a meghatározó tényezője. Az egészség fogalma nemcsak a betegség és sérülés nélküli állapot, hanem ehhez társulva az egyén egészségi, fizikális és mentális „jóléti” állapotának egysége. Ennek az állapotnak az eléréséhez az egyént teljes szolgálati időszakában nyomon követő egészségügyi biztosítási rendszert és ellátó szervezetet alakított ki a honvédegségügy, amely teljes körű, a műveletek előtt, alatt és után végzett ellá-

\* DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ÉRIKA, főosztályvezető (AJBH)

<sup>49</sup> AJB-1940/2011

tásra képes. A műveletek során a cél a mentális károsodás minimalizálása és a morális állapot fenntartása.

Vizsgálata során a biztos tájékozódott valamennyi, a témában érintett szervezetőjénél. A tájékoztatásokat így foglalta össze.

1. A Magyar Honvédség DR. RADÓ GYÖRGY Honvéd Egészségügyi Központ (a továbbiakban: MH HEK) az MH veszélyhelyzeti feladatainak ellátását a katonai szervezeteket (személyi állományt, elhelyezési körleteket) érintő katasztrófák elleni védelem és a polgári segítségnyújtás területén végzi. Ez utóbbit az MH Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszerbe (a továbbiakban: HKR) kijelölt és bevont erői alapvetően polgári szervektől érkező megkeresés alapján, katasztrófavédelmi készenléti fokozatokban (I., II., III. fokozat) látják el.

A HKR-be katasztrófavédelmi feladat ellátására aktivizált erők egészségügyi biztosítással látják el feladatukat, melyek koordinálására egy egészségügyi szakértőt delegál a Honvéd Vezérkar Egészségügyi Csoportfőnökség (a továbbiakban: HVK EÜCSF-ség), illetve az MH HEK. Az MH HEK alapításáról szóló 23/2007 (HK.4.) HM határozat 11/a. pontja szerint a szervezet katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatai közfeladatnak minősülnek, míg a 12. pont szerint az ár- és belvízvédelemmel összefüggő, valamint a minősített időszaki tevékenység az Államháztartási Szakfeladatrend szerinti alapfeladat.

A 2010. évi árvízi védekezés során az MH HEK parancsnok (MH egészségügyi főnök) javaslatára új képességként bevezették a kárhelyszínen a pszichológusi csoportok alkalmazását, melynek tapasztalatai alapján rendszeresítették a Pszichológiai Tanácsadó Csoportot.

Az MH egészségügyi szolgálata HKR-feladatra kijelölt erői rendszeres felkészítéseken vesznek részt, melyek nem csak a tárcán belül kerülnek végrehajtásra. Például – a Nemzeti Erőforrás Minisztérium felelőssége mellett – 2010. december 8-án Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés törzsvezetési gyakorlatot hajtottak végre a polgári és a Honvédelmi Minisztérium által felügyelt egészségügyi szervezetek együttműködése és az ehhez szükséges döntéshozatali mechanizmusok kialakítása és gyakoroltatása érdekében.

Az MH HEK szervezetében külön Pszichológiai Intézet működik, melynek feladatrendszerében központi helyet foglal el az MH személyi állományának pszichológiai felkészítése, mentálhigiénés állapotának szinten tartása, illetve fejlesztése, amelyeket az MH főpszichológusa irányításával, az MH egészségügyi főnök alárendeltségében hajtanak végre. Az MH állományában szolgálatot teljesítő intézeti és csapatpszichológusok szakmai munkájáért, pszichológiai feladatokkal kapcsolatos családsegítő szolgáltatások végrehajtásáért, annak minőségéért ugyancsak a MH főpszichológusa a felelős, a szakmai tevékenységét pedig a Magyar Pszichológiai Társaság által lektorált Pszichológiai Szakmai Protokoll szabályozza.

Az egyéni, közösségi krízis- és váratlan helyzetek kezelésével kapcsolat-

ban meghatározó a Krízis-prevenációs és Krízis-intervenciós hálózat, továbbá a Csapatpszichológiai Szolgálat.

Az MH egészségügyi szolgálata 2005-ben alakította ki, majd készítette fel és évente tovább képezte a csapatorvosok, az egészségügyi szakdolgozók, a segítő szakterületek, a vezénylő zászlósok és az állománnyal közvetlenül kapcsolatban álló szakemberek krízisészlelő és kríziskommunikációs hálózatát, amely magában foglalja a válság- és katasztrófavhelyzetek, illetve túszhelyzetek pszichológiai vonatkozásait is.

A szakállomány kellően szenzitív a válság- és katasztrófavhelyzetek érzelmi megterhelése és a krízisállapotok tekintetében, a téma iránt érdeklődők, és alakulatuknál, napi szolgálatellátásuk során tapasztalják annak fontosságát. Annak érdekében, hogy a megnövekedett lelki terhelés pszichés hatásai mérsékelhetők, illetve időben felismerhetők legyenek, 2011-ben megkezdték a krízisészlelő és kríziskommunikációs hálózat, valamint annak képzési és továbbképzési rendszerének továbbfejlesztését. Cél az MH-állomány tagjai körében megjelenő egyéni és csoportos krízishelyzetek korai észlelése, jelzése mind a vezetői állomány, mind a szakállomány felé. Az erre felkészített állomány feladata a kialakuló krízisállapotok felismerése és elsődleges ellátás nyújtása a pszichológus megérkezéséig.

2011-ben megkezdték továbbá a csapatpszichológiai szolgálat létrehozását, ami országos lefedettséget biztosít majd az MH keretén belüli pszichológusi szolgáltatásoknak. A csapatpszichológiai szolgálat alapvető feladatai: az állománymegtartó képesség növelése, a műveleti alkalmazás alatt álló alegységek pszichológiai biztosítása (külszolgálati missziók), az állomány és a missziókban szolgálatot teljesítők családtagjainak pszichológiai ellátása, az egyéni és csoportos krízishelyzetek kockázati tényezőinek prevenációs célú mérséklése, válság- és katasztrófavhelyzetek kezelésének pszichológiai támogatása, a mentális egészség és a pszichológiai készenlét szinten tartása, a parancsnoki tevékenység pszichológiai elemzésekkel való támogatása, javaslattevés, a katonai készségek és képességek megőrzése, fejlesztése, a pszichés kondíció fenntartása, alapszintű pszichológiai témájú kiképzési feladatok végrehajtása.

Az MH egészségügyi szolgálata – az alacsony orvosfeltöltöttség ellenére – alapvetően rendelkezik azokkal a személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják, hogy a kárhelyszínre kivezényelt állomány egészségügyi ellátásban és pszichológiai gondozásban részesülhessen. Biztosítottak a – személyzettel és megfelelő felszereléssel rendelkező – terepjáró sebesültszállító gépjárművek és a központilag meghatározott alapgyógyszer-készletek. A természeti viszonyoknak kitett állomány védelmét (pl. fényvédő készítmények, rovarriasztók) a kirendeléseket követő beszerzésekkel biztosítják.

A káresemények helyszínén általában az MH Összhaderőnemi Parancsnokság alárendeltségébe tartozó – szükség esetén az MH HEK állományából delegált – orvosok biztosítják az alapellátást, szakszerű segítséget nyújtva a rászorultaknak, ezzel is segítve a pszichológusok tevékenységét.

A pszichológusok párokban, a katonai állomány illetékes parancsnoka alárendeltségében végzik szakmai feladataikat. A szakmai állomány megfelelő katonai kiképzettséggel, szakmai felkészültséggel és személyi felszereléssel rendelkezik, gyakorlatilag a katonai állomány telepítésének megkezdésével egyidejűleg alkalmazhatók a Pszichológiai Tanácsadó Csoportok.

A pszichológusok és a pszichológia szükségessége mind a beosztottak, mind a vezetők körében elfogadott. Ennek hátterében elsősorban a katonapszichológia emberközelisége és közérthetősége áll.

Az MH állománya rendszeresen találkozik a pszichológussal különösen a következők során: állományba, tanintézetbe való felvételt megelőzően, beosztás változásakor, missziós feladatvállalás előtti és azt követő szűréseken, a külszolgálati missziókba való felkészítés-kiképzéskor, a hazaérkezést követő pszichológiai visszaillesztési (reintegrációs) tréningben, az újoncállomány kiképzésének megkezdésekor, majd annak végén.

A katasztrófavédelmi feladatokban való részvétel a hivatásos, szerződéses és önkéntes tartalékos állomány esetében jogszabályi (törvényi) kötelezettséget jelent. Jelentős számban jelentkezik azonban önkéntesen is kármegelőzési, kárelhárítási feladatok végrehajtására. Az önkéntes vállalások esetében megfigyelhető motivációk: kötődés a katasztrófa sújtotta területhez; együttérzés a károsultakkal; a közösségért való tenni akarás; az önértékelés és elhivatottság növelésének érzése; szakmai kihívás.

A 2010. júniusi árvízi védekezésben pszichológusi biztosítást végző katonai szakemberek a feladatellátás során az alábbi stresszorokat azonosították az állomány körében:

Túlterheltség, kommunikációs problémák a mentést irányító egyéb szervezetekkel, bizonytalanság (kihelyezés vége), időstrukturálás, várakozás, lakossággal való kapcsolat, előítélet kezelése, fizikai környezet (meleg, pára stb.), erős napsütés, szúnyogok nagyarányú jelenléte, traumatizáló élmények (mások szenvedésének látványa), kapcsolat a helyiekkel, a feladatból eredő monotonia. Védőfaktorokként jelentkező tényezők: a feladat társadalmi hasznosságának érzése, a katonák közötti hatékony társas támasz (bajtársiasság), a helyi lakossággal kialakított jó kapcsolat, a parancsnoki állomány helytállása, személyes példamutatása, hitelessége, egészségügyi és pszichológiai ellátás.

A katasztrófa helyszín nehezített körülményei a feladat-végrehajtás első szakaszában az állománytól a megszokottnál magasabb színvonalú munkát, teljesítményt, erős önregulációt követel. Amennyiben a katasztrófavédelmi munka elhúzódik, 3-4 nap múlva észlelhetők a szellemi és testi fáradtság jelei. Az állomány morálja romlik, megjelennek a tartós stresszterhelés jellegzetes tünetei, mint például: csoporton belüli konfliktusok, nyugtalanság, elégedetlenség, egészségügyi (higiénés) problémák, csökkent motiváció, helyi lakossággal való kapcsolat romlása. Ezen tüneteket a helyszíntre kitelepült egészségügyi és mentálhigiénés szakemberek egyéni és csoportos szinten képesek kezelni.

A katasztrófavédelemben részt vevő állománnyal való foglalkozást illetően a pszichológus szakmai lehetőségei két nagy területet ölelnek fel. Egyrészt egyéni és csoportos mentálhigiénés munkával segítheti a jelentkező problémák kezelését, azok káros hatásainak, az esetleges stressz sérülés kockázatának csökkentését. Másrészt a parancsnoki munka során – a döntés-előkészítés fázisában – javaslatokat tehet az állomány harc- és munkaképességének fenntartása, mentális állapota megóvására.

Katasztrófamentésben dolgozók mentális állóképességének megóvása érdekében indokolt a biztonságos, kiszámítható idő és tárgyi környezet/keretrendszer megteremtése és fenntartása is. Rendkívül fontos a védekezésben részt vevők információigényének felelős és hiteles kielégítése. A megelőzés pszichológiai módszerei közül talán a legfontosabb a felkészítés, mely a katasztrófahelyzetekben jelentkező mentális kihívásokra történő felkészülést jelenti.

2. A büntetés-végrehajtás szervezete sajátos helyzetű, mivel alapfeladata elsősorban a fogvatartottak egészségügyi ellátásának biztosítása. A pszichológusoknak is elsősorban a fogvatartottak szűrésére és mentálhigiénés gondozására, valamint a prevencióra kell figyelmet fordítaniuk. Az állománnyal csak szabad kapacitás esetén foglalkoznak, ami a pszichikai alkalmassági vizsgálatokban és kivételes esetekben a gondozásban való részvételt jelenti.

A büntetés-végrehajtás személyi állománya számos beosztásban lát el sokrétű feladatot. E tevékenységek ellátása magas fokú stressz-tűrőképességet feltételez, amelynek vizsgálatára külön gondot fordít a szervezet a felszerelő állomány pszichikai alkalmassági vizsgálata, valamint a már állományban lévők időszakos szűrése alkalmával. Ezzel biztosítják a katasztrófa helyszínekre vezényelt állomány helytállását is.

A szervezet szakemberei 2009-ben az MH HEK pszichológus munkatársaival közös kutatást végeztek a büntetés-végrehajtás személyi állományát érintő, kompetencia alapú pszichológiai kiválasztási rendszer fejlesztése érdekében. Együttműködtek továbbá az MH HEK, a Honvéd Kórház – Állami Egészségügyi Központ és a többi rendvédelmi szerv szakembereivel, a személyzet kiválasztásához kapcsolódó, új, korszerű egészségi alkalmassági kritériumrendszer bevezetése, a vonatkozó jogszabály módosítások előkészítése és a folyamatos ellátás biztosítása céljából. 2010-ben az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmassága megállapításaira javaslatokat, véleményeket fogalmaztak meg. 2010. július 15-én hatályba léptették a pszichológusok tevékenységét szabályozó, valamint a személyi állomány pszichikai alkalmassági vizsgálatairól és a pszichológiai gondozási tevékenység végrehajtásáról szóló módszertani útmutatót és országos parancsnoki intézkedést.

A pszichológusi tevékenység a börtönőrök körében is – mint a dinamikus biztonság garanciája – elfogadott. Pszichológus igénybevételére azonban – te-

kintettel a pszichológus státusok korlátozott számára – csak nagyon szűk körben van lehetőségük. A szervezeten belül 6 büntetés-végrehajtási intézet és a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza nem rendelkezik pszichológusi státussal. Országosan 51 fő- és 10 részmunkaidős pszichológust foglalkoztatnak. Minderre tekintettel a katasztrófavédelemre kivezényelt állomány számára kizárólag a krízistanácsadók közreműködése biztosított.

A büntetés-végrehajtásban dolgozó pszichológusok 2009-ben alapító tagként csatlakoztak a Magyar Pszichológiai Társaságon belül létrejött Hon- és Rendvédelmi Tagozathoz, ezáltal folyamatossá váltak a társ rendvédelmi szervek szakembereivel történő szakmai egyeztetések, konzultációk, és továbbképzések. Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet főigazgató főorvosának koordinálásával, a bv. pszichológusok rendszeresen részt vesznek felkészítő foglalkozásokon, esetmegbeszéléseken is. Rendszeresen továbbá az állomány veszélyhelyzeti események megoldására történő oktatása, stresszkezelő tréningek, pszichoszociális kockázatok elemzése, egészségnapok és belső továbbképzések.

3. A katasztrófavédelmi főigazgatóság állományának egészségügyi és pszichológiai alapellátása a következő egységeknél történik: BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF), Budapesti Rendőr-főkapitányság, Katasztrófavédelem Oktatási Központ, Belügyminisztérium, Fővárosi Tűzoltó Parancsnokság, Repülőtéri Rendőr Igazgatóság, megyei rendőr-főkapitányságok rendelői, illetve ahol működik, pszichológiai labor.

Az OKF 2011-ben megkezdte egy krízisintervenciók csoport szervezését és kialakítását, amellyel azt kívánják biztosítani, hogy a katasztrófa helyszínére kivezényelt állomány – szükség esetén – hatékonyan vehessen igénybe orvosi, pszichológusi segítséget.

2010. június 4-től június 14-ig tartó időszakban, az árvízvédelmi feladatokban részt vevő katasztrófavédelmi, tűzoltó és rendőr hivatásos állományúak egészségügyi biztosításáról a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság egészségügyi és pszichológiai szolgálata, a Készenléti Rendőrség, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság egészségügyi és pszichológiai osztálya gondoskodott.

A 2010. október 4-én bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa felszámolása helyszínén tevékenykedő hivatásos állományúak egészségügyi biztosítását a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság egészségügyi és pszichológiai szolgálata hajtotta végre. A feladatok ellátását a Belügyminisztérium értékelte.

A tapasztalatok szerint a beavatkozó állománynak van leginkább szüksége pszichológusi segítségre rendkívüli eseményeket követően. Ezért kiemelt jelentőségű az utógondozás, ezen belül a krízisintervenciók csoport tevékenysége.

A katasztrófa idején végzett mentesítés során több motiváló tényező is szerepet játszik az állomány munkájában, hiszen a tűzoltó, illetve a polgári védelmi dolgozó az elsők között érkezik a kár helyszínére. Munkája fontos



és hasznos, társadalmi elfogadottsága jó. A szakmai feladatok ellátása során „énhatékonyak” érzik munkájukat, a lakosságnak nyújtott segítséget. Fontos motiváló tényező a parancsnoki állomány helytállása és személyes példamutatása, hitelessége, a vezetői gondoskodás, a szervezeten belüli megbecsülés (elismerések, előléptetések). Kiemelt szerep jut a munkahelyi közösségeknek, az együttműködés és a bajtársiasság érzésének is.

A pszichológusok a katasztrófavédelem állományában is a katonáknál előfordulókéhoz hasonló stresszorokat azonosítottak. A stressz hatékony csökkentése a stresszt kiváltó tényezők hatékony menedzselésével lehetséges. A védekezésben és a mentésben dolgozó állomány mentális állapotának megóvása érdekében indokolt a biztonságos, kiszámítható tárgyi környezet megteremtése és fenntartása. Nélkülözhetetlen a védekezésben részt vevők információigényének felelős és hiteles kielégítése is. A helyszínen történő pszichológusi segítségnyújtás eszközei is szinte megegyeznek a katonáknál említettekével. A mentési munkálatok végeztével indokolt egyéni és csoportos élményfeldolgozást az OKF Humán Szolgálatára bízni.

Amint már volt szó róla, a nehezített körülmények a feladat-végrehajtás első szakaszában magasabb színvonalú munkát, teljesítményt követelnek. Az állomány morálja romlik, megjelennek a tartós stressz terhelés jellegzetes tünetei (lásd az előzőekben). Ezért az állomány folyamatos pihentetése, cseréje, ellátása és munkája elismerése elmaradhatatlan. Ennek érdekében az egészségügyi és mentálhigiénés ellátó szakemberek felügyelik a helyszínen feladatot ellátók állapotát és végzik a szükséges szűrővizsgálatokat.

A pszichológus szakmai lehetőségei a katasztrófavédelmi állomány esetében is ugyanazok, mint a katonai állomány vonatkozásában.

Az OKF a biztos rendelkezésére bocsátotta a vörösiszap-katasztrófa helyszínein a védekezésben és kárelhárításban részt vevő, a belügyi szerveknél foglalkoztatott, érintett személyek egészségügyi szűrésének végrehajtásáról szóló, belügyminisztérium személyügyi főosztályvezetőjének, valamint az árvízvédelmi feladatokban részt vevők egészségügyi biztosításáról, közegészségügyi, járványügyi és munkavédelmi ellenőrzéséről szóló, a Készenléti Rendőrség egészségügyi és pszichológiai osztályvezetőjének összefoglaló jelentését. A személyügyi főosztály vezetője jelentésének teljes szövegét jelen füzet melléklete tartalmazza. A Készenléti Rendőrség osztályvezetője jelentésének tartalma röviden így foglalható össze:

2010. június 4-től június 14-ig tartó időszakban a BAZ megyében jelentkezett árvízvédelmi feladatok rendőri résztvevőinek egészségügyi ellátását, közegészségügyi, járványügyi és munkavédelmi ellenőrzését a Készenléti Rendőrség Egészségügyi és Pszichológiai Osztály munkatársai szervezték meg, melybe bevonták a budapesti és más megyei alapellátó orvosokat és aszisztenseket is.

A helyszínen dolgozó rendőrök közül sokan panaszkodtak napégés okozta fájdalomra, de szúnyogcsípéssel, herpesszel, kiterjedt felületű lábbetegséggel,



elfertőződött hámsérüléssel, hastífusz jeleivel is jelentkeztek orvosi ellátásra. Később a hepatitisz fertőzésveszély is felmerült. A hastífusz és a hepatitisz a lakosság körében is terjedt. Minderre figyelemmel egyre több naptejet, szűnyogriasztót, napégés kezelésére szolgáló habot és hastífusz, valamint hepatitisz elleni oltóanyagot kellett beszerezni. Az oltóanyagok beszerzése azonban akadályba ütközött, mert az Észak-Magyarországi Gyógyszerellátó nem adta ki a kért mennyiségű hastífusz elleni oltóanyagot arra hivatkozva, hogy az illetékes minisztérium zároltatta azokat „az árvízvédelemben első vonalban részt vevők” – a mentők, tűzoltók, kórházak – számára. A felsorolásban a rendőrség nem szerepelt. Közben az ÁNTSZ országos tisztifőorvosa is megtiltotta a regionális szervezeteknek, hogy a rendőrség részére megfelelő számú hepatitisz elleni oltóanyagot adjanak.

A rendőri szerveknél is országos szinten kiépített az egészségügyi és pszichológiai szolgáltatások rendszere. A katasztrófák helyszínén, az adott térség rendőri szervének alapellátó orvosai és pszichológusai nyújtanak segítséget az állomány részére. Az ellátás személyi és tárgyi feltételei megfelelőek.

A pszichológusi szolgáltatások rendjét a „Rendvédelmi szervek pszichológiai protokollja” címet viselő dokumentum tartalmazza, amelyben külön fejezetet képeznek a csapaterő tevékenységnek, a közbiztonságra veszélyes helyzetek kezelésének pszichológiai feladatai, a természeti és civilizációs katasztrófák esetén végzendő tevékenység feladatrendszere, valamint a minősített időszakban végzett tevékenység biztosítása.

A pszichológusi tevékenység a rendőri állomány körében is elfogadott, igénylik a különböző pszichológiai jellegű szolgáltatásokat. A katasztrófa helyszínén az állomány pszichológusi segítséget jellemzően nem kér. Szükség esetén viszont a pszichológusok – az igényeknek és a helyzetnek megfelelően – csoportos vagy egyéni krízisintervenciós tevékenység keretében biztosítják a pszichés támogatást. A rendőrök körében a legkiemelkedőbb stressz-forrás a különböző fertőző betegségektől való félelem. Az ilyen jellegű félelmek által táplált stressz közegészségügyi-járványügyi tevékenységgel, különböző védőoltásokkal, valamint hiteles tájékoztatással mérsékelhető.

Katasztrófa idején az állomány intézkedőképességét, a mentésben való részvétel biztonságosságát a pszichológus egyrészt a kiválasztással, másrészt különböző tréningrendszerű felkészítésekkel tudja pozitív irányba, megelőző jelleggel befolyásolni.

4. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állománya pszichológiai ellátását a 2011. január 1-jével létrehozott Képzési, Egészségügyi és Kulturális Intézet, ezen belül is az Egészségügyi és Pszichológiai Főosztály látja el.

A 2010. évi katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása során szerzett pozitív és negatív tapasztalataik felhasználásával kidolgoztak, és 2011. január 21-én aláírtak egy megállapodást „a rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal bevetésirányítási terve árvíz-védekezési fel-

adatokra” vonatkozóan. Ez tartalmazza a védekezésben részt vevő szervek együttműködési feladatait, a tevékenységek technikai és logisztikai támogatását, valamint a személyi állomány ellátására vonatkozó egyéb feladatokat. Ezen kívül a Nemzeti Adó- és Vámhivatal rendelkezik árvízvédelem esetén nyújtandó pszichológiai támogatásról szóló akció tervvel. 2010-ben külön akcióttervet is kidolgoztak a vörösiszap-katasztrófa elhárításában részt vevők pszichológusi ellátására. Az akció tervekben meghatározott feladatok végrehajtását a személyi és tárgyi feltételek katasztrófa, illetve krízishelyzetekben is biztosítják. Az Egészségügyi és Pszichológiai Főosztály állományát felkészítették a természeti és civilizációs katasztrófa helyzetek során adódó biztosítási feladatokra.

A pénzügyőri állomány körében is elfogadott és támogatott a pszichológusi tevékenység. A katasztrófa mentesítésben részt vevő állomány kihívásnak élheti meg a segítő helyzetet, amely során lehetősége van képességeinek maximumát nyújtani. A sikeres feladat-végrehajtás erősíti a hasznosság érzését. A kihívást jelentő helyzet kezelése mobilizálja az állomány erőforrásait. Kiemelt motivációs erővel bír a feladat értelmes célja és fokozott jelentősége. A közösen átélt pozitív élmények erősítik az állomány pályaidentitását és szervezethez való kötődését, valamint az egységek, alegységek kohézióját. A katasztrófa helyszínén jelentkező stresszorok, és stressz csökkentő tényezők hasonlóak más, az előzőekben már felsorolt szervekéhez. A katasztrófa helyszínén jellemző stressz tényezők pszichológiai szempontú csökkentése már a megfelelő kiválasztásnál és a felkészítések során megkezdődik, és az alkalmazást követően, az utógondozással zárul.

Krízishelyzetekben jelentkező negatív hatásokat a helyszínen lévő szakember (pszichológus, orvos) a következőként kezeli: az állomány folyamatos monitorozása, a poszttraumás stressz zavar kiszűrése, szükség esetén azonnali pszichológusi ellátás, elsődleges krízis-intervenció, egyéni mentálhigiénés gondozás, higiénés feltételek biztosításának (ivóvíz, tisztálkodás, WC), valamint az elhelyezésnek, az ételmezésnek a higiénés ellenőrzése, kapcsolattartás a szakorvosi szolgálatokkal, kórházakkal, karitatív szervezetekkel, orvosi sürgősségi ellátás, szükség szerinti gyógyintézetbe, szakellátó helyre irányítás, javaslattétel szolgálatellátás alól való kivonásra, részvétel a vezetői döntés-előkészítésében, esettanulmányok elkészítése, a társszervek helyszínén működő egészségügyi-pszichológiai egységeivel való együttműködés kiépítése. A pszichológiai szempontú megelőzés, prevenció módszerei lehetnek például: pszichológiai alkalmasság vizsgálatok, tréningek (pl. kommunikációs, konfliktuskezelési, stressz kezelési, intézkedés lélektani, csapatépítő stb. tréning), vezető-kiválasztás, vezetői coaching (tanácsadás), krízisintervenció, pszichológiai tanácsadás (pl. életvezetési tanácsadás, családkonzultáció), pszichoterápia, családterápia, szociálterápiás szerepjáték, szervezetfejlesztés, workshopok, például akcióttervező workshopok, pszichológiai témájú előadások, esettanulmányok készítése és feldolgozása az állomány körében, kutatások, felmérések.

5. Az Alkotmányvédelmi Hivatal munkatársai veszélyhelyzeti (természeti és ipari katasztrófák) beavatkozásban, mentésben és helyreállításban nem vesznek részt. Mindemellett, a hivatásos állomány tagjai a mindennapi munkájuk során ki vannak téve váratlan, extrém stresszel járó, kockázatos helyzeteknek és az azokban szükséges azonnali döntési szituációknak. Ezért az állomány rendszeres és folyamatos egészségügyi és mentálhigiénés alap-, és szakellátásban részesül. Az állomány döntő hányada önként keresi fel a pszichológiai szakrendelést. A munkahelyi stressz megelőzését, jobb kezelését, a lelki egészségvédelmet a mélyebb önismeret elsajátítását és a pszichés stabilitás megőrzését stresszoldó autogén tréningek, illetve meditációs-imaginációs tréningek bevezetése is szolgálja. A hivatal Egészségügyi és Pszichológiai Osztályán 2010-re betegbarát környezetet alakítottak ki. Színes falak, virágok, kiadványok, könyvek, halk zene, ásványvizes gép, teázási lehetőség és betegirányító várja az ellátásra érkezőket.

#### *A biztos megállapításai, következtetései*

A biztos vizsgálatának közvetlen célja annak megállapítása volt, hogy a hivatásos állomány vészhelyzeti feladatokra való alkalmazását megelőző, feladatok végrehajtása alatti, illetve azt követő mentális gondozás, prevenció részévé válik-e az ún. egészségkultusznak.

A természeti vagy más katasztrófák során védekezésben részt vevő hivatásos állományt érintő váratlan szituációk és az azokat követő extrém, esetleg tartós megterhelés megelőzése, mentális kezelése számos olyan kérdést is felvet azonban, amelyek egyértelműen szakkérdésnek minősülnek. Így ezekkel összefüggő megállapításokat az ombudsman – feladat- és hatásköre hiányában – nem fogalmazott meg. Rámutatott viszont arra, hogy az egészségügyi kockázatokkal járó katasztrófa helyszínére védelmi, vészhelyzeti feladatokra kirendelt rendvédelmi és honvédelmi hivatásos állomány ma már a feladat veszélyességének megfelelő mértékű egészségügyi ellátás és pszichológusi támogatás mellett tevékenykedhet. A pszichológusi tanácsadás és pszichoterápiás kezelés feltételeit is igyekeznek megteremteni valamennyi intézménynél az állomány tagjai számára a munkavégzésből adódó fokozott külső megterhelés, stressz feldolgozásához, a stressz-betegségek kivédéséhez. A hivatásos állomány nap mint nap jelen van a nagy pszichés terheléssel járó helyszíneken, és átélnek traumatikus eseményeket, krízishelyzeteket, így gyakran adódhatnak olyan lelki problémáik, amelyet nem lehet önerőből hatékonyan kezelni vagy megoldani. Ilyen esetekben szükséges a pszichológus tanácsadása, a gondozás. Sőt, lehetőség van arra, hogy nemcsak káreset következtében kialakult ún. poszttraumás stressz-reakció esetén, hanem magánéleti, és munkahelyi konfliktusokból adódó, vagy más szorongásos zavarokkal is felkereshessék a pszichológust.

A katasztrófa helyszínén dolgozó állomány kedvezőtlen egészségügyi hatásoknak és kockázatoknak van kitéve. E problémák megoldása a vezetőkre,

a humánerőforrás-gazdálkodásra – ez utóbbinak integrált részét kell, hogy képezze a pszichológia (pszichológusi munka) – nagy terhet ró. Az állomány testi-lelki jólétének fenntartásához, kezeléséhez ugyanis nem elegendő az egyénnel való foglalkozás, hanem olyan megoldásokra van szükség, amelyek egy időben több emberre kihatnak. Mindezt időben felismerve, a vizsgálatban érintett szervek a személyi állomány pszichológiai kezelését – lehetőség szerint – saját pszichológus(ok) rendszerbe állításával találták a leghatékonyabban megoldhatónak. Ahol ez még hiányzik – például a büntetés-végrehajtás rendszere, ahol a pszichológusok feladata elsősorban a fogvatartottak ellátása, kezelése –, úgy a társszervek pszichológusai igénybevételére kerül sor.

Nem vitatható, hogy a krízis, a katasztrófa helyszínén végzett munka okozta, átlagon felüli vagy extrém stressz terhelés sürgős lelki terápiát igényel. Ilyenkor e tevékenység nagy fontosságú, hiszen lehetőséget ad annak megelőzésére, hogy a későbbiekben pszichiátriai megbetegedés alakuljon ki. Az ugyanis rontja az érintett állomány életminőségét, súlyos következményei lehetnek és a munkából is kiesést okoz.

A katasztrófavédelemben érintett szervek vezetői valamennyien fontosnak tartják a hivatásos állomány mentális állapotára való odafigyelést. A rászoruló állomány elégedett a pszichológusi szolgáltatással, azzal, hogy akár a vészhelyzet helyszínén igénybe vehetik a mentálhigiénés ellátást, bíznak a terapeutában, és a kezelés eredményében. Ezért kiemelte a biztos, hogy a hivatásos állomány vészhelyzeti feladatokra való kivezénylését megelőző, a feladatok végrehajtása során, illetve azt követő mentális gondozás, prevenció napjainkra részévé vált az ún. egészségkultusznak, vagyis a társadalom életében meghatározó lett. A hivatásosok teljes állománya részére olyan garanciát kell adni extrém megterhelés esetén való egészségügyi, azon belül pszichológiai ellátásuknak, mely megakadályozza alkotmányos emberi jogukkal összefüggő visszasság vagy annak közvetlen veszélye létrejöttét.

A BM Központi Kórház 2007-ben való megszűnésével a rendvédelmi szervek és a honvédség állományának egészségügyi ellátása, így vészhelyzetben való igénybevételük vonatkozásában a prevenció érvényesítése és pszichológusi ellátásuk egységesebbé, hatékonyabbá tétele központi kérdéssé vált. Ugyanakkor még vannak eltérések az egyes szervezetek szóban forgó tevékenységéhez biztosított infrastrukturális (személyi, tárgyi) feltételei között. A büntetés-végrehajtásban az állomány számára nincs rendszeresítve önálló pszichológusi ellátás, az MH Honvéd Egészségügyi Központban az egyén mentális „jóléti” állapotát kimagaslóan szolgáló szervezetet működtetnek, a Budapesti Rendőr-főkapitányság Rendőrség Egészségügyi Központja, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Egészségügyi és Pszichológiai Főosztálya is megfelelően ellátja a személyi állomány ilyen igényét. Az Alkotmányvédelmi Hivatal berkein belül működő Pszichológiai Osztály ugyancsak biztosítja a pszichológusi szakrendelést. A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon pedig 2012. január 1-jével új egészségügyi és pszichológiai ellátó

rendszer jön létre. Tekintettel arra, hogy folyamatban van a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat végrehajtása, jó alkalomnak találta az ombudsman, hogy felhívja a figyelmet az általa feltárt probléma halaszthatatlan kezelésének szükségességére. Olyan szemléletet tartana helyesnek, amely azt sugallja, hogy – különösen váratlan kihívások, extrém helyzetekben – az állomány pszichológiai ellátását, sőt a megelőzés gyakorlatát – függetlenül az ágazati speciális követelményekre –, a jogbiztonság, az emberi méltóság és az egyenlő bánásmód elve következetes érvényesítése érdekében, egységesebbé kell tenni.

Nem mellőzte a biztos annak rögzítését sem, hogy 2010. június 4-től június 14-ig tartó időszakban a BAZ megyei árvízvédelmi feladatok rendőrségi résztvevőinek egészségügyi ellátásában, közegészségügyi, járványügyi és munkavédelmi ellenőrzésében érintett szervek együttműködése nem volt kifogástalan. Az illetékes minisztérium zárolása miatt ugyanis a hastífusz elleni, az országos tisztifőorvos rendelkezése alapján pedig a hepatitisz elleni oltóanyag rendőrök ellátását szolgáló kiadása gondot okozott, ami közvetlenül veszélyeztette a védekezésben résztvevő állomány lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát.

Előzőekre figyelemmel a biztos felkérte a belügyminisztert, a honvédelmi, a nemzetgazdasági és a külügyminisztert, hogy a folyamatban lévő közszolgálati életpályák összehangolása, újjászervezésének végrehajtása során közösen tekintsék át és mérjék fel a hivatásos állomány valamennyi tagja – kiemelten krízishelyzetekben irányadó – pszichológiai ellátása, kezelése, illetve e területen a megelőzés egységesebb jogi szabályozásának és gyakorlatának lehetőségeit, majd kezdeményezzék azok megvalósítását. Kérte továbbá, hogy a krízishelyzetekben helyszínre kivezényelt állomány megfelelő egészségügyi ellátása, gondozása érdekében haladéktalanul, megfelelő időben gondoskodjanak a szükségesnek látszó gyógyszerek, oltóanyagok teljes körű biztosításáról.

#### **4.4. Az állami szervek együttműködése katasztrófavédelemben\***

A biztos a projekt keretében hivatalból indítottam vizsgálatot a Magyar Honvédség és az egyes rendvédelmi és a mentésben, illetve kárelhárításban résztvevő állami szervek katasztrófavédelemben való együttműködéséről.<sup>50</sup>

1. A büntetés-végrehajtási szervezet közreműködésére nem volt szükség katasztrófavédelemben való együttműködéséről, valamint azok következményeinek felszámolása során. Az országos parancsnok arról is tájékoztatta a biztost, hogy együttműkö-

\*DR. HAJAS BARNABÁS, főosztályvezető (AJBH)

<sup>50</sup> AJB-3764/2011

désük hagyományosan kiváló a társ- és együttműködő szervekkel, felkérésük esetén, az igényelt létszámban – a bv. alapfeladata és a biztonsági szempontok figyelembevételével – a nagy kiterjedésű ár- és belvízi védekezési feladatokban homokzsáktöltéssel, illetve rakodással segítik a tevékenységüket.

A kárhelyi kommunikáció az Egységes Digitális Rádió-távközlő (EDR) rendszeren keresztül valósul meg, mely nagyban segíti a gyors- és hatékony feladat-végrehajtást, az együttműködést.

A parancsnok arról is tájékoztatta SZABÓ MÁTÉT, hogy a katasztrófavédelmi feladatok-végrehajtása során minden esetben a társ- és együttműködő szervek részvételével megyei törzs működik, több megye érintettsége esetén ezek kibővülnek a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Katasztrófa-elhárítási Operatív Csoport, valamint a Kormányzati Koordinációs Bizottság Operatív Törzs működésével. Az együttműködés során a kapcsolattartás telefonon, a Marathon Terra, valamint a NEO PVIR védelmi igazgatási kommunikációs rendszereken keresztül történik.

2. Az Országos Mentőszolgálat főigazgatójának válasza szerint az elmúlt évben két alkalommal volt Magyarországon katasztrófának minősített esemény (2010 nyarán az észak-magyarországi árvíz, 2010 októberében pedig a vörösiszap-katasztrófa), ahol – mindkét esetben – szükség volt az Országos Mentőszolgálat közreműködésére.

Az események kezelése során – az aktuális helyzettől függően – 15-300 fő között vettek részt a feladat ellátásában. Az észak-magyarországi árvíz esetén Borsod, Heves, Nógrád megyék mentőerőinek besegített Szabolcs-Szatmár-Bereg megye, valamint Budapest is (Összességében mintegy 300 fő). A vörösiszap-katasztrófa felszámolása során a kezdeti időben 100 mentődolgozó, végezte e munkát, később – Devecser város esetleges kiürítése miatt –, további 200 dolgozót helyeztek készenlétbe Veszprém, Vas, Fejér, Somogy és Zala megyéből.

A kapott tájékoztatás szerint az Országos Mentőszolgálat az Alapító okiratának megfelelő feladatait – életmentés, sérültosztályozás, elsődleges sürgősségi ellátás, a betegek gyógyintézetbe szállítása – látta el.

A kárhelyi kommunikáció az EDR alkalmazásával történt, amely teljes mértékig kiszolgálta a Mentők kommunikációs igényeit.

A főigazgatói tájékoztatás szerint mindkét katasztrófa helyzetben – Megyei, illetve települési Védelmi Bizottságokként – működött közös törzs ). A közös törzsön kívül Devecserben működött külön Egészségügyi Törzs (Egészségügyi Vezetési Pont) mely az egészségügyi szervezetek (Országos Mentőszolgálat, önkéntes mentőegyesületek, ÁNTSZ, háziorvosok, szakrendelők, kórházak) közötti koordinációt biztosította, illetve gondoskodott az érintett lakosság felé történő egészségügyi kommunikációról.

Az együttműködés során a védelmi bizottságok ülésein, valamint a Katasztrófavédelmi szervezettől közvetlenül szerzett információk alapján készültek



felmentőfeladataikra, és javaslatokat, tanácsokat is adtak az egyes tervekhez (pl. kitelepítési, kiürítési tervekhez).

3. Az országos rendőr-főkapitány arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a rendőrség, mint az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 1. § (2) bekezdés 9. pontja szerint ellátja a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot, a veszélyhelyzet és az Alkotmány 19/E. §-ában meghatározott helyzet, katasztrófa vagy katasztrófa veszélye esetén a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat. E feladatok ellátása során, illetve bűnüldöző és rendészeti tevékenységünk keretében a mindennapokban is elengedhetetlen feladatként jelentkezik más állami szervekkel, nyomozó és egyéb hatóságokkal, valamint civil gazdálkodó szervezetekkel a minél szélesebb körű együttműködés. A rendőrség 2010. évi tevékenysége során kiemelkedő jelentőségűek voltak mind az ár- és belvízi védekezési feladatok, mind az ajkai térségben bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa helyszínén teljesített szolgálatellátás, melynek során szoros együttműködésben dolgozott az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal és az érintett megyei védelmi bizottságokkal. A Borsod-Abaúj-Zemplén megyében bekövetkezett árvíz során a rendőri tevékenység tapasztalatainak összesítése és feldolgozása érdekében munkabizottságot jelöltek ki. Ennek keretében 2010. július hónapban elkészítették a Rendőrség „Katasztrófa-kezelési protokollját”.

Az említett események során a rendőrség részt vett a Kormányzati Koordinációs Bizottság operatív törzsében, és az országos törzsben a rendőrségi feladatok koordinálásában. A lakosság életének és létfenntartásához szükséges anyagi javai védelme érdekében speciális Polgári Veszélyhelyzeti Információs Rendszert (a továbbiakban: PVIR) alakítottak ki, és vezettek be. A PVIR működtetésével érintett, valamennyi területi rendőri szerv kijelölt állománya felkészítését határidőre végrehajtották.

A tájékoztatás szerint az elmúlt egy évben bekövetkezett természeti eredetű és ipari katasztrófa-helyzetek kezelése során a rendőrség az alábbi alkalmak során működött közre:

- *Borsod-Abaúj-Zemplén megye területén kialakult árvízi veszélyhelyzet.* A Kormány 183/2010. (V. 17.) rendelete Borsod-Abaúj-Zemplén megye közigazgatási területére árvízi veszélyhelyzetet hirdetett ki 2010. május 15-étől, illetve a 186/2010. (VI. 2.) Korm. rendelet Borsod-Abaúj-Zemplén megye teljes közigazgatási területére belvízi veszélyhelyzetet hirdetett ki 2010. június 2-ától. Az árvízvédelmi feladatok és intézkedések végrehajtásában résztvevő rendőri létszám összesen 24 292 fő volt.
- *Nógrád megyében a hasznosi víztározó gátszakadásának veszélye.* A Kormány 187/2010. (VI. 2.) Korm. rendeletével Nógrád megye Hasznos, Pásztó településeinek közigazgatási területére árvízi veszélyhelyzetet hirdetett



2010. június 2-ától. Az árvízvédelmi feladatok ellátásában és az intézkedések végrehajtásában résztvevő létszám összesen 622 fő volt.

- A Kormány 188/2010. (VI. 3.) Korm. rendeletével *Bőny, Mezőörs, Rétlap (Győr-Moson-Sopron megye), Jászdózsa, Jánoshida, Jászsószentgyörgy, Alattyán, Jásztelek, Jászfákóhalma és Jászberény (Jász-Nagykun-Szolnok megye)* települések közigazgatási területére veszélyhelyzetet hirdetett ki, valamint rendkívüli készséget rendelt el a Zagyva 10.11 védelmi szakaszára (beleértve a Borsóhalmi és a Jászteleki tározók területét) 2010. június 2-ától, továbbá
- a 189/2010. (VI. 2.) Korm. rendelet *Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Fejér, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék teljes közigazgatási területére veszélyhelyzetet hirdetett ki* 2010. június 4-étől:

Győr-Moson-Sopron megye területén kialakult árvízvédelmi helyzet, Jász-Nagykun-Szolnok megye területén a Zagyva folyón levonuló árhullám miatti védekezés, Bács-Kiskun megye területén kialakult árvízvédelmi helyzet, Fejér megyében kialakult árvízvédelmi helyzet (Bicske, Mányi halastó, valamint a Szent László patak kiöntése; Gánt, Záportározó kiöntése; Székesfehérvár, Mór (}aja patak kiöntése; Igar Vámpusztá, Igar Vámszőlőhegy, nagymennyiségű csapadék miatt), továbbá Budapest XXII. kerületében a Honfoglalás és Kártya utcákban bekövetkezett vízelöntés és Budapest XIII. kerületében a Margitszigeten bekövetkezett árvízvédelmi helyzet esetén az árvízvédelmi feladatok ellátásában és az intézkedések végrehajtásában résztvevő létszám összesen 3362 fő volt.

- A *Budai Vár Hunyadi utca felőli falának megcsúszása*, a Fejér megyei *Kulcs* községben a *lőszfal megcsúszása* és *Táborállás* községben a *partfal megcsúszása*. Az intézkedések végrehajtásában részt vevő létszám Összesen 1941 fő volt.
- Veszprém megyében a Magyar Alumínium Zrt. Ajkai Timföldgyár IX. és X. számú zagyatározójának gátszakadása miatt Kolontár és Devecser térségében bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa. A Kormány 245/20 10. (X. 6.) Korm. rendelete Győr-Moson-Sopron, Veszprém és Vas megye közigazgatási területére veszélyhelyzetet hirdet ki 2010. október 6-ától. Az intézkedésekben résztvevők száma összesen 11 656 fő volt.

A fenti esetekben a rendőrség a jogszabályokban rá háruló feladatokon túl (élet- és vagyonmentés, területzárás, biztosítási feladatok, őrzés, lakosság kitelepítése) főként árvízi védekezési tevékenységet hajtott végre a vízügyi szervek irányításával, továbbá logisztikai, ételmezési, elszállásolási, szállítási, ellátási, beszerzési és takarítási feladatokat látott el.

Az országos rendőrfőkapitány válaszában az érintett lakossággal folytatott kommunikációra külön is kitért. Eszerint az lakossági fórumok, tájékoztatók megtartásával, illetőleg az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a megyei védelmi bizottságok által kibocsátott lakossági tájékoztatók, hirdetmények útján történt. Ezeket a tájékoztatókat már a katasztrófahelyzet első

napjától rendszeresen a lakosság részére bocsátották. A rendőrség kommunikációs tevékenységét a kárhelyparancsnok útján végezte.

A rendőri szervek állománya a feladatok végrehajtása során EDR-rádióon kommunikált egymással, illetve a kapcsolattartást a szolgálati mobiltelefonok használata egészítette ki. A kommunikáció kezdetben mind a mobiltelefonokkal, mind az EDR-rádiókkal nehézségekbe ütközött, a téroró gyenge, a hálózatok túlterheltek voltak. Ezért a Magyar Telekom Zrt. Az érintett átjátszót megerősítette, a Készenléti Rendőrség pedig mozgó vezetési pontját a katasztrófa sújtotta területre telepítette, amellyel a problémák megoldódtak.

A bekövetkezett katasztrófák, veszélyhelyzetek kezelése során megalakultak az illetékes megyei rendőr-főkapitányságok operatív törzsei, illetve a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvízi veszélyhelyzet és a vörösiszap-katasztrófa kezelése során az Országos Rendőr-főkapitányság vezetési törzse. Az egyes törzsek folyamatosan tartották a kapcsolatot az előljáró rendőri szervvel, a társszervekkel, továbbá a védekezési munkálatokban résztvevő rendőri egységek helyszíni parancsnokaival.

A Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság 2010. október 4-én ideiglenes csapatszolgálati törzset Kolontárra telepítette ki, ahol ugyanabban az épületben működött az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság törzse. A törzsek közötti kommunikáció érdekében az együttműködő törzsbe egy fő összekötő delegálására került sor. A későbbiekben a feladat súlypontja áthelyeződött Devecser városába és a Veszprém Megyei Védelmi Bizottság ettől kezdve ott ülésezett, a rendőr-főkapitányság törzse is áttelepült a Devecseri Rendőrség épületébe. A későbbiekben a katasztrófavédelem törzset is Devecserbe helyezték át és ugyancsak Devecserben kezdte meg munkáját az Újjáépítési Kormányzati Koordinációs Központ. Ettől kezdődően összekötő alkalmazása helyett a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság törzsének vezetője vett részt a napi rendszerességgel végrehajtott feladat meghatározáson.

A vörösiszap-katasztrófa kezelése esetében az együttműködés során végrehajtható feladatok rendkívül széles körűek voltak. Tekintettel a feladatok eltérő jellegére, közös feladatellátásra a kezdeti időszakban csak az élet és vagyonmentés során került sor, amikor a helyszínre érkező rendőrök a tűzoltóság és a katasztrófavédelem munkatársaival közösen mentési feladatokat végeztek. A későbbiekben konkrétan meghatározásra került a katasztrófa-helyzet felszámolásában részt vevő szervezetek által elvégzendő feladatok köre, ettől kezdve a rendőri állomány feladata az együttműködők folyamatos tevékenységének biztosítása mellett az érintett terület közrendjének és közbiztonságának fenntartása volt.

4. Az országos katasztrófavédelmi főigazgató a következő tájékoztatást adta: 2010. október 4-én 12.30-kor Magyarország eddigi legnagyobb ipari katasztrófája következett be, amikor egy magántulajdonban lévő vállalat, a Magyar Alumínium Zrt. (MAL Zrt.) területén található iszaptároló X. kazettájának nyugati

gátja átszakadt. A gátszakadás következtében közel 1 millió m<sup>3</sup> vörösiszap és lúgos víz elegye a Tornapatakon keresztül elöntötte Kolontár, Devecser, valamint Somlólóvászárhely települések mélyebben fekvő részeit. 10 személy életét vesztette, 286-an szorultak egészségügyi ellátásra, közülük 120-an kórházba kerültek, az utolsó sérült december 2-án hagyta el a kórházat.

Az elsődleges felmérések szerint az iszapár Kolontáron 2 utcában 47 lakóingatlant és 2 önkormányzati épületet, Devecseren 19 utcában 268 lakóingatlant, Somlólóvászárhelyen 21 lakóingatlant öntött el. A károsultak összlétszáma elérte a 731 főt. A mezőgazdasági területeken 1.017 ha-t árasztott el az iszap. (A pontosított felmérés alapján a sérült ingatlanok száma Kolontáron 51, Devecserben 275, Somlólóvászárhelyen 38.)

A kialakult helyzetben, a katasztrófavédelem és a tűzoltóság erőin kívül a rendőrség, a honvédség és mentőszolgálat állománya mentette a bajba jutott lakosságot.

A Kormány a helyzet kezelése érdekében Győr-Moson-Sopron, Veszprém és Vas megye közigazgatási területére a polgári védelemtől szóló 1996. évi XXXVII. törvény alapján 2010. október 6-án 15.00 órai hatállyal veszélyhelyzetet hirdetett ki.

A katasztrófa bekövetkezése után az Ajka Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóság 15 fővel, 5 db gépjárművel vonult a helyszínre, továbbá intézkedés történt a szabadnapos állomány berendelésére. A Riasztási és Segítségnyújtási Terv (RST) alapján riasztásra került a katasztrófavédelem és a tűzoltóság állományából Összesen 106 fő, 24 db tűzoltójármű, valamint 6 db Veszélyhelyzeti Felderítő Csoport (VFCS). A riasztást követően 8 perccel a tűzoltóság erői megérkeztek a kárhelyszínre, és 14 perc után megkezdték a veszélyeztetett személyek mentését, ami Kolontáron mintegy 60 főt, Devecserben közel 720 főt jelentett. Az érintett polgármesterek tevékenységének megsegítésére polgári védelmi kirendeltségvezetőket vezényeltek ki 24 órás váltással.

A mentési és mentesítési tevékenység támogatására a Fővárosi Központi Rendeltetésű Mentőszervezet állományából a Mozgó Vezetési Pontot, valamint a Logisztikai Csoportot a helyszínre riasztották. A későbbiekben intézkedtek a területre 8 VFCS összevonására, az ő feladatuk a folyamatos mintavételezés, monitorozás és a lakosság tájékoztatása volt.

Az eseménnyel kapcsolatos tudományos eredmények, valamint javaslatok hatékony rendszerezése céljából a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) főigazgatója kezdeményezte a Kormányzati Koordinációs Bizottság Tudományos Tanács (KKB TT) összehívását és a veszélyhelyzet kezelésébe történő bevonását.

A segélyszállítmányok, a hazai és külföldi felajánlások regisztrálására a BM OKF-en egy 3 fős csoport alakult, amely folyamatosan gyűjtötte és rendszerezte a felajánlásokat. A katasztrófavédelmi szervek részéről a mentési és mentesítési munkálatokban 2500–3000 fő vett részt (naponta átlagosan Katasztrófavédelem: 81 fő 23 db gépjármű, Krízis Intervenciók Team: 4 fő 1 db

gépjármű, Polgári védelmi szervezet: 166 fő 20 db gépjármű, Tűzoltóság: 158 fő 29db gépjármű, összesen: 409 fő 73 db gépjármű)

A mentés során problémaként jelentkezett a megfelelő védőöltözet hiánya az elsődleges beavatkozás során, amely veszélyeztette a feladat végrehajtásában résztvevők testi épségét és több tűzoltó sérüléséhez vezetett. A BM OKF részéről folyamatos volt a jelenlét, a helyszínre kirendelt Vezetési Törzs biztosította a valós helyzetértékelésen alapuló késedelem nélküli döntéshozatalt.

A kárhelyi kommunikáció az EDR igénybevételel történt. A kommunikáció – jó térerő lefedettségi viszonyok mellett – csoporthívásokkal, hívónevek, hívószámok alkalmazásával történt (pl. Kezdő 415, Kezdő 420-nak). Térerő probléma esetén a rádió készülékek közvetlen üzemmódra történő kapcsolásával, lehetőség volt kisebb (környezeti viszonyoktól függően 50-200 méteres) körzetben a készülékek hálózat nélküli egymással történő kommunikációjára. Továbbá lehetőség volt az EDR közreműködő segítségével mobil bázisállomás telepítésére, így az esetlegesen le nem fedett helyszíneken a megfelelő térerő biztosítására is.

Az érintett szervek együttműködése az alábbiak szerint valósult meg: valamennyi EDR-használó szervezet (mentők, katasztrófavédelem, rendőrség stb.) készülékeibe korábban együttműködési csoportok kerültek beprogramozásra. A készülékeken a megfelelő csoport kiválasztásával az együttműködés késedelem nélkül, gyorsan és hatékonyan megvalósult.

A kárterületi irányítás, a tevékenység koordinációja a Devecserre áttelepült Helyszíni Operatív Törzsen, illetve a Törzs bázisán felállított Újjáépítési Kormány Koordinációs Központon (UKKK) keresztül hatékonyan működött.

Az Operatív Törzs (OpT) működése, helyszíni feladatok:

- A Kolontár térségében bekövetkezett ipari katasztrófa következményei felszámolásának irányítására a kormányzat késedelem nélkül, tábornoki vezetésű helyszíni OpT-t hozott létre a katasztrófavédelem állományából.
- Az azóta Devecserre áttelepült OpT munkájában a katasztrófák elleni védekezésben érintett valamennyi szervezet részt vesz, és az eddigi tevékenységük eredményeként láthatóan normalizálódik a helyzet a katasztrófa sújtotta területen.
- Az OpT-t vezető tábornok a központosított védekezés irányításában, a helyszínre vezényelt polgári védelmi, tűzoltó-, rendőr- és honvédtisztek pedig az egyes beavatkozási területeken biztosítják a hatékony és eredményes védekezéshez elengedhetetlen szakértelmet.
- A Honvédség és a rendvédelmi szervek jelen lévő állománya ugyanakkor jelentős szerepet játszott, illetve játszik a közbiztonság fenntartásában is.
- A helyszíni feladatok kezdetben három területre voltak csoportosíthatók:
  - az élővizek vízminőségi kárelhárítása;
  - a külterületek menetesítése;
  - a lakott területek megtisztítása.

- Azóta már végrehajtásra kerültek a helyreállítással, újjáépítéssel kapcsolatos hosszú távú intézkedések is.

Az Operatív Törzs folyamatosan vezette, irányította:

- utak, járdák egyéb közterületek feltakarítását;
- előkertek mentesítését;
- hátsó kertek, udvarok kitakarítását;
- közlekedő gépkocsik mentesítését;
- az élővizek és ivóvízbázisok, valamint a szálló porkoncentráció folyamatos ellenőrzését.

2010. november 4-én a Helyszíni OpT átalakult Újjáépítési Kormány Koordinációs Központtá, a bontás, újjáépítés szervezése lett a fő feladatuk.

A Kormányzati Koordinációs Bizottság Operatív Törzse (KKB OpT) 2010. október 5-én 11.00-kor a BM Nemzeti Helyzetértékelő Központban (NHEK) kezdte meg működését. Dr. Bakondi György t. altábornagy, kormánybiztos döntése alapján, október 19-én 19.00 órától a KKB OpT teljes működését a BM NHÉK-ban befejezte. A továbbiakban a BM OKF Mogyoródi út 43. objektumában, a KKB Veszélyhelyzeti Központban részleges üzemmódban működött. A minisztériumok összekötői telefonon és elektronikus levelezéssel tartották a kapcsolatot.

A BM OKF a vörösiszap okozta veszélyhelyzet következményeinek felszámolásában érintett minisztériumoknak, társhatóságoknak rendszeresen megküldte a KKB OpT által készített napi jelentést.

A BM OKF székhelyén települt KKB OpT részleges működését 2010. november 3-án 08.00-tól megszüntette. Feladatait, valamint az újjáépítésben és a kárelhárításban való közreműködést, a lakosságvédelmi feladatok végrehajtását, illetve az azokkal kapcsolatos lakosságtájékoztatást a Devecser településen működő Operatív Törzs bázisán felállított UKKK vette át. A Központ 4 irányító törzs létrehozásával, heti váltásban látta el feladatát. November 8-án az UKKK átköltözött végleges működési helyére, a Devecser, Jókai u. 4. szám alatti Fenyőfa Panzióba, ahol a működési feltételek biztosítottak.

A katasztrófavédelmi főigazgató válaszában kiemelte, hogy a szakfeladatok végrehajtása során többször előfordult, hogy a szakmai átfedések miatt a kárelhárító erők folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködésére volt szükség, amely a legtöbb esetben zökkenőmentesen valósult meg.

A veszélyhelyzet kezelése során kiemelten nagy felelősség és teher nehezedett az ágazatokra és alárendelt szerveire, akik fontos szerepet játszottak az események kezelésében, a kárelhárítás szervezésében, tervezésében és végrehajtásában. A feladatok végrehajtásához szükséges erők, eszközök biztosítása folyamatos volt. A káresemény felszámolására tett intézkedések a kialakult helyzetben eredményesnek minősíthetők, azokat nemzetközileg is elismerték.

A Honvéd Vezérkar főnökének tájékoztatása szerint, hogy a Magyar Honvédség a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény (Hvt.) 70. § (1) bekezdés *h*) pontja alapján teljesítette hozzájárulási kötelezettségét a katasztrófavédelmi feladatok területén. A kirendelt erők irányítása, vezetése minden esetben a Hvt., a Katv., illetve a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer ágazati jogszabályaiban rögzített irányítási rendjének megfelelően valósult meg. A katasztrófavédelmi tevékenységek során a Magyar Honvédség (a továbbiakban: MH) erői feladataikat 24 órás váltásban, más társszervezethez történő át-, illetve alárendelés nélkül, saját kötelekeikben, a beavatkozást irányító szervek igénye és a helyi védelemvezetés szakmai irányításával hajtották végre.

Az elmúlt évben a MH három alkalommal működött közre katasztrófa-helyzetek kezelésében: két alkalommal árvíz elleni védekezésekben, egy alkalommal pedig a vörösiszap-katasztrófával összefüggő mentési és helyreállítási feladatok végrehajtásában.

A védekezési feladatokban a Magyar Honvédség 30 szervezete vett részt:

- a) 2010. május 17–25. közötti árvíz elleni védekezésekbe 442 főt;
- b) 2010. június 1–11. közötti árvíz elleni védekezésekbe 3820 főt;
- c) 2010. október 5. – december 23. közötti „vörösiszap”-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtásában 2217 főt (amelyből egy időben maximum 547 fő) vontak be.

A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (a továbbiakban: HKR) működtetésével biztosította az MH gyors, szervezett, tervszerű reagálását, a kirendelt erők folyamatos vezetését, logisztikai biztosítását, a védekezésekben jelentkező feladatok eredményes kezelését, a résztvevők munkafeltételeinek, munkavédelmi-, egészség- és járványügyi-, pszichológiai szükségleteinek biztosítását.

Az árvíz elleni védekezése során az MH erői és eszközei a védekezést irányító állami szervek felkérése alapján 2010. május 17–25. és 2010. június 1–11. közötti árvízi védekezés során az alábbi feladatokat hajtották végre:

a) 2010. május 17–25. közötti időszakban:

- élet- és vagyonmentés;
- homokzsáktöltés és gátmegerősítés;
- üzemanyag-ellátás (Antenna Hungária ZRt. Kab-hegyi Közszolgálati Műsorszóró Állomás).

b) 2010. június 1–11 közötti időszakban:

- élet- és vagyonmentéssel kapcsolatos feladatok (kitelepítés és személy-és anyagszállítás);
- gátmegerősítési feladatok (homokzsáktöltés, erődítési, vasúti töltés megerősítés);
- légi, vízi és földi szállítási feladatok;
- ellátási feladatok (ellátó pontok üzemeltetése a védekezésben részt vevő nem katona állomány részére  $2 \times 500$  fő ellátására alkalmas kapacitással);



- készenléti feladatok (a mentési, kitelepítési feladatok végrehajtására);
  - egészségügyi feladatok végrehajtása (a védekező állomány Hepatitis A elleni immunizálása (1915 fő),
  - Mobil Pszichológia Csoportok működtetése;
  - fertőtlenítéshez szükséges anyagok átadása más szervek részére (fertőtlenítési munkálatokhoz 7 tonna Kalcium hypoclorit);
  - pihentetéshez szükséges felszerelések biztosítása a rendvédelmi szervek állományának (7000 db PH ágybetét, 3000 HT takaró).
- c) A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtása során;
- légi szállítási feladatok (23 fő sérült szállítás budaörsi repülőtérről ebből 8 fő éjszaka);
  - folyamatos (nappal és éjszaka) légi felderítés;
  - készenlét további légi szállítási feladatok végrehajtására (6 db helikopter);
  - sérültek ellátása (Honvédkórház–Állami Egészségügyi Központ 11 fő);
  - radiológiai mérések és vegyi mintavételezések;
  - helyszíni készenlét kitelepítési feladatok biztosítására (3000 fő egyidejű kimenekítésére és 4000 db tábori ágy és a hozzá tartozó 8000 fektető anyag (lepedő és takaró) került lebiztosításra);
  - részvétel a katasztrófa következményeinek felszámolásában;
  - mentesítési feladatok végrehajtása (635 fő, 31 749 gépjármű, 98 km útszakasz mentesítése);
  - vörösiszap és a romok kézi munkával történő eltávolítása, elszállítása, épületek, udvarok, utak megtisztítása, egyéb létesítmények kármentesítése, ingóságok mentése, valamint gipszszórással a talaj és a Marcal folyó mentesítése;
  - megsemmisült közúti híd ideiglenes pontonhíddal való pótlása, majd egy vegyes szerkezetű új híd építése;
  - polgári légi mentesítő repülőgépek fogadása, működésük biztosítása (ellátás, repülőter szolgáltatások), valamint a mentesítő anyagok tárolása Pápán;
  - 2 db üzemanyag szállító tehergépjármű biztosítása a helyszínen tevékenykedő munkagépek utántöltéséhez;
  - a fedél nélkül maradt családok számára 6 db szolgálati lakás felújítása és további mintegy 70 db üresen álló lakó ingatlan felajánlása más helyőrségekben;
  - 15 kamionnyi anyag tárolására alkalmas raktározási kapacitás kialakítása nemzetközi segélyszállítmányok fogadására.

Az MH felső-, és közép szintű vezetése szintjén vonalas és mobiltelefonon, telefaxon és belső informatikai rendszereken, továbbá a BM OKF által működtetett NEOPVIR-en, valamint e-mail üzeneteken keresztül tartotta a kapcsolatot a végrehajtó, valamint együttműködő szervezetekkel. Az árvíz elleni



védekezések során a védekezések időszakában a legfőbb információtovábbítási eszköz a mobil telefon volt a kirendelt parancsnok a kárhelyszínen a védelem-irányító vízügyi szakemberrel személyesen, a Megyei Védelmi Bizottsággal – az általa delegált összekötői keresztül – telefonon tartott fenn kapcsolatot. A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtásában a kárhelyi kommunikáció EDR-rádióval, kiegészítő eszközként mobiltelefonok alkalmazásával valósult meg.

A Megyei Védelmi Bizottság, majd később a kormánybiztos által kirendelt felsőszintű katasztrófavédelmi vezető (UKKK), a helyszíni katonai parancsnokon keresztül irányította a mentési munkálatokba bevont személyi állományt. A kiemelt munkálatok sajtó felé történő kommunikációja a HM Sajtóiroda koordinálásával történt.

Az EDR-rádiók alkalmazása jelentősen megkönnyítette az érintett szervek együttműködését. Az árvíz elleni védekezésekben az MH Katasztrófavédelmi Operatív Bizottság a Megyei Védelmi Bizottság Titkáraival közvetlen EDR-kapcsolatban volt, amely lehetőséget nyújtott a döntés előkészítés során a közvetlen információ cserére. A Katasztrófavédelmi Operatív Csoportok, valamint a helyszíni Operatív Csoport esetében az EDR-rádiók biztosítottak voltak. A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtásában az EDR-összeköttetés biztosított volt a kárelhárítást szervezők, végrehajtók, a rendvédelmi szervek, valamint a kirendelt katonai szervezet között, ami segítene mind a szervezési, mind a helyszíni irányítási feladatok operatív koordinálását.

Az árvíz elleni védekezés során az MH az országos felső szintű vezetést biztosító KKB Operatív Törzsébe egy szakértőt, a KKB Munkabizottságaként működő Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT) állományába egy szakértőt delegált. A helyszíni együttműködés során, a közös törzsek munkájában a Megyei Védelmi Bizottságokba delegált MH képviselő, az illetékes Hadkiegészítő Parancsnokság képviselője, valamint a helyszíni katonai parancsnok vett részt. A vörösiszap-katasztrófával összefüggő feladatok végrehajtása során az MH a KKB Operatív Törzs állományába egy szakértőt delegált. A kárhelyszínen a tervező, szervező tevékenységekben a Megyei Védekezési Munkabizottságban, illetve a Védekezést Irányító Törzsben (ÚKKK) a helyszíni katonai parancsnok vett részt.

Az MH különleges képességeinek és alkalmazhatóságának köszönhetően szorosán együttműködött a helyszíni védekezési munkálatokat irányító szervezetekkel, a rendvédelmi és katasztrófavédelmi szervezetekkel. A helyszínen felmerülő igények a Katasztrófavédelmi Operatív Csoportokon keresztül a Katasztrófavédelmi Operatív Bizottsághoz érkeztek, amelyek továbbításra kerültek a KKB Operatív Törzs felé, ahol az országos szintű lehetőségek és képességek felmérése után született döntés az igények teljesítésére. Az MH a döntés megszületése után minden esetben teljesítette a KKB által jóváhagyott igényeket, kéréseket. A HM Védelmi Hivatal, a Védelmi Igazgatás Rendsze-

rén folyamatosan kapcsolatot tartott az érintett Megyei Védelmi Bizottságok titkáraival, akikkel együttműködve az igények megfogalmazása után szinte azonnal megkezdődött az előkészítő munka.

Az MH katasztrófavédelmi feladatait „hozzájárulási” kötelezettsége, valamint speciális képességeinek megfelelően, minden esetben az irányító-, közreműködő szervekkel, szervezetekkel együttműködve, közösen hajtotta végre. Az MH állományának elkötelezettségét mutatja, hogy a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása során szándékos fegyelemsértés nem történt, az állomány tevékenysége ellen panasz, feljelentés egyetlen alkalommal sem érkezett. Az MH a kialakult katasztrófa helyzetben szervezetten, a feladatokra a lehető legrövidebb időn belül reagálva és elvárható legmagasabb szinten tett eleget törvényi kötelezettségeinek. A parancsnoki és a végrehajtó állomány kiemelt morális hozzáállással, operatíván áldozatkészen teljesítette feladatait. Az együttműködés a kárelhárításban résztvevő más társszervekkel folyamatos és jó színvonalú volt.

Az MH szükség esetén készen áll a CIMIC (MB Civil-Katonai Együttműködési és Lélektani Műveleti Központ) képességeinek (kommunikáció-tájékoztatás, lakossággal történő együttműködés segítése, a beavatkozó szervek állományának támogatása) katasztrófa-helyzetekben történő bevonására.

Korábban, az AJB 2203/2010. számú ügyben az EDR-rendszer alkalmazásával összefüggő, alapvető jogok helyzetére is kihatással lévő kérdésekkel kapcsolatban hivatalból rendelt el az ombudsman vizsgálatot, melynek során több, alapvető joggal összefüggő visszásságra okot adó körülményre hívta fel a figyelmet.

Rögzítette, hogy katasztrófa helyzetekben általában több rendészeti szerv működik együtt, ugyanakkor egyes vidéki helyszíneken a bázisállomások alacsony szintű kapacitása megnehezítheti, esetenként pedig ellehetetlenítheti a beavatkozók EDR-es kommunikációját. A készenléti szervek rádió-kommunikációjában az új rendszerre való áttérés ellenére lényeges változás nem történt, a szervek közötti helyszíni együttműködése továbbra is nehézkes, az egységes rendszerből fakadó előnyök is inkább elvi, mint gyakorlati lehetőséget jelentenek.

Jelen vizsgálata – a korábban folytatott utóvizsgálataként – igazolta, hogy az akkor feltárt hiányosságokat részben orvosolták az érintett szervek, részben pedig olyan megoldásokat dolgoztak ki, amelyek alkalmasak voltak a hiányosságok hatásainak megelőzésére, vagy jelentős csökkentésére.

Kiemelendő, hogy bár az EDR-lefedettséggel, valamint annak kapacitásával, például a vörösiszap-katasztrófa során kezdetben az érintettek hiányosságokról számoltak be, kitűnt, hogy mobil bázisállomás telepítésével, és esetenként DMO (direkt) használati módú rádióforgalmazással annak hatását sikerült minimalizálniuk.

Ugyancsak szembetűnő volt, hogy míg korábbi ombudsmani vizsgálat ide-

jén valamennyi válaszadó arról számolt be, hogy az EDR-használat nem okozott lényegi változást a kárhelyi kommunikációjukban, addig jelen vizsgálatom során az érintett szervek részletesen ismertették mindazon – a biztos által korábban is hiányolt – előnyöket, amelyeket a digitális rádiórendszer bevezetésétől vártak. Ennek megfelelően az előre definiált – beavatkozó szerveken túlmutató – híváscsoportokat alakítottak ki.

*Mindezek alapján az EDR alkalmazásával összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt a biztos nem tárt fel.* Kiemelte azonban, hogy egyetlen válasz sem tért ki arra, hogy a mentésben, valamint a kárelhárításban az EDR bármely olyan többlétszolgáltatását alkalmazták volna, amelyek – az előre definiált csoportok mellett – indokolta a rendszer átvételét. Így például nem tudni, hogy az ún. állapotjelzéseket, illetve az azokból nyerhető többletinformációkat megfelelően hasznosították-e.

Az említett, AJB 2203/2010. számú jelentésében azt is megállapította SZABÓ MÁTÉ, hogy nincs olyan integrált bevetés-irányító informatikai rendszer, amely megfelelne a készenléti szervek együttműködési szükségleteinek. A beavatkozó szervek munkájának színvonalát nagymértékben javítaná az egymással összekapcsolt egységes, vagy kompatibilis bevetés irányítási módszerek bevezetése. Az állam így még inkább megfelelne az objektív alapjogvédelmi kötelezettségének, mert mérsékelhetné annak a veszélyét, hogy sérüljön az állampolgárok – a lakosság és a beavatkozó szervek tagjainak – élethez, testi épséghez, valamint lehető legmagasabb színvonalú testi és lelki egészséghez való joga.

A rendelkezésemre álló iratok alapján – összességében – a beavatkozó szervek együttműködését megfelelőnek, az alapvető jogok védelmére is pozitív hatást gyakorlónak tartom, de ezen összbenyomást árnyalják azok a rendelkezésemre álló – és a sajtóból is ismert – információk, amelyek a 2010. nyári árvízi védekezés során kisebb, eredményét tekintve a védekezést és mentést érdemben nem akadályozó kommunikációs és koordinációs hiányosságokra engednek következtetni.

Kiemelendő, hogy a vörösiszap-katasztrófa következményeinek enyhítése, majd felszámolása során olyan – korábban nem alkalmazott –, az operativitás magas fokán álló, hatékony vezetési struktúrát, továbbá kommunikációs csatornákat és láncokat alakítottak ki és alkalmaztak, amelyek megfelelő és professzionális választ adtak a korábban ismeretlen kihívásra.

*Mindezek alapján az ombudsman megállapította, hogy – egységes bevetés-irányítási informatikai rendszer hiányában is – a kialakított vezetési szisztéma, és struktúra alkalmas volt az alapvető joggal összefüggő visszásságok megelőzésére.*

Felhívta azonban a figyelmet arra, hogy mindez nem teszi okafogyottá a korábbi jelentésében sürgetett megoldást. Egyetlen válasz sem említette, hogy bevetés-irányító, illetve -támogató elektronikai rendszereik összekapcsolhatóak, átjárhatóak, integrálhatóak lennének. A válaszok arra sem tartalmaztak adatokat, hogy az egyes bevetés-irányító rendszerek térinformatikai megal-

pozottsággal rendelkeznek-e. A biztos szerint e körben olyan jelentős integrációs és fejlesztési potenciál tapasztalható, amely szoros kapcsolatban áll a polgárok élet- és vagyónbiztonságával. *Másképp fogalmazva: az alapvető jogok védelmi szintjének növelésére alkalmas lehetőségeket hordoz.*

Az alapvető jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkeztenek megelőzése érdekében a biztos felkérte a Kormányt, hogy vizsgálja meg az EDR szolgáltatásainak további kihasználásának, valamint a meglévő bevetés-irányító rendszerek integrációjának, átjárhatóságának, térinformatikai irányú fejlesztésének lehetőségét.

#### **4.5. A honvédség és a katasztrófavédelem\***

2010. október 4-én átszakadt a Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. egyik vörösiszap-tározójának gátja. Több mint 1 millió köbméter lúgos víz és iszap keveréke öntötte el Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely mélyebben fekvő részeit, de érintette Kamond, Tüskevár és Apácatorna közigazgatási területét is. A tragédia 10 halálos áldozatot követelt, közel 300-an szorultak egészségügyi ellátásra, közülük 120-an kórházba kerültek, lakóházak százai rongálódtak meg. A kármentesítésben a Magyar Honvédség erői is tevékeny részt vállaltak.

A természeti és ipari katasztrófák állami kezelése egyes kérdéseinek alapjogi összefüggéseit vizsgáló projekt keretében az országgyűlési biztos hivatalbóli vizsgálat keretében tekintette át a Magyar Honvédségnek a vörösiszap-katasztrófa utáni kármentesítésben való részvételének tapasztalatait.<sup>51</sup> A helyzet alapos megismerése érdekében tájékoztatást kért a honvédelmi minisztertől, valamint munkatársai bejelentett helyszíni vizsgálatot tartottak az MH 93. Petőfi Sándor Vegyivédelmi Zászlóaljnál.

A természeti vagy más katasztrófákkal szembeni védekezés, ezek megelőzése és a bekövetkezett károk enyhítése területén számos olyan aspektus, kérdéskör van, amely egyértelműen szakkérdésnek tekinthető, így ezekkel összefüggésben értelemszerűen ombudsmani megállapítások nem tehetőek. A biztosnak nem feladata, hogy a védekezés során hozott döntések, intézkedések szakszerűségét, hatékonyságát minősítse, ezekkel kapcsolatban állást foglaljon. Hivatalból elrendelt vizsgálatának elsődleges célja mindezek figyelembevétele mellett éppen annak az áttekintése volt, hogy a honvédség milyen módon, eszközökkel és személyi állománnyal vett részt a vörösiszap-katasztrófa következményeinek elhárítását célzó munkálatokban, ennek során pedig – a körülményekhez képest – a mentesítésben résztvevő állomány számára rendelkezésre állt-e megfelelő, méltó pihenési lehetőség, elhelyezés,

\* DR. SOMOSI GYÖRGY, főosztályvezető-helyettes (AJBH)

<sup>51</sup> AJB-1973/2011.

illetve munkakörülmények, továbbá a feladatuk ellátása során jogaik esetlegesen sérülhettek-e.

Amint arra az országgyűlési biztos már egy korábbi jelentésében is utalt, egyértelműen megállapítható, hogy az államot objektív életvédelmi kötelezettség terheli a természeti katasztrófák következményeinek kezelése, káros hatásainak enyhítése, amennyiben lehetséges megelőzése vonatkozásában az ezzel összefüggő jogi szabályozás és jogintézmények kidolgozása, a közigazgatási szervezetrendszer megfelelő kialakítása és működtetése útján. E védelmi kötelezettség ugyanakkor nem tekinthető abszolút jellegűnek, az érvényesülés biztosítása tekintetében más jogok mérlegelésére is lehetőség van, egyúttal az állam mindenkori gazdasági teherbíró képessége is befolyásolja a védelem szintjét. Egy másik jelentésében pedig azt is hangsúlyozta, hogy az állam életvédelmi kötelezettsége nem csupán kifelé, a polgárok irányában áll fenn, hanem befelé, azon intézmények, szervek dolgozói felé is, akik életük, testi épségük kockáztatásával óvják a polgárok életét, javait. Az államnak következképpen egyértelműen gondoskodnia kell a katasztrófavédelemben résztvevő szervek dolgozóinak fizikai védelméről, életük, egészségük és testi épségük megóvásáról, mindezek érdekében biztosítania kell számukra a megfelelő infrastrukturális, személyi és tárgyi feltételeket.

1. A honvédelmi miniszter válasza az alábbiakban foglalható össze. Az MH HAVARIA laboratórium 2010. október 5-től radiológiai méréseket és vegyi mintavételezést végzett Kolontár térségében, a részletes eredményeket október 8-án adta át az érintett hatóságoknak. Az Atom-, Biológiai és Vegyi Mentésítő Csoport Kolontár és Devecser térségében személyek, gépjárművek és utak mentesítését végezte el, feladatait december 3-ig látta el. A Védelmi Romeltakarító és Kézi Munkát Végző Munkacsoportok, illetve a Szállító Munkacsoportok Devecserben és Kolontáron részt vettek a vörösizap és a romok kézi erővel történő eltávolításában, elszállításában, épületek, udvarok, utak megtisztításában, egyéb létesítmények kármentesítésében, ingóságok mentésében, gipszszórással a terület és a Marcal folyó mentesítésében. A munkacsoportokat október 21-23. között vonták ki.

2. A Magyar Honvédség október 8-án felkészült Kolontár és Devecser lakossága kitelepítésének végrehajtására. Biztonsági okokból másnap Kolontár lakosságát kitelepítették. A katasztrófa napján két helikopter 23 sérültet szállított a budaörsi repülőtérre, majd folyamatos légi felderítést hajtott végre. A Honvédkórház–Állami Egészségügyi Központ 11 sérültet látott el.

Az MH 37. Műszaki Ezred állománya Kolontáron a rombolt híd helyett ideiglenes katonai hidat, majd új hidat épített, amelyet november 3-án adtak át. Az MH Pápa Bázis Repülőtér fogadta a légi mentésítő repülőgépeket, biztosította működtetésüket és a mentésítő anyag tárolását. A Magyar Honvédség 2 db üzemanyag szállító tehergépjárművel folyamatosan gondoskodott a helyszínen

használt munkagépek üzemanyag-ellátásáról. A Honvédség a segélyszállítmányokkal beérkezett romlandó élelmiszerek tárolására 1 darab hűtőkonténert is biztosított. Az otthonukat veszített családok megsegítésére 6 szolgálati lakást újtottak fel és adtak át az önkormányzatnak Devecserben, valamint további mintegy 70 üresen álló lakóingatlant ajánlottak fel más helyőrségekben.

A munkálatokban a Magyar Honvédség állományából összesen 2217 fő vett részt, egyidejűleg maximálisan 547 fő, 2010. október 9-én. Az állomány 24 órás váltásban, más szervhez történő alárendelés nélkül, saját kötelekeikben, a beavatkozást irányító szervek igénye és a helyi védelemvezetés szakmai irányítása alapján hajtotta végre feladatait. A mentésben részt vevő katonák elhelyezését alapvetően az MH logisztikai erői tábori elhelyezési körülmények között biztosították. A vegyi mentesítést végzőket a devecseri nyugdíjas otthon területén helyezték el, a kirendelt erők kisebb része béke elhelyezési körletéből, napi kijárással teljesítette feladatait. 197 katonánő vett részt a feladatokban, elhelyezésükkel kapcsolatban probléma nem merült fel, a külön illemhelyhasználat és a tisztálkodás biztosítva volt. A munkálatokban részt vett katonáktól szolgálati panasz nem érkezett. Sérülést 22-en szenvedtek: 19-en felületi bőr, 3-an szemkörnyéki sérülés miatt szorultak helyszíni vagy kórházi ellátásra, maradandó károsodás nem történt.

Az MH 93. Petőfi Sándor Vegyivédelmi Zászlóalj parancsnoka részletesen ismertette az iszapkatasztrófa következményeinek elhárításában 2010. október 4. – 2010. december 3. között végzett tevékenységüket. Tapasztalataik összegzésekor több figyelemreméltó, illetve a jövőben is hasznosítható szakmai megállapítást, javaslatot és szempontot is megfogalmazott.

Az alkotmányos jogok honvédségen belüli érvényesülése tárgyában AJB-2940/2010. számon hivatalból indított átfogó vizsgálat során az országgyűlési biztos kiemelt figyelmet fordított a Magyar Honvédség létszámára, az egyes alakulatok feltöltöttségére. A helyszíni vizsgálatokon tapasztaltak alapján megállapította, hogy az alakulatok mindegyike jelentős létszámhiánnyal küzd, ebből következően nagy problémát jelent – különösen egyes szakterületeken – a túlszolgálatok elrendelésének magas száma, valamint ennek megfelelő ellentételezése. A katonai életpályamodell kiszámíthatatlansága miatti nagy fluktuáció nehézséget jelent az állomány belső felépítésének tervezhetősége tekintetében. A fenti álláspontot fenntartva jelezte, hogy a vegyivédelmi zászlóaljnál a szerződéses légénységi állomány tekintetében jelentős létszámhiány mutatkozik.

A megkeresésre adott miniszteri válaszból, valamint a helyszíni vizsgálaton tapasztaltakból és a parancsnoki beszámolóiból egyértelműen kiderült, hogy a Magyar Honvédség az eseményekre gyorsan reagálva, megfelelő erőkkel, különböző speciális feladatok végrehajtásával vett részt az iszapszennyeződés utáni mentesítésben. Az állomány helytállása példamutató volt, a Magyar Honvédség pedig bizonyította, hogy egy ilyen váratlan és egyedülálló ipari katasztrófa következményeivel is eredményesen meg tud birkózni. A honvédelmi miniszter a természeti és ipari katasztrófák okozta környezeti károk



elhárítása során tanúsított kimagasló helytállás elismerésére „Katasztrófa-elhárításért” Szolgálati Jelet alapított.

A vizsgálat során az országgyűlési biztos nem észlelt olyan körülményt, ami arra utalt, hogy a mentesítésben részt vevő állomány tagjainak alapvető jogai sérültek volna; a rendelkezésre álló információk alapján a munkakörülmények, a pihenés és ellátás – a körülményekhez képest – megfelelőnek mondható, ez utóbbival kapcsolatban panasz nem érkezett.

A személyes helytállás mellett nem hallgatható el ugyanakkor az sem, hogy egyes problémák, nehézségek megoldása érdekében további intézkedésekre van szükség. Olyan komplex intézkedésekre, amelyek segítségével egy később esetlegesen bekövetkező vegyi vagy biológiai természeti vagy ipari katasztrófahelyzet és/vagy terrortámadás közvetlen következményeit a Magyar Köztársaság erre a célra létrehozott szervezetei megfelelő módon, kellő szakértelemmel és eszközökkel elháríthassák, hiszen – ahogyan ez most is igazolódott – bizonyos típusú, illetve horderejű mentesítési feladatok elvégzésére elsősorban a Magyar Honvédség speciális alakulatai alkalmasak.

A fentiekre tekintettel a biztos jelentését elsősorban figyelemfelhívásnak szánta: célja az volt, hogy ráirányítsa a figyelmet a katasztrófahelyzeteket megelőző felkészülés, a mentéshez és helyreállításhoz szükséges személyi és tárgyi feltételek előzetes biztosításának, különösen pedig a katasztrófahelyzeteket követő tapasztalati megállapítások gyakorlati felhasználásának jelentőségére.

A biztos felkérte a honvédelmi minisztert, hogy tekintse át a 2010. októberi vörösiszap-katasztrófa során a Magyar Honvédség kármentesítésben való részvételének tapasztalatait. Ennek nyomán mielőbb intézkedjen a mentesítő technikai eszközök korszerűsítéséről, az új típusú mentesítő eszközök technikai kiszolgálási rendszerének felülvizsgálatáról, valamint tegyen lépéseket annak érdekében, hogy a vegyvédelmi feladatokat ellátó zászlóalj létszáma az általa ellátott feladatokhoz igazodjon.

#### **4.6. A lakosságfelkészítés egyes kérdéseiről\***

A projekt keretében hivatalból indított eljárást a biztos a lakosság felkészítésével, riasztásával, katasztrófavédelmi tudatosságának fejlesztésével, továbbá a katasztrófavédelem teljes spektrumához kapcsolódó önkéntes szervezetek (tűzoltással, és polgári védelmi tevékenységgel egyaránt) bevonásával kapcsolatban. Ennek során figyelemmel volt a 2006. augusztus 20-i tűzijáték idején történt természeti katasztrófa kezelésével kapcsolatban folytatott ombudsmani vizsgálat,<sup>52</sup> megállapításaira és ajánlásaira, valamint az ajánlások teljesülésére.

\* DR. HAJAS BARNABÁS, főosztályvezető (AJBH)

<sup>52</sup> OBH 3969/2006



Vizsgálata során az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól tájékoztatást és a vizsgálathoz szükséges iratok megküldését kérte.<sup>53</sup>

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének OBH 3969/2006. számú, a 2006. augusztus 20-i tűzijátékkal kapcsolatos közös jelentése megállapította, hogy a lakosság különböző katasztrófavédelmi helyzetekre történő felkészítése nem elégséges, a lakosság alultájékozott a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges lakossági viselkedési formák tekintetében.

A vizsgálat során kétségek merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy a Kat. és Pvtv. által szabályozott riasztás (légiriasztás, 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.

Annak ellenére, hogy a vizsgálatkor hatályos szabályok pontosan meghatározták a lakosság felkészítésével kapcsolatos feladatokat, és a legfontosabb követendő magatartási szabályok elérhetőek is voltak az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, de a tűzijáték résztvevői (nézői) – feltehetőleg – a lakosságfelkészítés hiányosságai miatt nem az ilyen helyzetekben követendő magatartást tanúsították. A tömeg mozgásából megalapozottan lehetett következtetni arra, hogy a tömegnek irányítás nélkül fogalma sem volt például arról, hogy az orkán erejű szélben nagy valószínűséggel éppen az alsó rakparton voltak a legnagyobb biztonságban, amit a leghamarabb hagytak el.

A jelentés kitért arra is, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesíthette volna objektív alapjogvédelmi kötelezettségét. A hazai szabályozás nem domborítja ki kellőképp önvédelmet/önmentést, illetve az érintett állampolgárok saját személyes felelősségét sem.

E tapasztalatok alapján – öt év elteltével – az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól arról kért a biztos tájékoztatást, hogy miként teljesíti a katasztrófavédelmi szervezet a lakosság-felkészítési tevékenységét (milyen lakosság-riasztási módszereket alkalmaznak, ezeket miként ismertetik meg a lakossággal, miként készítik fel a lakosságot az egyes riasztások után követendő magatartásokra, használnak-e új „social media” csatornákat – facebook, twitter stb. –, továbbá miként készítik fel a lakosságot a katasztrófavédelmi helyzetekben alkalmazandó magatartási formákra.). A lakosság mekkora hányada rendelkezik pontos, a riasztás során alkalmazott jelzés felismeréséhez szükséges ismeretekkel, miként tervezik ennek növelését. Miként készítik fel a lakosságot köteles polgári védelmi feladataikra, továbbá miként erősítik a lakosságban a katasztrófavédelmi szervezet feladat- és hatásköréhez kapcsolódóan, a lakosság védelmi tudatosságát, tervszerű felkészülését. Arról is tájékoztatást kért továbbá, hogy miként kívánják megteremteni, illetve bővíteni az önkéntes mentőszervezetek, valamint az önkéntes tűzoltóságok társadalmi bázisát.

<sup>53</sup> AJB 810/2012. (AJB 4712/2011.)

A főigazgató arról tájékoztatta az ombudsmant, hogy a válaszadásakor (2011. december 16.) hatályos katasztrófavédelmi felkészítésekkel és lakosságvédelemmel kapcsolatos jogi eszközök több esetben nélkülözték a rendszerszemléletű megközelítést, valamint nem minden helyzetben kínáltak megfelelően modern és alkalmazható lehetőségeket arra, hogy a XXI. században jellemző kihívásokra történő felkészítések biztosíthatóak legyenek. A 2012. január 1-jétől hatályos jogszabályokban ezért kapott kiemelt figyelmet a lakosságvédelem és azon belül a felkészítési feladatkör. A civil lakosság, a tanulók, a pedagógusok, a közigazgatási vezetők esetében a katasztrófavédelmi ismeretek elsajátításának, átadásának céljából folyamatosan és következetesen erősíteni fogják a katasztrófavédelmi célú oktatási programokat és módszereket. A tájékoztatás szerint az elmúlt évek hazai és nemzetközi katasztrófavédelmi tapasztalatai alapján a lakossági riasztó rendszerek telepítésének jogi háttere is rendeződött. A hatékony helyzetkezelés és a lakosság célirányosan, a helyi sajátosságoknak megfelelő tartalommal feltöltött felkészítése és veszélyhelyzeti tájékoztatása megvalósítása érdekében sor került a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása folyamatának megújítására, amely alapján az elégséges védelmi szint követelményei is meghatározhatóak. Az elégséges védelmi szint záloga a megfelelő módszerrel végrehajtott, a szükséges és elégséges tudást, valamint a riasztási jelek és a katasztrófa esetén tanúsítandó magatartásformák elsajátítását biztosító felkészítési rendszer kialakítása és fenntartása.

A főigazgató válaszában kiemelte, hogy a fenti feladatok hatékony és eredményes megvalósításához szükségessé vált a polgári védelem definíciójának pontos körülhatárolása. Az angol terminológiából ismert „*civil defense*” és „*civil protection*” kifejezések alapján jól elkülöníthető a polgári védelem fegyveres időszaki és békeidőszaki feladatrendszerének tartalma. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény és a kapcsolódó rendeletek tartalmazzák a *civil defense* értelmezés szerinti, a fegyveres összeütközésekre történő lakosságfelkészítést, amelyért a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője felelős (Hvt. vhr. 21. § „A lakosság felkészítésének feladatait a BM OKF vezetője végzi.”). Mindezekből látható, hogy a lakosság felkészítésének feladata minden veszélyeztető tényezőt tekintve a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tevékenységében jelenik meg. Az új katasztrófavédelmi törvény egyértelműsíti, hogy a katasztrófavédelem feladatrendszerében értelmezett polgári védelem a lakosság védelme, megóvása érdekében gondoskodik a veszély-elhárítási tervezésről, a települési veszélyeztető tényezők felméréséről, a létfontosságú anyagi javak védelméről, az egyéni védőeszköz ellátásról, a kitelepítés/kimenekítés tervezéséről és végrehajtásáról, a riasztásról és tájékoztatásról és a mindezekben alapuló felkészítések rendszeréről egyaránt. A lakosságvédelem fejlesztéséhez hozzájárul továbbá a polgári védelmi szervezetek fejlesztése, az önkéntes mentőszervezetek bevonása, valamint a nemzeti felelősségérzet, a civil szerepvállalás eszméjének erősítése is.

A főigazgatótő tájékoztatásában kitért a közoktatásban résztvevők (pedagógus, diák) képzésére vonatkozó felkészítés módszertanának – korosztálytól függő – kialakításra. A meglévő háttérismeretek és előzetes tanulmányok, esetleges tapasztalatok figyelembevételével a tanórákon és azokon kívüli foglalkozások keretében kialakított módszertani elvek alapján valósult meg. Mindehhez a Nemzeti Alaptantervben definiált biztonságkultúra – „az egyéni és társadalmi létet veszélyeztető tényezők felismerése, az egyén felelőssége a vészhelyzetek kialakulásában, kialakításában, katasztrófavédelem (a tűz- és polgári védelem, tervezés, megelőzés, beavatkozás, értékelés) – fogalma határoz meg oktatási támpontokat. A fiatalok felkészítéséhez hozzájárulnak továbbá a hivatásos katasztrófavédelmi szerv által meghirdetett, önkéntes jelentkezésen alapuló, évente megrendezésre kerülő, felmenő rendszerű Katasztrófavédelmi Ifjúsági Versenyek (7-8. és 9-10. osztályos tanulók), amelyek azonban a tanulóifjúság szűk szegmensét fedik le. Ezek a versenyek lehetőséget nyújtanak az iskolákkal való közvetlen együttműködésekre, amelyek napjainkban, a megújítás időszakában jelentős mértékben segítik az ifjúság megszólítását. A BM OKF jogelőd intézményei (BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága) által készített, kifejezetten a 3-14 éves korosztálynak szóló kiadványok terjesztése jelenleg is zajlik, de fejlesztésükre, modernizálásukra, a XXI. századi veszélyeztető tényezőkkel való bővítésükre, mielőbb szükség van.

A széles körben értelmezett lakosságfelkészítési módszerek jelenleg főként a katasztrófavédelmi szerv közösségi rendezvényeken, települési hagyományokhoz kapcsolható eseményeken történő megjelenése útján kerülnek alkalmazásra. A kiemelten veszélyeztetett környezetben élők részére – például Paksi Atomerőmű és környéke (167/2010. (V. 11.) Korm. Rend. 1. § (4) bekezdés); veszélyes ipari üzemek környezete (18/2006. (I. 26.) Korm. rend. 8. melléklet) – a veszélyes tevékenységet folytató létesítmények és a területileg illetékes katasztrófavédelmi igazgatóságok a lakosságfelkészítés aktív és passzív módszereinek alkalmazásával, külön jogszabály és eljárási rend alapján biztosítják a megfelelő szintű felkészülést.

A 2010. évi május-júniusi árvíz és a vörösiszap-katasztrófa megnövelte a lakosság felkészítésekre irányuló igényét, ezért a jelenleg kimutatható legjelentősebb veszélyeztető hatásra, az árvízre 2011. április-május hónapok folyamán országosan kampányszerű pedagógus-felkészítést végeztek, melynek eredményeképpen mintegy 1.000 pedagógushoz, rajtuk keresztül hozzávetőleg 20.000 gyermekhez és családjaikhoz juttatták el a veszélyhelyzeti ismereteket.

A katasztrófavédelem rendszerének új alapokra helyezésével a lakosságvédelem feladatrendszerében is egységes terminológia és működési rendet alakítottak ki, amely révén a lakosság felkészítése az elégséges védelmi szint részeként értelmezendő. Már az Alaptörvényben is megjelenik az az alapelv, amely a megelőzés előtérbe helyezését, a felkészülés fontosságát hangsú-

lyozza. Az élethez és az egészséges környezethez való jog Alaptörvényben lévő meghatározása, valamint a katasztrófaveszélyek és irányadó védekezési szabályok megismeréséhez való jog katasztrófavédelmi törvényben található megfogalmazása által a lakosságnak joga van megismerni az őt körülvevő veszélyeztető tényezőket, a katasztrófaveszély és veszélyhelyzet során tanúsítandó magatartási formákat, a túlélés alapvető feltételeit. A katasztrófavédelmi törvény és a hozzá kapcsolódó rendeletek szabályozzák a fenti jogok érvényesítése biztosításának lehetőségét, a felkészítés megfelelő helyen kezelését, jelentőségét és célkitűzéseit egyaránt. A jogszabályok előkészítésén túlmenően a BM OKF már megkezdte a végrehajtást segítő, a megvalósíthatóság körülményeit megteremtő dokumentumok kidolgozását is.

Az új katasztrófavédelmi törvény végrehajtási rendelete alapján a lakosság katasztrófa- és veszélyhelyzet esetén történő riasztása szöveges közléssel és szirénajelekkel történik. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal kialakított együttműködés alapján az elmúlt évben folyamatosan bővült azoknak a műsorszolgáltatóknak a száma, amelyek a tömegkommunikáció eszközeit alkalmazva, törvényi kötelezettségük (a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. CLXXXV. törvény 15. §), vagy önkéntes vállalásuk alapján bevonhatóak a lakosság riasztásának folyamatába. A hiteles, gyors és pontos tájékoztatás érdekében a szolgáltatók kizárólag a hivatásos katasztrófavédelmi szerv által kiadott tartalommal bíró információkat közölhetnek. A riasztás során az esemény bekövetkezésének valószínűségét, helyét, a veszélyeztetett lakosságot, valamint a követendő magatartási szabályokat kell közölni a lakossággal.

A települések katasztrófavédelmi osztályba sorolásával (Kat. vhr. 21. §), és az ahhoz megállapított elégséges védelmi szinttel (Kat. vhr. 2. melléklet c) pont), valamint a veszélyelhárítási tervben (Kat. vhr. VI. fejezet) meghatározott helyi riasztási és veszélyhelyzeti tájékoztatással összhangban a polgármester – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szervének közreműködésével – gondoskodik a lakosság mindegyikére történő felkészítéséről.

A lakosság szempontjából nem csak a jelentős veszélyeztetéssel és anyagi kárral járó katasztrófákkal kapcsolatos riasztásokat kell prioritásként kezelni. A közelmúlt eseményeinek tapasztalatai (pl. 2005. Mátrakeresztes: hirtelen lezúduló, nagy mennyiségű csapadék elöntötte a települést, 2006. augusztus 20. Budapest: a tűzijátékot szupercellás zivatarrendszer söpörte el) alapján megállapítást nyert, hogy a lokálisan jelentkező, egy-egy települést veszélyeztető hatásokra is kiemelt figyelemmel kell lenni.

Ennek érdekében alakították ki – az Országos Meteorológiai Szolgálattal együttműködésben – a kistérségi riasztó rendszer és a turisták által gyakran látogatott helyeken viharjelző rendszer (Balaton, Fertő-tó, Velencei-tó, Tisza-tó). A rendszerszemlélet jegyében arra törekszik a katasztrófavédelmi szervezet, hogy a lehető legtöbb előrejelzésre és riasztásra alkalmas eszközt, módszert működtessék a lakosság időben történő riasztása érdekében.

A riasztást követően törekedni kell a folyamatos információ biztosítására, a katasztrófavédelmi törvény végrehajtási rendelete külön rendelkezik a riasztás utáni, a lakosság megfelelő tájékoztatását célzó, a túlélési esélyeket növelő, a szükséges tartalommal összeállított információ biztosításáról. Ez esetben a tájékoztatás kifejezetten a bekövetkezett eseményre, a védekezés folyamatára, a lakosságvédelmi intézkedésekre, az elrendelt korlátozásokra és az irányadó magatartási szabályokra irányul, valamint tartalmazza a további tájékoztatói lehetőségeket egyaránt (Kat. vhr. 37. §).

A riasztással és a veszélyhelyzeti tájékoztatással kapcsolatos alapvető információk, metódusok elsősorban a nagy kiterjedésű kommunikációs gyakorlatok során sajátíthatóak el, amelyek lehetővé teszik, hogy a katasztrófavédelem közvetlenül szóljon a lakossághoz. 2011. május 18-án, valamint 2011. november 21-én került sor az első két olyan nagyszabású, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv teljes egészét gyakorlatoztató, kommunikációs és riasztási gyakorlatra, amely keretében Magyarország lakossága a televíziók és a rádiók révén közvetlen kapcsolatba került a katasztrófavédelmi szerv tevékenységével és működésével egyaránt. A gyakorlatok elsődleges célja, hogy a lakosság minél szélesebb körben tapasztalja a katasztrófavédelem jelenlétét és küldetését, valamint megismerje azokat a módszereket, amelyek valós esetben a szervezet rendelkezésére állnak a lakosság tényleges riasztására és tájékoztatására egyaránt.

Az őszi gyakorlat során tartott, a közszolgálati és a kereskedelmi média-szolgáltatók részvételével lezajlott gyakorlatról a Nemzeti Média- és Hírközlés Hatóság hatékonysági felmérést készített, amely alapján kijelenthető, hogy Magyarország lakosságának 4 év feletti részének 51 százalékához, mintegy 4,9 millió emberhez jutott el a riasztással kapcsolatos információ (televízión, vagy rádión keresztül). Ez az arányszám kifejezetten a gyakorlathoz kapcsolható, de figyelembe véve a tavaszi, kifejezetten árvízi veszélyeztetettségű területeken tartott, illetve a hagyományos iskolai és egyéb rendezvényeken történő felkészítéseket, a lakosság megközelítőleg 50 százaléka rendelkezik a veszélyhelyzet idején tanúsítandó magatartásformák ismeretével. Ez az arány a tudatos, új jogi háttér alapján megvalósuló jövőbeli felkészítések rendszeressé tételével fokozatosan növelhető.

A főigazgatótól kapott tájékoztatás szerint a katasztrófavédelem szervezet- és feladatrendszerére vonatkozóan jelenleg nincs olyan hatályos, egységes jogi háttér, vagy bevált módszer, amelynek alapján az ország teljes területét lefedő lakosságfelkészítési mechanizmus működhetne. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok és a polgári védelmi kirendeltségek esetében a legtöbb helyen személyes kapcsolatoktól függ a lakosságfelkészítési tevékenység végrehajtásának lehetősége, amelyet tovább nehezít, hogy az egyes felkészítésre, oktatásra, ismeretterjesztésre irányuló kezdeményezések eseti jellegűek és jelentős mértékben függenek az adott szervezet anyagi lehetőségeitől is.

Az új katasztrófavédelmi törvény szellemiségét követve a lakosságvédelem

keretein belül új irányok és hatékonyabb, áttekinthetőbb lakosságfelkészítési tematika bevezetése van folyamatban. Mindehhez nélkülözhetetlen lépés volt az ún. megyei lakosságfelkészítési mentorok országos hálózatának megújítása. A lakosságfelkészítési mentor minden egyes megyében, a megyei igazgatóság állományába tartozó személy, aki kapcsolattartóként funkcionál a helyi szervek, a köznevelési intézmények, a helyi önkormányzatok és a központi szerv között, valamint fő feladata a megyében jelentkező lakosságfelkészítési tevékenység összehangolása. Részükre évente két alkalommal szakmai továbbképzéseket tartanak, amelyek során folyamatosan nyomon követik a jogszabályi és módszertani változásokat és feldolgozzák a megszerzett tapasztalatokat. Az új típusú felkészítés középpontjába az ifjúság felkészítése került, tekintettel arra, hogy a lakosság biztonságkultúrájának kialakítását már fiatal korban célszerű elkezdeni. A célcsoport ezért a 3-18 éves korosztály, melynek biztonságos életmódra és veszélyhelyzeti ismeretekre történő oktatása nélkülözhetetlen.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Polgári Védelmi Főfelügyelőség feladatkörébe tartozó lakosságfelkészítéssel kapcsolatos tevékenységek fő irányvonalát elsősorban a Nemzeti Erőforrás Minisztérium oktatásért felelős államtitkárával folytatott egyeztetés határozta meg. A pedagógusok és tanulók katasztrófavédelmi felkészítésével kapcsolatban megfogalmazott feladatok alapján, az OKF már 2011 tavaszán megkezdte a lakosságfelkészítés jelenlegi helyzetének felülvizsgálatát.

Az OKF egyeztetett a Nemzeti Erőforrás Minisztérium illetékes főosztályaival, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési és Áldozatvédelmi Osztály szakembereivel. A tapasztalatok megosztásán és a bevált gyakorlatok bemutatásán túl olyan ismeretterjesztésre alkalmas módszerek (kiadványok, célcsoportok megszólításának lehetőségei) megismerését tették lehetővé, melyeket a közép- és hosszú távú feladatok célok megvalósítása érdekében eredményesen alkalmazunk saját szakterületünkre vonatkozóan. A hazai együttműködési lehetőségeken túlmenően a katasztrófavédelem szakemberei folyamatosan tanulmányozzák azokat a nemzetközi tapasztalatokat (legutóbb: Japán – földrengés, USA – Irene hurrikán, Olaszország (Messina) – földcsuszamlások), amelyek a Magyarországon jellemző veszélyhelyzetekre alkalmazhatóak.

A tudatos biztonságra és megelőzésre való neveléshez, a lakosság veszélyhelyzeti magatartási formákra történő felkészítéshez olyan felmenő rendszerű módszertan kialakítására és alkalmazására van szükség, amely a kisgyermekkorától egészen a felnőtt létig elkíséri az egyéneket, és folyamatosan – az életkori sajátosságoknak megfelelően – bővíthető ismereteket, alkalmazható – a „baj órájában” is hasznos – tudást biztosít a lakosság lehető legszélesebb körében. A lakosságfelkészítés különböző területeinek összefogása, a feladatok intézményesítése, a tudatos és egymásra épülő ismeretek rendszerbe foglalása érdekében került kidolgozásra a Gyermekek- és ifjúságfelkészítés 3 × 3-as Ak-



cióterve, amelynek fő célkitűzése, hogy a kisgyermek és fiatalok közvetlen megszólításán keresztül a katasztrófavédelmi ismereteket eljuttassák a családokhoz. Az Akcióterv 9 pillére egyedi feladatokat és kötelezettségeket határoz meg. A pillérek teljesítésével biztosítható a lehető legszélesebb körű ifjúsági felkészítés, a veszélyhelyzeti ismeretek kialakítása és felmenő rendszerű bővítése.

Az Akcióterv a lakosságvédelmi feladatrendszeren belül a szűk értelemben vett lakosságfelkészítést célozza meg, tekintettel arra, hogy célcsoportok szerinti felkészítéseken alapul. A pillérek mentén, a kidolgozott tanterv minta alkalmazásával megkezdődött a 2011/2012. tanévre való felkészülés, melynek keretében ún. tesztintézményekkel történő együttműködés alapján kerül kidolgozásra egy átfogó, a köznevelésbe beilleszthető és alkalmazható módszer, a gyermekek és fiatalok felkészítésére vonatkozóan.

A helyi sajátosságok és a Magyarországra jellemző általános veszélyhelyzeti ismeretek széles körű megismertetése, a katasztrófavédelmi szervezete, annak tevékenységének bemutatása e szakmai program alapján valósulhat meg, amely révén az elérni kívánt legfőbb cél, a védelmi szint emelése teljesíthető.

Az OKF a 2011/2012. tesztintézmény tapasztalatainak feldolgozásával olyan központi oktatócsomag és felkészítő kiadványok összeállítását és terjesztését tervezi, amelyek oktatási segédanyagokkal és szemléltető eszközökkel lehetővé teszik a helyi sajátosságoknak megfelelő felkészítések megvalósítását, valamint a felkészítések felmenő rendszerű kialakítását (a családok gyermekeken keresztül történő elérése). Az OKF 2012. I. félévben célul tűzte ki egy központi oktatócsomag összeállítását, a *sajátos nevelési igényű* (értelmi fogyatékos, mozgáskorlátozott, vakok és siketek) embertársaink megszólításának lehetőségeit, valamint a pedagógus felsőoktatásba történő integráció kidolgozását annak érdekében, hogy a pedagógus végzettséggel rendelkezők már a diploma megszerzésével rendelkezzenek a megfelelő katasztrófavédelmi ismeretekkel, így továbbképzésük kisebb ráfordítással valósítható meg.

A köznevelési törvénnyel és a katasztrófa elleni védekezés egyes szabályairól szóló BM rendelettel összhangban, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium és az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet szakértőivel együttműködve az OKF megkezdte a katasztrófavédelmi ismeretek Nemzeti Alaptantervbe történő integrálását, amely révén a köznevelési intézményekben jelentősebb óraszámot, felkészítési lehetőséget biztosíthatnak a helyi és területi katasztrófavédelmi szervek részére, a szükséges és elégséges ismeretek átadására (BM rend. VIII fejezet).

Az OKF saját katasztrófavédelmi képzési rendszerén kívüli, a felsőoktatási intézmények részére készülő módszer kidolgozás alatt áll, jelenleg eseti jellegű és személyes kapcsolatoktól függ az oktatás lehetősége, de már van olyan intézmény, amely foglalkozik a hallgatók katasztrófavédelmi célú felkészítésével. A katasztrófavédelmi szervezet hosszú távú célkitűzése, hogy minden intézményben felvehető tárgy legyen a katasztrófavédelmi ismeretek tárgy-



kör, ezek közül az első lépés az együttműködés kialakítása a pedagógusképzéssel foglalkozó felsőoktatási intézményekkel.

A középiskolai és a felsőoktatási nevelési folyamatokban cél, hogy felerősödjön az önkéntességre nevelés, amely révén a polgári védelmi kötelezettség korhatárának elérését követően a fiatalok nagyobb arányban vállalnak részt önként a katasztrófák elleni védekezésben.

A lakosságfelkészítés eszköztárában jelenleg kiemelt szerepet kap a bemutatottak alapján a személyes, elsősorban a köznevelési folyamat részeként megvalósuló oktatás, de hosszú távon az OKF kiemelt célja, hogy a lakosság teljes körét lefedő, a helyi sajátosságokat előtérbe helyező, kampányszerű, az idősebb korosztályokat megszólító felkészítések is kivitelezhetőek legyenek. *Ehhez megfelelő lehetőséget nyújthatnak a „social media” eszközei, de jelenleg – főként a megfelelő háttérbázis hiányában – ezeket nem áll módunkban kihasználni.* A hivatásos katasztrófavédelmi szerv, szervezete valamennyi szintjén azonos megjelenésű weboldalakat működtet, ahol az aktuális információkon kívül az adott évszakra jellemző veszélyeztetető tényezőkre is felhívják az olvasó figyelmét.

A felkészítés során fontos szerepe van azoknak a civil szervezeteknek, amelyek mérvadó szakmai tudásbázist képviselnek, önkéntes alapon, az állami rendszertől eltérő forrásokból, más csatornákon keresztül kerülnek kapcsolatba a lakossággal. A Magyar Polgári Védelmi Szövetség és a Magyar Tűzoltó Szövetség a katasztrófavédelmi ifjúsági versenyek szervezésében, ezáltal a fiatalok felkészítésében hagyományosan részt vesz. A Magyar Vöröskereszt, a TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Közhasznú Egyesület, valamint a további helyi szerveződésű szervezetek (pl. polgárórság) mind hozzájárulnak a lakosság önvédelmi képességének növeléséhez.

Az Alaptörvényben és az új katasztrófavédelmi törvényben meghatározott polgári védelmi kötelezettség alapján a polgári védelmi szervezetrendszer megújítására került sor, amelyek létrehozásának legfőbb szempontjait az ország településein megállapított veszélyeztető hatások, a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása, valamint a veszély-elhárítási tervekben szereplő feladatok adják. Ennek alapján a települési polgári védelmi szervezetek működtetésének célja a helyi veszélyeztető tényezők hatásainak csökkentése és az elsődleges mentési tevékenységgel összefüggő védelmi feladatok elvégzése.

A megfelelő szintű tevékenység elvégzése és a hatékony beavatkozás érdekében a polgári védelmi szervezet tagjainak kiképzése elméleti és gyakorlati formában történik (BM rendelet VI. fejezet). A képzések célja, hogy a polgári védelmi kötelezett megismerje a katasztrófavédelmi rendszer alapelemeit, a polgári védelmi szervezetek működését (az ezzel kapcsolatos jogait és kötelezettségeit), a veszélyeztető hatásokat, az alkalmazható lakosságvédelmi módszereket és feladatokat, a védekezésben együttműködő szervezeteket, a riasztási és értesítési, valamint az irányítási rendszer működését, illetve az egyéni védőeszközöket, azok balesetmentes használatát. Az elméleti képzés

tartalma a veszély-elhárítási tervekben meghatározott feladatok alapján kerül meghatározásra. Mindehhez szorosan kapcsolódnak a gyakorlati felkészítések, amelyek legfőbb célja az elméletben elsajátított ismeretek mélyítése és a gyakorlatban történő alkalmazás begyakorlása.

A polgári védelmi szervezetek szempontjából meghatározó az önként jelentkezők bázisa, ők alkotják a katasztrófavédelem önkéntes polgári védelmi szervezeteinek első pillérét. Jelentkezésüket követően az illetékes polgármesteri hivatalban nyilatkozatot tesznek, majd a polgármester által meghatározott polgári védelmi szervezetben, függelmi rendben teljesítik feljánlott szolgálatukat. Ezeket a tagokat ugyanolyan jogok és kötelezettségek illetik meg, mint a pv. kötelezettség alatt álló személyeket.

A katasztrófavédelem önkéntes polgári védelmi szervezeteinek harmadik pillérét – az önkéntes állampolgárokon és a karitatív szervezeteken túl – az önkéntes mentőszervezetek biztosítják, akik kifejezetten katasztrófavédelmi feladatok ellátása céljából jönnek létre (Kat. tv. 3. § 19. pont). E szervezetek különleges kiképzésű személyi állománnyal rendelkező, speciális technikai eszközökkel felszerelt, önkéntesen létrehozott civil szerveződések (például: Tisza Mentőcsoport, Körös Mentőcsoport, Mecsek Mentőcsoport, Pannon Kutyás Kutató-Mentő Csapat, Pest Megyei Kutató Mentő Szolgálat, Magyar Barlangi Mentőszolgálat, Vízümentők Magyarországi Szakszolgálata Egyesület). Az országban működő és nyilvántartásba vett mentőszervezetek a hazai katasztrófák és veszélyhelyzetek elleni védekezésben akkor vehetnek részt, ha a Nemzeti Minősítési Rendszerben meghatározott képzettségi, felkészültségi alapkövetelményeknek eleget téve a minősítést megszerezték. A minősítésnek megfelelt és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve által nyilvántartásba vett mentőszervezet értesítés alapján vesz részt a hazai védekezésben, valamint – szükség esetén – a nemzetközi segítségnyújtásban. E szervezetek a képességek folyamatos szinten tartása érdekében pályázati támogatásban részesülhetnek.

2011. október 15-én, Szolnokon szervezték meg az Önkéntes Katasztrófavédelmi Mentőszervezetek I. Országos Seregszemléjét, amelynek célja a lakosság és a tanulóifjúság megszólítása, a speciális mentési tevékenységet végző önkéntesek munkájának bemutatása, valamint a hivatásos és önkéntes szervek közötti kapcsolatok fejlesztése volt. Az önkéntes mentőszervezetek hagyományosan részt vesznek a különböző típusú lakossági rendezvényeken, lakosságfelkészítési és tájékoztatási programokon, ahol eszközeik és tevékenységük bemutatásával népszerűsítik tevékenységüket (pl. 2011. december 17. Katasztrófavédelmi nap a Mikulás Gyárban).

2012. január 1-jén hatályba lépett törvényi rendelkezés alapján a tűzoltás és műszaki mentés állami feladat lett, így a mentő-, megelőző tűzvédelem biztosítását – hazánk teljes területén – a hivatásos tűzoltóságok látják el. Ezen állami feladat kiegészítése céljából fognak működni a mai önkéntes tűzoltóságokból alakuló önkormányzati tűzoltóságok.

A tűzoltói feladatok közreműködésében fontos szerepet töltenek be az önkéntes tűzoltó egyesületek, amelyek az adott településen a tűz megelőzési, valamint a tűzoltási és műszaki mentési feladatok ellátásában közreműködő társadalmi szervezetek, és alapszabályukban ezt a tevékenységet célként rögzítették.

Az önként vállalt tűzoltói feladatellátás társadalmi bázisa jelenleg is széleskörű, hiszen a megalakuló önkormányzati tűzoltóságokon a főállású önkormányzati tűzoltókon kívül önkéntes jogviszonyban álló önkormányzati tűzoltók is ellátnak tűzoltási, műszaki mentési feladatokat. Jelenleg csaknem 900 fő dolgozik önkéntesként ezeken a tűzoltóságokon, a cél, hogy az önkéntesek száma növekedjen.

Az önkéntes tűzoltók kiemelt bázisát jelenti a Magyarországon jelenleg működő mintegy 670 önkéntes tűzoltó egyesület. Az egyesületekben közel 8700 fő rendelkezik olyan szakmai képesítéssel (minimum tűzoltó alaptanfolyam) és egészségügyi alkalmassággal, amely lehetővé teszi a tűzoltási, műszaki mentési szaktevékenység ellátását. A tűzoltó egyesületeknél országos szinten pedig több mint 200, műszaki vizsgával rendelkező gépjárműfecskenő áll készenlétben.

A tűzoltó egyesületek eddig is közreműködtek, és fontos szerepet töltek be a tűzoltási és műszaki mentési feladatok végrehajtásában, sőt a napjainkban jelentkező egyre gyakoribb katasztrófa-helyzetek kialakulásánál is bevonják őket a védekezési, kárelhárítási feladatokba. Annak érdekében, hogy a jövőben a tűzoltó egyesületek működéséhez szükséges finanszírozás állandóan biztosított legyen, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény rendelkezése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete hozzájárul – amennyiben területén működik – az önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához. Az önkormányzatok által biztosított finanszírozás mellett az önkéntes tűzoltó egyesület a működés, a fenntartás, valamint a létesítés, a fejlesztés és felújítás költségeihez pályázatot nyújthat be a katasztrófa elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett minisztériumhoz.

A biztos vizsgálata során megállapította, hogy a lakosságfelkészítés során – különösen a 2006. augusztus 20-i vihar idején tapasztalható képet – jelentős előrelépés történt. Az elmúlt években a katasztrófavédelmi szervezet jelentős erőfeszítéseket tett. A felkészítés javításához szükséges jogszabályokat 2011 végéig megalkották, azok alkalmazásával kapcsolatban azonban – figyelemmel arra, hogy csak a közelmúltban léptek hatályba – közvetlen vizsgálati tapasztalatokat nem szerezhettek.

SZABÓ MÁTÉ kiemelte, hogy a lakosságfelkészítés és a lakosság tudatossági szintjének érdemi növelése csak hosszabb, többéves, esetleg évtizedes alapos és folyamatos tevékenységgel érhető el. Fel kell hívnom azonban a figyelmet arra, hogy – a korábbi tapasztalatok szerint – a szükséges ismeretek és képességek jelenleg csaknem teljesen hiányoznak a lakosság jelentős részénél.

E tudatosság és felkészültségi szint növelése azonban már rövid távon is elengedhetetlen a katasztrófák elleni sikeres felkészülés, valamint azok következményeinek elhárításában való hatékony lakossági (önkéntes és köteles) közreműködés érdekében.

Előremutatónak tartotta az ombudsman, hogy a katasztrófavédelmi szervezet a speciális nevelési igényű gyermekek felkészítését – a szükséges sajátos módszerekkel – tervezi. *Mindezek alapján a lakosság felkészítésével, tudatossága növelésével összefüggő állami feladatok ellátásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tárt fel.*

Ugyancsak előremutatónak tartotta SZABÓ MÁTÉ az önkéntes elem súlyának hangsúlyozását a polgári- és katasztrófavédelmi feladatok ellátásában. Elfogadva az országos katasztrófavédelmi főigazgató önként vállalt tűzoltói feladatellátás változásával kapcsolatos tájékoztatását, a jelen helyzetben, alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapított meg, azonban kiemelte, hogy a jövőben is figyelemmel fogja kísérni az önként vállalt tűzoltói feladatellátást érintő, a természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogaira is kihatással lévő változásokat.

#### **4.7. A tűzoltóságok működésével kapcsolatos vizsgálat megállapításai\***

A projekt keretében hivatalból folytatta a biztos a tűzoltók élet-, és munkakörülményeinek átfogó vizsgálatát. A vizsgálata során figyelemmel volt a 2003-ban, Gyula Város Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságán (a továbbiakban: Gyula HÖT) az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese által végzett vizsgálat,<sup>54</sup> továbbá a 2006-ban folytatott, a tűzoltók élet-, és munkakörülményeinek átfogó vizsgálat<sup>55</sup> megállapításaira és ajánlásaira, valamint az ajánlások teljesülésére. A vizsgálat során több tűzoltóságon helyszíni ellenőrzést is végeztek az ombudsman munkatársai, és több hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint köztisztviselői tűzoltóság parancsnokától tájékoztatást és a vizsgálathoz szükséges iratok megküldését kért.<sup>56</sup>

SZABÓ MÁTÉ vizsgálata során – az összehasonlíthatóság érdekében – az OBH 4047/2006. sz. jelentés szerkezetét követte, és az öt évvel korábban tapasztaltakhoz képest értékelte a 2011-ben tapasztaltakat.

##### *1. Az egyes tűzoltóságok működési körzetének/területének, illetékességi területének jellemzői*

1. Már a 2006. június 9-én elfogadott Kormányprogram is célkitűzésként fogalmazta meg a katasztrófa- és tűzvédelem továbbfejlesztésével a 15–20 per-

\* DR. HAJAS BARNABÁS, főosztályvezető (AJBH)

<sup>54</sup> OBH 3182/2003

<sup>55</sup> OBH 4047/2006

<sup>56</sup> AJB 2041/2011

ces beavatkozási időnek az ország bármely területén történő biztosítását. Az egyes tűzoltóságok elsődleges működési körzete – szükségképpen – eltérő nagyságú, az eltérő településszerkezet miatt, eltérő számú településre terjed ki. *Valamennyi általam vizsgált HÖT elsődleges működési körzetében vannak olyan települések, amelyeket 20 percnél hosszabb idő, egyes települések esetén pedig csak 30-40 perc alatt tudnak az elsődlegesen beavatkozó tűzoltóságok elérni.* A 2006-os tapasztalatokhoz képest a vonulási idő csökkentésében lényeges előrelépésre csak Körmend HÖT esetében tapasztalható, ahol a szentgotthárdi kihelyezett raj – ombudsmani ajánlásnak is megfelelő – létesítése Szentgotthárd városban és környékén, továbbá az őrségi területeken jelentősen, esetenként mintegy 30 perccel csökkentette a kikerkezési időt. Országosan azonban így is több százra tehető azon települések száma, amelyek 20 km-nél (és ennek megfelelően 20 perces elérési időnél) távolabb vannak a beavatkozó tűzoltóságtól.

Sok esetben a településszerkezet és úthálózat (szűk, magasság-, szélesség-, és súlykorlátozás alá eső utcák, utak, rossz minőségű útburkolat, leállósáv hiánya az M0 jelű autópályán) sajátosságai miatt a vonulások során nem érvényesülhet a megkülönböztető jelzések biztosította előny.

*Mindezekre tekintettel SZABÓ MÁTÉ – a korábbi jelentéseivel megegyezően – megállapította, hogy önmagában azon tény miatt, hogy egyes településekre (területekre) 15-20 percnél lényegesen hosszabb idő alatt érkezhetsz ki az elsődlegesen beavatkozó tűzoltóság, közvetlenül veszélyezteti az érintett állampolgárok tulajdonhoz, élethez és testi épséghez, lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogát, és az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét sem teljesíti.*

A tűzoltóságok, és valamennyi mentő- és beavatkozó szerv diszlokációja javításának kézenfekvő módjának tűnik új őrsők létesítése, amely azonban az infrastruktúra kiépítése (laktanyaépítés) jelentős költséggel jár. Amint arra AJB 1082/2010. számú jelentésében is rámutatott, a problémára lehetséges megoldás a beavatkozó szervek – Észak-Amerikában és Nyugat-Európában sem szokatlan – jelentős integrációja. Nem ismeretlenek ugyanis olyan modellek, ahol a mentést, a tűzoltást és a műszaki mentést egyetlen szervezet látja el, amely szükségszerűen hatékonyabb együttműködést eredményez. Egy ilyen szinergiának egyébként olyan kézzelfogható eredményei is lehetnek, hogy a szervezetek diszlokációja – viszonylag alacsony költségek árán – jelentősen javul, így a szükséges mentőegységek kikerkezési ideje jelentősen csökken, valamely szerv szempontjából jelenleg meglévő ún. fehér foltok részben el is tűnhetnek, vagy éppen megszűnik az az áldatlan helyzet, hogy az ugyanazon az eseményen segítséget nyújtó személyek között (jövendelmi viszonyaikat, utasíthatóságukat, nyugdíj szolgálati idő számításukat, munkaidő-szervezésüket stb. tekintve) jelentős, és nehezen indokolható különbség van. További nyilvánvaló előnye lehet egy ilyen integrációnak a segélyhívások hatékonyabb kezelése mellett a kárhelyi együttműködés gördülékenysége, valamint az egyértelmű és áttételmentes bevetési irányítás is. Hangsúlyozandó azonban, hogy egy ilyen integráció feltételei jelenleg nem adóttak.

A kikerkezési idők javításának egyik, de nem kizárólagos módja a diszlokáció javítása. Ismertek ugyan olyan külföldi megoldások, amelyek a kikerkezési időt új laktanyák, őrsök létrehozása nélkül is jelentősen csökkenthetik. Ilyen az Osztrák Köztársaságban 2012. január 1-ével bevezetésre kerülő „mentősáv” (Rettungsgasse), amely a gyorsforgalmi, és többsávos utakon tesz egy dugó, vagy lassú haladás esetén akadálymentessé a mentőegységek haladását.

2. A kapott tájékoztatás szerint a vizsgált tűzoltóságok rendelkeznek az elsődleges működési körzetükben található épületek, ipari létesítmények oltásához szükséges eszközökkel.

3. A vizsgált tűzoltóságok elsődleges működési területe (amelyen tűzoltási és műszaki mentési feladataikat végzik) és illetékességi területe (amelyen hatósági igazgatási, valamint szakhatósági és tűzvizsgálati tevékenységet végeznek) nem esik minden esetben egybe. Ez azt jelenti, hogy egyes településen más tűzoltóság végzi a tűzoltási-, műszaki mentési feladatokat, és más a hatósági igazgatási, szakhatósági és tűzvizsgálati tevékenységet. Ennek eredményeként – különösen a működési területtel rendelkező köztisztviselői tűzoltóságok esetén – előfordulhat, hogy a tűzvédelmi hatóság nem ismeri az elsődlegesen beavatkozó tűzoltóság eszközeit, vagy a vonuló tűzoltóság a helyszínen szerez tudomást egy épület létéről, vagy funkcióváltásáról. SZABÓ MÁTÉ jelentésében úgy vélte: nem látható, hogy kialakult helyzeten a katasztrófavédelmi szervezetrendszer, valamint a tűzvédelmi anyagi jogi szabályok átalakítása érdemi előrelépést hozna. *Mindez pedig azt eredményezheti, hogy egyes épületek, szervezetek létesítményeinek tűzvédelme hosszabb-rövidebb ideig nem, vagy nem a lehető legmagasabb színvonalon biztosított, ami alkalmas arra is, hogy a tulajdonhoz, az élethez és testi épséghez, a legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.*

## II. A személyi állománnyal kapcsolatos megállapítások

Általában elmondható, hogy az állománytáblában szereplő létszám, valamint a tartósan távollévők nélkül számított tényleges létszám között megszűnt a jelentős 5–10 százalékos különbség (létszámhiány). Valamennyi vizsgált szerv arról számolt be, hogy a túlszolgálat mértéke nem jelentős, a féléves szolgálattidő-keretet jellemzően nem lépik túl, amennyiben erre mégis sor kerül, azt főszabályként szabadidővel meg tudják váltani, és csak kivételesen kerül sor a túlszolgálat pénzbeli ellentételezésére.

A fluktuáció éves szinten – a nyugdíjazás eseteit is ideszámítva – a vizsgálat idején nem volt jelentős.

A hivatásos tűzoltók lakáshelyzetében évekkel ezelőtt ugyan számottevő javulást eredményezett az állami kezességvállalásos lakáshitelek Hszt. hatálya alá tartozókra történő kiterjesztése. A tűzoltóságok az állomány lakáshoz jutását saját erőből jellemzően nem tudják segíteni, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság egyes esetekben lakásvásárlási támogatást nyújt. Alბérleti támogatást egyik vizsgált tűzoltóság sem folyósít. A fenntartó ön-



kormányzatok azonban – bérlőkijelölési jog biztosításával – igen jelentős segítséget nyújtanak az egyes tűzoltóságok állománya lakáshelyzetének javításához.

A készenléti szolgálatot ellátó tűzoltók jelentős része, mintegy 10–40 százaléka rendelkezik további munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésére vonatkozó engedéllyel. A rendelkezésre álló információk szerint az állomány ennél lényegesen nagyobb része rendelkezik valamilyen kereset-kiegészítéssel. Ez a hobbi-szintű méhészkedéstől, mezőgazdasági őstermelői tevékenységen és a bizonytalan gyakoriságú segédmunkán át, a családi vállalkozásokban történő eseti segítségnyújtásig terjed. Többen elmondták, hogy a munkarendjük miatt nem tudnak állandó másodállást találni, ezért azt nem is tudják engedélyeztetni. A készenléti szolgálatot ellátó, beosztotti tűzoltóállomány rendszeres havi nettó illetménye átlagban 105 000 Ft (beosztott tűzoltó, tiszthelyettes) és 140 000 Ft (10 éves szolgálati idővel, különleges szerkezelő, zászlós) körül van.

Az általunk megkérdezettek szerint családjuk eltartása, felvett lakáshitelük rendszeres törlesztése érdekében elkerülhetetlen, hogy szolgálaton kívül is dolgozzanak, ami *egészségük megőrzését veszélyeztetheti*.

Valamennyi HÖT-ön jellemzően az állomány saját gépjárművel, vagy tömegközlekedési eszközzel jár szolgálatba. A rendelkezésemre álló adatok szerint a jogszabályban előírt költségtérítést, illetve helyi tömegközlekedési bérletet az állomány megkapja. Ezzel ellentétes adat az állománnyal folytatott beszélgetések alapján nem merült fel.

A vizsgált tűzoltóságok fegyelmi helyzete jó, az állomány elenyésző része ellen indult fegyelmi-, vagy büntetőeljárás az elmúlt év során. A fegyelmi eljárások lefolytatásával kapcsolatban alkotmányos joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény az ombudsman nem tapasztalt.

Az érdemek elismerésének rendszerével kapcsolatban az elmúlt öt évben sem történt fejlődés. A tűzoltóságok szűkös költségvetése csak kivételesen teszi lehetővé a fizetési fokozat várakozási idejének csökkentését, és az egy fizetési fokozattal előresorolást. A rendelkezésemre álló adatok alapján a biztos úgy vélte, hogy – bár kellően differenciált – pénzügyi okokból ténylegesen nehezen alkalmazható a Hszt. érdemek elismerésére kialakított jelenlegi rendszere. Továbbra is az az álláspontja, hogy a köztisztviselési tűzoltósági állomány érdemei elismerésének rendszere kevésbé kidolgozott.

### *III. Az elhelyezés körülményei*

A vizsgálat során helyszíni ellenőrzés keretében vizsgálták SZABÓ MÁTÉ munkatársai az FTP VIII., Szombathely HÖT, Tatabánya HÖT, valamint a Repülőtéri Katasztrófavédelmi Igazgatóság laktanyákat, több tűzoltóparancsnok pedig a biztos megkeresésére írásban adott tájékoztatást laktanyáik állapotáról.

Továbbra is jellemző, hogy az épületek állagmegóvásában (karbantartásban) és a kisebb-nagyobb felújításokban a készenléti állomány jelentős részt

vállal. A rendelkezésre álló információk szerint a készenléti állomány ez irányú tevékenysége nélkül a laktanyák állapota meg sem közelítené a jelenlegit. A vizsgálattal érintett laktanyák jelentős részében – az öt évvel ezelőtti tapasztalatokhoz képest megfigyelhető javulás ellenére is – a mellékhelyiségek és az azokhoz kapcsolódó vezetékrendszerek állaga jelentősen leromlott. A tisztálkodási lehetőségek sokszor korlátozottak (egyes laktanyákban mindössze 2-3 zuhanyzó található). Csőtörésből, illetve beázásból eredő nyomok szintén több laktanyában találhatóak. A fűtési rendszer (vagy annak egyes elemei) és a világítás csaknem mindenhol korszerűtlen, alacsony hatásfokú, karbantartása üzemeltetése is jelentős kiadást jelent. Ehhez hasonlóan továbbra is több helyütt elavultak és leromlott állapotúak a nyílászárók: a rossz hőtechnikai értékekkel rendelkező ablakok állapota leromlott, azok megvedtemedtek, tömítései elöregedtek, ezért nem biztosítják a lég és vízzárást. A megfelelő szellőztetés nem mindenütt biztosított, a laktanyák jelentős része még részben sem klimatizált. A készenléti állomány elhelyezésére szolgáló körletek sokhelyütt meglehetősen zsúfolt, felszerelése (ágyak szekrények) elhasználdottak.

Ismét ki kell emelni Szarvas HÖT méltatlan elhelyezési körülményeit: az 1910-es években egyszintes lakóháznak épült laktanyában helyezték el 1953-ban. A laktanya jelenlegi formáját az 1980-es években nyerte el. A helyiségek jelentős részének nincs természetes megvilágítása, az irodák – melyekben ügyfélfogadás is történik – kicsik és zsúfoltak. Az épület falai szemmel láthatóan vizesednek. A klub, tanterem, és ebédlő céljára egy 30 m<sup>2</sup>-es helyiség szolgál, ebből nyílnak a hálókörletek. A szekrényszoba (fekete-fehér öltöző) zsúfolt, a szekrények a ruházat tárolására sem mindig elegendőek. E helyiségben találhatóak az élelmiszerszekrények is. A kicsi és zsúfolt ételmelegítő-mosogató helyiségből nyílik a mosdó-fürdő. A szerek és felszerelések a laktanyától 30 méterre található szertáráépületben, valamint egy fémváz asztalban vannak elhelyezve, amit vonuláskor – időjárási körülményektől függetlenül – az udvaron keresztül közelít meg az állomány.

A több helyütt tapasztalt pozitív változások ellenére SZABÓ MÁTÉ kiemelte, hogy a vizsgált laktanyák többsége azonnali, jelentős beruházást igénylő felújításra, illetve korszerűsítésre szorulna. Több laktanya, illetve a rendszeresített felszerelési tárgyai szemmel láthatóan nem felelnek meg az alapvető higiénés (pl. lópokrócok, leromlott mosdóhelyiségek, ételmelegítési és mosogatói lehetőség) és munkaegészségügyi (világítás, bútorzat stb.) feltételeknek. Kétséges, hogy Szarvas HÖT épülete alkalmas-e egyáltalán tűzoltólaktanyának.

2. SZABÓ MÁTÉ az öt évvel ezelőtti átfogó vizsgálat következő megállapításait változatlanul fenntartotta: „A vizsgált tűzoltóságok többségén sem a lakossággal közvetlen kapcsolatban álló hivatali, igazgatási feladatokat ellátó, sem pedig a hivatásos tűzoltó állomány ellátottsága, felszereltsége, munkakörülményei nem megfelelőek. A Hszt. 67. §-a a munkáltatói jogkört gyakorló előljáró feladatává teszi az egészséges és biztonságos szolgálatteljesítés feltételeinek,

az ahhoz szükséges ismeretek megszerzésének biztosítását. Az egészséges munkahelyi környezet követelményrendszerével a munkaügyi és munkavédelmi szabályok is foglalkoznak, így többek között az 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről, illetve a 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről.

*[A] feltárt hiányosságok a készenléti szolgálatot adó állomány élethez és testi épséghez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okoznak, illetve állandósítják annak bekövetkezte közvetlen veszélyét."*

3. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról 1991. évi XI. törvény 2. § (1) bekezdésének a) pontja értelmében az ÁNTSZ közegészségügyi ellenőrzési tevékenysége – a büntetés-végrehajtási szervezetet kivételével – nem terjed ki a rendvédelmi szervekre. Ugyancsak nem terjed ki a HÖT-okra a munkabiztonsági felügyelőségek ellenőrzési jogköre,

*Az ombudsman szerint, úgy a közegészségügyi, mint a munkavédelmi ellenőrzés – jelen formájában – nem alkalmas arra, hogy feltárja a hiányosságokat, és kikényszerítse a feltárt hiányosságok orvoslását. Mindez pedig objektíve alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozzon.*

*IV. Egyéni védőfelszerelések és az életvédelmet szolgáló, a beavatkozást segítő és biztonságot nyújtó – ruházaton kívüli – eszközök*

1. Az egyéni védőfelszerelések gyártmánya, típusa, kora és állapota a vizsgálat idején ezúttal is jelentősen eltért az egyes tűzoltóságokon, annak dacára, hogy általánosságban komoly javulást volt tapasztalható azok állapotában. A bevetési védőruhák állapota jellemzően megfelelő, ugyanakkor a legtöbb HÖT-ön vannak javításra, vagy cserére szoruló, tíz évesnél régebbi ruhák is. A kiváló állapotú speciális védőruhák (tűzbelépő védőruházat, hővédő ruházat, gáz- és vegyvédelmi védőruha) mellett továbbra is megtalálhatóak, elhasználódott, vagy „csak” a koruk miatt selejtezendő ruhák, továbbá olyanok, amelyek felülvizsgálatuk megoldatlansága miatt, nem alkalmasak bevetésre. Az állomány védőfelszereléseinek beszerzése, az anyagi lehetőség hiányában több helyen nem problémamentes, ugyanis a pályázatok nem feltétlenül fedezik a tényleges szükségleteket.

2. A tűzoltóságok tekintetében jelentős előrelépés volt megfigyelhető a vizsgált tűzoltóságokon az öt évvel ezelőtti állapotokhoz képest. Ennek ellenére több helyütt előfordulnak kihordási idő végéhez közelítő darabok is. (Nem kaptam olyan tájékoztatást, hogy bármelyik tűzoltóságon vizsgálatom idején elérte, vagy meghaladta volna azt.)

3. A kámzsák, védőkesztyűk és védőcsizmák általános állapota jó, ugyanakkor Pomáz ÖT kámzsa, védőkesztyű és csizma ellátottsága annak ellenére kritikus, hogy 2007-ben és 2010-ben ilyen eszközök beszerzésére kiírt pályázatokon nyertek. Az önrész azóta is rendelkezésre áll (kesztyű esetében be is fizették), de a felszerelést (kámzsa, csizma) nem, vagy csak kisebb részben

(120 helyett 22 pár kesztyű) kapták meg. A tapasztalt állapot *az élethez és testi épséghez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okoz.*

4. Különbözőek a vizsgált tűzoltóságokon az életvédelmet szolgáló, a beavatkozást segítő és biztonságot nyújtó eszközökkel való ellátottság is. A mérőműszerek (oxigén koncentráció és toxikus gázokat mérőműszer, sugárzás mérőműszer) között is jelen van az elérhető legjobb technika, mint annak hiánya: nincs vagy nagyon elavult, használhatatlan állapotú mérőműszerek állnak rendelkezésre. Hőkamerával a legtöbb vizsgált tűzoltóság rendelkezik, ugyanakkor egyes esetekben – kiváló műszaki állapota ellenére, és nyolc éves kora ellenére – már korszerűtlennek számít.

5. A légzőkészülékek a vizsgált tűzoltóságokon jellemzően korszerű, az elmúlt néhány évben beszerzett darabok. azonban egyes tűzoltóságokon még mindig megtalálhatóak az 1980-as évek közepén beszerzett – a parancsnok tájékoztatása szerint korlátozottan használható – készülékek. Megnyugtatónak tartom, hogy a vizsgált tűzoltóságok az újabb beszerzésű, modernebb légzőkészülékek tartják rendszerben, és elhárult az a korábban gyakran előforduló probléma, miszerint egy HÖT-on belül is eltérő gyártmányúak/típusúak, ezért egymással nem kompatibilisek voltak a légzőkészülékek. Ezt az állapotot azonban úgy sikerült az érintetteknek elérni, hogy egymás között elcserélték a különböző gyártótól származó készülékeket. Ez pedig azt is lehetővé teszi, hogy a légzésvédelmi rendszerrel szerves egységet alkotó, a tűzoltó biztonságát fokozó (mozgás érzékelő, levegő-felhasználást mérő és riasztó eszköz), telemetrikus bevetésfelügyeleti rendszerhez illeszkedő kiegészítővel szereljék fel azokat. A tűzoltóságok ilyen kiegészítőkkal és telemetrikus bevetés-felügyeleti rendszerrel való felszerelése egyelőre annak ellenére sem általános, hogy az a bevetés biztonságát nagyban növeli.

A tűzoltási, műszaki mentési tevékenységhez kapcsolódó tűzvédelmi technika alkalmazhatóságáról szóló 15/2010. (V. 12.) ÖM rendelet 3. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy az alkalmazhatóság és az együtthasználhatóság biztosítása érdekében rendszeresítési eljárást kell lefolytatni a rendelet 1. mellékletben külön megjelölt tűzvédelmi technika tekintetében, amely csak rendszeresítést követően tartható készenlétben. Jelenleg több olyan légzésvédelmi rendszer is rendszeresítve van, amelyek nem felelnek meg az együtthasználhatóság követelményének. Így egy olyan kárhelyen, ahol több tűzoltóság részt vesz, a beavatkozásban előfordulhat eltérő, és egymással nem kompatibilis légzőkészüléket használnak.

Általánosságban is elmondható, hogy az azonos helyzetben lévő jogalanyok indokolatlan megkülönböztetése áll fenn, ha nem minden tűzoltó kap megfelelő és azonos biztonságot nyújtó egyéni védőfelszerelést. A tűzoltók életének és testi épségének indokolatlan veszélyeztetését és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértését jelenti a megfelelő védőeszköz – akár csak részbeni – hiánya. Ugyancsak a tűzoltók élethez és testi épséghez, valamint

legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való jogával összefüggő visszásságot okozhat, ha az egyes egyéni védőfelszerelések felülvizsgálatára vagy cseréjére nem kerül sor a szavatossági idő lejártáig. (A tűzvédelmi technika rendszeresítésére, illetve rendszerből való kivonására, az üzemeltetés műszaki feltételeinek meghatározására a főigazgató jogosult.)

*A helyszíni ellenőrzéseken tapasztaltakra, valamint a hivatkozott jogszabályi rendelkezésre figyelemmel, nem vitatható, ha egy kárhelyen alkalmazott tűzvédelmi technikák egymással nem kompatibilisek, ennek ténye a tulajdonhoz, az élethez és testi épséghez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásságot okozhat, egyúttal állandósítja annak veszélyét, hogy az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettségét nem tudja teljesíteni.*

*A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásság bekövetkeztének a veszélyét okozza, hogy a használatban lévő légzőrendszerek között (műszaki színvonal tekintetében) jelentős különbség van, ennek eredményeként eltérő túlélési esélyei vannak a különböző korú/típusú/anyagú légzőkészüléket használó tűzoltóknak.*

*Az egyéni védőfelszerelésekkel és egyéb eszközökkel összefüggésben SZABÓ MÁTÉ kifejtette, hogy – a nemzetközi tapasztalatok feldolgozásával – megfontolandó az egyéni védőfelszerelések fejlesztése során az elérhető legjobb technika beszerzésére törekedni, ugyanis az állam így tudja objektív alapjogvédelmi kötelezettségét teljesíteni.*

#### V. Oltóanyagok és szakfelszerelések ellátottságáról

1. Jelentős előrelépés, hogy egyetlen parancsnok sem számolt be lejárt szavatosságú oltóanyagokról, sőt többnyire megfelelő tartalékokkal is rendelkeznek (habképző anyagokból és oltóporokból).

2. Az egyes tűzoltóságok nagyon sokféle szakfelszereléssel (feszítő vágók, aggregátorok, alpintechnikai eszközök stb.) rendelkeznek. Általában a nélkülözhetetlen szakfelszerelések biztosítottak. Nem pusztán a szakfelszerelések beszerzése jelentett eddig gondot, hanem azok szükséges javíttatása, valamint rendszeres (sokszor féléves, éves) felülvizsgálata is. A szakfelszereléseket gyakran az ország különböző pontjaira kell revízióra szállítani, mert a helyszíni ellenőrzés kevés esetben biztosítható. A felülvizsgálatok költségeit jelentősen növelik egyéb költségek (pl. szállítás és ügyintézés) is.

#### VI. Tűzoltójárművek, felépítmények

Az elmúlt évtized fejlesztésének köszönhetően jelentősen csökkent a tűzoltógépjárművek átlagéletkora, ugyanakkor a vizsgált tűzoltóságokon is vannak 10 évnél, nem ritkán a 20 évnél is öregebb járművek. Több HÖT-on volt – kora és futásteljesítménye miatt – amortizációs cserére szoruló, vagy a következő néhány évben ezt elérő, előregedett gépjármű. Továbbra is fennáll, hogy az újabb, esetenként csak néhány éves járműveknél jelentős szervezési feladatokat, finanszírozás nehézségeket, hogy a szervizelés a tűzoltóság működési területén belül nem megoldott, egyes különleges szereket és gépjárműfcskendőket garanciális, vagy egyéb okokból több száz kilométer távolságra (Bu-

dapest, Kondoros stb.) kell javíttatásra szállítani, vagy éppen külföldről kell a javítást végző szakembert a különleges szerhez utaztatni.

Sok esetben a járművek fenntartására biztosított normatíva az egy-egy felépítmény éves felülvizsgálatának és a gépjármű évenkénti műszaki vizsgájának költségeit sem fedezi teljes mértékben, az üzemeltetés költségeit a normatív támogatáson kívüli forrásokból kell a tűzoltóságnak előteremtenie. Sokszor hiányzik a költségvetési forrás a jelentős összegű javítások elvégzésére, vagy a speciális gumiabroncsok cseréjére. (Egy gumiabroncs csere egy négytengelyes daru esetében 3,5 millió forint, míg a jármű normatívája üzemeltetési, és felülvizsgálati költségeket is beleértve 500 ezer forint.)

Már az OBH 3182/2003. számú ombudsmani jelentés is tartalmazta, hogy „a technikai élettartamukon túlfutott, elhasználódott járművek baleseti veszélyforrást jelentenek használóik részére, különösen azért, mert a szolgálati igénybevétel eltér az átlagostól, gyakori a nagy sebességű vagy rossz terepviszonyok mellett történő használat, ami fokozott balesetveszéllyel járhat.”

*Az előzőek alapján SZABÓ MÁTÉ megállapította, hogy amennyiben a szükséges gépjárműbeszerzések, fejlesztések, karbantartások elmaradnak, nemcsak a szakszerű működés feltételei kerülnek veszélybe, hanem mind a tűzoltóknak, mind pedig az elsődleges működési és a segítségnyújtási körzet lakóinak az élethez és testi épséghez, a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez, valamint az állampolgárok tulajdonhoz való joga is közvetlenül sérülhet, továbbá az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége sem érvényesül maradéktalanul.*

#### VII. Együttműködés más szervekkel

A korábbi vizsgálati tapasztalatok alapján a biztos részletes tájékoztatást kért a tűzoltóság más szervekkel való együttműködéséről. Valamennyi parancsnok arról számolt be, hogy az önkormányzattal (fenntartóval), rendőrséggel, mentőszolgálattal, valamint a katasztrófavédelmi szervezettel alapvetően jó a szakmai kapcsolat és ennek megfelelően az együttműködés.

A korábbi tapasztalatokhoz képest a kapott tájékoztatás szerint – jelentős részben az egységes digitális rádiórendszernek (EDR) is köszönhetően – jelentősen javult a beavatkozó szervezetek közötti kommunikáció. Több parancsnok jelzett azonban az egységes segélyhívó rendszer (112) kezelésével kapcsolatos nehézségeket (információvesztés, indokolatlan késlekedés stb.). A segélyhívások kezelésével kapcsolatban több vizsgálatot is folytattam, amelyek során több alapvető joggal összefüggő visszasságot is feltártam, azok orvoslása érdekében kezdeményezéseket is megfogalmaztam, amelyek még nem teljesültek maradéktalanul.

#### VIII. A vizsgálat alapján tett további ombudsmani megállapítások

1. SZABÓ MÁTÉ 2011 májusában lehetőséget kapott a katasztrófavédelelről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló előterjesztés tervezetének véleményezésére. A tűzoltóság átalakítására vonatkozó ter-



vekkal kapcsolatban felmerülő kételyeit sem az előterjesztés általános, sem pedig részletes indokolása nem oszlatta el teljes mértékben. Korábban is ismert volt SZABÓ MÁTÉ előtte, hogy a hivatásos önkormányzati tűzoltóság modellje milyen rendszerszintű hibákat hordozott magában (szakmai irányítás, parancsnoki kinevezés, finanszírozás, vagy éppen a tűzoltásvezetés átadására vonatkozó előírások körül kialakult polémia). A megismert előterjesztés a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok államosításának csak várható pénzügyi hatásait ismertette, a szervezet katasztrófavédelemi, műszaki mentési és mentő tűzvédelemi feladatainak ellátására gyakorolt hatását nem. Ugyancsak további egyeztetést igénylő kérdésnek tartotta volna a biztos a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok vagyona – különösen pedig a fenntartó helyi önkormányzat saját forrásból (ideértve a hazai és külföldi adományokat is) beszerzett eszközök, és kivitelezett beruházások – sorsának a kérdését.

Ugyancsak ismert volt, hogy egyes köztisztviselői tűzoltóságok csak nevükben önkéntesek. Ezen – nem vitatottan súlyos és megoldást sürgető – probléma megoldásának egyik módja lehet az, ami az előterjesztésben szerepelt, azonban a dokumentum nem tér ki arra, hogy a ténylegesen jól működő köztisztviselői tűzoltóságok (az új törvényben: önkéntes tűzoltóságok) esetében lehet-e bármilyen hatása a működési terület „elvételeknek”. Nem tért ki az előterjesztés arra sem, hogy ezen mélyreható változások milyen hatással lehetnek a köztisztviselői tűzoltóságok jelenlegi működési területén élők műszaki mentési és mentő tűzvédelemi ellátottságára (csökken, vagy nő a beavatkozás megkezdéséig tartó idő), vagy éppen az önkéntes tűzoltóságok és tagjaik mindennapi feladatellátására. Véleményében SZABÓ MÁTÉ arra is utalt, hogy a magyar történelmi hagyományok és az európai tapasztalatok egyaránt arra hívják fel a figyelmet, hogy a jól működő önkéntes tűzoltóságok a tűzoltósági feladatokat igen magas színvonalon képesek ellátni. Az ombudsman *észrevételeimre nem kapott választ.*

2. A vizsgált tűzoltóságokon az állomány tűzoltók kiképzettsége elégséges ahhoz, hogy saját, vagy az állampolgárok élete védelme érdekében megfelelően lássák el feladataikat. Elvértve van azonban csak lehetősége a készenléti szolgálatot ellátó tűzoltóknak arra, hogy modern (tűz)szimulációs gyakorlatokon vehessenek részt. Ennek szükségességét a korábbi átfogó vizsgálat során az OKF akkori főigazgatója és a megkérdezett parancsnokok is elismerték. Ennek ellenére – szemben egyes szomszédos országokkal – nincs lehetőség arra, hogy valamennyi magyarországi tűzoltó rendszeresen tűzszimulációs gyakorlatokon vegyen részt, holott – amint arra a korábbi átfogó vizsgálat is rámutatott – *ezek a gyakorlatok alkalmasak arra, hogy mind a tűzoltók, mind az állampolgárok tulajdonhoz, az élethez és testi épséghez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi, lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság bekövetkezésnek veszélyét jelentősen csökkentsék.*

3. A biztos munkatársai által meghallgatott tűzoltók – a jövedelmükre vo-

natkozó panaszok mellett – a szolgálati nyugdíj rendszerének átalakítását sérelmezték. Figyelemmel arra, hogy a szolgálati nyugdíjak rendszerének átalakításának alapját – egy módosítás nyomán – az Alkotmány állapította meg, annak vizsgálatára SZABÓ MÁTÉNAK nem volt jogi lehetősége.

SZABÓ MÁTÉ a jelentésében feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében, a Kormányhoz, a katasztrófavédelemért felelős miniszterhez, valamint az országos katasztrófavédelmi főigazgatóhoz fordult. A jelentésre adandó válaszadási határidő a kézirat lezárásakor még nem járt le.

#### **4.8. A vörösiszap-katasztrófával sújtott területen tartott panaszfelvétel**

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a 2010. október 4-én történt ipari katasztrófával sújtott településeken élők számára 2011. szeptember 6-án felhívást tett közzé, amiben tájékoztatta a lakosságot, hogy hivatalból vizsgálja a kármentesítés, helyreállítás körülményeit.

Az érintettek szeptember 12–23. között a kolontári és devecseri polgármesteri hivatalban elhelyezett gyűjtőládákba dobhatták panaszbeadványaikat. Természetesen egyéb módon (posta, e-mail) is továbbíthatták a panaszokat.

A biztos két munkatársa szeptember 26-án helyszíni vizsgálatot tartott Devecserben, Kolontáron és Somlóvásárhelyen, amely során megbeszélést folytattak az Újjáépítési Kormányzati Koordinációs Törzs parancsnokával. Megállapították, hogy rendkívül kiterjedt és alapvetően sikeres helyreállítási munkát végzett az állam. Az új építésű házak elkészültek, kívülről nézve igen magas értéket képviselnek. Műszaki szempontból nem vizsgálhattuk ezeket az épületeket; mivel szabályos átadás-átvételi eljárás során adták át őket, elvileg az előírt műszaki, építéshatósági követelményeknek megfelelnek. A rekultiváció folyamatban van a bel- és külterületen (mezőgazdasági területek) is.

A gyűjtőládákban 9 panaszt helyeztek el, kettőt Kolontáron (az egyik nem az iszapkatasztrófával volt kapcsolatos), hetet Devecserben.

2011. január 1. – október 10. között a vörösiszap-katasztrófával kapcsolatban 33 beadvány érkezett. A szeptember 6-i felhívás közzététele előtt mindössze 2, utána viszont egy hónap alatt 31. Látható, hogy a panaszosok jellemzően közvetlenül az Országgyűlési Biztos Hivatalát keresték meg. A beadványok döntő többsége Devecserből érkezett. Személyes meghallgatást 1 panaszos kért, további 3 esetben a biztos tartotta indokoltnak az állampolgárok meghallgatását.

A főbb panasztípusok a következők voltak: értébecslés, válaszadás elmaradása, melléképület hiánya az új lakóparkban, másodlagos károk, ingóságok utáni kárenyhítés, légszennyezettség.

2011. október 11-én SZABÓ MÁTÉ országgyűlési biztos három panaszfelve-

vő munkatársával Devecserbe látogatott. A biztos megbeszélést folytatott Devecser és Kolontár polgármesterével, valamint az Újjáépítési Kormányzati Koordinációs Törzs parancsnokával, akiknek munkájuk elismeréseként ezüst emlékérmét adományozott.

A devecseri polgármesteri hivatalban tartott előzetesen meghirdetett ügyfélfogadáson 23-an jelentek meg, közülük többen már korábban az Országgyűlési Biztos Hivatalához fordultak, személyes meghallgatásukat panaszuk részletesebb ismertetése miatt tartották szükségesnek.

Össességében megállapítható, hogy a károsultak számához és az anyagi károk nagyságához viszonyítva nem érkezett sok panaszbeadvány.

## 5. Kitekintés – válogatás a témához kapcsolódó társadalomtudományi tanulmányokból

### 5.1. Dr. Bartal Anna Mária: \* A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet árvízi segélyprogramjának hatásvizsgálata

#### *Bevezetés*

2010 májusában és júniusában kétszer öntötte el a kiáradt Bódva patak a 4400 lakosú Észak-Magyarországi települést, Szendrőt. A második, júniusi árvízben átszakadt a város két részét összekötő híd, 250 lakóépületben keletkeztek károk, két ház teljesen összeomlott.

Szendrő valójában akkor került az országos híradások címlapjára, és a figyelem középpontjába, amikor a település két részét összekötő hidat elsodorta a hatalmasra duzzadt Bódva patak. A helyi erők – az önkormányzat, a tűzoltóság, a rendőrség, a lakosság, illetve a szállító eszközökkel rendelkező vállalkozók összefogásával – megvalósuló mentésben csak később jelentek meg a megyei és az országos katasztrófa védelmi szervezetek, valamint az önkéntesek.

A károsultak megsegítésére csaknem minden karitatív szervezet (Vöröskereszt, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Katolikus Karitás) gyűjtött és juttatott el (élelmiszer és tárgyi) adományokat, amelyek kiegészültek az ad hoc-jellegű magán- és vállalati adományokkal (pl. háztartási gépek, televíziók, bútorok). A helyi református lelkész és az egyházközség ugyancsak egyik meghatározó szereplője volt (pénzbeli és természetbeni adományai révén) a segélyakcióknak. Az önkormányzat tízezer forintot ajánlott fel minden károsultnak, míg a helyi Takarékszövetkezet esetenként százezer forinttal támogatta az árvízi károkat szenvedett tagjait. Összességében tehát, széles segítségnyújtási háló jött létre a szendrői károsultak megsegítésére.

A lakóépületekben keletkezett károk árvíz utáni helyreállítását a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet szervezte meg és végeztette el 2010 augusztusa és októbere között. A Duna Televízió adománygyűjtési akciójából befolyt közel 400 millió forintból 146 millió forint jutott a szendrői károsultak megsegítésére.<sup>57</sup>A segélyprogram célja az életvitelt akadályozó károk<sup>58</sup> helyreállítása volt, melynek keretében a károsultak teljes vagy részleges felújításban, építési anyagokra

\* DR. BARTAL ANNA MÁRIA egyetemi docens (PPKE BTK)

<sup>57</sup> A további 254 millió forint hat Bódva-menti település megsegítésére került felhasználásra.

<sup>58</sup> Az életvitelt akadályozó károk első sorban a lakóépületekben keletkezett károokra vonatkoztak, így nem terjedtek ki a melléképületekre vagy a pincékre.

szóló utalványban, illetve építőanyag segélyben részesültek. A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet 248 családot támogatott (79 család felújítási segélyt, 169 család utalványt kapott) a segélyprogram keretében. A Segélyszervezet részéről három hónapon keresztül öt fő munkatárs és 50 fő alkalmazott szakmunkás, közel 720 munkaórában dolgozott a lakóépületek felújításán.

#### *A kutatás céljai*

A kutatás céljai közül – a terjedelmi keretek szűkössége miatt – a következőket elemezzük részletesebben a tanulmányban:

- *A lokális aktorok árvíz idején tanúsított tevékenységének megítélése.* A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet ezen tevékenységét a többi, az árvíz idején meghatározó szerepet betöltő aktorokkal – a helyi önkormányzattal, a helyi vállalkozókkal, valamint a katasztrófavédelemmel – összehasonlításban elemeztük.
- *Az Ökumenikus Segélyszervezet által nyújtott támogatási formák.* A Segélyszervezet által nyújtott teljes vagy részleges felújítás, utalvány, építőanyag segély megoszlását vizsgáltuk településrészenként, és rétegenként.
- *Az Ökumenikus Segélyszervezet segélyprogramjának hatása a helyi közösségre.* Ennek keretében mértük a segélyprogram szándékolt hatását („segített az embereknek a talpra állásban”); illetve a nem-szándékolt hatásokat („erősítette az emberek közötti összetartozást”, „elégedetlenséghez vezetett”, „viszályt és irigységet szült”).
- *A helyi közösség segítő kapcsolatai árvíz idején.* Mivel Magyarországon még nem készült hasonló vizsgálat így arról sincsenek információink, hogy miként működnek egy helyi közösségben – katasztrófa helyzetben – a segítő kapcsolatok, azaz: mely életkori csoportok, rétegek azok, amelyeknek vannak kölcsönös segítő kapcsolataik, és kik azok akik – valamilyen oknál fogva – kiilleszkednek az ilyen kapcsolatokból. Ennek vizsgálata azt mutatja meg, hogy mennyiben lehet számítani a helyi közösség önszorgató mechanizmusaira, illetve kik azok, akiknek csak az intézményes segítség marad, és arra lesznek ráutalva.

#### *A kutatás módszerei*

A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet árvízi segélyprogramjának hatás-vizsgálatára a program lezárulása után közel egy évvel, 2010 júliusában került sor.<sup>59</sup> Nemzetközi szinten általános gyakorlat, hogy egy katasztrófa- vagy humanitárius segélyprogram befejezése után azonnal megtörténik a program értékelése. Ez azonban a magyarországi segélyakciók – sem az állami, önkormányzati aktorok, sem pedig a karitatív-segélyszervezetek – esetében nem számít bevett módszernek. Ezért a vizsgálat jelentőségét, mind általánosság-

<sup>59</sup> A kutatásban részt vett a PPKE BTK Szociológia Intézet 22 szociológia szakos hallgatója, szakmai terepgyakorlat keretében, valamint DARÓCZI GERGELY PhD-hallgató.

ban, mind pedig a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet számára is az adja, hogy először kaphatunk képet arról, hogy egy segélyprogram milyen hatásokkal működött egy településen.

*A katasztrófa- és humanitárius segítségnyújtás hatásvizsgálatának főbb jellemzői.* A témával foglalkozó szakirodalom (pl. FRERKS, HILHORST 2002; HOFMANN 2004, PROUDLOCK et al 2009) szerint a hatásvizsgálatok nagy része utóértékelés (*past evaluation*). Az utóértékelés mellett általában racionális érvek szólnak, ugyanakkor az elmúlt tíz évben egyre gyakoribbá vált a folyamatos, a segélyakcióval egyidejű, a programok szakaszonkénti, követéses értékelése.

A humanitárius és segélyprogramok tartalmi értékelése alapvetően a cél – idő – input – output szempontok szerint történik. Jellemzője ennek az értékelési módszernek, hogy általában a menedzsmenti szemlélet érvényesül benne, és az egymásra épülő, meghatározott projektciklus elemek szerint történik. FRERKS, HILHORST (2002) szerint az 1990-es évek végétől azonban, olyan új szemléletű értékelési módszerek alkalmaznak a segélyszervezetek, amelyek kiszélesítik ezeket a „tradicionális” szempontokat azzal, hogy figyelembe veszik: egy projekt a helyi társadalomban eltérő értékek, érdekek, elvárások összjátékaként alakul ki.

A szerzők szerint a humanitárius és segélyprogramokat nem érdektelen ügy tekinteni, mint amelyek különböző érintettek (*stakeholders*) együttműködése alapján valósulnak meg. Az érintettek azok az érdekelt csoportok, felek, szereplők, intézmények, akik a humanitárius és segélyprogramban részt vesznek vagy úgy, hogy ők hatást gyakorolnak, vagy úgy, hogy rájuk gyakorolnak hatást. A programok kedvezményezettjeire, a támogatókra, és a más, közvetlen résztvevőkre, valamint a tevékenységre koncentrált értékelés alapot ad arra, hogy minden lényeges érintett céljait definiálni, valamint hatásait és eredményességét mérni lehessen.

*Az Ökumenikus Segélyszervezet árvízi segélyprogramjának általános hatásvizsgálati módszerei.* A helyzetből adódóan, utóértékelést tudtunk végezni, illetve az érintettek részvételi elemzésen alapuló módszertant követtük. A tradicionális értékelési módszereken túllépve, az érintettek – részvételi elemzési formát választottuk, abból kiindulva, hogy egy segélyprogram a helyi társadalomban eltérő értékek, érdekek, elvárások összjátékaként valósul meg.

Az érintettek elemzése az utóértékelés módszertanából eredően csak részlegesen valósulhatott meg, hiszen például a számos (névtelen) adományozót technikailag nem tudtuk elérni, ugyanakkor interjút készítettünk az Ökumenikus Segélyszervezet munkatársaival, a polgármesterrel és a városi szociálisigazgatási iroda vezetőjével, illetve helyi vállalkozókkal, képviselő testületi tagokkal.

A kutatás során a 204 károsult körében végeztünk kérdőíves vizsgálatot.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> A vizsgálat során 210 kérdőívet vettünk fel a kontrollcsoport nem-károsultak között is. Jelen tanulmány csak a károsultak körében végzett vizsgálat eredményeit mutatja be.

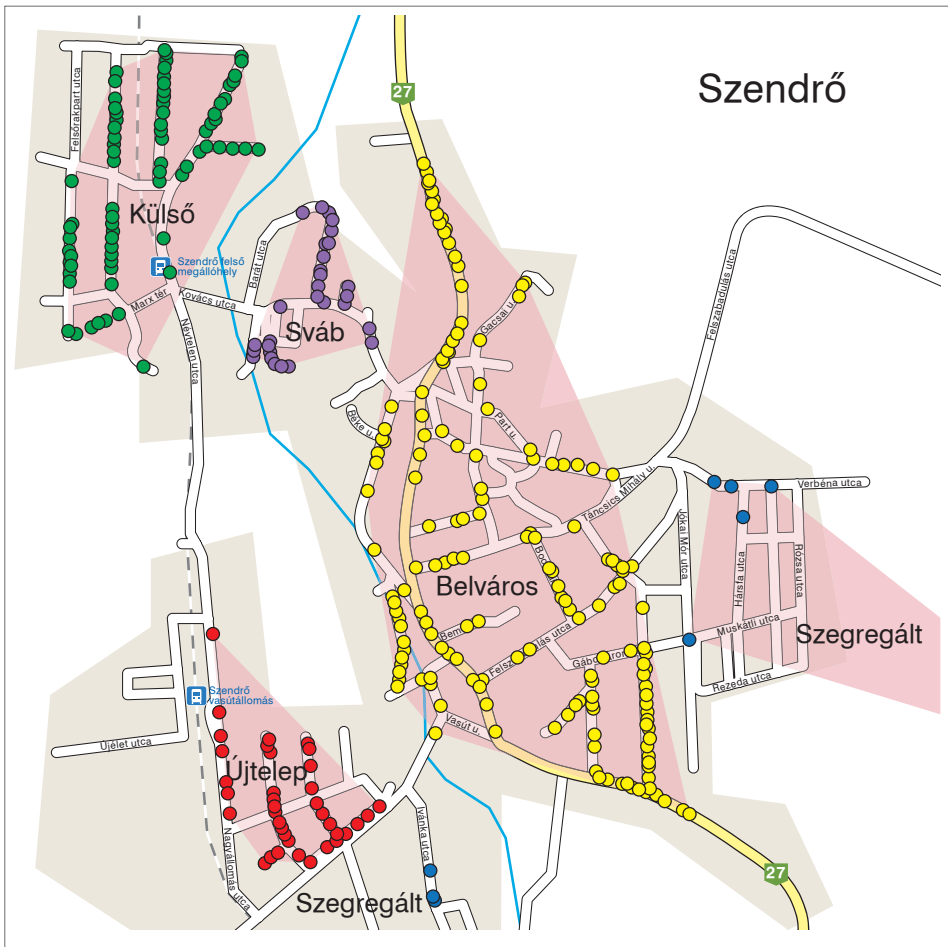


Tematikailag a kérdőív a következő kérdéseket ölelte fel: a károsultak demográfiai – társadalomstatistikai jellemzői, a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet segélyprogramjának hatásainak megítélése, illetve az azzal való elégedettség, a társadalmi tőke megjelenési formáinak (az általánosított, a személyes és az intézményi bizalom, valamint az informális és formális civil szervezeti tagság) mérése, valamint a segítségnyújtás szándékának és gyakorlatának vizsgálata.

*Településrészenkénti vizsgálat.* Az árvízi károsodás mértéke szerint a települést nem lehetett csak általánosságban vizsgálni, hanem szükségessé vált a településrészenkénti elemzés is.

1. térkép

A vizsgálatba bevont településrészek Szendrőn



Ennek alapján, ahogy az a fenti térképen is látható – a károsodás mértéke szerint – hat nagyobb településrészre oszthatjuk a várost: Külső település-

rész, Kovácstelep-sváb, Újtelep, a Belváros, valamint az Újtelep közelében fekvő Ivánka (szegregált településrész), itt körülbelül 30 cigány család, illetve a galvácsi út felé található cigánytelep (szegregált településrész), ahol pedig Szendrő lakosságának 30 százalékát kitevő cigány népesség jelentős része él. (Ezt a településrészt szerencsére nem érte az árvíz.)

A legtöbb károsult (90 fő) a vasútállomás körüli Külső településrésze, míg az Újtelepről 36 fő, a Kovácstelepről 33 fő, a belvárosi része 38 fő, Ivánkáról pedig 7 fő<sup>61</sup> került be a mintába, azaz a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet által felújítási segélyben részesítettek közé.

*A vizsgálatban részt vevő károsultak demográfiai-társadalomstatistikai jellemzői*

A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet által támogatott 248 családból 204 háztartásfő megkérdezése (az összes 82 százaléka) valósult meg.<sup>62</sup> A minta átlagéletkora 55 év (a legfiatalabb megkérdezett 19 éves, a legidősebb pedig 84 éves) volt.<sup>63</sup>

A károsultak fele az idősebb (56 év feletti) korosztályból került ki, ami összefügg a település előregedő korszerkezetével is. A válaszadók valamivel több, mint kétharmada (67 százaléka) nő volt.<sup>64</sup> Közel háromnegyedük (71 százalék) házas, vagy élettársi kapcsolatban élt, de az özvegyek aránya némileg magasabb volt (19 százalék) a teljes népességbeli arányoknál.

Az együtt élő családtagok számát vizsgálva megállítható volt, hogy noha 13 százalékuk élt egy fő, 31 százalékuk a kétfős háztartásokban, de számos olyan családot találtunk, ahol két-három generáció élt együtt (a 3–5 fős családok aránya 51 százalék, míg az ennél nagyobb családoké 5 százalék volt).

További jellemzője volt a mintának, hogy 55 százalékuk tősgyökeres szendrői volt, míg a többi megkérdezett vagy gyermek-, vagy pedig felnőttkorában költözött a településre, többségük az 1980-as években.

Az aktív-inaktív foglalkoztatottak aránya 35-65 százalék volt a vizsgált károsultak között. Összehasonlításként érdemes megjegyezni, hogy 2004-ben az Edelenyi kistérségben a teljes állandó népesség 25 százalékának, míg a megyei adatok szerint, 30 százalékának volt munkaviszonya.

<sup>61</sup> Az egyes településrészekben élő károsultak demográfiai-társadalomstatistikai adatainak elemzésekor Ivánkát az alacsony elemszám miatt nem elemezzük részletesen.

<sup>62</sup> A hiányzó megkérdezések 25 esetben azért hiúsultak meg, mert a nyilvántartott károsultak egy része nem élt állandóan és életvitelszerűen Szendrőn, másik részük vagy a környező településekre költözött családtagjaihoz, rokonaihoz. 14 esetben a megadott cím nem volt jó, illetve válaszmegtagadást kaptunk azzal, hogy „neki az Ökumenikus Segélyszervezet nem segített”, valamint 5 kérdőív nem volt értékelhető.

<sup>63</sup> Mivel a vizsgálatban válaszadóként a háztartásfők szerepeltek ezért alacsonyabb a fiatalabb, 18–25 év közötti korosztály aránya a mintában.

<sup>64</sup> Ennek oka a nagyobb női válaszadói hajlandóság, illetve jobban elérhetőek voltak a megkérdezés idején.

1. táblázat

A vizsgálatban részt vevő károsultak (204 fő) demográfiai-társadalomstatistikai jellemzői

Nem	férfi	67fő (33%)
	nő	137 fő (67%)
Életkor	18–25 éves	5%
	26–35 éves	9%
	36–45 éves	16%
	46–55 éves	19%
	56–65 éves	26%
	66–75 éves	17%
	76–85 éves	8%
Családi állapot	házas	65%
	nőtlen/hajadon	5%
	élettársi kapcsolat	6%
	elvált	5%
	özvegy	19%
Iskolai végzettség	8 általánosnál kevesebb	8%
	8 általános	28%
	szakmunkás	24%
	érettségi	25%
	technikum	4%
	főiskola	9%
	egyetem	2%
	háztartásbeli	2%
	gyesen, gyeden, gyeten	6%
	munkanélküli	10%
	leszállékolt	12%
	nyugdíjas	34%
	köz- vagy közhasznú munkás	5%
alkalmazott	31%	

A válaszadók között az átlagos, egy havi családi jövedelem 142 ezer forint volt, ami a szubjektív megítélés szerint „a szűkösen kijönnek, be kell osztani, tartalékaik nincsenek” kategóriába esett. Ide tartozik még, hogy a károsultak felének rendszeresen törlesztendő kölcsöntartozás terhelte jövedelmét.

A kárt szenvedett lakások együtöde 1960 előtt, 45 százaléka 1960–1980 között, míg 36 százaléka 1981 és 2009 között épült (alig tíz éves épület csak az összes 4 százaléka volt). Lakáskörülményeiket tekintve a megkérdezettek átlagosan 104 négyzetméteres 3 szobás házakban éltek (a házak 92 százalékában volt vezetékes víz és fürdőszoba, 70 százalékában lakáson belüli WC, a fűtés a lakások többségében a gáz mellett hagyományos (fa, szén) fűtés egészítette ki.

A károsultak 78 százalékának (159 főnek) volt lakásbiztosítása és ebből a vá-

laszadó 137 főnek átlagosan 374 forintot fizetett a biztosító (a legalacsonyabb összeg 25 ezer, a legnagyobb összeg 5 millió forint volt).

A *károsultak településrészenként vizsgálata* azt mutatta, hogy a Kovácstelep és a Külső településrész – ha eltérő arányban is – az őslakosok, míg az Újtelep és a Belváros a betelepülők által dominált településrészek. Mind az átlagélelet-kort, mind az iskolai végzettséget, valamint az aktív-inaktív foglalkoztatottak arányát tekintve a legjobb társadalmi helyzetben az Újtelepen élő károsultak voltak. A Külső településrész és a Kovácstelep károsultjai demográfiai-társadalomstatistikai jellemzőiket tekintve nagyon hasonlóak voltak: mindkét településrészen magas volt a károsultak között az időskorúak, az inaktívak (nyugdíjasok), az alacsony iskolai végzettségűek és az özvegyek aránya. Az egyetlen különbség a két településrész között, hogy a Kovácstelepen lakó károsultak között nagyobb arányban (73 százalék) volt őslakos.

Adataink szerint a legösszetettebb társadalmi helyzetben a Belvárosban élő károsultak voltak. Magas volt körükben az inaktívak aránya (76 százalék), de ezt nem annyira a nyugdíjasok, hanem a munkanélküliek, a leszázalékoltak és rokkantnyugdíjasok, valamint a gyesen-gyeden lévők emelték meg. Az itt élő károsultak iskolai végzettség szerint is igen eltérő képet mutattak, illetve a betelepülők aránya (68 százalék), valamint a cigányoké is (9 százalék) itt volt a legmagasabb.

Eredményeink tehát azt mutatják, hogy egy katasztrófa- vagy humanitárius segélyprogram hatásvizsgálatakor – legfőképpen a károsodás mértéke szerint – differenciáltan kell vizsgálni a károsodott területeket. Az egy-egy település részen élő károsultak társadalmi-demográfiai sajátosságai alapvetően meghatározzák – az általános módszereken túl – a segítségnyújtás formáit, eszközeit. Úgy véljük, ez lényeges szempont annak megértésében is, hogy miért eltérőek a hatásvizsgálat eredményei az egyes településrészekben élő károsultak megítélései alapján.

#### *A lokálisan megjelenő aktorok árvízi tevékenységének megítélése*

Szendrőn az árvíz idején öt meghatározó szerepet betöltő aktort tudtunk azonosítani: a helyi önkormányzatot, a helyi vállalkozókat, a katasztrófavédelmet és a Magyar Ökumenikus Segélyszervezetet.

A vizsgálat során először arra kértük a károsultakat, hogy értékeljék,<sup>65</sup> hogy mennyire voltak elégedettek az egyes szereplők árvízi tevékenységével, majd pedig részletesen érdeklődtünk elégedettségük mértékéről az adott szereplők esetében úgy, mint:

- az árvízi tevékenység szervezettségéről,
- a segítségnyújtás formájáról,
- a segítségnyújtás minőségéről,
- a segítségnyújtás gyorsaságáról.

<sup>65</sup> Ahol: 1 = egyáltalán nem elégedett, 2 = inkább nem elégedett, 3 = inkább elégedett, 4 = teljesen elégedett kategóriáknak felelt meg.

Az érintett (*stakeholder*) elemzés lényege, hogy fel tudjuk tárni az értékelések mögöttes tényezőit és az egyes szervezetek közötti kapcsolatokat is, ezért az önkormányzat és az Ökumenikus Segélyszervezet munkatársaival interjúkat is készítettünk.

Az önkormányzat árvízi tevékenységének megítélése. Az önkormányzat, mint láthatjuk (2. táblázat), nagyon alacsony átlagpontot ( $M = 2,11$ ) kapott árvízi tevékenységére. Ennél is alacsonyabb átlagpontokkal értékelték munkájának szervezettségét ( $M = 2,05$ ) és a segítségnyújtás gyorsaságát ( $M = 2,04$ ), amelyek az inkább nem elégedett kategóriába tartoztak.

Az önkormányzat, ahogy az interjúkból is kiderült, elismerten rosszul kommunikált az árvíz idején, nagyon kevés információt osztott meg a károsultakkal. Mindez alapjául szolgált annak, hogy sok „helyi legenda” kapott lábra mind a mentés, mind pedig az adományok elosztása idején. Különösen ez utóbbi esetben érte számos kritika az önkormányzat munkáját, aminek háttérben az állt, hogy nem tették nyilvánossá és átláthatóvá a természetbeni és tárgyi adományok elosztásának módját és szempontjait. Nem javított az önkormányzat megítélésén az sem, hogy – amikor a Segélyszervezet munkatársaival együtt felmérték a házakban keletkezett károkat, és határozták meg a támogatás formáját (teljes vagy részleges felújítás, illetve utalvány) – nem tették kellően világossá, hogy ki hozza meg és milyen szempontok alapján a támogatási döntést. Nagyon sok károsult az önkormányzat munkatársait tette felelőssé a támogatási döntésért, amire persze még ráragódtak a hivatallal szemben megélt hétköznapi konfliktusok is.

## 2. táblázat

Az önkormányzat árvízi tevékenységének megítélése (átlagok)

Mennyire volt elégedett az önkormányzat tevékenységével az árvíz idején (N = 189)	2,11
...szervezettségével (N = 188)	2,05
...segítségnyújtás formájával (N = 188)	2,09
...segítségnyújtás minőségével (N = 187)	2,10
...segítségnyújtás gyorsaságával (N = 187)	2,04

Az önkormányzat tevékenységét a Külső településrészen és az Újtelepen lakó károsultak a minta átlagánál jobbra ( $M = 2,21$ , illetve  $M = 2,14$ ) értékelték, de ez is még mindig az „inkább nem elégedett” válaszkategóriába tartozott. Részben a mentési munkák szervezettségét, részben pedig a segítségnyújtás gyorsaságát emelték ki. Ennek háttérben az áll, hogy az árvízi védekezés első szakaszában ez a két terület kiemelt figyelmet kapott.

A katasztrófavédelem árvízi tevékenységének megítélése. Ahogy a bevezetőben is említettük, a helyiek sokáig magukra maradtak az árvíz idején, a katasztrófavédelemtől is viszonylag későn és nem minden településrészen kaptak ele-

gendő segítséget (így a válaszadók csak 70 százaléka tudta értékelni tevékenységüket). Gyakorlatilag ez magyarázza a katasztrófavédelem megítélésének nagyon alacsony átlagpontjait ( $M = 1,99$ ), amelyek az inkább nem elégedett/ egyáltalán nem elégedett kategóriák közé estek.

### 3. táblázat

A katasztrófavédelem árvízi tevékenységének megítélése (átlagok)

Mennyire volt elégedett a katasztrófavédelem tevékenységével az árvíz idején ( $N = 142$ )	1,99
...szervezettségével ( $N = 142$ )	2,03
...segítségnyújtás formájával ( $N = 140$ )	2,07
...segítségnyújtás minőségével ( $N = 141$ )	2,04
...segítségnyújtás gyorsaságával ( $N = 141$ )	1,99

Az önkormányzat és a katasztrófavédelem kapcsolata nem volt konfliktusmentes az árvíz idején, részben a kompetenciák tisztázatlansága, részben pedig a védekezés és a mentés gyorsasága, illetve anyagi fedezetének biztosítása miatt. Különösen feszültté vált ez a viszony, amikor átszakadt a településrészeket összekötő híd, ami a mai napig is ideiglenes állapotban van.

A katasztrófavédelem tevékenységével – a minta átlagánál egy árnyalattal – kevésbé voltak elégedetlenek a Külső településrészen élő károsultak ( $M = 2,05$ ), és leginkább a segítségnyújtás formáját (az árvízi védekezést) értékelték. Noha a katasztrófavédelemmel az Újtelepen lakó károsultak voltak a legelégedetlenebbek ( $M = 1,9$ ), de ők is a segítségnyújtás formáját tartották az átlagnál jobbnak. Ennek hátterében az állhat, hogy a védekezés jó ideig – a vasútállomás miatt – a Külső településrészeire koncentrált, és a Bódva alsófolyásához közel fekvő Újtelepen csak később kezdődött meg a mentés. A Kovácstelepen és a Belvárosban élő károsultak megítélésébe pedig a híd átszakadása utáni „tehetetlenségi” állapot játszott közre.

*A helyi vállalkozók árvízi tevékenységének megítélése.* A helyi vállalkozók, akik erő- és szállítógépekkel rendelkeztek, önerejükből szervezték meg a mentést, tehát itt egy abszolút civil, közösségi kezdeményezés lépett színre.

Ugyanakkor a helyi vállalkozók nem voltak kellőképpen megszervezve és erejük is véges volt, nem tudtak minden településrészeire eljutni. Ez magyarázza, hogy a válaszadók csak valamivel több, mint a fele vállalkozott arra, hogy megítélje árvízi tevékenységüket, ami azonban némileg magasabb átlagértékelést kapott, mint az önkormányzaté vagy a katasztrófavédelemé (bár még mindig az „inkább nem elégedett” kategóriába esett). Míg az önkormányzat és a katasztrófavédelem esetében a segítségnyújtás gyorsaságát értékelték alacsonyra a károsultak a vállalkozók esetében ez kapta a legmagasabb átlagpontot ( $M = 2,06$ ).



#### 4 táblázat

A helyi vállalkozók árvízi tevékenységének megítélése (átlagok)

---

Mennyire volt elégedett helyi vállalkozók tevékenységével az árvíz idején (N = 114)	2,12
...szervezettségével (N=114)	2,03
...segítségnyújtás formájával (N=114)	2,04
...segítségnyújtás minőségével (N=114)	2,04
...segítségnyújtás gyorsaságával (N=114)	2,06

---

A helyi vállalkozók árvízi tevékenységét messze a legmagasabbra az Újtelepen élő károsultak értékelték ( $M=3,05$ ), aminek háttérében az állhat, hogy a településrészen és ahhoz közel, több vállalkozó is él, és segítségük főként ide összpontosult.

#### *A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet árvízi tevékenységének megítélése*

Ahogy az alábbi táblázat is mutatja a Segélyszervezet árvízi tevékenységét jónak ítélték a károsultak ( $M = 3,5$ ). Leginkább a segítségnyújtás formáját, majd pedig a szervezettséget tartották kiemelkedően jónak. Viszonylag gyengébbre értékelték a segítségnyújtás minőségét, illetve a segítségnyújtás gyorsaságát.

A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet tevékenységével is az Újtelepiek voltak a legelégedettebbek ( $M = 3,65$ ), és a szervezettséget tartották nagyra. A Kovácstelepen élők a minta átlagánál egy kicsivel értékelték jobbnak ( $M=3,58$ ) a szervezet munkáját, leginkább a segítségnyújtás formájával (teljes vagy részleges felújítás, utalványok) voltak elégedettek

#### 5. táblázat

A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet árvízi tevékenységének megítélése (átlagok)

---

Mennyire volt elégedett a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet tevékenységével az árvíz idején (N = 181)	3,5
...szervezettségével (N = 181)	3,49
...segítségnyújtás formájával (N = 186)	3,53
...segítségnyújtás minőségével (N = 181)	3,4
...segítségnyújtás gyorsaságával (N = 187)	3,33

---

A Külső településrészen élő károsultak, noha a minta átlagánál egy kissé alacsonyabban ítélték a Segélyszervezet tevékenységét ( $M = 3,48$ ), de a segítségnyújtás formáját jónak tartották. Végezetül pedig a legkevésbé elégedettek ( $M = 3,26$ ) az Ökumenikus Segélyszervezet munkájával a Belvárosban élő károsultak voltak, de ez is az „inkább elégedett” kategóriába tartozott.

Véleményünk szerint az Ökumenikus Segélyszervezet – munkája elismerésén kívül – azért tudott ilyen pozitív megítélést kiváltani, mert a többi, loká-

lisan megjelenő szereplő több hibát is „vétett” az árvízi segítségnyújtáskor. A katasztrófa helyzetet úgy tűnik, felerősíti a településeken meglévő konfliktusokat. A károsultak érthető módon, leginkább a segítségnyújtás gyorsaságát és szervezettséget „kérték számon” a lokálisan megjelenő aktoroktól.

Az Ökumenikus Segélyszervezet alacsony ismertségi környezetben kezdte meg segélyprogramját, tehát nem tapadt munkájának, tevékenységének megítéléséhez semmilyen korábbi tapasztalat. A Segélyszervezetről korábban az összes károsult csak 41 százaléka (58 fő) hallott, legtöbbjük a televízióból – közvetlen vagy közvetetett személyes tapasztalatuk nem volt a szervezetről.

#### *A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet által nyújtott támogatási formák*

A 204 károsult négy százaléka (8 fő) részesült teljes, 27 százaléka (56 fő) részleges felújítási támogatásban, 62 százaléka (128 fő) utalványt, 6 százaléka pedig (12 fő) építőanyag támogatást kapott.

Az utalványban részesülő 128 fő közül

- 13 fő (10 százalék) 100 ezer forintos,
- 57 fő (44 százalék) 200 ezer forintos és
- 58 fő (46 százalék) 400 ezer forint értékű utalványt kapott.

Ennek alapján a mintában szereplő károsultak között a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet 35 millió 600 ezer forint támogatást<sup>66</sup> osztott ki utalvány formájában.

Településrészenként vizsgálva megállapítható, hogy a teljes felújítási támogatásban – nagyobb arányban – az Újtelepen és a Kovácstelepen élő, míg részleges felújítási támogatásban a Külső településrészen és a Kovácstelepen élő károsultak részesültek (lásd 6. táblázat). Az utalványok az átlagosnál nagyobb arányban két településrészen – az Újtelepen és a Belvárosban – élő károsultak körében kerültek kiosztásra.

Az alacsony értékű utalványokat az átlagosnál nagyobb arányban a Külső településrészen, míg a 200 ezer forintos utalványok az Újtelepen, valamint a belvárosi részen, és a nagyobb értékű utalványok pedig az Újtelepen és a Kovácstelepen élő károsultakhoz jutottak.

Mindezek alapján megállapítható, az Ökumenikus Segélyszervezet támogatásának jelentős része az Újtelepen élő károsultak körében koncentrálódott. Természetesen a károk mértékével nem vagyunk tisztában, de úgy véljük, a támogatási döntésben akarva-akaratlanul nagy szerepet játszott az is, hogy az Újtelepen élők sok esetben jelentős önerőt is tudtak mozgósítani a támogatások mellé. Ahogy már korábban is bemutattuk itt főként középkorú, kétkeresős háztartásokban élők közül kerültek ki a károsultak, akik a minta átlagánál valamivel jobb anyagi helyzetben is voltak.

<sup>66</sup> Saját számítás a károsultak „bevallásai” alapján.

6. táblázat

A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet által nyújtott támogatási formák, illetve az utalványok részletes megoszlása településrészenként

Szendrő-Külső településrész (90 fő)		Szendrő-Újtelep (36 fő)		Szendrő-Kovácsstelep (33 fő)		Szendrő-Belváros (38 fő)	
teljes felújítás	2%	teljes felújítás	8%	teljes felújítás	6%	teljes felújítás	3%
részleges felújítás	37%	részleges felújítás	14%	részleges felújítás	31%	részleges felújítás	18%
utalvány építőanyag	53% 8%	utalvány építőanyag	78% 0%	utalvány építőanyag	48% 15%	utalvány építőanyag	79% 0%
Szendrő-Külső településrész (90 fő)		Szendrő-Újtelep (36 fő)		Szendrő-Kovácsstelep (33 fő)		Szendrő-Belváros (38 fő)	
100 ezer Ft-os utalvány	19%	100 ezer Ft-os utalvány	0%	100 ezer Ft-os utalvány	7%	100 ezer Ft-os utalvány	10%
200 ezer Ft-os utalvány	37%	200 ezer Ft-os utalvány	46%	200 ezer Ft-os utalvány	43%	200 ezer Ft-os utalvány	50%
400 ezer Ft-os utalvány	44%	400 ezer Ft-os utalvány	54%	400 ezer Ft-os utalvány	50%	400 ezer Ft-os utalvány	40%

Ezzel kapcsolatosan két megjegyzést kell tennünk. Minden támogatási döntésnél – legyen az állami szociálpolitikai vagy a nonprofit szervezetek által nyújtott diszkrecionális támogatás – egyik alapvető dilemma, a támogatás célzottsága. Azaz, a megfelelő támogatási forma kiválasztása úgy, hogy az ne legyen sem „túltámogatás”, sem pedig „alultámogatás”. Tovább mélyíti még ezt a dilemmát az is, hogy egy támogató szervezetnek effektíve és jól kell bizonyítania adományozói felé, hogy az adományaik a lehető legjobban és a legjobb helyen hasznosultak.

Ebből a szempontból vizsgálva, igazolva látszik a támogatások akarva-akaratlan koncentrációja az Újtelepre, hiszen itt biztosan (és erről személyesen is meggyőződünk) arra fordították a támogatásokat – különösen az utalványokat – amire kapták, sőt jelentős önerőt is tudtak mozgósítani mellé. A többi településrészen találkoztunk olyan esetekkel – különösen a nehezebb anyagi helyzetben élők körében –, hogy az utalványokat eladták és inkább „felélték”. Az idősek és az egyedülállók csak nehezen tudták hasznosítani az utalványokat, mert esetükben vagy hiányzott a kiegészítő önerő, vagy pedig korlátozottan tudtak élni a beváltási lehetőséggel. Mindezek alapján úgy látjuk, hogy a támogatási formák megítélésénél szükséges lenne a – fizikai károk felmérése mellett – egy-két alapvető szociális faktor (életkor, családi állapot – különös tekintettel az egyedülállókra –, életkörülmények) beépítése a támogatási döntések elbírálási szempontjaiba.

A szociálisan hátrányos helyzetűek esetében érdemes lenne a „címkézett pénz” (utalvány) helyett nagyobb hangsúlyt fektetni a természetbeni-fizikai támogatásokra.

A másik alapvető dilemmát abban látjuk – különösen egy nonprofit szervezet esetében –, hogy támogatásuk diszkrecionális, de a támogatottak jelentős része, nagyon sok esetben, úgy viszonyul ehhez – különösen egy katasztrófa helyzetben –, hogy nekik „ez jár”. Ez az attitűd pedig jelentős befolyással van a támogatások hatékonyságának megítélésére is. Talán ezt a dilemmát a legnehezebb feloldani, de úgy véljük még hatékonyabb és direktebb kommunikációt kell kifejteni a károsultak között, világossá téve a támogatási keret korlátozottságát és a támogatási döntések szempontjait.

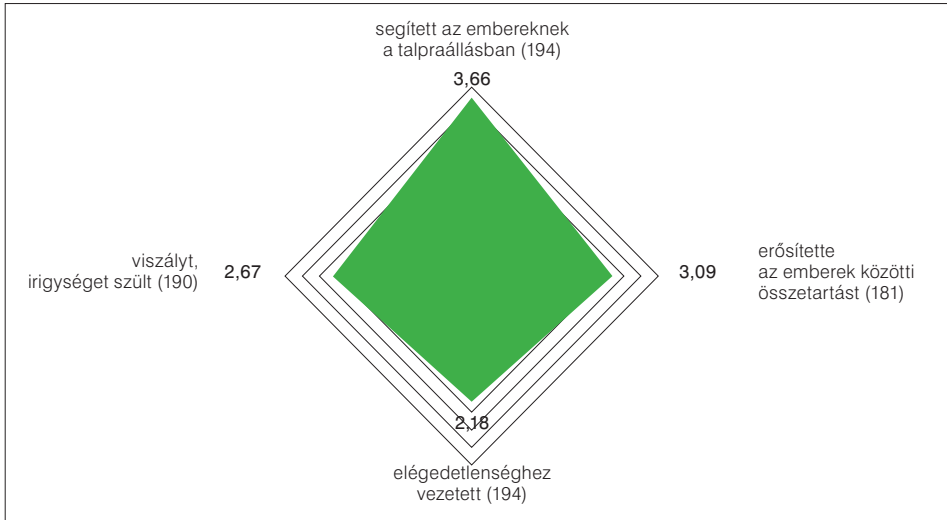
*A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet segélyprogramjának hatása a helyi közösségre*  
Ahogy a bevezetőben is írtuk, a tradicionális értékelési módszerek a segélyprogramok szándékolt hatásait vizsgálják elsősorban. A Magyar Ökumenikus Segélyszervezet szendrői segélyprogramjában ilyen szándékolt hatás volt, hogy: „segített az embereknek a talpra állásban”. A kutatás során azonban olyan, nem-szándékolt hatásokra is rákérdeztünk, amelyek azt mutatták meg, hogy esetlegesen mennyire erősítette vagy osztotta meg a helyi közösséget a program.<sup>67</sup> Ahogy az alábbi ábrán is látható, a károsultak szerint a Segélyszervezet programjának szándékolt hatása – „segített az embereknek a talpra állásban” – egyértelműen pozitív volt.

A segélyprogram nem-szándékolt hatásai között az „inkább igen” válasz kategóriába esett annak megítélése, hogy az Ökumenikus Segélyszervezet munkája „erősítette az emberek közötti összetartozást”. Érdekes azonban arra felfigyelni, hogy míg a másik három válasz lehetőségre a megkérdezettek 95 százalékának volt határozott véleménye, ez esetben – mint alább is látható – a válaszadók 11 százaléka a „nem tudom-mal” felelt. Ennek magyarázatát úgy véljük a helyi közösségbe vetett bizalomban kell keresni.

<sup>67</sup> Ez esetben is négyponos Likert-skálán kellett az egyetértést vagy az egyet nem értést kifejezniük a válaszadóknak: 4 = teljes mértékben, 3 = inkább igen, 2 = inkább nem, 1 = egyáltalán nem.

1. ábra

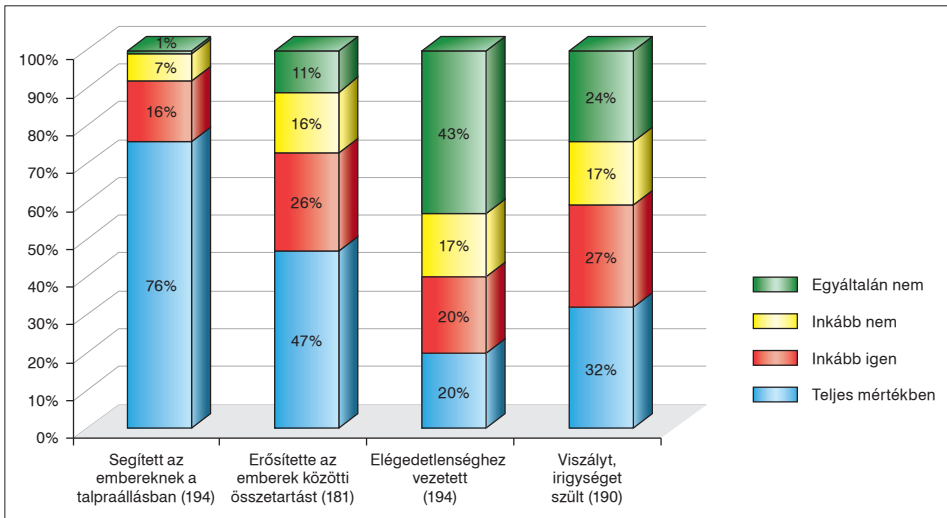
„Véleménye szerint a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet munkája milyen hatást gyakorolt a szendrőiek életére? (átlag)



Megjegyzés: zárójelben a válaszadók száma.

2. ábra

„Véleménye szerint a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet munkája milyen hatást gyakorolt a szendrőiek életére?”



Megjegyzés: zárójelben a válaszadók száma.

Elutasításra talált a válaszadók körében az a nem szándékolt hatás, hogy a segélyprogram „elégedetlenséghez vezetett”, míg az „inkább igen” válaszkatagóriát közelítette meg az, hogy „viszályt és irigységet” szült.

A segélyprogram nem-szándékolt hatások eredményeit kiemelendően tartjuk, mert a fejlesztési program megkezdésekor ezzel a „helyzettel” mindenképpen számolni kell, illetve ezt mindenképpen kezelnie is kell a Segélyszervezetnek.

Amennyiben részletesebben nézzük a válaszok eloszlását (2. ábra), akkor jól látható, hogy a megkérdezettek kevesebb, mint a fele értett teljes mértékben egyet azzal, hogy a segélyprogram erősítette az emberek közötti összetartást. Ennek ellentétét – az „elégedetlenséghez vezetett” – az „egyáltalán nem” válaszok valamivel alacsonyabb aránya jellemezte. Mindezek alapján úgy véljük, hogy a segélyprogram egyik nem figyelmen kívül hagyható, nem szándékolt hatása az volt, hogy felerősítette a helyi közösségben a már meglévő, látenszen megbújó ellentéteket. Ezen megállapításunkat némileg árnyalja az, ha megnézzük településrészenként, miként ítélték meg a károsultak a segélyprogram szándékolt és nem-szándékolt hatásait.

#### 7. táblázat

„Véleménye szerint a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet munkája milyen hatást gyakorolt a szendrőiek életére?”

Külső településrész (90 fő)	Újtelep (36 fő)		Kovácstelep (33 fő)		Belváros (38 fő)	
	M	M	M	M	M	M
segített az embereknek a talpra állásban	3,6	3,74	3,93	3,4		
erősítette az emberek közötti összetartást	2,94	3,11	3,43	3,0		
elégedetlenséghez vezetett	2,39	1,77	2,13	2,1		
viszályt, irigységet szült	3,72	2,32	3,03	2,7		

A segélyprogram szándékolt hatását – az összes válaszadó átlagánál – jóval magasabbra értékelték az Újtelepen és a Kovácstelepen lakó károsultak (M = 3,73, illetve M = 3,93). A segélyprogram nem-szándékolt közösségi hatásai között az „erősítette az emberek közötti összetartást” válaszkategória ugyancsak e két településrészen kapta a legmagasabb átlagpontokat (M = 3,11, illetve M = 3,43). Ennek hátterében az állhat, hogy a Kovácstelepen élő károsultak „eredetüket” tekintve, míg az Újtelepen élők iskolai végzettségük és jövedelmi vi-



szonyaik tekintetében tekinthetők homogén csoportnak. A homogenitás pedig kedvez „közösségi-tudat” kialakulásának. Ugyanakkor a Kovácstelepen törekenyebbnek tűnik ez a közösségi tudat. Erre utal, hogy az itt megkérdezett károsultak az átlagosnál magasabb átlagpontokat ( $M = 3,03$ ) adtak annak a válasz lehetőségnek, hogy a segélyprogram „vizályt és irigységet szült”. Az eddigi eredmények alapján azt várnánk, hogy a segélyprogram hatásait a helyi közösségre a Belvárosban élő károsultak ítélnék meg a legkedvezőtlenebbül. Ehhez képest az adatok azt mutatják, hogy a Külső településrészen az alacsony fokú közösségi tudat és megosztottság a jellemző. Ennek hátterében az állhat, hogy ezen a településrészen a katasztrófahelyzet felerősítette a látszólag megbújó betelepülő-öslakos „ellentéteket”. Amennyiben a támogatási program a közösségépítést is célul tűzi – és ahogy az eredmények mutatják ez mindenképpen indokolt is lenne – úgy, differenciált és célzott közösségi munkát kell kifejezteni az egyes településrészekben.

#### *Szomszéd-sági segítő kapcsolatok a károsultak között: általában és az árvíz idején*

Egy helyi társadalom jó és egészséges működésének másik mutatója, hogy milyen segítő kapcsolatok működnek, milyen erős az önsegítés mechanizmusa. Ezért a kutatásban azt vizsgáltuk, hogy mennyire segítették egymást – szomszéd-sági szinten – a károsultak általában és az árvíz idején.<sup>68</sup> A gyenge kötések közül azért ezt a kapcsolattípust vizsgáltunk, mert azt feltételeztük, hogy baj esetén ezek a kapcsolatok mozgósíthatók a leghamarabb, a kölcsönös segítség általában véve magától értetődő, illetve a közösségi kapcsolatok egyik legközvetlenebb módja ez.

*Általában nézve a szomszéd-sági kapcsolatokat a mintában, azt találtuk, hogy a károsultak több mint egyharmadának reciprok jellegű segítő kapcsolataik voltak. Ez azt jelenti, hogy kölcsönös adok-kapok viszonyban állt szomszédjaival. A károsultak ezen rétegéről elmondható tehát, hogy jól integráltak a helyi segítő kapcsolati hálózatba.*

Ezzel ellentétben a megkérdezettek 29 százalékának semmilyen segítő kapcsolata nem volt szomszédjaival, ezért ezeket a megkérdezetteket kiilleszkedettnek tekinthetjük a segítő kapcsolati hálózatból. Jól látszik az alábbi ábrán, az a már ismert jelenség, hogy a hétköznapi életben az emberek inkább segítőnek adakozónak (szeretnek) mutatkoznak, mint segítettnek. A mintában résztvevők 27 százaléka nyilatkozott úgy, hogy segítette szomszédjait, de ezért nem kapott viszonzást – tehát donor jellegű szomszéd-sági segítő kapcsolatai voltak –, míg 8 százalékuk kapott segítséget, de nem tudta azt viszonzni, azaz recipiens jellegű szomszéd-sági segítő kapcsolatokkal rendelkezett.

A következőkben azt vizsgáljuk, hogy általában kik azok, akiknek reciprok, donor vagy recipiens jellegű, illetve kiilleszkedettek a szomszéd-sági segítő kapcsolatokból. A mintában *reciprok szomszéd-sági segítő kapcsolataik* nagyobb

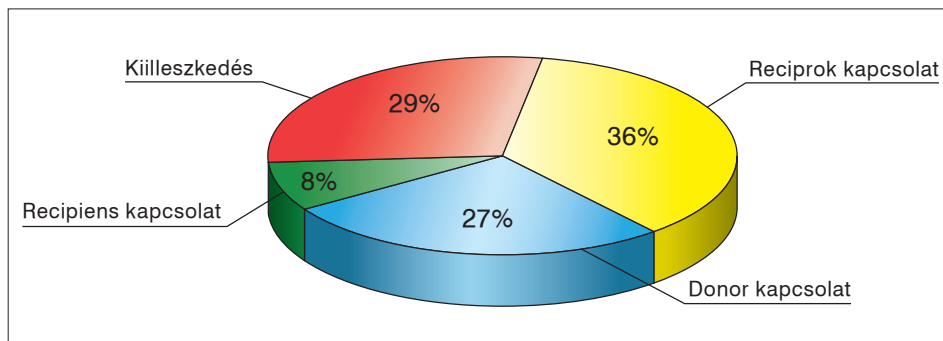
<sup>68</sup> A közösségi kapcsolatokat legjobban ezen a gyenge kötésen tudtuk lemérni.

eséllyel azoknak a károsultaknak voltak, akik aktív korúak, foglalkoztatottak, a minta átlagának megfelelő egyhavi, családi jövedelemből éltek, de leginkább azoknak, akik teljesen megbíztak szomszédjaikban.

*Donor jellegű szomszédsági segítő kapcsolataik* a még aktív korú idősebbeknek és a nyugdíjas korúaknak, így tehát a foglalkoztatottság tekintetében inkább inaktívaknak, valamint a minta átlagánál magasabb egyhavi átlagos jövedelemből élő, illetve a szomszédjaikban inkább megbízó károsultaknak volt.

### 3. ábra

Szomszédsági segítő kapcsolatok típusai – általában – a károsultak mintájában



A segítséget kapó, *de adni nem tudó (recipiens) szomszédsági kapcsolatok* az idősebb, inkább egyedülálló (főként özvegy), többségében már nyugdíjasoknak volt, akik teljesen vagy inkább megbíznak szomszédjaikban.

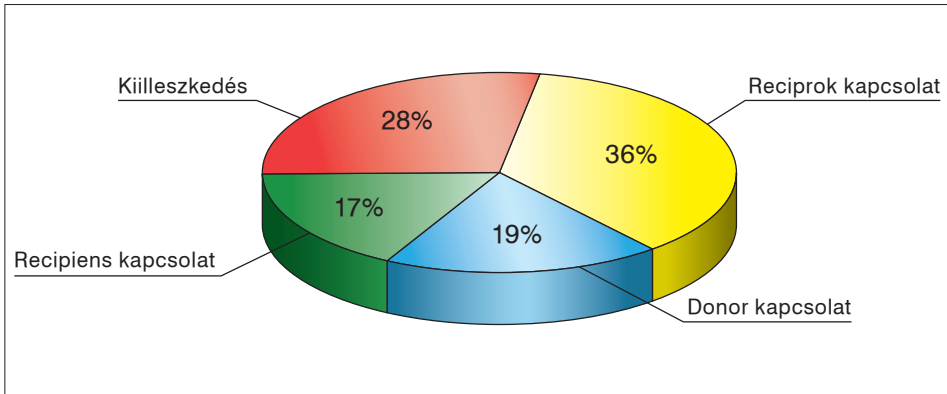
A *szomszédsági segítő kapcsolatokból kiilleszkedettek* legfőbb jellemzője volt: a magas foglalkoztatottsági inaktivitás (részben nyugdíjas, részben pedig munkanélküli vagy csökkent munkaképességűek), az alacsony vagy átlagos egyhavi családi jövedelem és a szomszédokba vetett alacsonyabb bizalom-szint.

Az *árvíz idején működő szomszédsági segítő kapcsolatok* vizsgálata azt mutatta, hogy a katasztrófa helyzet alapvetően nem változtatta meg a reciprok szomszédsági segítő kapcsolatokkal rendelkezők (36 százalék), illetve az ebből kiilleszkedettek arányát (28 százalék) a mintában. Az igazi változás – érthető módon – abban volt tetten érhető, hogy megnőtt a recipiens (17 százalék) és jelentősen csökkentett a donor-jellegű szomszédsági segítő kapcsolatokkal rendelkező aránya (19 százalék).

A demográfiai-társadalomstatistikai jellemzők szerinti elemzés azonban azt mutatta, hogy egyfajta strukturális átrendeződés zajlott le a tekintetben, hogy az árvíz idején kik voltak azok, akiknek reciprok, donor, recipiens vagy éppen kiilleszkedett szomszédsági segítő kapcsolataik voltak. Az eredmények szerint az integrált, reciprok szomszédsági segítő kapcsolatok kialakulásában a nem, a foglalkoztatási aktivitás és a jövedelmi helyzet erősebb magyarázó szemponttá vált. A gyengébb szomszédsági segítő kapcsolatok esetében a bizalom és az őslakos-betelepülő változók magyarázó ereje nőtt meg.

#### 4. ábra

Szomszédsági segítő kapcsolatok típusai – árvíz idején – a károsultak mintájában



Az árvíz idején *reciprok, szomszédsági segítő kapcsolatokkal* rendelkező károsultak között – az első szembetűnő változás, hogy – csökkent a nők és megnőtt a férfiak aránya. Emelkedett körükben a házasok és a foglalkoztatási szempontból aktívak, a minta átlagánál valamivel magasabb családi jövedelemből élők aránya. A szomszédokba vetett bizalom fontos integráló tényező ebben a segítő kapcsolatait tekintve jól integrált csoportban, de már nem olyan erős magyarázó tényező.

*Donor jellegű szomszédsági segítő kapcsolataik* az árvíz idején a házas, 2–4 fős családokban élő, inaktív és a minta átlagához közelítő egyhavi családi jövedelemből élő károsultaknak volt leginkább.

*Recipienssé a szomszédsági segítő kapcsolataikban* az, inkább egyedül élő, legidősebb korosztályhoz tartozó, főként inaktív károsultak váltak, akik nagyon erősen bíztak szomszédjaikban.

Az árvíz idején *a szomszédsági segítő kapcsolatokból kiilleszkedett károsultak* csoportjának demográfiai-társadalomstatistikai jellemzői csak annyiban változtak, hogy az őslakos-betelepülők aránya fele-fele lett körükben. Gyakorlatilag ez az a réteg, amely az árvíz idején csak, és néha kizárólagosan az állami, önkormányzati, illetve nem-állami, önkormányzati intézmények segítségére lettek utalva.

A településrészenként a szomszédsági segítő kapcsolatok vizsgálata azt mutatta, hogy a Külső településrészen az árvíz hatására a reciprok jellegű, az Újtelepen a donor-jellegű, míg a Kovácstelepen a recipiens jellegű segítő kapcsolatok erősödtek meg a károsultak között.

Figyelemre méltó, hogy a Belvárosban az árvíz idején megemelkedett a szomszédsági segítő kapcsolatokból kiilleszkedő károsultak aránya, míg a többi településrészen csökkent az arányuk.

### 8. táblázat

Az általában és az árvíz idején működő szomszédsági segítő kapcsolatok típusai településrészenként

Szomszédsági segítő kapcsolatok jellege általában	Külső településrész	Újtelep	Kovácstelep	Belváros
reciprok	30%	53%	24%	42%
donor	27%	19%	36%	24%
recipiens	12%	3%	4%	10%
kiilleszkedő	31%	25%	36%	24%

Szomszédsági segítő kapcsolatok jellege általában	Külső településrész	Újtelep	Kovácstelep	Belváros
reciprok	33%	42%	27%	42%
donor	17%	25%	24%	13%
recipiens	21%	11%	19%	13%
kiilleszkedő	29%	22%	30%	32%

Összességében megállapíthatjuk, hogy az árvíz idején településrészenként eltérő jellegzetességei alakultak ki a szomszédsági segítő kapcsolatoknak, aminek háttérében a szomszédokba vetett bizalom áll. Mindez azt mutatja, hogy a gyenge kötésekbe vetett bizalom szint erős befolyással van a – katasztrófa idején – megjelenő közösségi önszolgálati mechanizmusokra.

### Összegzés

- A kutatásban alkalmazott, utóértékelés, illetve a stakeholder-részvételi elemzésen alapuló módszertan alkalmazása azt mutatta, hogy célszerű a segélyprogramok által érintett településeket differenciáltan – a károsodás mértéke szerint, településrészenként – elemezni, mert ez árnyaltabban mutatja meg a programok hatását.

- Minden támogatási döntésnél – legyen az állami szociálpolitikai vagy a nonprofit szervezetek által nyújtott diszkrecionális támogatás – egyik alapvető dilemma, a támogatás célzottsága. Azaz, a megfelelő támogatási forma kiválasztása úgy, hogy az ne legyen sem „túltámogatás”, sem pedig „alultámogatás”. Tovább mélyíti ezt a dilemmát az is, hogy egy támogató szervezetnek effektíve és jól kell bizonyítania adományozói felé, hogy az adományai a lehető legjobban és a legjobb helyen hasznosultak. Ennek alapján azt állapíthattuk meg, hogy a Segélyszervezet támogatásai akarva-akaratlan koncentráltak a legjobb demográfiai-társadalomstatisztikai mutatókkal rendelkező károsultak körében, hiszen itt biztosan (és erről személyesen is meggyőződünk) arra fordították a támogatásokat – különösen az utalványokat –, amire kapták, sőt jelentős önerőt is tudtak mozgósítani mellé.

- Az eredményeik alapján úgy látjuk, hogy a támogatási formák odaítélésénél szükséges lenne a – fizikai károk felmérése mellett – egy-két alapvető szo-

ciális faktor (életkor, családi állapot – különös tekintettel az egyedülállókra –, életkörülmények) beépítése a támogatási döntések elbírálási szempontjaiba. A szociálisan hátrányos helyzetűek esetében érdemes lenne a „címkézett pénz” (utalvány) helyett nagyobb hangsúlyt fektetni a természetbeni-fizikai támogatásokra, mivel – a nehezebb anyagi helyzetben élők körében – gyakori volt, hogy az utalványokat eladták és inkább „felélték”. Az idősek és az egyedülállók csak nehezen tudták hasznosítani az utalványokat, mert esetükben vagy hiányzott a kiegészítő önerő, vagy pedig korlátozottan tudtak élni a beváltási lehetőséggel.

- Minden segélyprogramnál számolni kell annak szándékolt és nem szándékolt hatásaival. A Segélyszervezet programjának szándékolt hatása – „segített az embereknek a talpra állásban” – egyértelműen pozitív megítélésű volt. A nem szándékolt hatások közül kifejezetten figyelmet érdemel az, hogy felerősítette a helyi közösségben a már meglévő, látenszen megbújó ellentétet. Különösen „veszélyes” ez olyan településen, amely a társadalmi tőke, a közösségi összetartás tekintetében erős deficitekkel küzd.

- A kutatás eredményei szerint minden, az árvízi segélyprogramban megjelenő lokális szereplő tevékenységének hatékonyságát és megítélését alapvetően befolyásolja az, hogy: mennyire teszi világossá és nyilvánossá: a támogatási keret korlátozottságát, továbbá ki és milyen esetekben, hogyan hozza meg a támogatási döntéseket, valamint a természetbeni és tárgyi adományok elosztásának melyek az elosztási szempontjai és módjai. Ezeket a döntéseket pedig nagyban erősítheti a jó – lehetőleg személyközi – kommunikáció a károsultakkal és nem-károsultakkal.

- A károsultakkal való nem nyilvános és nem megfelelő kommunikáció nem csak a segélyprogram hatékonyságát és megítélését befolyásolhatja, hanem olyan negatív, nem szándékolt hatásokat is okozhat a helyi közösségben, mint: „viszályt, irigységet szül”, vagy pedig gyengítheti közösség-tudatot, az általánosított és az intézményekbe vetett bizalmat.

- Egy katasztrófahelyzetben, de egy további fejlesztési programban is alapvető kérdés, hogy milyen segítő kapcsolatok – azaz önsegítő mechanizmusok – élnek egy közösségben, illetve mely rétegek azok, akik jól integráltak és mely rétegek azok, amelyek kiilleszkednek az ilyen típusú kapcsolatokból.

- A károsultak körében az árvíz idején működő szomszédsági segítő kapcsolatok elemzése szerint a katasztrófa helyzet alapvetően nem változtatja meg a reciprok szomszédsági segítő kapcsolatokkal rendelkezők, illetve az ebből kiilleszkedettek arányát. Az igazi változás – érthető módon – abban mutatkozott meg, hogy a recipiens (fogadó) szomszédsági segítő kapcsolatok aránya megnőtt a mintában és jelentősen csökkent a donor (csak adó) jellegű segítő kapcsolatoké.

- A demográfiai-társadalomstatistikai jellemzők szerinti elemzés azonban azt mutatta, hogy egyfajta strukturális átrendeződés zajlott le a tekintetben, hogy az árvíz idején kik voltak azok, akiknek reciprok, donor (csak

adó), recipiens (csak fogadó) vagy éppen kiilleszkedett szomszédsági segítő kapcsolataik voltak. Az eredmények szerint az integrált szomszédsági segítő kapcsolatok kialakulásában a nem, a foglalkoztatási aktivitás és a jövedelmi helyzet erősebb magyarázó szemponttá vált. A gyengébb szomszédsági segítő kapcsolatok esetében a bizalom és az őslakos-betelepülő változók magyarázó ereje nőtt meg.

## Irodalom

- FRERKS, GEORG – HILHORST, DOROTHEA (2002): Evaluation of humanitarian assistance in emergency situations. Disaster Studies Rural Development. Sociology Group, Wageningen University, *Working Paper*, No. 56.
- HOFMANN, CHARLES-ANTOINE (2004): Measuring the impact of humanitarian aid. *Humanitarian Policy Group Research Briefing* No. 15.
- PROUDLOCK, KAREN – Ben Ramalingam-Sandison, Petra (2009): Improving humanitarian impact assessment: bridging theory and practice. In: *Performance, Impact and Innovation. ALNAP 8th Review of Humanitarian Action*. Chapter 2. <http://www.alnap.org/initiatives/rha/8.aspx>

### 5.2. Vári Anna – Ferencz Zoltán\*: Az árvízi sebezhetőség társadalmi indikátorai: esettanulmányok két Felső-Tisza-vidéki területen<sup>69</sup>

#### *Bevezetés*

A klímaváltozáshoz kapcsolódóan világszerte gyakoribbá és intenzívebbé válnak az extrém időjárási események, mint például az intenzív esőzések, szélviharok, hőhullámok (PARRY és tsai.,2007; ALCAMO és tsai. 2007). Ezek már ma is nagy terhet jelentenek a háztartásoknak, vállalatoknak, és kormányoknak. A terhek a különféle csoportokat, szervezeteket természetesen nem azonos módon érintik. A kockázatoknak kitetteket érő hatások függenek a földrajzi viszonyoktól, a társadalmi, gazdasági, kulturális sajátosságoktól, például az érintettek egészségi állapotától, pénzügyi helyzetétől, képzettségétől, a kockázatokra való felkészültségétől, stb. (LINNEROOTH-BAYER és tsai. 2005). Az ilyen típusú, ún. *sérülékenységi* tényezők feltárása és a közöttük fennálló komplex összefüggések megértése segíthet a nemkívánatos hatások csökkentésében.

A sérülékenység fogalma számos különféle és bizonytalan jelentéssel bír, attól függően, hogy mely tudományág (pl. földrajz, antropológia, műszaki tudományok, ökológia, vagy közgazdaságtan) használja. TURNER és tsai. (2003) például egy rendszer sérülékenységét úgy definiálják, mint a stressznek vagy

\* DR. VÁRI ANNA ÉS FERENCZ ZOLTÁN egyaránt Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Szociológiai Intézetének kutatója

<sup>69</sup> A cikk hosszabb változata azonos címmel jelent meg: TAMÁS P. – BULLA M. (szerk) *Sebezhetőség és adaptáció: A reziliencia esélyei*. Budapest: MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. 355–374. o.



zavarnak azon mértékét, amellyel a rendszer már képtelen károsodás nélkül megbirkózni. E definíció értelmében minél kisebb ez a stressz-küszöb, annál sérülékenyebb a rendszer. Egy másik definíció szerint a sérülékenységet annak a kárnak a nagyságával mérik, amelyet adott szintű stressz vagy zavar okoz egy rendszerben, azaz minél nagyobb ez a kár, annál sérülékenyebb a rendszer. Cikkünkben mi az utóbbi definíciót használjuk.

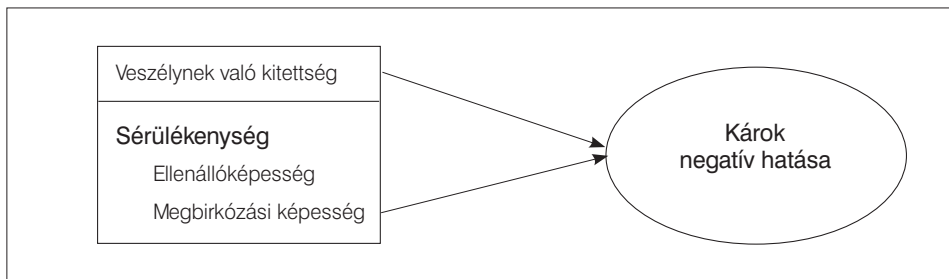
A fenti definíciók szerint a sérülékenység független a veszélynek való kitettségtől, pusztán magának a rendszernek a sajátosságaitól függ. Megjegyezzük, hogy léteznek olyan definíciók is, amelyek egy rendszer sérülékenységébe beleértik a kitettséget is, azaz azt, hogy a potenciálisan kárt okozó stresszek/zavarok az adott rendszer környezetében milyen gyakorisággal fordulnak elő.

A sérülékenység fogalma természeti, illetve ember által előidézett *veszélyekre* vonatkozóan egyaránt definiálható. A természeti katasztrófákkal kapcsolatban például megkülönböztetnek árvíz-, aszály-, vihar-, földrengés- stb. sérülékenységet (lásd UNDP-BCPR, 2005). A fogalom különféle szinteken, például az érintett egyének, közösségek, szervezetek, stb. szintjén is értelmezhető. A sérülékenység összetevői között megkülönböztetik (1) az *ellenálló képességet* és (2) a *hatásokkal való megbirkózás képességét*. Az előbbi azt jelenti, hogy az adott egyén, közösség, szervezet milyen mértékben tudja megelőzni/enyhíteni a károkat, illetve fenntartani saját működését. Az utóbbi viszont azt a képességet mutatja, hogy az érintett a kár elszenvedését követően milyen hatékonysággal tudja működőképességét helyreállítani.

A veszélyeztetettség, a sérülékenység és a károk közötti összefüggéseket az 1. ábra illusztrálja. A kutatások központi kérdése, hogy milyen tényezők határozzák meg az egyének, közösségek, szervezetek, rendszerek sérülékenységét, és hogyan lehet ez utóbbit csökkenteni (UNU-EHS, 2005).

#### 1. ábra.

Veszélynek való kitettség, sérülékenység, károk



A különféle veszélyekkel összefüggő sérülékenység különféle szinteken való mérésére számos módszert fejlesztettek ki. Az országok szintjén a legismertebb kutatás a UNDP által kidolgozott Katasztrófa Kockázat Mutatóhoz (Disaster Risk Index: DRI) kapcsolódik (UNDP-BCPR 2005). Ez a természeti katasztrófákra, s ezen belül földrengések, trópusi ciklonok, árvizek és aszá-

lyok veszélyeire vonatkozó sérülékenységet vizsgálja. Az egyes országok vonatkozásában a sérülékenység tényezőit a veszélyeknek való kitettség – a veszélyeztetett népesség és a veszély valószínűségének kombinációjából nyert érték – és a károk – az adott veszélyek miatt elvesztett életek – alapján számítják. A sérülékenység fő komponenseit számos gazdasági-társadalmi változó közül többváltozós statisztikai elemzéssel választották ki, 249 ország adatai alapján. A számítások alapján az árvízzel kapcsolatos sérülékenységet meghatározó legfontosabb tényezőnek az egy főre jutó GDP (vásárlóerő paritás), illetve a népsűrűség bizonyult.<sup>70</sup>

Települési szinten ugyancsak számos vizsgálatot végeztek. Példaképpen megemlítjük a Katrina hurrikán tanulságai alapján végzett kutatásokat, amelyek az USA 132 városát hasonlították össze a természeti katasztrófákkal és terrortámadásokkal kapcsolatos sérülékenység szempontjából. A statisztikai elemzések a következő változókat azonosították mint a társadalmi sérülékenység legfontosabb indikátorait: a lakosság gazdasági helyzete, a különféle etnikumok, nemek és korcsoportok aránya a lakosság körében, valamint a népesség növekedési üteme (BORDEN és tsai. 2007).

### *1. A kutatás célja, módszerei*

Kutatásunk fő célja az volt, hogy egy árvíz által erősen veszélyeztetett régióban, a Felső-Tisza-vidéken meghatározzuk az árvízi sérülékenység fő társadalmi indikátorait. Közelítésünk némileg eltér az előbb bemutatott vizsgálatokétól. Mivel feltételezésünk szerint a sérülékenység tényezői között nemcsak demográfiai adatok, hanem statisztikai adatbázisokban nem található jellemzők (pl. a veszéllyel kapcsolatos felkészültség, a problémákkal való megbirkózás képessége, társadalmi kapcsolatok, bizalom) is szerepelnek, a kérdést statisztikai adatok felhasználása helyett szociológiai mérési (közvélemény-kutatási) módszerekkel közelítettük. Ennek során a sérülékenység legfontosabb társadalmi indikátorait kérdőíves vizsgálatok eredményeinek elemzésével választottuk ki.

A fenti adatok összegyűjtése érdekében egy kérdéssort dolgoztunk ki, amelynek összeállítása során figyelembe vettük a nemzetközi szakirodalomban javasolt sebezhetőségi indikátorokat (UNU-EHS 2005), illetve a Felső-Tisza-vidéken végzett korábbi kutatásaink megállapításait (VÁRI és FERENCZ 2006). A kérdőívet a Bodroghöz és a Bereg településein teszteltük.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Más természeti veszélyek vonatkozásában más sérülékenységi tényezők adódtak. Ilyenek voltak pl. földrengéseknél a városi népesség növekedési üteme, trópusi ciklonoknál a Humán Fejlődési Index (HDI, aminek a jövedelem mellett összetevői a születéskor várható élettartam, az írástudók, illetve a közoktatásban részt vevők aránya), és a megművelt földterület aránya, aszálynál pedig a megfelelő minőségű vízhez jutó népesség aránya.

<sup>71</sup> Az adatfelvételt a következő szervezetek támogatták: United Nations University és a MTA Talajtani és Agrokémiai Kutatóintézet (Bodroghöz); a UNDP GEF, a Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság, és a KvVM (Bereg). Az adatok feldolgozását a Corvinus Egyetem Matematikai és Informatikai Tanszéke finanszírozta.

## Kérdések

A kérdések összeállításánál a következőkből indultunk ki:

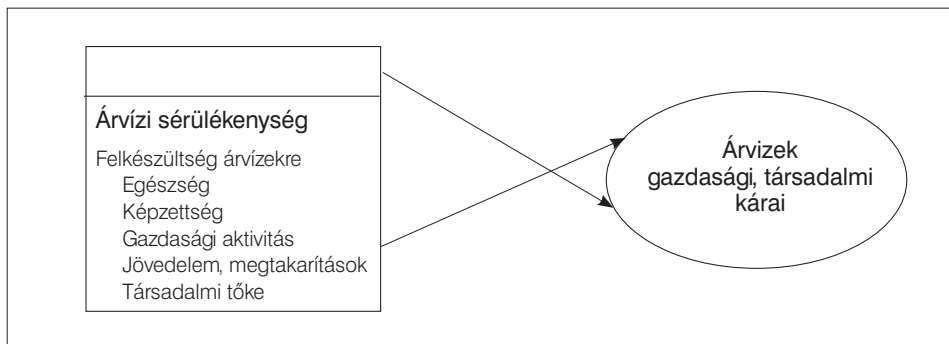
(1) Magyarországon árvizek miatt az elmúlt évtizedek során szerencsére csak elenyésző számú ember vesztette életét, a károk elsősorban gazdasági és társadalmi természetűek voltak. A veszteségekkel kapcsolatos kérdéseket tehát a gazdasági-társadalmi hatások feltárására láttuk célszerűnek fókuszálni.

(2) Az árvíznek való kitettség mérésére két lehetséges közelítés adódott. Mivel a vízügyi hatóságok az ország valamennyi települését különböző árvíz-veszélyeztetettségi osztályokba sorolják, összeállítható lett volna olyan minta, amelybe tetszőleges arányban választunk be erősebben, illetve gyengébben veszélyeztetett településeken élő személyeket. Mivel azonban egyazon – egyébként veszélyeztetett kategóriába sorolt – településen belül is vannak kevésbé veszélyeztetett (pl. magaslaton fekvő) területek, ez a módszer meglehetősen megbízhatatlan. Célszerűbbnek láttuk a veszélyeztetettséget önbesorolással meghatározni, ezért a megkérdezettek veszélyeztettség alapján történő megkülönböztetését a kérdőív elején elhelyezett szűrőkérdés segítségével végeztük.

(3) A kérdés szakirodalma alapján kiinduló feltételezésünk volt, hogy az árvízi sérülékenységre egyrészt az árvizekre való egyéni és közösségi felkészültséggel, másrészt általános társadalmi-gazdasági jellemzőkkel (pl. egészség, képzettség, gazdasági aktivitás, jövedelem, megtakarítások, társadalmi tőke<sup>72</sup>) függ össze. A feltételezett kapcsolatokat a 2. ábra mutatja.

### 2. ábra.

Az árvízzel kapcsolatos sérülékenységre összefüggései



A minta. A kérdéseket a Bodroghözben 400 fős, a Beregben 300 fős mintán kérdeztük le. A minta kialakítása során arra törekedtünk, hogy a megkérdezettek reprezentálják a vizsgált térségek felnőtt lakosságát kor, nem és iskolai

<sup>72</sup>A társadalmi tőke fogalma a bizalom, a közösségen belüli kapcsolatok, a civil társadalom erőssége, s a kormányzás bizonyos aspektusait foglalja magában (lásd PUTNAM 1993; FUKUYAMA 1995).

végzettség szerint. Így a Bodroghköz 33 települése közül 18, a Bereg 22 települése közül pedig 13 került be a mintába. Az adatfelvételt a Bodroghközben 2006. januárjában, Beregben pedig 2006. augusztusában végeztük.

## *2. A vizsgálat eredményei*

A következőkben az egyes kérdésekre adott válaszok elemzéséből nyert eredményeket foglaljuk össze. A statisztikai elemzések során szignifikáns kapcsolatokat kerestünk a veszélyeztetettség (független változó), a sérülékenység (független változócsoporthoz), és a károk, hatások (függő változók) között. Mindezek alapján olyan indikátorokat igyekeztünk meghatározni, amelyek segítségével könnyen azonosíthatók a sérülékeny csoportok.

Az egyes kérdések elemzése során először bemutatjuk a válaszok alapmegoszlásait. Az alapmegoszlások bemutatásán túlmenően kereszttáblák felhasználásával vizsgáltuk a változók értékei közötti esetleges kapcsolatokat. A változók közötti kapcsolatok fennállását chí-négyzet próbával és az ANOVA modellel teszteltük. Minden változónál megvizsgáltuk az egyes ismérvek és bizonyos szociodemográfiai változók (pl. nem, kor, iskolai végzettség, jövedelem, gazdasági aktivitás) közötti összefüggéseket. Ezen túlmenően további független változókkal (pl. veszélyeztetettség, felkészültség, bizalom) való kapcsolatokat is vizsgáltunk. A tanulmányban azok az összefüggések kerülnek megemlítésre, amelyeknél az egyes ismérv-értékek és a háttérváltozók között szignifikáns kapcsolat mutatható ki, vagyis 95 százalékos megbízhatósági szinten állíthatjuk, hogy a változók nem függetlenek egymástól.

### *Veszélyeztetettség*

Első kérdésünk a település árvízveszélynek való kitettségére vonatkozott. Eszerint a Beregben a megkérdezettek túlnyomó többsége ítéli saját települését (erősen vagy gyengén) veszélyeztetettnek, és csak kevesebb, mint tizede hiszi azt, hogy nincs árvízveszély. A bodroghközi minta kétharmada gondolja települését árvíznek (erősen vagy gyengén) kitettnek, harmaduk szerint nincs ilyen veszély.

Az árvíznek (erősen vagy gyengén) kitettnek ítélt településeken élőket egy további kérdésben arról kérdeztük, hogy saját lakóhelyüket mennyire gondolják veszélyeztetettnek. Azok, akik saját lakóhelyüket (gyengén vagy erősen) veszélyeztetettnek gondolják, a Beregben a veszélyeztetett településen élők mintegy 94 százalékát, a Bodroghközben pedig kb. 72 százalékát alkotják.

A fenti két kérdés alapján két veszélyeztetettségi kategóriát hoztunk létre. Azokat a válaszadókat, akik településüket a „nem veszélyeztetett” kategóriába sorolták, vagy lakóhelyüket „nem veszélyeztetett”-nek minősítették (akkor is, ha településüket valamilyen fokon veszélyeztetettnek ítélték), a „nem veszélyeztetett válaszadó” osztályba soroltuk. A többi válaszadót „veszélyeztetett”-nek tekintettük.

A részletesebb elemzések szerint a Bodroghközben a nem veszélyeztetettek között átlagot meghaladó arányban voltak az aktív keresők és a diplomások.

A veszélyeztetettek között viszont az átlagosnál nagyobb arányban voltak munkanélküliek és legfeljebb 8 általánost végzettek. A Beregben nem találtunk szignifikáns kapcsolatot a demográfiai változókkal.

A következő kérdésünk arra vonatkozott, hogy *átéltek-e már árvizet* a válaszadók. A Beregben a megkérdezettek 90 százaléka már átélt korábban árvizet, 33 százaléka többször is. A legtöbben 2001-ben élték át (a teljes minta 89 százaléka). A Bodroghközben a megkérdezetteknek 32 százaléka élt át árvizet, 20 százaléka többször. A legtöbben 2000-ben (6 százalék); valamivel kevesebben 1998-ban és 2002-ben (4-4 százalék). 1998 előtt összesen 7 százaléknyan, 2002 óta 5 százaléknyan éltek át árvizet. Az elemzések szerint a veszélyeztetett válaszadók körében felülreprezentáltak azok, akik korábban átéltek árvizet.

### *Felkészültség*

E témakörben először arra kerestünk választ, hogyan ítélik meg az árvizet átélt emberek saját maguk, illetve a különféle intézmények (a központi kormányzat, a helyi önkormányzat, a vízügy, valamint a belvíztársulatok) árvízi *felkészültségét* a múltban és a jövőben.

Ha az árvizet átéltek körében a múltbeli és jövőbeli felkészültség értékelését tekintjük, mindkét régióban, az 1-5 skálán adható értékelések középértéke a 2,07-3,37 között mozog. A múltbeli értékek minden kategóriában alacsonyabbak a jövőbelieknél, ami arra utal, hogy a válaszadók egy tanulási folyamatot észlelnek. Amíg a Beregben minden intézményt felkészültebbnek ítélik meg, mint a Bodroghközben, saját maguk felkészültségével kapcsolatban a bodroghköziek valamivel optimistábbak. A jövőbeli és a múltbeli értékek közötti különbségek viszont nagyon hasonlóak a két régióban, 0,7 érték körül vannak.

Ami az egyes szereplőket illeti, a leginkább felkészültnek mindkét régióban a vízügyet tekintik, ezt követi a belvíztársulat és a helyi önkormányzat. Az intézményi szereplők közül a legalacsonyabb pontszámot mindenütt a központi kormányzat kapta. A Bodroghközben a válaszadók saját felkészültségüket pozitívabban ítélik meg, mint a központi kormányzatét, a beregiek viszont saját felkészültségüket ítélik a legrosszabbnak.

A veszélyeztetettek mindkét régióban felkészültebbnek tartják saját magukat, mint a nem veszélyeztetettek.<sup>73</sup> Az intézmények megítélésére vonatkozóan azonban ez az összefüggés nem áll fenn.

### Fizikai és mentális egészség

A lakosság egészségi állapotát kétféleképpen mértük. Először felkértük a megkérdezetteket, hogy egy ötfokú skálán *jellemezzék saját egészségi állapotukat*. Az átlagos pontszám a Bereg esetében 3,32, a Bodroghközben 3,34.

<sup>73</sup> Kivételt képeznek ez alól a Beregben a jelenlegi helyzet megítélésére vonatkozó vélemények, ahol az eltérés hibahatáron belül van.

Megvizsgáltuk az egészségi mutatók demográfiai tényezőkkel való kapcsolatát. A Beregben az egészségi állapotukat rosszabbnak értékelők között nagyobb arányban voltak a nők, a nyugdíjasok, az 50 évnél idősebbek, az alapfokú végzettségűek, és az alacsony családi jövedelemmel rendelkezők. A jó egészségi állapotúak között felülreprezentáltak a férfiak, a 18–39 évesek; az aktív keresők, a gyesen lévők, az érettségizettek, valamint a közepes és magas jövedelműek.

A Bodroghözben ugyancsak rosszabbnak minősítették az egészségi állapotukat a nők, a nyugdíjasok, az 50 évnél idősebbek, az alapfokú végzettségűek, és az alacsony-közepes jövedelműek. Jó egészségi állapotról leginkább a férfiak, az aktív keresők, a gyesen lévők, a 18-49 évesek, a szakmunkás végzettségűek és az érettségizettek, valamint az alacsony jövedelemmel rendelkezők számoltak be.

A nők mindkét térségben szignifikánsan rosszabb egészségi állapotról számoltak be, mint a férfiak. A férfiak 50 százaléka, míg a nőknek csak 38 százaléka tekintette magát jó egészségi állapotúnak a Bodroghözben, míg a Beregben ezek az arányok 55, illetve 41 százalék.

Egy következő kérdésben megkérdeztük az interjúalanyokat, *van-e tartós egészségkárosodásuk, fogyatékoságuk*. E kérdés alapján a Bodroghöz népessége valamivel egészségesebbnek tűnik: itt 28,9 százalék jelezte, hogy van egészségkárosodása, szemben a Bereggel, ahol ez az arány 33 százalék.

A Beregben tartós egészségkárosodást átlagot meghaladó arányban jeleztek a nyugdíjasok, az alapfokú végzettségűek, és a legalacsonyabb jövedelműek. A Bodroghözben tartós egészségkárosodást leginkább a nyugdíjasok, az alapfokú végzettségűek, az 50 évnél idősebbek, és az alacsony-közepes jövedelműek jeleztek. Megvizsgáltuk az egészségi állapot és az egészségkárosodás változók közötti kapcsolatokat is. Mind a Beregben, mind a Bodroghözben szignifikánsan magas korreláció értékeket találtunk.

A sérülékenység egyik igen fontos tényezője a *problémákkal való megbirkózás képessége*. Ezt a következő kérdéssel igyekeztünk felderíteni: „Emlékezzen vissza a legutóbbi árvízre, és élje bele magát az akkori lelkiállapotába! Jelölje meg a felsorolt válaszok mellett, hogy azok közül melyek és milyen mértékben voltak jellemzőek Önre az eseményt követő hetekben.”

A vizsgált problémakezelési módok egyike sem volt abszolút értelemben jellemző egyik térségben sem (ezt az 50 pont feletti érték jelentette volna). Mindkét térségben a probléma elemzése, a megértésre való törekvés volt az, amit a leginkább alkalmaztak. A Beregben a probléma pozitív felfogása volt a következő leginkább jellemző megbirkózási mód, amit három válaszkategórián keresztül is megfogalmaztak. A Bodroghözben a „más emberként való kikerülés” és a kreatív tevékenység voltak még gyakori megoldások. A nyugtatók, gyógyszerek szedése és az önpusztító megoldások csak kismértékben voltak jellemzők, de láthatóan a Bodroghözben inkább, mint a Beregben.

A leggyakoribb megoldási módokat háttérváltozók szerint is vizsgáltuk.



A probléma megismerése, megértése Beregben az átlagot meghaladóan fordul elő az aktív keresők, a gyeseen lévők, a 40–49 éves korcsoportba tartozók, és a magukat nem veszélyeztetettnek minősítők között. A Bodroghözben ezt a megoldást leginkább a 40–59 éves korcsoportba tartozók keresték, a legkevésbé pedig a 60 évnél idősebbek. Mindkét régióban igaz, hogy minél egészségesebb valaki, annál inkább képes volt elemezni a problémát. Másrészt, a gyógyszerekhez, nyugtatókhoz való fordulás mindkét térségben inkább azokra volt jellemző, akik már amúgy is valamilyen betegségben szenvedtek.

#### *A minta alapvető demográfiai változók szerinti bemutatása*

A minta iskolai végzettség szerinti megoszlását tekintve a maximum 8 általánost végzettek aránya Beregben 59 százalék, a Bodroghözben 47 százalék. Szakmunkás-, illetve szakiskolai bizonyítvánnyal rendelkezik Beregben 21 százalék, a Bodroghözben 31 százalék. Az érettségizettek aránya a két régióban 14, illetve 18 százalék, míg a felsőfokú végzettségűek aránya 5 százalék, illetve 4 százalék.

A gazdasági aktivitás szempontjából a két régió között alig van különbség. Mindkét régióban a nyugdíjas, inaktív aránya volt a legmagasabb (Bereg 42 százalék, illetve Bodroghöz 39,7 százalék) Az aktív keresők aránya még az – egyébként igen alacsony – országos átlagnál is kisebb mindkét térségben (26,3 százalék, illetve 23,4 százalék), a munkanélküliség pedig az országos átlagnak több mint kétszerese (15,7 százalék; 15,4 százalék). Egy további kérdésre adott válaszokból kiderül, hogy Beregben az összes inaktív válaszadó 5 százaléka, a Bodroghözben pedig 6 százaléka folytat valamilyen jövedelemszerző tevékenységet.

A *családi jövedelmeket* firtató kérdésre adott válaszokat összegezve az tűnt ki, hogy Beregben valamivel magasabbak a családok jövedelmei. Ez azt jelenti, hogy a legmagasabb családi-jövedelem kategóriába (121 000 Ft felett) Beregben a háztartások 29,7 százaléka; a Bodroghözben 25,9 százaléka tartozott; míg a legalacsonyabba (70 000 Ft alatt) 22,1 százalék, illetve 25,5 százalék.

Az árvizek hatásaival való megbirkózás szempontjából fontos tényezőt jelentenek a *meztakarítások*, amiből az előző kérdés alapján feltételezhetjük, hogy nem jelentősek.

A meztakarítási formákat részletesen vizsgálva azt láthatjuk, hogy a bodroghözi megkérdezettek az összes válaszlehetőségből 275 variációt említenek, ez viszont csak 171 válaszadót takar, vagyis a minta mindössze 43 százalékának vannak meztakarításai, s egy-egy ember átlagosan másfél meztakarítási formával rendelkezik. A meztakarítással nem rendelkezők között az átlagnál nagyobb arányban található meg a legfeljebb 8 általánost végzettek, a munkanélküliek és az egyéb inaktívak. A leggyakoribb meztakarítási formák a takarékbetét, folyószámla (22 százalék) és az otthon tartott készpénz (19,7 százalék).

Beregben a lakosság még kisebb részének, mindössze 34,3 százalékának van valamilyen meztakarítása. Meztakarítással a legnagyobb arányban a kö-

zép- és felsőfokú végzettségűek, a közepes és magas jövedelműek, valamint az aktív keresők rendelkeznek. A megtakarítani nem tudók között elsősorban a nyugdíjasokat, az inaktívakat, az alacsony jövedelműeket, és az alapfokú végzettségűeket találjuk. A leggyakoribb megtakarítási forma itt is a takarékbetét, folyószámla (20,1 százalék) ezt viszont az élet-, nyugdíj, és egészségbiztosítás követi (14,1 százalék).

A különféle típusú megtakarítások háttérváltozóit vizsgálva azt láttuk, hogy a Bodroghözben értékpapírban legnagyobb arányban a 30–39 éves korcsoport tagjai takarítanak meg. Az ingatlanban és használati tárgyakban történő megtakarítást kiemelkedő arányban említették a veszélyeztetett lakóhelyűek, míg az otthoni készpénz és a takarékbetét leginkább a nyugdíjasokat jellemezte. Különböző biztosításokban az aktív keresők, az érettségizettek és a diplomások, valamint a 30-39 évesek helyeznek el megtakarításokat. Beregben emellett a 40–49 éves korcsoport tagjaira jellemző az átlagosnál nagyobb mértékben ez a megtakarítási forma.

Az árvizek következményeivel való megbirkózást befolyásolhatja, hogy az érintett tud-e szükség esetén kisebb vagy nagyobb összeget kölcsönkérni. A megkérdezettek Beregben valamennyi kategóriában jobbnak ítélik a kölcsön felvételi lehetőségeket, mint a Bodroghözben. Általánosságban a közeli rokonoktól, ismerősöktől való kölcsönfelvétel lehetősége csak a kisebb összegeknél fordult elő nagy arányban, míg a távoli rokonok sem a kisebb, sem a jelentős összegeknél nem szerepeltek jelentős súllyal.

A kölcsönkérés lehetőségeinek vizsgálatából kitűnt, hogy az aktív keresők, az érettségizettek és a diplomások voltak azok a csoportok, amelyek átlagot meghaladó gyakorisággal említették a különböző alternatívákat. Beregben a kis összeget kölcsön kérni tudók között kiemelkedő arányban találjuk az aktív keresőket és a legalább középfokú végzettségűeket. A nagyobb összeg kölcsönkérésére az előbb említett csoportokon kívül leginkább a közepes és magas családi jövedelemmel rendelkezők és a 40–49 évesek képesek.

#### *Társadalmi tőke*

Mint már említettük, a társadalmi tőke többek között a közösségeken belüli kapcsolatokkal, a civil társadalom erősségével, valamint a kormányzással kapcsolatos, amelyek által a társadalom több, mint egyének összessége (PUTNAM 1993; FUKUYAMA 1995). A társadalmi tőke egyik legfontosabb mutatója a *bizalom*. Vizsgálatunkban kétféle bizalmat mértünk: a szűkebb közösség tagjai (szomszédok, ismerősök, munkatársak) iránt megnyilvánuló bizalmat, illetve a különféle intézmények vélt hitelességét.

*A közösség különböző csoportjai iránt érzett – százfokú skálán mért – bizalom mértéke mindkét régióban alacsony szintű bizalmat jelez, ami sehol nem éri el a skála közepét, egyben a bizalom minimális szintjét is jelentő 50 pontos értéket.*

Beregben a közösség tagjainak többsége iránt bizalommal lévők között felülreprezentáltak az aktív keresők, míg a bizalmatlanok között a nyugdí-

jasok, a munkanélküliek és a legalacsonyabb jövedelműek voltak felülreprezentálva.

A Bodroglókban a bizalommal kapcsolatos válaszok nem mutatnak olyan egységes képet, mint Bereglben. A szomszédok iránt az aktív keresők és a egyes-en lévők, a távolabbi ismerősök iránt a nyugdíjasok, a munkatársak iránt pedig az aktív keresők, a férfiak, a szakmunkás végzettségűek és a legmagasabb jövedelműek vannak inkább bizalommal. A szomszédokkal szemben inkább bizalmatlanok a munkanélküliek, az egyéb inaktívak, valamint az alacsony és közepes jövedelműek. A távolabbi ismerősök iránt bizalmatlanok a 18–29 évesek és a munkanélküliek. A munkatársakban kevésbé bíznak a nők, az alapfokú végzettségűek, valamint az alacsony és alacsony-közepes jövedelműek.

Az intézmények hitelességének megítélését vizsgálva látszik, hogy mindkét régióban a legnagyobb a hitelük az iskoláknak, a rendőrségnek, a vízügyi hatóságoknak és a vízgazdálkodási társulatoknak. A legkevésbé hitelesnek mindkét térségben a kormányt tartják.

A háttérváltozókat tekintve elmondható, hogy a fiatalabb korosztályok, a kevésbé képzettek, az alacsonyabb jövedelműek, és az inaktívak az átlagnál kevésbé bíznak a különféle intézmények hitelességében. A két térség között az a fő különbség, hogy a Bodroglókban a kor és a jövedelem, Bereglben pedig inkább az iskolai végzettség mentén különülnek el a hitelességgel kapcsolatos vélemények, míg a gazdasági aktivitás mindkét térségben szignifikáns tényező.

A következő kérdésekkel a válaszadók társas kapcsolatait igyekeztünk feltárni. Megkérdeztük az embereket, *hány családtagjuk, rokonuk él az adott településen, illetve a tágabb térségben*. A beregi válaszadóknak saját településükön átlagosan 18 családtagjuk, rokonuk él. A Bodroglókban 16 fő a helyi családtagok, rokonok átlagos száma. A tágabb térségben élő családtagok, rokonok átlagos száma Bereglben 22, a Bodroglókban 21 fő.

A társadalmi elszigeteltséget azzal a kérdéssel mértük, hogy mennyire ért egyet a válaszadó a következő állítással: „Gyakran érzem magányosnak magam”. Bereglben a megkérdezettek 26 százaléka válaszolta, hogy ez az állítás teljesen vagy részben igaz, a Bodroglókban pedig a minta 24 százaléka.

Bereglben a magukat magányosnak érzők között legnagyobb arányban a nőket és a nyugdíjasokat találjuk. Kevésbé érzik magukat magányosnak a férfiak, az aktív keresők, a veszélyeztetettek, a fiatalabb korcsoportok tagjai és a magasabb iskolai végzettségűek.

A Bodroglókban a magányosok között felülreprezentáltak a nők, a nyugdíjasok, az alacsony jövedelműek, valamint az alapfokú végzettségűek. A kevésbé magányosok között átlagot meghaladó arányban vannak jelen a férfiak, az aktív keresők, a fiatalok, valamint az érettségizettek. A magányosság mértéke mind Bereglben, mind a Bodroglókban negatív korrelációt mutat a – települési és térségi – rokonok számával.

### *Az árvizek hatásai*

A károkat, hatásokat, azok súlyosságát és tartósságát több kérdéssel igyekeztünk feltárni azok körében, akik már átéltek árvize(ke)t. Láthatjuk, hogy a két térségben az alapvető különbség a kárt szenvedettek arányaiban van. Beregben a lakosság túlnyomó többsége szenvedett valamilyen kárt, míg a Bodroghözben a károsultak aránya egyharmad körüli. Ami az anyagi jellegű károkat illeti, Beregben a legtöbb embernek a lakóingatlana (mezőgazdasági) melléképületei, és lakberendezése károsodott (77 százalék, 57 százalék, 49 százalék). A Bodroghözben a sorrend: lakóépület, vetés/termőföld/gyümölcsös, és melléképületek (38 százalék, 37 százalék és 22 százalék).

A károknak a veszélyeztetettséggel és sérülékenységgel való összefüggéseit vizsgálva azt találtuk, hogy Beregben kiemelkedő arányban azoknak károsodott a lakóháza, akik veszélyeztetettek, akik egyáltalán nem vagy csak kis mértékben bíznak a helyi intézményekben, akiknek nincs megtakarításuk, és akik nem tudnak kis összeget sem kölcsön kérni rokonaiktól. A Bodroghözben a lakóházukban kárt szenvedettek között nagy arányban találtuk a gyesen, gyeden lévőket, azokat, akiknek nincsenek megtakarításaik és akik rokontól nem tudnak kölcsönkérni kisebb összeget sem.

Azok között, akik a melléképületeikben keletkezett károkat szenvedtek, Beregben inkább a közösség tagjaival szemben bizalmatlanokat, az intézményi szereplőket hiteltelennek tartókat, a veszélyeztetetteket és azokat találjuk, akik kis összegű kölcsönt sem tudnak kérni családtagjaiktól sem. A Bodroghözben nagy arányban voltak ebben a károsulti csoportban azok, akik nem érzik magukat felkészültnek, illetve a veszélyeztetettek és azok, akik településen élő rokonuktól kis összegű kölcsönt sem tudnak kérni.

A jó egészségi állapotúak életére az árvíz mindkét régióban kevésbé hatott. Az árvíz miatt jellemzően a rossz egészségi állapotúaknak újult ki a betegsége. A Bodroghözben azok között, akiknek vetése/gyümölcsöse károsodott, felülreprezentáltak voltak az egészségi állapotukat rosszra értékelők.

A legnagyobb különbség a két térség között a kitelepítettek arányában van. Míg ez a Bodroghözben csak 9 százalékot érintett, addig Beregben a lakosság háromnegyedét. A beregi kitelepítettek között átlagot meghaladó arányban találtuk azokat, akik bizalmatlanok a közösség tagjaival szemben, akik egyáltalán nem vagy csak kis mértékben bíznak az intézményi szereplőkben, akiknek nincsenek megtakarításaik és akik sem rokontól, sem ismerőstől nem tudnak kölcsön kérni kis összeget sem.

Egy másik kérdésben aziránt érdeklődtünk, hogy *milyen tartósak voltak az árvíz fizikai hatásai*. Eszerint Beregben nemcsak súlyosabbak, de tartósabbak is voltak a korábbi árvizek hatásai. Míg a beregiek 31 százaléka egy évnél rövidebb távú hatásokról számol be, addig a Bodroghözben ez az arány 62 százalék. Míg a Beregben élők 47 százaléka szerint a hatások egy évre terjednek ki, 20 százalékuk szerint pedig e hatások még mindig nem múltak el, addig a Bodroghözben így csak a válaszadók 20, illetve 16 százaléka vélekedik.

Féléves vagy annál rövidebb hatást a Bodroglóközben azok jeleztek, akiknek ingatlanban és használati tárgyakban is van megtakarításuk. Beregben ez a válaszkategória a bizalommal és a hitelességgel függött össze elsősorban. Azok észlelték rövidebbnek az árvizek hatását, akik bizalommal voltak szomszédjaik, ismerőseik, munkatársaik iránt, illetve akik hitelesnek tartották az intézményeknek legalább egy részét.

Az árvíz hatását egy évig észlelték Beregben azok, akik alig bíznak szomszédjaikban, munkatársaikban, és akik kisebb részben tartják hitelesnek az intézményi szereplőket. Máig érzékelhetőnek tartották a hatásokat Beregben a munkatársaikkal szemben teljesen bizalmatlanok és a veszélyeztetettek. E válaszkategóriákban a Bodroglóközben nem volt kimutatható szignifikáns kapcsolat a vizsgált háttérváltozókkal.

Megkérdeztük azt is, hogy milyen *változások következtek be a megkérdezettek életstílusában* az árvíz miatt. Látható, hogy mindkét térségben viszonylag kicsik a változások (az ötfokú skálán sehol nem érik el a 3-at), s valamivel nagyobbak a Bodroglóközben, mint Beregben. Mindkét régióban a legnagyobb mértékű változások a „fokozott előkészületek egy jövőbeli árvízre”, a „szűkösebb anyagiak”, illetve „az épületek árvízbiztosabbá történő átalakítása” kategóriákban láthatók.

A Bodroglóközben átlag feletti mértékben tettek fokozott előkészületeket egy jövőbeli árvíz megelőzésére azok, akik magukat és az érintett hatóságokat jelenleg felkészültebbnek tartják, és akik a térség intézményi szereplőinek legalább egy részét hitelesnek tekintik. Beregben a fokozott előkészületekről jellemzően azok adtak számot, akik – a Bodroglóközhez hasonlóan – önmagukat és az összes érintett hatóságot felkészültnek tartják, akik megbíznak munkatársaikban, illetve akik távoli rokontól, ismerőstől és banktól is tudnak kis összegű kölcsönt kérni.

Az anyagi lehetőségeik szűkösebbé válásáról inkább azok számoltak be a Bodroglóközben, akiknek egészségi problémáik vannak, és akik az intézményeket jelenleg kevésbé tartják felkészültnek. A szűkösebb anyagiak hatása fordított arányban változott a térségben élő rokonok számával. Beregben a szűkösebb anyagiak hatása azoknál érződött jobban, akik az intézményi szereplők múltbeli felkészültségét gyengébbnek értékelték, és akik e szereplőket kevésbé tartják hitelesnek. Kevésbé érezték ezt a hatást a 30–39 éves korcsoportba tartozók és az aktív keresők, míg jelentősebben hatott a 40–49 évesekre és azokra, akik ismerőstől csak kis összeget tudnak kölcsönkérni.

### 3. *Javasolt indikátorok*

A korrelációelemzések alátámasztják, hogy a károk, hatások összefüggést mutatnak mind a (szubjektív) veszélyeztetettséggel, mind a sérülékenység feltehetően összetevőinek többségével. A sérülékenység legfontosabb változóit további statisztikai elemzésekkel kíséreltük meg azonosítani.

Néhány kérdésnél főkomponens-elemzéssel szűkítettük le a változók szá-

mát. Így redukáltuk például a kárkategóriák számát 11-ről 3-ra. A károkra vonatkozó kérdés válaszainak főkomponens-elemzése mind a két területre egy-egy jól értelmezhető komponenst eredményezett. Beregben ez az ingatlankárokat és a kitelepítést tartalmazza, és az eredeti változókészlet információinak 59 százalékát magyarázza. A Bodroghözben az előbbieket mellett az egészségügyi problémák kiújulása és a jövedelem kiesése is szerepel a főkomponensben, mindez 55 százaléknyi információt hordoz az eredeti változókészletből.

Voltak olyan változók, amelyeket matematikai átlagolással vontunk össze, majd 0–100 skálára transzformáltunk. Ilyenek például a különféle csoportokba, illetve intézményekbe vetett bizalom értékei, illetve a különféle szereplők jelenbeli, illetve jövőbeli felkészültségét jelző változók, amelyekből 1-1 mutatót képeztünk.

Ahol egy témakörön belül több kérdést is alkalmaztunk, ott azt tartottuk meg, amelyikre adott válaszok a legnagyobb mértékben „magyarázzák” a témakör más kérdéseire adott válaszokat. Így jártunk el például az egészséggel kapcsolatos kérdéseknél, ahol azt a kérdést választottuk, amelyik 5-fokú skálán méri a saját egészségi állapot értékelését.

A fentiek szerint meghatározott változókat a következőkben soroljuk fel.

Kárváltozók:

- Lakóingatlanban és/vagy annak berendezésében keletkezett kár (K11)
- Jövedelem kiesés (K12)
- Kitelepítés és/vagy egészségkárosodás (K13)
- Hatás időtartama (K2)

Sérülékenységi indikátorok:

- Egészségi állapot megítélése (S1)
- Iskolai végzettség (S2)
- Gazdasági aktivitás (S3)
- Családi jövedelem (S4)
- Megtakarítások (S5)
- Kis, illetve nagy összegű kölcsön lehetősége (S6, S7)
- Bizalom a közösség tagjaiban (S8)
- Az intézmények hitelességének megítélése (S9)
- A múltbeli, illetve jövőbeli felkészültség megítélése (S10, S11)

A veszélyeztetettség mérésére a település és lakóhely önbesorolásán alapuló, korábban bemutatott változót (V1) választottuk.

A korrelációelemzések alapján a fenti változók között az alábbi összefüggések állapíthatók meg:

(1) Az S1-S7 szocio-demográfiai változók között mind Beregben, mind a Bodroghözben szignifikáns körkörös kapcsolatok állnak fenn.

(2) Az S8-S11 bizalmi és felkészültségi mutatók Beregben inkább egymással, a Bodroghözben viszont inkább az S1-S7 változócsoporthoz tagjaival mutatnak szoros összefüggéseket.



(3) Szignifikáns kapcsolatok vannak a veszélyeztetettség (V1) és egyes sérülékenységi indikátorok (Beregben S1, S4; a Bodroghközben S2, S3, S6) között. A veszélyeztetettek gazdasági-társadalmi státusa valamivel rosszabb, nagyobb arányban vannak közöttük kevésbé egészségesek, kevésbé képzettek és inaktívak. Ez arra az összefüggésre utal, hogy az árvízveszélyes helyeken nagyobb arányban élnek társadalmilag hátrányos helyzetű csoportok.

(4) A veszélyeztetettség (V1) mindkét térségben szignifikáns összefüggést mutat a károkat jelző változók (K11-K13, K2) mindegyikével. Egyedüli kivétel a hatások tartama (K2), amellyel a Bodroghközben nem mutat szignifikáns kapcsolatot.

(5) Az (S1-S11) sérülékenységi indikátorok mindegyike szignifikáns összefüggést mutat a károkat jelző változók (K11-K13, K2) valamelyikével (a veszélyeztetettség hatásának kiszűrése mellett is) legalább az egyik térségben.

A szorosan vett sérülékenységi elemzésen túlmenően érdemes még néhány összefüggésre felhívni a figyelmet. Markánsnak tűnik például az az összefüggés, hogy akik a közelmúltban átéltek árvizet, veszélyeztetettebbnek érzik magukat, mint azok, akik ilyet nem éltek át. Akik károkat szenvedtek, azok gyakrabban számolnak be az életstílusukban bekövetkezett pozitív változásokról (pl. nagyobb tudatosság, fokozott felkészülés). Ugyancsak szignifikáns összefüggés (pozitív korreláció) áll fenn az emberek árvízi problémával való megbirkózási képessége és az árvizek hatására az életstílusukban bekövetkezett (pozitív) változások között.

#### *4. Összefoglaló megállapítások, következtetések, javaslatok*

Kutatásunk fő célja az volt, hogy egy árvíz által erősen veszélyeztetett régióban, a Felső-Tisza-vidéken meghatározzuk az árvízi sérülékenység fő társadalmi tényezőit. A kérdőíves vizsgálatok eredményei alapján összefüggéseket találtunk számos feltételezett sérülékenységi változó és a károk között mind a Bodroghközben, mind Beregben. Ez fontos eredmény, mert bár szociodemográfiai szempontból hasonló területekről van szó, árvízi veszélyeztetettség, az árvizekre való felkészültség és a múltbeli tapasztalatok szempontjából meglehetősen eltér egymástól a két régió.

A sérülékenység legfontosabb tényezőinek a következők bizonyultak: egészségi állapot, iskolai végzettség, gazdasági aktivitás, jövedelem, megtakarítások, kölcsönfelvételi lehetőségek, bizalom, és az árvizekre való felkészültség. Érdekes eredmény, hogy mind a megtakarítások, mind a kölcsönfelvételi lehetőségek, mind a bizalom terén fontos szempontnak bizonyult a diverzitás, azaz annál kisebb egy válaszadó sérülékenysége, minél többféle megtakarítási formával, kölcsönfelvételi lehetőséggel, illetve bizalomteli kapcsolattal rendelkezik.

A Felső-Tisza-vidék lakosságának helyzete a sérülékenységi tényezők szempontjából meglehetősen kedvezőtlen. A népességnek csak 40–50 százaléka véli jónak az egészségi állapotát; kevesebb, mint 30 százaléka gazdasági-

lag aktív; kevesebb, mint 30 százaléka számol be 120 ezer forintnál magasabb családi jövedelemről; mindössze 35–45 százalékának vannak megtakarításai; és 35 százaléknál kevesebben kapnának nagyobb összeget kölcsön. A szűkebb közösség tagjaiba és az intézményekbe vetett bizalom szintje meglehetősen alacsony, míg az árvízi felkészültség szintje a közepesnél alig jobb. A vizsgálat alapján körülhatárolhatóak olyan, fokozottan sérülékeny csoportok, amelyek mind egészségi állapotuk, mind gazdasági erejük, mind szociális kapcsolataik szempontjából különösen hátrányos helyzetben vannak. Kutatásunk alapján javaslatot tettünk olyan indikátorokra, amelyek segítségével más régiókban is mérni lehet a lakosság sérülékenységét.

Feltehető a kérdés, hogy segítik-e a fenti vizsgálatok policy szintű javaslatok megfogalmazását? A kutatások alapján például valószínűsíthető, hogy az oktatásra fordítandó közkiadások növelése csökkenti a háztartások jövőbeli sérülékenységét. Úgy tűnik, hogy a társadalmi kohézió megerősítése is igen kedvező hatással járhat ebben a vonatkozásban.

Gazdasági téren az árvízi kitettség csökkentésétől az emberek háztartásszintű közvetlen támogatásáig a kormányzatnak megfelelő pénzeszközök hiányában csak korlátozott lehetőségei vannak. Ugyanakkor nagy lehetőséget jelenthet az önsegélyezés ösztönzése, például készletli hitel bevezetésének támogatása annak érdekében, hogy a kölcsön a szegényebb települések számára is rendelkezésre álljon. Egy másik eszköz lehet köz- és magánbiztosító közösségek alapításának vonzóvá tétele az ingatlantulajdonosok számára.

Végül az árvizekre való felkészültség javításában is jelentős tartalékok vannak. Olyan információk nyújtása, hogy mit kell tenni árvíz esetén, illetve hol lehet pénzügyi támogatást, kölcsönt igényelni, nyilvánvalóan növelik a veszélyeztetett közösségek ellenálló képességét.

## Irodalom

- ALCAMO, J. – MORENO, J. M. – NOVÁKY, B. – BINDI, M. – COROBOV, R. – DEVOY, R. J. N. és tsai. (2007) „Europe. Climate change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.” In: PARRY, M. L. – CANZIANI, O. F. – PALUTIKOF, J. P. – LINDEN, P. J. VAN DER – HANSON, C. E. (szerk.): *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press, 541–580. o.
- BORDEN, K. A. – SCHMIDTLEIN, M. C. – EMRICH, CH. T. – PIEGORSCH, W. W. – CUTTER, S. L. (2007) „Vulnerability of U.S. Cities to Environmental Hazards.” *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, <http://www.bepress.com/jhsem/vol4/iss2/5>.
- CUTTER, S. L. (2005) „The Geography of Social Vulnerability: Race, Class, and Catastrophe”. In: Social Science Research Council: *Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences*, <http://understandingkatrina.ssrc.org/Cutter/>
- FUKUYAMA, F. (2005) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.

- LINNEROOTH-BAYER, J. – MECHLER, R. – PFLUG, G. (2005) „Refocusing Disaster Aid.” *Science*, 309(5737). 1044–1046. o.
- PARRY, M. L. – CANZIANI, O. F. – PALUTIKOF, J. – LINDEN, P. VAN DER – HANSON, C. (szerk.) (2007) *Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PUTNAM, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- TURNER, M. G. – COLLINS, S. – LUGO, A. és tsai. (2003) „Long-term Ecological Research on Disturbance and Ecological Response.” *BioScience*, 53. 46–56. o.
- UNDP-BCPR (2005) United Nations Development Program, Bureau of Crisis Prevention and Recovery: *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*.
- UNU-EHS (2005) United Nations University Institute for Environmental and Human Security: *Vulnerability Assessment in the Context of Disaster-Risk, a Conceptual and Methodological Review*. Bonn, Germany.
- VÁRI, A. – FERENCZ, Z. (2006) Flood Research from a Social Perspective: The Case of the Tisza River in Hungary. In: TCHIGURINSKAIA, I. – NI NI THEIN, K. – HUBERT, P. (eds.): *Frontiers in Flood Research*. IAHS Publication 305. Wallingford, UK: IAHS Press, 155–172. o.

## 6. Melléklet – a Belügyminisztérium Személyügyi Főosztályának Jelentése

(a vörösiszap-katasztrófa helyszínein a védekezésben és kárelhárításban részt vevő, a belügyi szerveknél foglalkoztatott, érintett személyek egészségügyi szűrésének végrehajtásáról)

### Feladatmeghatározás

A Kormány 1222/2010. (XI.4.) Korm. határozatának 2. pontja előírta, hogy az érintett miniszterek intézkedjenek a vörösiszap-katasztrófa helyszínein a védekezésben és kárelhárításban résztvevő állami szerveknél foglalkoztatott, érintett személyek 2011. február 28-ig megvalósuló egészségügyi szűrésének végrehajtására.

### Előzmények, a katasztrófa bekövetkezése

2010. október 4-én 12:25 perckor a MAL Zrt. Ajkai Timföldgyára 10-es zagytározójának északnyugati gátfala (sarka) átszakadt, amelynek következtében mintegy 600 000–700 000 m<sup>3</sup> vörösiszap került ki a környezetbe, és elárasztotta a környéket és a környező településeket.

A kiömlő folyékony iszap körülbelül 10 km<sup>2</sup>-nyi területet öntött el: Kolontár felét, Devecser egyharmadát. A szennyező anyag belekerült a Torna patakba, aminek vizét megpróbálták a környező tározókból hígítani. A szennyezés eljutott a Marcalon keresztül a Rábába, onnan a Mosoni-Dunába és a Dunába.

### Általánosságban a vörösiszapról és annak egészségkárosító hatásairól

A vörösiszap az alumíniumgyártás mellékterméke, amelynek összetétele változó: átlagosan 25-45%-a vas-oxid, de más fém- és egyéb vegyületeket (alumínium-oxidot, titán-dioxidot, szilícium-dioxidot, nátrium-oxidot, kalcium-oxidot, stb.) is tartalmazó, erősen lúgos kémhatású anyag.

A folyékony vörösiszappal való közvetlen érintkezés akut hatása a lúgmarás, amely miatt a bőrön, nyálkahártyán gyulladás lép fel, ez a felszíni szövetek elhalásához, lassan gyógyuló fekély kialakulásához vezet. Lenyelés esetén a nyelőcsőben és a gyomorban hasonló tünetek jelennek meg.

Az iszap kiszáradását követő felporzás miatt a légtérbe jutva, – egyéni védőeszköz hiányában – közvetlenül belélegzésre kerülhet. A szállópor szem-, köthártya-, illetve felső légúti irritációt okozhat. A mikro-szemcséken a lúg bepárolva megmarad, így az emberi szervezetbe bejutva a nedves felületeken újra „aktivizálódhat”, azaz lúgmarásos sérüléseket eredményezhet.

A vörösiszap belélegzett pora károsíthatja a máj- és veseműködést, a belső elválasztású mirigyeket, valamint tüdő- és csontvelő-károsodás is előfordulhat. Ezen túlmenően, mivel olyan, súlyosan egészségkárosító nehézfémeket tartalmazhat, mint az idegméreg ólom, a rákkeltő kadmium, arzén vagy króm, valamint radioaktív anyagok is feldúsulhatnak benne, a vörösiszap krónikus hatásként rosszindulatú daganatos megbetegedést is okozhat.

A vörösiszap okozta krónikus hatások az expozíciót követően hónapokkal vagy évekkel később jelentkezhetnek. Az egészségkárosodás nagymértékben függ az expozíció idejétől és a vörösiszap kémiai összetételétől, de befolyásolja az érintett személy adott egészségi állapota és érzékenysége is.

### **A vörösiszap-katasztrófa helyszínén végzett tevékenységgel kapcsolatos sérülések, illetve megbetegedések alakulása**

A vörösiszap által sújtott területeken az első időszakban szolgálatot teljesítő rendvédelmi állomány egy része a kárhelyen végzett munka során közvetlenül érintkezett a folyékony veszélyes anyaggal, akiknél elsődlegesen a testfelületre, illetve a szembe kerülő lúgos iszap akut károsító hatásával kellett számolni.

Az iszappal érintkező személyek nagyobb részénél nem keletkezett látható sérülés, kisebb részénél a testfelületre került, illetve a szembe fröccsent lúgos kémhatású iszap bőr-, illetve szemsérülést idézett elő. Ennek következtében 8 fő rendőr és 23 fő katasztrófavédelmi állomány sérült, ebből 24 eset 8 napon belül, 7 eset 8 napon túl gyógyuló sérülés volt. Az érintett állomány orvosi ellátását a helyszínen a mentőszolgálat, valamint a területen működő rendőri szerv alapellátó orvosa biztosította. A 8 napon túl gyógyuló sérüléseket szenvedett személyeknél szakorvosi ellátás igénybevétele is szükségessé vált.

A későbbiekben a kárelhárításban résztvevő rendőri állomány közül 15 fő, a katasztrófavédelmi állomány köréből 14 fő vett igénybe orvosi alapellátást a vörösiszap hatásával összefüggő egészségügyi panasz miatt, amelyet a kiszáradt vörösiszap pora által előidézett szem-, illetve légúti irritáció okozott. Az érintettek mintegy fele esetében a járóbeteg szakellátás keretében diagnosztikai (mellkas rtg, légzésfunkciós) vizsgálatra és szakorvosi (szemészeti, tüdőgyógyászati) ellátásra is sor került.

A sérültek, illetve egészségügyi panasszal orvoshoz forduló állományból 46 fő beteg-állományba vételére került sor összesen mintegy 800 napra.

### **A védekezési-, és kárelhárítási munkákban résztvevő belügyi állomány foglalkozás-egészségügyi szűrése érdekében tett intézkedések**

Az országos tisztifőorvos belügyminiszter úrhoz fordult, hogy a vörösiszap által sújtott területről visszaérkező rendvédelmi állomány körében foglalkozás-egészségügyi szűrővizsgálat kerüljön elrendelésre.

Ezt követően az Országos Munkahigiénés és Foglalkozás-egészségügyi Intézet (a továbbiakban: OMFI) összeállított egy szakmai protokollt, amelynek figyelembevételével az alábbi intézkedések történtek:

A vörös-iszapkatasztrófa helyszínén szolgálatot teljesített személyi állomány folyamatosan kitöltötte a „Foglalkozás-egészségügyi (követéses) szűrővizsgálati nyilatkozat”-ot (1. számú melléklet), amely alapján az állomány két csoportba lett besorolva.

Az I. csoportba azon személyek kerültek, akik nem tartottak igényt orvosi-, egészségügyi ellátásra. Ezek a személyek látható sérülést nem szenvedtek, illetve

a helyszínen végzett tevékenység során sem jelentkezett a vörösiszappal összefüggő panasz, ezért nem kívántak igénybe venni további orvosi ellátást, illetve nem kérték szűrővizsgálatok végzését. Ezen személyek nyilatkozata zárt borítékban az egészségügyi törzskönyvben került elhelyezésre.

A II. csoportba azok a személyek kerültek, akik úgy nyilatkoztak, hogy igényt tartanak további orvosi vizsgálatokra. Ezeknek a személyeknek fel kellett kereshetniük az illetékes alapellátó orvosukat, aki kitöltötte a „Foglalkozás-egészségügyi (követéses) szűrővizsgálati lap” (2. számú melléklet) megnevezésű nyomtatványt, amely – a szükséges egészségügyi ellátást követően – a nyilatkozattal összetűzve az érintett egészségügyi törzskönyvében került elhelyezésre. Az alapellátó orvos intézkedett az érintett állomány körében a szükséges, az esetleges panaszok és az egyén egészségi állapota figyelembevételével meghatározott további vizsgálatok elvégzésére. Ezen állomány körében részletes vér-, és vizeletvizsgálat történt, sor került légzésfunkciós és röntgen vizsgálatra, szükség esetén szemészeti, bőrgyógyászati, tüdőgyógyászati, és egyéb szakorvosi vizsgálatra.

Elvégeztük a védekezésben és a kárelhárításban résztvevő személyek felmérését, amely szerint az érintett állomány kárhelyszínen eltöltött szolgálati idő szerinti megoszlása az alábbiak szerint alakult:

	rendőri állomány	katasztrófavédelmi állomány
8-12 óra	51 fő	126 fő
13-96 óra	810 fő	754 fő
97-120 óra	110 fő	51 fő
121-240 óra	187 fő	79 fő
241-360 óra	35 fő	50 fő
361 órán túl	2 fő	108 fő
<i>Összesen</i>	<i>1195 fő</i>	<i>1168 fő</i>
Mindösszesen	2363 fő	

Az érintett állomány kitöltötte a nyilatkozatot, amely szerint a rendőrök közül 38 fő, a katasztrófavédelmi állomány közül 159 fő kérte, hogy kerüljön sor foglalkozás-egészségügyi szűrővizsgálatra, amelyet az illetékes alapellátó orvosok – a fentiek figyelembevételével, a járó-beteg szakellátás szükség szerinti igénybevételével – elvégeztek, és a meghatározottak szerint dokumentáltak.

Ez az intézkedéssorozat azt eredményezte, hogy mindenkiről, aki szolgálateljesítés céljából legalább 8 órát tartózkodott a kárhelyszínen foglalkozás-egészségügyi adatokkal rendelkezünk, amely alapul szolgálhat a későbbiekben esetlegesen kialakuló, foglalkozással összefüggő egészségkárosodás megítéléséhez és jogi minősítéséhez.

Fenti intézkedések közben a fokozott expozíciónak kitett rendőri, illetve katasztrófavédelmi állomány reprezentatív mintacsoportjánál, 30 főnél soron kívül megtörtént a foglalkozás-egészségügyi szűrővizsgálat.



A mintacsoportba olyan személyek kerültek kiválasztásra, akik az iszappal való közvetlen érintkezés miatt látható sérülést szenvedtek, vagy légúti panaszokkal orvoshoz fordultak, illetve hosszú expozíciós idő ellenére panaszmentesek.

A fenti szempontok szerint kiemelt személyeknél az ORFK Humánigazgatási Szolgálat Egészségügyi és Pszichológiai Osztály szakemberei elvégezték a „Foglalkozás-egészségügyi (követéses) szűrővizsgálati lap”-on szereplő általános fizikális vizsgálatokat, EKG készült és vizelet-vizsgálat történt. Mivel a Belügyminisztériumnak nincs saját foglalkozás-egészség-ügyi intézményi háttere (a Teve utcában lévő laboratóriumnak nevezett egység nem rendelkezik megfelelő infrastruktúrával és akkreditációval), emiatt az OMFI által kiadott protokollban lévő laboratóriumi érvizsgálatok elvégzésére a Honvédkórház-Állami Egészségügyi Központ laboratóriuma lett felkérve.

Miközben folytak a mintacsoportba soroltak vizsgálatai, az OMFI főigazgató főorvosa felajánlotta, hogy a kárhelyszínen szolgálatot teljesítő belügyi állományból 30 főnél elvégeznek olyan speciális vér- és vizelet-vizsgálatokat, amelyekkel a vörösiszappból esetlegesen a szervezetbe bekerült, illetve felhalmozódott toxikus és rákkeltő hatású anyagok kimutathatók.

A felajánlást követően újabb mintacsoport került kiválasztásra azok közül, akik a kárhelyszínen hosszú időt töltöttek el, így fokozott expozíciónak voltak kitéve.

A rendőri, illetve katasztrófavédelmi állományból kiválasztott 15-15 főnél az OMFI-ban elvégzett speciális laboratóriumi vizsgálatok a vérben lévő ólom, valamint a vizeletben lévő kobalt-, nikkel-, arzén-, kadmium-, króm-, vanádium kimutatásból álltak.

A sérültek illetve panasszal jelentkezők, a további orvosi vizsgálatot kérők, valamint a két mintacsoportba kiemelték körében végzett vizsgálatok eredményének kiértékelése alapján az alábbiak állapíthatók meg:

- A lúgos kémhatású vörösiszap a közvetlen érintkezés során kezdetben enyhének, 8 napon belül gyógyulónak tűnő marásokot okozott, amelyek a későbbiekben azonban lassan gyógyuló súlyosabb sérülésnek bizonyultak.
- A belélegzett iszap egyeseknél a magas szállópor koncentráció miatt rövid expozíció ellenére, kötőhártya-gyulladást és felső légúti irritációt okozott, de panaszok rövid időn belül (1–2 hét alatt) megszűntek, az érintettek tünetmentessé váltak.
- Bizonyos egyéneknél – a hosszú expozíciós idő ellenére – a vörösiszap semmilyen panaszt, tünetet nem okozott, amely feltehetően az egyéni érzékenység különbözőségének és a megfelelő védőeszközöknek tulajdonítható.
- A vizsgált személyek kis részénél észlelt laboratóriumi (ún. májfunkciós) eltérések nincsenek összefüggésben az elszenvedett expozícióval, azok hátterében egyéb idült betegségek (cukorbetegség, koszvény, elhízás, stb.) volt megállapítható.
- A vizsgálaton résztvevő állomány körében elvégzett laboratóriumi vizsgálatok akut toxikus fémmérgezésre utaló jeleket nem mutattak.

A vörösiszap-katasztrófa helyszínén szolgálatot teljesítő – feltételezhetően fokozott expozíciónak kitett – és/vagy egészségügyi problémával orvosi vizsgálaton részt vett állománytagok esetében – egyéb (pl. a szolgálati tevékenységgel nem összefüggő) egészséget befolyásoló tényezőkre is figyelemmel – további vizsgálatok elvégzése vált szükségessé.

Az esetlegesen kialakuló foglalkozási megbetegedések egyértelmű megítélése céljából, a foglalkozási megbetegedésre vonatkozóan körültekintő bejelentési-, kivizsgálási-, és minősítés-előkészítési munka került elvégzésre.

A fokozott expozíciós esetek és foglalkozási megbetegedések minősítéséhez személyenként összeállításra kerültek a szükséges dokumentációk az alábbiak szerint.

- a 27/1996. (VIII.28.) NM rendelet szerinti „bejelentőlap” egy kitöltött példánya;
- a munkavédelmi kivizsgálásról készült feljegyzés (munkavédelmi szakember által elkészítve);
- az alapellátó orvos foglalkozás-egészségügyi kivizsgálásáról készült feljegyzés, amely tartalmazza az ok-okozati összefüggésre vagy annak kizárására vonatkozó véleményt is, valamint részletes anamnézist – beleértve – az érintett személy életvitel-, és életmódbeli szokásaira vonatkozó adatokat is, mint pl. káros szenvedélyek (dohányzás, alkoholfogyasztás), táplálkozási szokások, rendszeres testmozgás vagy sporttevékenység, egyéb szabadidőben végzett tevékenységek (pl. részfoglalkozás, másodállás megnevezése, stb.).
- az adott munkakörre vonatkozó kockázatértékelés dokumentációját, kiegészítve a vörösiszap-katasztrófa helyszínén fennálló kémiai kockázatokat tartalmazó ún. V-lappal.

A rendőrség és a katasztrófavédelem érintett állománya köréből 6-6 főnél került sor foglalkozási megbetegedés-, vagy fokozott expozíció gyanúja miatti kivizsgálás kezdeményezésére, amelynek során – az elvégzett szűrővizsgálatok, az orvosi vizsgálat, a laboratóriumi eredmények alapján – nem igazolódott fokozott expozíció vagy foglalkozási megbetegedés.

A katasztrófa-elhárításban résztvevő állományból 48 fős ellenőrző csoport felállítására került sor azon személyek köréből, akik a legtöbb időt töltötték szolgálatellátással a káresemények helyszínén, de semmilyen orvosi-, egészségügyi ellátást nem vettek igénybe. A kiválasztott ellenőrző csoport tagjainak egészségi állapotát – a fokozott expozíció lehetősége miatt – az alapellátó orvosok kiemelt figyelemmel kísérik, és amennyiben indokolttá válik, a vörösiszappal összefüggő egészségkárosodás felderítése érdekében elvégztetik a szükséges további vizsgálatokat.

## Összefoglalás

A vörösiszap-katasztrófa helyszínein a védekezésben és kárelhárításban résztvevő, iszappal érintkező belügyi állomány legnagyobb részénél nem keletkezett látható sérülés, kisebb részénél a testfelületre került, illetve a szembe fröccsent

lúgos kémhatású iszap bőr-, illetve szemsérülést idézett elő. Az iszap kiszáradását követően a levegőben szálló por okozott egyeseknél szem-, illetve légzőszervi irritációt. Az érintett állomány alig 2,5 %-ánál következett be sérülés, illetve jelentkezett egészségügyi panasz a katasztrófa helyszínén végzett tevékenységgel összefüggésben, de az orvosi kezelést követően valamennyien meggyógyultak, és panaszmentessé váltak.

Tekintettel arra, hogy a káresemény kialakulásától kezdődően teljes körűen felmérésre került azon állománytagok létszáma, akik szolgálatteljesítés céljából legalább 8 órát tartózkodtak a káresemények helyszínén (összesen 2363 fő), esetükben foglalkozás-egészségügyi alapadatokkal (nyilatkozatokkal és/vagy szűrővizsgálati lapokkal) rendelkezünk, amelyek alapul szolgálhatnak a későbbiek során egy esetlegesen előforduló vagy kialakuló, foglalkozással összefüggőbe hozható egészségkárosodás orvosi megítéléséhez és jogi minősítéséhez.

A vörösiszap-katasztrófa helyszínén szolgálatot teljesítő – feltételezhetően fokozott expozíciónak kitett – és/vagy egészségügyi problémával orvosi vizsgálaton részt vett állománytagok esetében – egyéb egészséget befolyásoló tényezőkre is figyelemmel – követéses foglalkozás-egészségügyi orvosi vizsgálatok elvégzésére is sor került, amelyek azonban egészségkárosodásra utaló tüneteket és elváltozásokat nem tártak fel.

**A rendelkezésre álló egészségügyi adatok-, dokumentációk és vizsgálati eredmények alapján – jelen ismereteink szerint – kijelenthető, hogy a vörösiszap-katasztrófa helyszínein a védekezésben és kárelhárításban részt vevő állomány egyetlen tagja sem szenvedett maradandó egészségkárosodást, fokozott expozíciót vagy foglalkozási megbetegedést.**

A beszáradt vörösiszap felporzása során belélegzett por azonban – a káros anyag összetételének, az expozíció mértékének, az egyén általános egészségi állapotának függvényében – hosszabb idő elteltét követően is károsíthatja a veseműködést, a belső elválasztású mirigyeket, rákos megbetegedést okozhat, illetve a krónikus hatások között máj-, tüdő-, csontvelő-károsodás is előfordulhat. A vörös-iszap okozta krónikus egészségkárosító hatások az expozíciót követően hónapokkal vagy évekkel később is jelentkezhetnek.

Mindezek ismeretében a védekezési és kárelhárítási munkálatokban résztvevő azon személyek esetében, akik legalább 8 óra időtartamot a káresemények helyszínén feladatellátással eltöltöttek, – az ún. éves alkalmassági (szűrő-) vizsgálatok keretében – folyamatos nyomon követés és egészségmonitorozás szükséges az esetlegesen kialakuló krónikus egészségkárosító hatások időben történő felismerése és kivédése, illetve a gyógykezelés mielőbbi megkezdése érdekében.

Budapest, 2011. február „ .”

**Zsinka András**  
főosztályvezető