

Katasztrófavédelem az ombudsmani gyakorlat tükrében

Az ombudsman – aki Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, 2012. január 1-től 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. Mit tapasztalt a katasztrófavédelemben?

1. Bevezetés

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 területnek a szisztematikus áttekintését is.

2. Projektmódszer alkalmazása

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 ombudsman-intézmények 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-től 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 konstruktív, általános összefüggéseket komplexen elemző szemléletre és ilyen megoldási javaslatok kidolgozására, 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.

2008 óta a magyar ombudsmani gyakorlatban az ügynevezett projektmódszer alkalmazása az alapjogvédelem lényeges eszköze lett a proaktív szemlélettel összhangban. A projektmódszer – az egyéni panaszok vizsgálatán túl – különösen hatékony lehet akkor, ha egy kiszolgáltatott, jogérvényesítésre, panaszkodásra képtelen társadalmi csoport alapjogainak

sérelemről 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.

3. A katasztrófavédelmi projekt ismertetése

Az elmúlt tíz évben az ombudsmanok időről időre visszatérően szembesültek a természeti katasztrófák megelőzésével, előrejelzésével, az emberi és anyagi javak mentésével, valamint a károk elhárításával és a következmények felszámolásával kapcsolatos állami - túlnyomó részt hatósági- tevékenység során felmerülő, valamint közszolgáltatói feladatok ellátásával kapcsolatos visszahívásokkal. 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 katasztrófavédelmi helyzetekkel 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 katasztrófavédelmi helyzetek esetén a szakszerű irányítás kérdése; a tűzoltóság irányítása, szervezete, kapcsolata a katasztrófavédelmi szervezettel, polgári védelemmel; az egyes készenléti szolgálatok beavatkozásának időszerűsége, valamint a beavatkozások gyors és szakszerű 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.

4. A katasztrófavédelmi helyzetekkel összefüggő ombudsmani vizsgálatok megállapításai

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az árvizek és a belvizek elleni védekezés kérdésköréből kiindulva vizsgálta először a katasztrófavédelmet alapjogi szempontból, amelynek során megállapította -a vizsgálat idején hatályban lévő joganyagot figyelembe véve- például, hogy a katasztrófavédelmi helyzetek kezelésére vonatkozó, a vizsgálat során hatályos jogi szabályozás felülvizsgálata szorul. Azonban általános jelleggel leszögezhető az ombudsman, hogy a katasztrófavédelmi helyzetek megelőzésére, kezelésére vonatkozó joganyagot lehetőség szerint egységesíteni, egyszerűsíteni és a vonatkozó jogszabályok számát csökkenteni szükséges. Különösen igaz ez a közvetlenül a katasztrófavédelmi helyzetek kezelésére vonatkozó joganyagra. Az összetett szabályozási tárgy miatt a többszintű és több közigazgatási szerv hatáskörét érintő szabályozás nem küszöbölhető ki, azonban lehetőség szerint kerülni kell az ugyanazon tárgykörök párhuzamos szabályozását, az esetlegesen ugyanarra a tárgyra vonatkozó ellentétes vagy eltérő szabályozást különböző jogszabályokban. Az ugyanazon tárgykörre vonatkozó törvényt lehetőség szerint egységes szerkezetbe kell foglalni a végrehajtására szolgáló rendeletekkel.

Az ombudsmani jelentések utaltak arra is, hogy a katasztrófák 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 -az ő 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 készült jelentés kitért a katasztrófahelyzetben történő lakossági tájékoztatás kérdésére is. A tájékoztatás a katasztrófavédelmi szervek számára jogszabályi kötelezettség volt és marad is, ezért azt szakszerűen, a meteorológiai jelentésekkel egyező terminológia alkalmazásával kell a közvélemény felé folytatni. Csak az adott fenyegetés tudatában képes a polgár megfelelő módon a veszélyhelyzetek/katasztrófák megelőzésében, elhárításában együttműködni. Mindehhez megfelelő tájékoztató anyagokra van szükség, amely érthetően nyújt felvilágosítást a lakosság számára. A tájékoztató ugyanakkor a lakosság részéről is elvárható, különösen, ha a közigazgatási szervek részéről az információkat biztosítják, elérhetővé teszik, mint például, amikor a vörösiszap-katasztrófát követően üzemeltetett külön honlap útján, illetve közvetlenül a katasztrófa hatásterületén erre kísérletet tettek.

Korábban – de már a projekt részeként – több felsőzsolcai lakos beadványa nyomán vizsgálta az ombudsman az önkormányzatnak a várost elöntő árvíz elleni védekezéssel, illetőleg az árvízi katasztrófa okozta károk felméréssel és enyhítésével (szivattyúzás, fertőtlenítés, víz- és áramellátás, egészségügyi ellátás, oltások beadása), az adományok kiosztásával, valamint a lakosság tájékoztatásának állítólagos hiányosságaival kapcsolatban megfogalmazott kifogásokat. Ebben az ügyben készült jelentés a katasztrófahelyzetek kezelésével összefüggésben további megállapításokat tett. Ezek egy része egybeesik a korábbiakban ismertetett megállapításokkal, azonban a jelentés utalt arra, hogy a korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai alapján célszerű lenne egy komplex kárenyhítési rendszer kidolgozása, az állami helyreállításra, a károsult lakosság állami megsegítésére vonatkozó alapvető szabályok, alapelvek, eljárási és hatásköri kérdések törvényben való rögzítése.

5. Reagálások a biztosi jelentésekre

Az ombudsmani jelentésekben megfogalmazott ajánlásokat, szakmai álláspontot lényegében elfogadták a jogalkotásért felelős miniszterek. Új katasztrófavédelmi koncepció kidolgozására került sor, ennek keretében az új katasztrófavédelmi törvény szövegszerű változata is elkészült, amelyet elfogadott az Országgyűlés. Az új törvény – a korábbihoz hasonlóan – deklarálja, hogy a katasztrófavédelem nemzeti ügy, s a védekezés egységes irányítása állami feladat. A jogszabály kísérletet is tesz egy egységesebb irányítási rendszer, koncepció kialakítására, bár a természeti és ipari katasztrófák jellege önmagában több közigazgatási szerv fellépését igényli, így talán – az ombudsmani vizsgálati tapasztalatok alapján – az tűnik igen fontos tanulságnak, hogy az adott katasztrófa által érintett speciális szakterületen megfelelő szakértelemmel bíró személy lehetőséggel bírjon a szakmai irányítás megfelelő koordinálására, és a védekezésben részt vevő személyek és testületek között a kommunikáció gyors és hatékony legyen.

6. Összegzés

Az ismertettekből 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 katasztrófavédelmi helyzetek 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 rájuk épülő jogalkalmazói gyakorlatokat a biztos vizsgálatai segítettek feltárni.

Meg kell jegyezni azonban, hogy a biztos jelentésekben és beszámolóiban több alkalommal kezdeményezett egységes keretjogszabály a bekövetkezett katasztrófák árok állami kezelésének, enyhítésének szabályozási alapelveiről még nem született meg, illetve erre vonatkozó állami koncepció jelenleg még nem ismert, bár a jogalkotásban érintett minisztériumok egy ilyen törvény megalkotásának lehetőségét elvileg elfogadták.

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 „vizsgálni” 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.

Végezetül ki kell emelni, hogy a 2011-ben lezajló külön katasztrófavédelmi projekt összehangolt vizsgálatok segítségével -az eddig elért eredményekre építve - egy teljes problématerkép felvázolására tesz kísérletet. A projekt lezárásaként az elért eredmények bemutatására egy 2011 novemberi konferencián került sor az Országgyűlési Biztos Hivatalában.

Farkas Zsuzsanna

az állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársa, SZTE ÁJK Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék megbízott oktatója, PhD hallgató

Juhász Zoltán

állampolgári jogok országgyűlési biztosának munkatársa, ELTE ÁJK Jogszociológia Tanszék megbízott oktatója, PhD hallgató