

SZABÓ MÁTÉ

Ombudsmanok a gáton

2010 júniusában jelentettem be, hogy kiemelten kezelem az árvíz és a belvíz, valamint általánosságban valamennyi rendkívüli katasztrófa helyzet megelőzésével, az ezek elleni állami védekezési feladatokkal, a szervezetrendszer működésével, továbbá a kárrendezéssel, kárenyhítéssel kapcsolatos állampolgári panaszokat. A *kiemelést* a kérdéskör aktualitása mellett *indokolta* az árvíz, a belvíz vagy a rendkívüli csapadékmennyiség, jégeső, orkán kártételeivel érintettek jelentős száma, valamint a kiszolgáltatott 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*¹ hoztam létre, amely felkészült a várhatóan nagy számban érkező állampolgári panaszok gördülékeny kezelésére. A munkacsoport további feladataként jelöltem meg az egyedi beadványok, valamint a korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai alapján egy átfogó problématerkép kidolgozását. A munkacsoport feladata továbbá az is, hogy felmérje, az árvízvédelem területén az utóbbi időben tett, és – bármely okból – nem teljesült ombudsmani ajánlások ügyében szükséges lehet-e hivatalból akár utóvizsgálat elrendelése.

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

A *megelőzés és felkészülés területe* – idetartozik 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 megteremtése. Önálló vizsgálati szempontként szorosan kapcsolódnak a területhez a csapadékvíz-elvezetéssel, csatornázással összefüggő kérdések.

¹ dr. Bene Beáta, dr. Borza Beáta, dr. Juhász Zoltán, dr. Láposy Attila, dr. Seres Péter, dr. Tóth László és dr. Tóth Lívია.

Védekezés és kárelhárítás területe – idetartoznak 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 a védekezésben részt vevők ellátása. Kérdés továbbá a kitelepítés jogi feltételrendszerének szabályozása.

Kárrendezés, segélyezés, támogatás területe – idetartozik 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 összecszerúságát, hanem inkább annak valamely okból történő elmaradását, a kárrendezési rendszert érintő, azt kifogásoló panaszok kerülhetnek középpontba.

A beérkezett panaszok alapján vizsgálatot indítottam a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei *Felsőzsolcán 2010. június elején bekövetkezett árvízi katasztrófa nyomán kialakult helyzet* kapcsán.²

Munkatársaim 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 fontosnak tartottam, hogy néhány nappal a felsőzsolcai szemle után közleményben tájékoztassam 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 nyolcvan százaléka került víz alá, házak százai dőltek össze vagy rongálódtak meg, az anyagi károk becslése jelenleg is tart.

A helyszíni vizsgálat elsődleges megállapításai szerint az önkormányzat a város polgáraival, önkéntesekkel, valamint a Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve irányítja a károk elhárítását, a segélyezést és az újjáépítést és – nem egy esetben – innovatív megoldásokkal (munkacsoportok felállítása, adománykártya-rendszer) igyekszik megoldást találni a problémákra. A vizsgálatot végző munkatársak azt tapasztalták, hogy a körülményekhez képest

² A JB 4452/2010.

terszerően, három elosztóhelyen zajlik az adományok kiosztása, a pénzdadományok egy elkülönített adományszámlára kerültek. A városban az ivóvíz és a közterületek fertőtlenítése, a szúnyogirtás és a védőoltások beadása megtörtént, a kitelepített lakosság jelentős része már visszatérhetett. Az életveszélyessé vált épületek bontása folyamatban van, az önkormányzat – a hosszadalmas, drága engedélyezési eljárás helyett – soron kívül, költségmentesen adja ki a bontási határozatokat, bírságolásra nem került sor.

Az otthonukat vagy értékeiket veszített helyi lakosok azonban érthetően feszültek, ezért a biztos további célzott és gyors kormányzati segítséget lát szükségesnek. Figyelembe véve továbbá a Felsőzsolcát ért katasztrófa nagyságát, érdemes lenne egyedi elbírálásban részesíteni a várost. Megfontolásra ajánlottam, hogy a vis maior alapból a jogszabályok szerint járó támogatási előleg teljes összegét mielőbb bocsássák az önkormányzat rendelkezésére. A helyszínen szerzett és a város vezetőitől kapott információk alapján tovább folytattam a vizsgálatomat, lezárása után részletes és átfogó jelentést adok ki. Emellett az adományok kezelésével kapcsolatos panaszok nyomán más, az árvízzel érintett települések (Edelény, Boldva) esetében is vizsgálatot indítottam.

Panaszbeadványok nyomán a 2010. június elején a Felsőzsolcát és környékét érintő árvíz elleni védekezéssel, valamint a károk rendezésével, az érintett állami és önkormányzati szervek tevékenységével kapcsolatban indítottam komplex és átfogó vizsgálatot. A kialakult helyzetről való tájékozódás érdekében 2010. július 14-én munkatársaim a városban bejelentett helyszíni vizsgálatot tartottak, ennek kapcsán részletes tájékoztatást kértek a polgármestertől, a jegyzőtől. Ez után kerestem meg az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, a környezetügyért felelős államtitkárt, a megyei és a helyi védelmi bizottságot, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert.

A mostani vizsgálat lényegében visszaigazolta és megerősítette a 2010 júniusában kiadott jelentésben tett megállapításokat, így azokat továbbra is fenntartottam. A beérkezett válaszok jellemzően a már elemzett, akut problémák meglétére hívták fel a figyelmet, a szaktárcák azonban jelezték, hogy a joganyag koncepcionális jellegű felülvizsgálata folyamatban van. A megkezesésre 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 számolt be.

A jelentés rögzíti, hogy a vizsgálatnak nem volt célja az estleges személyi felelősségek feltárása és a védekezés során hozott döntések, intézkedések szakszerűségének, hatékonyságának minősítése. 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 erősségű csapadék, a hatalmas víztömeg okozta pusztítást elkerülni, arra teljes mértékben felkészülni az érintett szervezetek 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 Felsőzsolcának nem volt vízkár-elhárítási terve. 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-kár-elhárítási terv megalkotását, és adják meg 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 kezelésekor: a lakosság teljes körű tájékoztatására törekedtek, az adományok kezelése és átadása szakszerűen és hatékonyan zajlott, a szivattyúzás és a járványveszély megelőzése érdekében tett lépések segítették 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 visszásságot okozott volna.

A katasztrófa hatására megsemmisült vagy helyreállíthatatlanná vált ingatlanok újjáépítésének támogatására vonatkozó feltételrendszerrel, a támogatás mértékéről és elosztásáról kormányhatározatban, majd ennek nyomán egy önkormányzati rendeletben döntöttek. A központi költségvetés az árvíz következtében megsemmisült, megsérült ingatlanok újjáépítésében, helyreállításában az alapvető kötelezettségén túlmutató szerepet vállalt Felsőzsolcán.

Mára szükségessé vált, hogy az egyes katasztrófák után ad hoc kiadott kormányhatározatokat 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.

Az árvíz és más katasztrófhelyzetek elleni védekezés, megelőzés és kárrendezés alapjogi szempontból – a 2000 és 2010 közötti ombudsmani gyakorlat³

Az elmúlt évek tapasztalataiból kiindulva nemcsak rövid távon (közvetlen vészhelyzet idején), hanem *hosszú távon is szükség van* az állami intézkedések proaktív, panaszalapú monitorozására, 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 lehetnek a lehető legkisebb mértékűre szorítani egy adott katasztrófhelyzetnek az emberek életére, biztonságára és vagyonára gyakorolt káros következményeit.

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

Adódik 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) bekezdés] kapcsolatos feladatok teljesítését, a *jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye-*

³ A szöveget az éves ombudsmani beszámolók és jelentések alapján Láposy Attila állította össze.

nek [alkotmány 2. § (1) bekezdés] érvényesülését, a *jogorvoslathoz való jog* [alkotmány 57. § (2) bekezdés] garantálását kérték számon. Egyes jelentések az emberi méltósághoz való jogból kiindulva foglalkoznak *az egyenlő bánásmód követelményének* [alkotmány 70/A § (1) bekezdés], illetve a katasztrófa-segélyezés területén *a szociális biztonsághoz való jog* [70/E § (1) és (2) bekezdés] érvényesülésével. A jogbiztonság követelményéből levezethető kiszámíthatóság, a jogi szabályozás áttekinthetőségével, egyértelműségével kapcsolatos anomáliák jelzése és a megoldásukra tett javaslatok más területekkel összehasonlítva is különösen fontosak: egy katasztrófa-helyzetben a szereplők *mindegyikének világosan kell látnia 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 katasztrófa-helyzetek 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.

Megelőzés, a belvíz, csapadékvíz elvezetésével és a csatornázással kapcsolatos ügyek

Az ombudsmanok először egy 2000-ben zárult vizsgálatukban foglalkoztak átfogó módon a települési belvíz-, csapadékvíz-elvezetés mint közfeladat ellátatlanságával.⁴ A jelentés alapján összefoglalóan elmondható, hogy az akkor feltárt országos helyzetet a belterületi vízrendezéshez és vízkárelhárítás-hoz szükséges létesítmények hiánya, valamint a települési vízgazdálkodási közfeladatok nem kellő volumenű, színvonalú ellátása jellemezte.

A panaszosok az ez után következő 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.⁵

⁴ OBH 2852/1999.

⁵ OBH 2528/2000; OBH 3147/2000; OBH 4884/2000; OBH 6064/2000.

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 a saját ingatlanjukon vagy a közterületen, ennek következtében idegen ingatlanon vagy közterületen károk keletkeztek. A szabálytalanságok 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 esőzésekor. Bár az érintett területek nem vagy csak korlátozottan voltak alkalmasak a beépítésre, a települések egyre nagyobb területet minősítenek beépíthetővé.

Súlyos következményekkel járt, hogy a kiirtott növényzet, erdő, gyeperdő helyett a beépített, burkolt felület koncentráltan vezeti a vizet a települések alacsonyabban fekvő területeire. Az újonnan beépített területen azonban nem számolnak azzal a hatással, amelyet a környezet megváltozása a meglévő településrészekre gyakorol. Rendszerint hiányos a települési infrastruktúra is, amelyről az önkormányzatnak kellene gondoskodnia. A jelentés rögzíti, hogy – figyelembe véve a több évtizedes lemaradást, a rendelkezésre álló eszközök korlátozott voltát – a helyzet máról holnapra történő megváltozása nem várható. A szabálytalan építési-bontási tevékenységek a közterületen gyakran a belvíz-, 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, a szabálytalanságokat a jegyzőnek mint az építésügyi, útügyi és vízügyi hatóságnak kellett volna megakadályoznia, és helyreállítatnia az eredeti állapotot. A panaszokat kiváltó helyzetek abból is eredhettek, hogy az önkormányzat a közszolgáltatásról nem kellően gondoskodott, a jegyző gyakran a szabálytalankodás ellen sem lépett fel hatósági hatáskörében.

A jelentés megállapította, hogy a korábbi átfogó vizsgálatokhoz képest a települési belvíz-, csapadékvíz-elvezetés ügyében több év alatt sem történt érdemi változás. Hozzáteszi, hogy a feladat nagyságrendjére tekintettel, a természetben, a kiépítettség mértékében értelemszerűen nem is érhetek volna el számottevő változást. Az OVF 2001-ben kétszer utasította a vízügyi igazgatóságokat, hogy az éves felügyeleti tervek összeállításánál kiemelten kezel-

jék 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 korábban⁶ 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, az elmaradt karbantartások miatt a meglévők állapota romlott. Az építési fegyelem lazulása, az elmaradt hatósági intézkedések következtében több helyen visszafordíthatatlan vagy csak jelentős anyagi ráfordítással visszafordítható műszaki állapotok alakultak ki. A településeken általában a vízkárok elháríthatósága nem megoldott, ennek oka többségében elsődlegesen a pénzhiány, de az eltérő anyagi helyzetű települések sem feltétlenül a 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 arra is felhívta 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 az érintett, kérheti a közigazgatási hivataltól más eljáró hatóság kijelölését (saját munkáltatója kötelezésének ügyében), magántulajdonosokat csapadékvíz-elvezetésre kellene köteleznie, miközben nincs befogadó, 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 felerősíti a rendkívüli, csapadékos időjárás következményeit, árvízi helyzet következik be, a víz kártételei pedig ilyenkor már milliárdosak. A természeti

⁶ OBH 2852/1999.

katasztrófák elmúltával az azt okozó hiányosságokat gyakran nem szüntetik meg. Jellemzőnek mondható, hogy az elkövetett hibákat megismétlik, például ugyanoda építenek, ahol már előtötte a víz a rossz helyre épített házakat. A területet nem vonják ki a beépíthető területek sorából, nem tiltják meg ott az építkezést.

A jelentés megállapítja, hogy ezen a téren mindaddig nem várható javulás, amíg következmények nélkül lehet ezt tenni, illetve a tiltást elmulasztani, és az állam szükséghelyzetben újra és újra helytáll azok megvédésében is, akik ezt a helyzetet újra és újra létrehozzák. Súlyos problémákhoz vezet, hogy az államnak, az önkormányzatoknak a szükséghelyzetben természetesen elsőrendű kötelességük az élet védelme, majd a vagyonbiztonság, a károk enyhítése. Segíteni kell mindenkét, aki hátrányos helyzetbe került – legyen az önkormányzat vagy magánszemély –, azokat is, akik a kötelességüket teljesítették, és azokat is, akik nem. A rendelkezésre álló erőforrások végeessége miatt azonban egyre kisebb lesz az egy károsult településre, épületre, főre jutó összeg. Ennek egyenes következménye, hogy az önhibájukon kívül elháríthatatlan és megelőzhetetlen természeti katasztrófák áldozatává váló 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 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 márciusában jelentésként tárgyalta meg, de – az általános választások közelsége miatt – ezen a téren érdemi döntést már nem tudott hozni.

Az országgyűlési biztos 2002-ben újból megállapította, hogy a belvíz- és csapadékvíz-elvezetés hiányosságai miatt az érintett állampolgároknak felvetődik a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, az egészséghez és az egészséges környezethez való jogaival kapcsolatos visszasságok veszélye. Megszüntetésükhöz azonban továbbra is az állam és az önkormányzatok összehangolt intézkedései szükségesek. Belátható azonban az is, hogy az intézkedéseknek csak egy része olyan, amit az országgyűlési biztos az Obtv. keretei között ajánlhat vagy kezdeményezhet, és azok is függvényei olyan döntéseknek

(például 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 előteremtésére.

A 2002-es vizsgálat tapasztalatai alapján a biztos kezdeményezte a jegyző mint hatóság és a saját önkormányzata mint tulajdonos és közszolgáltató közötti összeférhetlenség rendezését. Megállapította, hogy a vízügyi, építészeti 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 száma. A lefolytatott vizsgálatok során a biztos megállapította, hogy a panaszokat súlyosbítja az egyes területek elmaradt csatornázása, a szabálytalan vízátfolyások okozta állandó rongálás, amelynek felszámolását nehezíti, ha az ügyben érintett hatóságok a határozat meghozatalát is elmulasztják.⁷ A biztos újra és újra szembesült azzal, hogy az önkormányzatok a jelentős forráshiány miatt nem tudnak eleget tenni a belvíz- 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, lehetlenné 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 a belvíz- és csapadékvíz-elvezetéssel összefüggő kötelezettségeinek a szükséges anyagi források hiányában nem tud eleget tenni.

⁷ OBH 1691/2002.

Az árvíz, belvíz és más katasztrófhelyzetek miatt bekövetkezett károk rendezése

Az árvíz, belvíz és más katasztrófhelyzetek (például 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, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvényben szabályozott állami feladatvállalás – mint keretszabály – 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.

A jogalkotási javaslatot „kedvezően fogadták” ugyan, de konkrét eredmény ekkor nem született. A 2001-es 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 nyújtó szabályozás hiányában nincs megoldás a panaszok eredményes orvoslására. Az 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 visszásságra, és a vizsgálatok eredményeit rögzítő jelentéseket megküldték a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek. 2003 elején ennek nyomán a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára azt a választ adta, hogy az állami támogatás igénybevételének kialakítandó szabályai során hasznosítani fogják a jogalkotási javaslatot, mivel a bemutatott esetek megalapozták a jogalkotási kezdeményezést.

Néhány tipikus példa. A szabályozás hiányával kapcsolatban állapított meg visszásságot az országgyűlési biztos a Vámosatya településről érkezett ügyben. Az eset kirívóan súlyos volt, mivel az 50 négyzetméter alapterületű házrész (az ingatlan fele károsodott) 13 millió forintot kitevő állami helyreállítása mellett sem lakható, az építési hatóság ugyanis kivitelezési hibák mi-

att megtiltotta a lakhatást. A panaszos család a csaknem tízmillió forintos jelzálogterhelést sem vitathatja, mert az ilyen jelentős súlyú terhelési bejegyzés nem jogszabály alapján történik, hanem a katasztrófavédelem belső rendelkezése szerint.⁸

A Tarpáról érkezett ügyben a panaszos annak ellenére nem kapott kárenyhítést vagy újjáépítési szolgáltatást, hogy a helyreállítási és újjáépítési tárca-közi bizottság erre írásban is nyilatkozott, amit később visszavont. A panaszos jogorvoslati joga sérült, és a szabályozás hiánya miatt nem volt mód a korábbi ígéret kikényszerítésére, annak ellenére, hogy a megváltoztatott döntés alapjául felhozott hivatkozás megdőlt.⁹

Tarpáról az árvíz-kárral 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.¹⁰

A biztosok szerint általában jót tesz a jogállami jogbiztonság színvonalának az életviszonyok jogi szabályozása. Olyan összetett és sokirányú intézkedéseket igénylő probléma esetén, mint az árvíz-károk elleni védekezés, a jogalkotás nem mindig éri el a célját, ha egyes jogszabályok összehangolatlanul, esetlegesen, valamely részletproblémára reagálva születnek. A beszámoló kiemeli, hogy szükségesnek látszik ezért egy olyan katasztrófavédelmi koncepció kialakítása, amelynek keretében az árvíz-károk is a megfelelő összefüggérendszerbe 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 a 2003-as beszámolójukban is hangsúlyozták, hogy sürgős megoldásra vár az évtizedek óta problémát jelentő ár- és belvíz sújtotta területeken élő természetes személyek lakóingatlanjaiban 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 Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról. A törvény egy olyan, öngondoskodáson alapuló, hosszú távú, előre kiszámítható, állam által garantált kártalanítási konstrukcióban való részvételt ad a veszélyeztetett területeken ingatlantulajdonnal bíró

⁸ OBH 2611/2002.

⁹ OBH 1083/2002.

¹⁰ OBH 5430/2001.

természetes személyeknek, aminek 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, és megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggésben a biztosítótársaságok a húsz-harminc éve fennálló szerződések tömeges felmondásával visszásságot okoztak a nehéz helyzetbe került károsultaknak. A vizsgálat nyomán az illetékes tárcák egyetértettek az ombudsman ama kezdeményezésével, hogy elengedhetetlen egy átfogó katasztrófavédelmi rendszer kidolgozása. A biztosok által felvetett, javasolt magyar nemzeti katasztrófaalap kidolgozása azonban 2003 folyamán nem haladt előre. A Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap az ár- és belvízkárok rendezésére ad megoldást, de ez nem azonos az nemzeti katasztrófaalappal, amely 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 környezetvédelmi és vízügyi miniszter megkérte a biztos véleményét a települések ár- és belvíz-veszélyeztetettségi alapon történő besorolásáról. Ennek kapcsán – nem vitatva a szakmai besorolási szempontokat – az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy általában a területrendezési, védettségekkel összefüggő, illetve kifejezetten az ár- és belvízi ügyekben a jogbiztonságot veszélyezteti, és egyben visszaélésekhez vezethet, hogy nincs meghatározva, vajon hányszor lehet a kártalanítást egy adott ingatlanra igénybe venni.

A kialakított új szabályozás működésének gyakorlati megmértésére első ízben 2004-ben került sor. Két súlyosabb természeti csapás következtében a kormány a károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében kormányrendeletek kiadásával döntött a károk enyhítéséről és a szükséges eljárások lefolytatásáról. A Hernád folyó 2004. július–augusztusi áradása miatt károsodott lakóingatlanok felméréseivel, valamint a tulajdonosok támogatásával kapcsolatban két kormányrendelet jelent meg.¹¹ A 2004 júniusában a rendkívüli időjárás következtében károsodott (jégkár, vihkár) lakóingatlanok tulajdonosainak támogatásáról ugyancsak külön kormányrendelet szólt.¹² A jogszabályok körülhatárolták a kedvezményezettek körét, (életvitelszerűen lakó károsultak lakhatási feltételeinek megteremtésére, ingatlanok helyreállítására, a helyreállíthatat-

¹¹ 243/2004. (VIII. 21.) kormányrendelet; 259/2004. (IX. 16.) kormányrendelet.

¹² 217/2004. (VII. 19.) kormányrendelet.

lan ingatlanok pótlására), és azt, hogy a támogatás vissza nem térítendő, a készpénzfolyósítás miként történik, a jegyző és polgármester feladatát, hatáskörét.

Az iménti kormányrendeletek egy-egy konkrét természeti csapás okozta károk felmérésére és kárenyhítési szabályaira vonatkoztak, de még mindig nem született egy átfogó szabályozás az állam által vállalt kárenyhítési szabályok érvényesítésére. A biztos szerint a vagyonszükségesség döntően önkéntes alapon történő vállalása mellett (lakásbiztosítás, nyaralóbiztosítás, mezőgazdasági biztosításfajták, casco biztosítás, a különböző kötelező biztosítások) éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófakárok, elemi csapások esetére 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 emberéletben és dologi javakban egyaránt súlyos károkat okoztak. A klímaváltozás további nyomós ok, ami 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 tekintettel az országgyűlési biztos továbbra is kiemelt figyelemmel kíséri javaslatának fogadtatását, és szorgalmazza annak mielőbbi megvalósítását.

Az állampolgári jogok biztosának általános helyettese által vizsgált *perkáti eset*¹³ 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 perkáti önkormányzat a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő elbírálásának és a határozat indokolásának elmulasztásával visszásságot okozott. A panaszos család ingatlana az 1999-es belvív- és viharkárok, esőzések következtében lakhatatlanná vált. Ingatlanja után az állam által nyújtott központi kárenyhítésből a család nem részesülhetett. A határozat helyett az ügyben megállapodás született, amely azonban az önkormányzati hatósági ügyben nem pótolja a határozatot. A panaszos házaspár lakhatása egy ideiglenesen bérbe adott lakással és a négyszázezer forint támogatással – az önkormányzat álláspontja szerint – megoldódott, ezt azonban a panaszos házaspár

13 OBH 5041/2003.

pár az eltelt évek ellenére – a tulajdonhoz való joguk védelme és az állami kárenyhítési akarat érvényesülése szempontjából – a mai napig nem tudta elfogadni.

A Fejér Megyei Védelmi Bizottság az önkormányzat részére a községben lévő két elemi károsult (két ingatlan) azonnali elhelyezésére 4270 ezer forintot adott. Az általános helyettes közölte a polgármesterrel, hogy álláspontja szerint ez az a kritikus pont, amelyre a jelentésben is rámutatott, egyúttal kifejezte aggályait a választott megoldás miatt. Az önkormányzat a támogatásból önkormányzati lakást adott, és ezzel a mai napig fennálló szakadatlan panaszáradatot indított el. A panaszos házaspár ingatlanjának építési telke a mély fekvés miatt nehezen vagy egyáltalán nem értékesíthető, így maradt a négyszázezer forintnyi támogatás, amelyből ma építkezés nem kezdhető el, és ingatlan sem vásárolható.

A kezdeményezésre adott önkormányzati választ, intézkedést a biztos általános helyettese nem tudta elfogadni. A család számára ugyanis szinte megoldhatatlan teher volt a jövedelmükhöz képest vállalt kölcsön törlesztése, és a fennmaradó összegből a három iskolás gyermek nevelése, taníttatása, a rezsiz 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 olyan végeláthatatlan helyzetet generált, amely a folyamatos önkormányzati gondoskodás nélkül elképzelhetetlen.

Hosszú levelezés és előkészületek után 2005-ben, három év elteltével kormányhatározat rendelte el a nemzeti katasztrófavédelmi alap létrehozása felteteleinek megvizsgálását.¹⁴ Az alap létrehozását azonban sem a szaktárcák, sem pedig az Országgyűlés szakbizottságai nem támogatták. Maga a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium azzal értett egyet, hogy a problémát a költségvetésből elkülönített alapról kell megoldani.

2006 tavaszán Magyarország folyóin sajnos ismét rendkívüli árvízhelyzet alakult ki, emellett pedig az ország egyes területein az év első hónapjaiban jelentős belvíz keletkezett: az ár- és belvízkárok több mint tízezer lakóingatlant érintettek, ám csak egyharmaduknak volt érvényes biztosítása, 7640 ingatlannak egyáltalán nem. A károk enyhítéséről ismét kormányrendelet rendelkezett.¹⁵ Az ár- és belvív-, valamint csapadékvíz-elvezetés kapcsán 2006 folyamán harminc panaszos fordult a biztoshoz.

¹⁴ 1048/2005. (V. 19.) kormányhatározat 3. pont.

¹⁵ 155/2006. (VII. 26.) kormányrendelet.

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

Az országgyűlési biztos 2006-ban egy árvízkárosult panaszát is vizsgálta: a hatályos kormányrendelet alapján csak úgy kaphat kárenyhítést, hogy ingatlanjára tíz évre szóló jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeznek be. A biztos álláspontja szerint a káresemények kapcsán adódhat olyan eset, amikor egy károsult több millió forint támogatást kaphat. 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 határozottan felvetődik az aránytalanság kérdése.

A biztos rámutatott: a vizsgált ügyekben, különösen az alacsonyabb összegű támogatáshoz kapcsolódó, tíz évre szóló jelzálog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom ingatlan-nyilvántartási bejegyzése esetén nem beszélhetünk differenciálásról, arányosságról és más jelentős védett érdekről. Sokan a számukra aránytalan megterhelés miatt a támogatásról is kénytelenek lemondani. Nagy részük idős ember, akik nem kívánják eddig tehermentes ingatlanjukat 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 okoznak.

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

nül a kormányhoz fordul.¹⁶ A folyamatos szakmai egyeztetés nyomán a 2006-ra vonatkozó zárszámadási törvény rendelkezett a korábban bejegyzett jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom törléséről.

2007-ben a panaszok vizsgálatán túl az országgyűlési biztos kiemelten foglalkozott a 2006. évi, tizenegyezer embert érintő ár- és belvízkárok támogatásával kapcsolatos ajánlásának, intézkedésének a 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 jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. 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.

Védekezés és megelőzés váratlan természeti katasztrófahelyzet esetén

A 2006. augusztus 20-i tűzijáték nézőit szabadban érő vihar következtében több haláleset és mintegy ötszáz embert érintő különböző fokú sérüléssel járó baleset történt. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság gyanúja miatt hivatalból indított vizsgálatot.¹⁷ A biztosok már kezdetben leszögezték, 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 felelőségek feltárása és megállapítása, sem pedig az egyes károsultak alanyijog-sérelmeinek 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 kötött vállalkozási szerződésben

¹⁶ OBH 3943/2006.

¹⁷ OBH 3969/2006.

előírták, hogy a vállalkozó köteles biztonsági és egészségügyi tervet készíteni és a rendezvényen az egészségügyi ellátást és a rendezvény résztvevőinek biztonságát megszervezni és garantálni. Érdemi biztonsági terv azonban nem készült, mivel csak hét mentőautó készenlében 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 megállapítást 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 helyzettel nem számolt. A polgári célú pirotechnikai tevékenységek felügyeletéről szóló kormányrendelet kimondja, hogy a rendőrség megtiltja az életet, testi épséget, egészséget, illetve a vagyonbiztonságot sértő vagy veszélyeztető pirotechnikai tevékenység megkezdését, folytatását. A pirotechnikai biztonsági szabályzat előírja, hogy erős szélben a pirotechnikai termékek felhasználásának lebonyolítását el kell halasztani, ha már elkezdték, akkor a felelős pirotechnikusnak le kell állítania a működtetést.

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

A vizsgálat során világossá vált, hogy az Országos Meteorológiai Szolgálat 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 azonban elmaradt az annak tudatosulásának ellenőrzése: ezt jogszabály nem is írta elő, így az elmulasztás 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 adnak megfelelő hatáskört neki, miközben a szolgálatnak kizárólagos szakmai háttere van a meteorológiai katasztrófa-helyzetek felismerésére és előrejelzésére.

A biztosok szerint a tömegrendezvények szervezőitől is elvárható, hogy figyelemmel kísérjék a rendezvényt és a résztvevőket veszélyeztethető jelenségeket, azaz tájékozódjanak az időjárási körülményekről. Ez a kötelezettség arra az esetre is kiterjed, ha a kapott tájékoztatás esetleg túl általános, ezért

konkretizálni kell. A részletes tájékozódás alapján megelőző intézkedések tehetők, 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 is veszélyeztető, közeledő meteorológiai katasztrófa-helyzetben ki jogosult és köteles azonnali hatályú megelőző intézkedéseket tenni. Súlyos hiányosság továbbá, hogy a katasztrófavédelmi szervek konkrét felhatalmazás hiányában nem is lettek volna jogosultak a meteorológiai veszély-helyzet késedelmes észlelése után az információ továbbításán túl megelőző intézkedésre, riasztásra vagy a helyszín gyors elhagyására való felhívásra.

A főpolgármestertől kapott válasz és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium jelentése egyaránt kitér arra, hogy a lakosság különböző katasztrófa-helyzetekre történő felkészítése nem elégséges, az emberek alultájékozottak a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges 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 bekövetkezésének jelzése után a lehető leggyorsabban sor kerülhessen az érdemi intézkedések megtételére.

A jelentés kitér arra is, hogy a mentőszolgálat a rendezvényt 12 mentőegységgel biztosította. A tevékenységüket szabályozó rendelet szerint azonban a százezer főt meghaladó rendezvény esetén ötv ezer személyenként további egy-egy rohamkocsi szükséges, ami a becsült másfél millió nézőt tekintve legalább harminc mentőautó kirendelését indokolta volna. A rendezvényen tehát nem volt az előírásnak megfelelő számú mozgóórség. Részben, mert alábecsülték a résztvevők számát, illetve a rendeletben előírt követelmény nem volt betartható. Az irányító csoport a katasztrófa bekövetkezése után nyomban intézkedett, és így negyven betegszállító egység vett részt a sérültek ellátásában. A szaktárca az eset tanulságait értékelve módosította a mozgóórségre vonatkozó szabályokat.

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 megrendelője az őt terhelő alkotmányos életvédelmi kötelezettség teljesítését azonban nem háríthatja el azzal, hogy a résztvevők végzését

– magánjogi szerződések keretében – gazdasági társaságokra bízva. Ennek során megrendelő szerződő félként ugyanis elsőrendű kötelezettsége, hogy az őt terhelő életvédelmi kötelezettségeket érvényesítse a szerződő partner kiválasztása, majd teljesítésének ellenőrzése folyamán. A megrendelőnek kellett volna gondoskodnia a lebonyolításban közreműködő társaságok és az állami szervek közötti folyamatos kapcsolattartásról és együttműködésről is. Mindez eleve feltételezi, hogy a megrendelő csak az érintett állami szervek felettes szerve lehet, mint jelen esetben a Miniszterelnöki Hivatal.

A tűzijáték megkezdése előtt pár perccel már szabad szemmel is látható volt a vihar közeledése. A tűzijáték összehangolásáért és lebonyolításáért felelős kft. ügyvezetője a kormányzati vizsgálat szerint azt nyilatkozta, hogy saját időjárásinformációikon kívül nem kaptak az időjárás-katasztrófára vonatkozó tájékoztatást, figyelmeztetést. A tűzijáték elhalasztását, felfüggesztését senki sem kérte tőlük, illetve ilyen utasítást nem kaptak, pedig a tűzijáték leállítására technikai szempontból bármikor megtörténhetett 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. Ezzel egyidejűleg azonban elmaradt a lakosság felkészítése az esetleges katasztrófákra, holott ezt egyre indokoltabbá tette a terrorizmus veszélyének fokozódása és a rendkívüli időjárás jelenségek bekövetkezének gyakorisága.

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. A város jól látható pontjain elhelyezett viharjelző lámpák kellő időben tájékoztatnák az állampolgárokat a közelgő viharról és egyéb veszélyekről. 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 hazánkban is elérhetők az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, de az nem kapta meg sem az indokolt médiafigyelmet, sem a kellő társadalmi nyilvánosságot.

Az ünnepek megszervezése, ezen belül a szerződés megkötése, ezek tartalmának pontos és részletes meghatározása, illetve mindezek ellenőrzése során a kormány nevében eljáró Miniszterelnöki Hivatal nem teljesítette objektív életvédelmi kötelezettségét. Valamennyi érintett szerv bizonytalan volt

a teendőiben, a döntési jogosultságában, ebből következően a felelősség viselése sem volt egyértelműen tisztázva. A biztosok szerint a jogszabály-módosítások során figyelemmel kell lenni arra, hogy a döntési jogot nem szabad túlságosan alacsony vagy túl magas szinten megállapítani, továbbá hogy a felelősség nem osztható meg.

A milliós tömeggel összefüggő kockázatokat a viharkatasztrófa előtt senki sem vizsgálta, nem készült elemzés, a riasztási láncban szereplő áttételek pedig 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 beavatkozni az augusztus 20-án tragédiával végződő rendezvény menetébe, 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 rendszerre beérkező riasztásnak.

A biztosok mindezek alapján megállapították, hogy az orkán erejű vihar katasztrófális következményeit – a csaknem félezer sérültet és öt 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. Ha azonban a rendelkezésükre álló eszközökkel értesítik a helyszínen tartózkodókat, vagy azok kimenekítése megkezdődött volna, akkor mérsékelhették volna a rendkívül súlyos következményeket.

A tűzijáték lebonyolításában részt vevő szervezetek mulasztásai, működésük összehangolatlansága következtében kialakult helyzet alapjoggal összefüggő visszásságot okozott, ezek jövőbeli megelőzése érdekében felkérték a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, az önkormányzati és területfej-

lesztési minisztert, az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket a feltárt visszasságok orvoslására.

Javasolták az Országos Meteorológiai Szolgálat működésének törvénybe-
li szabályozását, a tudományos kutatások eredményeinek gyakorlati haszno-
sítását, a túlszabályozás megszüntetését, és az augusztus 20-i tűzijáték szük-
ségességének, 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 végrehajtá-
sára. 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 kezdeményezé-
seit. Az Országos Meteorológiai Szolgálat egyetértően támogatta a szolgálat
működésének törvényben történő szabályozására tett biztosi javaslatot. Ezzel
azonban az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság nem értett egyet. A
rendőri szervek továbbra is fenntartották azt az álláspontjukat, hogy a rövid
időre tekintettel mindent megtettek, amire lehetőségük volt. A Miniszterelnö-
ki Hivatalt vezető miniszter jelezte, hogy álláspontja szerint a jelentésben
megfogalmazott észrevételek és a javasolt intézkedések többsége megegye-
zik a kormányzati szervek megállapításaival, a tervezett, részben már megva-
lósult intézkedéseikkel.

A legújabb fejlemények, a 2010-es év átfogó ombudsmani vizsgálatai

Egy még 2009-ben indított átfogó vizsgálat idején tekintetem át az *árterület-
re történő építkezés kérdéskörét* (a hatósági engedélyezés rendszerét), a
*védelmi bizottságok tagjainak, különösen pedig a polgármestereknek a ka-
tasztrófavédelmi feladatok kezeléséhez szükséges felkészítését, képzését*, valamint a
*katasztrófavédelmi feladatokat szabályozó joganyag áttekinthetőségét, egy-
ségességét*, ezzel párhuzamosan a *védekezést esetlegesen indokolatlanul ne-
hezítő, bonyolító jogi akadályokat*.

Bár az eljárás megkezdésére kifejezetten a 2009. évi ár- és belvízhelyzet-
tel kapcsolatos jelzések indítottak, annak során kiemelt figyelmet fordítottam

a 2010 április–májusában lehullott rendkívüli csapadékmennyiség miatt kialakult szélsőséges árvízi helyzet kezelése jogi kereteinek vizsgálatára.

A vizsgálat azonban 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 estleges személyi felelősségek feltárása és megállapítása, vagy az egyes károsultak alanyijog-sérelmeinek és esetleges kártérítési igényeinek elbírálása. Az előbbi munkajogi, utóbbi pedig polgári jogi kérdés, az esetleges efféle jogviták pedig kizárólag bírósági útra tartoznak. Ezzel összhangban tehát az ombudsmani vizsgálat csakis az alkotmányos jogvédelem céljait szolgálja, az alkotmány rendelkezései és azok Alkotmánybíróság általi értelmezése alapján.

A 2010. június 28-án kiadott jelentésem¹⁸ 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.*”¹⁹

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 akadály, 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, tartalmuk 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, amelyet 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 kárté-

¹⁸ AJB 3157/2010.

¹⁹ Papp Antal: A klímaváltozás katasztrófavédelmi feladataival összefüggő gazdaságossági, hatékonysági, műszaki fejlesztési vizsgálatok. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan176.pdf> 1–2. o.

telei 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 területtel nyilvánítás feltételeit. Vizsgálják felül az ártéri ingatlanokra vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezés jogi szabályozását, az eljáró építésügyi és vízügyi hatóságok gyakorlatát és azt, miként 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, 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 vidékfejlesztési minisztert arra is felkértem, fontolja meg egy átfogó, árvíz és belvíz elleni védekezési koncepció kidolgozásának kezdeményezését.

2011-es katasztrófavédelmi projekt

A hatékonyságra, a visszásságok, 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 emberi jogok védelmének érdekében az ombudsmanintézmények egyik sajátossága, hogy a biztosoknak jelentős szabadságuk van saját feladatuk, hatáskörük (így a hatásköri határok) értelmezésében. Az alkotmányos jogok védelmének kiemelkedő jelentőségére tekintettel az ombudsmantörvény viszonylag tág határok között adja meg a hivatali eljárás lehetőségét az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Ez egyben felelősség is, és lehetőség, amellyel a biztosnak élnie kell. Az ombudsmani jogértelmezés ugyanis pótolhatja az – a mai magyar közjogi rendszerből sajnálatos módon hiányzó – alapjogi bírászkodás értelmező funkcióját.

A reagáló (reaktív) jellegű ombudsmani szerep mellett, ahhoz szorosan kapcsolódva – véleményem szerint – szükség van tehát a proaktív szerepfelfogásra. A (pro)aktivitás korántsem példa nélküli: ez részben a korábban már bevált átfogó, hivatalból indított vizsgálatokban ölt testet. 2008 óta az ügynevezett projektmódszer alkalmazása további jelentős lépés volt a proaktív és a

jogon túli eszközöket is mind inkább kiaknázó alapjogvédelem útján. A korábbi ombudsmani gyakorlatra építve 2011 januárjában a katasztrófák elleni védekezést középpontba állító projektet indítottam.

A projektmódszer – az egyéni panaszok vizsgálatán túl – különösen hatékony lehet akkor, ha egy kiszolgáltatott, jogérvényesítésre, panaszkodásra képtelen társadalmi csoport alapjogainak – különösen életének vagy emberi méltóságának – sérelméről van szó, illetve ha az adott területen kirívóan súlyos vagy tömeges jogsérelem tapasztalható.

A másfél évtizedes ombudsmani gyakorlat, valamint az elmúlt év tapasztalatai azonban rávilágítottak arra, hogy szükségessé vált a katasztrófákkal kapcsolatos állami feladatok ellátásának új, komplex szemléletű értékelése, az egyes állami szervek katasztrófavégzőkkel kapcsolatos együttműködésének az egyes alapjogi összefüggéseinek vizsgálata.

A projekt során a következő témaköröket kívánom vizsgálataink középpontjába helyezni:

- a korábbi átfogó ombudsmani vizsgálatok, így a tűzoltóságokkal, rendőrséggel, valamint a 2006. augusztus 20-i tűzijáték idején bekövetkezett katasztrófával összefüggő jelentések utóvizsgálata [ezek elsősorban a korábbi jelentés(ek)ben tett ajánlások gyakorlati megvalósításának számonkérésére összpontosítanak];
- a rendészeti szervek, a Magyar Honvédség, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködése az egyes rendkívüli események alatt, valamint utána;
- a katasztrófavégzők esetén a szakszerű irányítás kérdése (ezt az árvízi helyzetek kapcsán érintőlegesen már vizsgáltam);
- 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 (az ország területének jelentős részén az elvárt tizenöt perc többszöröse alatt érnek ki e szervek, ami jelentősen csökkenti a mentés sikerének esélyét);
- a katasztrófák megelőzését szolgáló hatósági ellenőrzések, a megelőzést szolgáló szabályrendszer (felül)vizsgálata;
- e szempontok megjelenése a kiemelt beruházások (így különösen a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése) tervezése és engedélyezése során.

Tapasztalataink szerint nem vezet eredményre, ha az ombudsman csupán az egyes hatósági (közigazgatási, rendészeti) eljárásokat és intézkedéseket vizs-

gálná, azok során ugyanis az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alapjogi sérelmeknek mindössze egy – feltehetően kisebb – részét tárhatnánk fel. E kérdések pedig különösen az állampolgárok helyzetében a katasztrófa nyomán kialakuló súlyos következmények enyhítésével, valamint felszámolásával függnek össze. Erre figyelemmel szükségesnek tartom a következő témakörök vizsgálatát is:

- a kármentesítés, kártalanítás, kárenyhítés gyakorlata és az ezekkel összefüggő eljárási garanciák;
- a különféle állami, önkormányzati és civilszervezetek szerepe a kártalanítási, kárenyhítési eljárásokban.