

**Szentgáli-Tóth Boldizsár<sup>1</sup>**

Magyar Tudományos Akadémia, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet

**Tóth Manó Gábor<sup>2</sup>**

Cambridgei Egyetem, UK, St. Catharine's College

## **AZ ÁLLAM FELELŐSÉGE A TERMÉSZET ÁLTAL ELŐIDÉZETT KATASZTRÓFÁK IDEJÉN**

### *Nature-Induced Disasters and the Responsibility of the State*

*A legnagyobb méretű katasztrófák idején az érintett állam és nem ritkán a nemzetközi közösség is jogi és erkölcsi kötelességének érzi, hogy segítséget nyújtson az áldozatok kárainak megelőzése, enyhítése, vagy helyreállítása érdekében. Tanulmányunk célja az, hogy feltárjuk, miért kezeljük gyakran másként az állam beavatkozási kötelezettségét eltérő méretű szerencsétlenségek esetén, van-e legitim alapja ennek a különbségételnek, végül felállítható-e egy olyan kritériumrendszer, amely orientációt jelenthet a politikai döntéshozók számára a beavatkozás megfelelő mértékének azonosításához. Számos kísérlet ismert a katasztrófa követő helyreállítási folyamat elméleti kereteinek újragondolására, jelen tanulmány azonban új perspektívákat kíván felvetni ezen a téren.*

### **BEVEZETÉS**

Az elmúlt évszázadokban a technikai fejlődésnek köszönhetően az emberiség ellenőrzése alá vont számos természeti erőforrást, a legpusztítóbb katasztrófákkal szemben azonban ma is tehetetlenek vagyunk. Az árvizek, földrengések, hurrikánok néhány nap alatt egész városokat tehetnek a földdel egyenlővé, miközben az időjárás szeszélye az agrárágazatra épülő gazdaságok életképességét veszélyezteti szüntelenül. Egyes becslések szerint csak az elmúlt évszázad folyamán mintegy 62.000.000 haláleset róható fel a természet okozta katasztrófáknak. Ezzel szemben a kisebb súlyú káreseteket gyakran eltérő módon kezeli a társadalom és a jog egyaránt: például alig remélhető támogatás akkor, ha egy család nem biztosított háza a villámcsapás nyomán a lángok martalékává válik. E különbségétel kapcsán fel kell tennünk a kérdést: milyen körülmények esetén igazolható, vagy várható el jogi illetve erkölcsi értelemben az állami beavatkozás? Írásunk a szakirodalom három rétegén alapul, melyeket ebben a kombinációban igen ritkán alkalmaznak a témába vágó kutatások. Egyrészt a "természet okozta katasztrófa" fogalmát átemeltük a "disaster studies" köréből, mivel nézetünk szerint e megközelítés jobban hangsúlyozza a döntéshozók felelősségét a

---

<sup>1</sup> Szentgáli-Tóth Boldizsár a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontja Jogtudományi Intézetének tudományos segédmunkatársa. Disszertációjában, a sarkalatos (organikus) törvények hazai és nemzetközi vonatkozásait vizsgálja. Email: totboldi@gmail.com

<sup>2</sup> Tóth Manó Gábor 2017 nyarán szerezte meg tudományos fokozatát a Cambridgei-Egyetem St. Catharine's College keretei között. Disszertációjában a múltbeli társadalmi konfliktusok feldolgozásával foglalkozott.

hagyományos “természeti katasztrófa” fogalmához képest.<sup>3</sup> Az olyan jellegű döntések, hogy hol és hogyan építkezünk, meghatározzák, hogy a természeti erők által előidézett mely eseményeket fogja az emberiség katasztrófaként értékelni. Egy árvíz például csak akkor fog katasztrófának minősülni, ha emberi infrastruktúra is az útjába kerül. A természet okozta katasztrófák tehát a véletlenszerű természeti erők épített környezetre gyakorolt pusztító hatását testesítik meg.<sup>4</sup> Tudatosan elutasítjuk azt a metaforát, mely a természetet agresszorként, az emberiséget pedig áldozatként jellemzi, mivel e megközelítés azt sugalja, hogy a természeti erők rosszindulatúan és stratégiai megfontolásokat érvényesítve lépnek fel, az emberiségnek a természet okozta katasztrófákkal kapcsolatban semmilyen felelősége sincsen. Ez utóbbi tétel azért problémás, mert a természeti események által előidézett kárért nem csekély részben azok felelősek, akik veszélyeztetett területen építkeznek, illetve azok a döntéshozók, akik az ilyen tevékenység lehetőségét megteremtik, sőt, akár kifejezetten vonzóvá teszik azt.<sup>5</sup> Ha ebből a szemszögből tekintünk a katasztrófákra, a beavatkozás jogilag és erkölcsileg indokolt megfelelő mértékét az eltérő helyzetekben igen nehéz konkrétan meghatározni. Számos tényezőt kell tekintetbe venni, mint hogy a természet okozta katasztrófák áldozatai általában tudatosan vállalnak kockázatot; gyakran maguk is hozzájárulnak a katasztrófa előidézéséhez; ésszerűen elvárható lett volna-e részükről megelőző intézkedés a katasztrófa előtt; hogyan lehet az áldozatokat leghatékonyabban visszaintegrálni a társadalmi életbe. Annak érdekében, hogy e tényezők politikai döntéshozatalra gyakorolt hatását elemezzük, a szakirodalom két további csoportját dolgoztuk fel: a jogelmélet és a morálfilozófia szempontjait. E két érvrendszer figyelembe vételével egy olyan konstrukciót javasolunk, mely alkalmas lehet arra, hogy orientációt nyújtson a politikai döntéshozók számára az állami beavatkozás jogilag és erkölcsileg indokolt, megfelelő mértékének azonosítására különböző körülmények között.

## 1. A TERMÉSZET OKOZTA KATASZTRÓFÁKKAL SZEMBENI EMBERI ÖNVÉDELEM TÖRTÉNETE

Amikor arra törekszünk, hogy a természet okozta katasztrófákkal szembeni emberi védekezés történetét felvázoljuk, egészen az őskorig kell visszanyúlnunk, amikor állami főhatalom híján a helyi közösségek csak magukra számíthattak ebben a küzdelemben. Kezdetben az emberek képtelenek voltak védművek emelésére a természet erőivel szemben, védekezésük jórészt a katasztrófa által sújtott terület azonnali elhagyásából állt. Ebben a fázisban a természet okozta katasztrófák tudományos háttere még ismeretlen volt. Racionális okok helyett a pusztító katasztrófákat transzcendens erők tevékenységével, mitológiai lények, istenségek ellenséges indulataival magyarázták. A tragédiák megelőzése érdekében az istenek jóindulatát áldozatokkal, szertartásokkal igyekeztek biztosítani. Az első államok megalapítását követően a védelem terhei megoszlottak a helyi közösségek és az állam képviselői között, azonban egészen az ókor végéig a helyi erőfeszítések maradtak meghatározóak. A természet okozta

<sup>3</sup> Christian Pfister: Learning from Nature-Induced Disasters: Theoretical Considerations and Case Studies from Western Europe. In Natural Disasters, Cultural Responses: Case Studies Toward a Global Environmental History (szerk. Christof Mauch and Christian Pfister). Lexington Books, Plymouth 2009. 17-40. o.

<sup>4</sup> Justin Pidot: Deconstructing Disaster. *Brigham Young University Law Review* 2013. 2. sz. 216. o.

<sup>5</sup> Pidot: i.m. 225. o.

katasztrófákat ekkoriban még nem voltak képesek előre jelezni, a veszély szinte teljesen váratlanul tört az emberekre. Ilyen körülmények között a helyi erőfeszítések leginkább az emberi élet és infrastruktúra utólagos mentésére szorítkoztak, míg a központi államnak a helyreállítási időszakban jutott fontosabb szerep. A Római Birodalomban a császár nem egyszer elengedte, vagy mérsékelte azon városok, vagy akár provinciák adóit, melyeket súlyos természet okozta katasztrófák érték. Emellett a császár gyakran pénzügyi és egyéb forrásokkal is hozzájárult a helyreállítás költségeihez.

Az antik időkben a természet okozta katasztrófák következményei súlyosabbak voltak, mint napjainkban. Sem az egyének, sem a hatóságok nem rendelkeztek előkészített tervvel a kárt okozó eseményekre történő hatékony reagálásra, így a poszt-traumatikus problémák (járványok, éhínségek, emberi erőszak elharapózása) szinte elkerülhetetlenek voltak. Az ókor leghíresebb természet okozta katasztrófája a Pompei közeli vulkánkitörés volt Kr. u. 79-ben. A virágzó és gazdag dél-itáliai város néhány óra alatt szinte teljesen megsemmisült a rázúduló forró lávatenger alatt. Ez a tragédia sokkolta az akkori közvéleményt, a mentési és helyreállítási intézkedések kudarca pedig rávilágított: a társadalom nincs megfelelően felkészülve a természet felől jelentkező katasztrófákkal szembeni védekezésre.<sup>6</sup>

Egy másik említésre méltó esemény Antiochia városát sújtotta a középkor legelején. Kr. u. 526. húsvétján rendkívüli erejű földrengés rázta meg az akkori világ egyik legfontosabb gazdasági, kulturális és vallási központját, mely ma Törökországban található, a szíriai határ közelében. A földrengést követően szinte nyomban tűzvész pusztított a városban, majd a túlélőknek a szokatlanul hidegre fordult időjárással is szembe kellett nézniük. Ezek az események erős visszhangot váltottak ki az akkori Közel-Keleten.<sup>7</sup>

A római források számos árvízről számoltak be egyebek mellett a Tiberisz, a Duna, illetve más nagy folyók mentén is.<sup>8</sup> Emellett pusztító ókori árvizek és földrengések soráról tudunk Kínából és Japánból is.<sup>9</sup> A bibliai özönvíz, melynek leírása nem csak a Bibliából, hanem a világ szinte valamennyi ősi mitológiájából ismert, az emberiség történelmének fontos mérföldköve volt, és noha kevés konkrétum áll rendelkezésünkre pontos paramétereinek körülírására, valószínűleg az elmúlt évezredek legpusztítóbb természet előidézte katasztrófájával állunk szemben.<sup>10</sup>

A középkor számottevően átformálta az államok belső tagozódását. Míg a Római Birodalom az erőteljes centralizációra törekedett, a feudalizmus a földesúr szinte korlátlan hatalmára épült.<sup>11</sup> Az ország egységét megtestesítő uralkodó csak igen korlátozott mozgástérrel rendelkezett, főként a külügyek és a hadügyek terén. Ettől eltekintve az ügyek jórésében

<sup>6</sup> E. Zanella et al.: Influences of Urban Fabric on Pyroclastic Density Currents at Pompeii (Italy): Temperature of the Deposits and Hazard Implications. *Journal of Geophysical Research: Solid Earth* 2007. 112. évf. no. B5.

<sup>7</sup> M. R. Sbeinati - R. Darawcheh - M. Mouty: The Historical Earthquakes of Syria: An Analysis of Large and Moderate Earthquakes from 1365 BC To 1900 AD. *Annals of Geophysics* 2005. 48. évf. no. 3. 347-435. o.

<sup>8</sup> Gregory S. Aldrete: *Floods of the Tiber in Ancient Rome*. Johns Hopkins University Press: Baltimore. 2007.

<sup>9</sup> Tatsuo Usami: Historical Earthquakes in Japan. In *International Handbook of Earthquake and Engineering Seismology* (szerk. William H. K. Lee et al.) Academic Press, Amsterdam. 2002. 799-802. o.

<sup>10</sup> Ronald S. Hendel: Of Demigods and the Deluge: Toward an Interpretation of Genesis 6: 1-4. *Journal of Biblical Literature* 1987. 106. évf. no. 1. 13-26. o.

<sup>11</sup> Azar Gat: *War in Human Civilization*. Oxford University Press, Oxford. 2008. 332-343. o.

ténylegesen a feudális földesurak rendelkeztek döntési jogkörrel.<sup>12</sup> Ebből a struktúrából következően természet okozta katasztrófák esetén az uralkodó általában nem volt abban a helyzetben, hogy az áldozatoknak gyors és hatékony segítséget nyújthasson. A megelőzés céljából emelt védművek létesítése, a katasztrófát nyomban követő mentési műveletek megszervezése, valamint a helyreállítás finanszírozása túlnyomórészt a földesúrra maradt.

Mivel a középkori gazdaságok húzóágazata a mezőgazdaság volt, a meghatározó természet okozta katasztrófáknak az árvizeket, viharokat, forgószeleket, villámcsapásokat, illetve szárazságokat tekintették. Természetesen földrengések is előfordultak: az emberiség történelmének feltételezhetően legerősebb földrengésére 1556-ban Kínában került sor.<sup>13</sup> Több százezer ember esett áldozatul a katasztrófának, több, mint egy millió fő szenvedett maradandó sérülést az események következtében: ez a katasztrófa szinte elképzelhetetlen szenvedéseket okozott az akkori kínai lakosságnak. Európában némileg hasonló tapasztalatot jelentett az 1755-ös liszaboni földrengés, melyet egy nagy erejű szökőárhullám is kísért. A természeti erők csapása a portugál főváros mintegy kétharmadát törölte el a föld színéről, a következő években a várost gyakorlatilag újjá kellett építeni. A korabeli európai közvélemény megdöbbenéssel fogadta e híretet, több művészeti alkotás is feldolgozta a kor embere számára szinte felfoghatatlan tragédiát, de reagált az eseményekre az európai filozófiai gondolkodás is. Ennek talán legismertebb példája, hogy Voltaire *Candidj*ának több jelenete is egyértelműen a liszaboni tragikus eseményekre reflektál, sőt Voltaire külön versben is megemlékezett a földrengésről és következményeiről. Rousseau gondolkodását ugyancsak befolyásolták a Liszabonban történtek.<sup>14</sup> Érdeemes megjegyezni, hogy a liszabonival szinte egyidőben regisztrálták a magyar történelem legerősebb földrengését is, Komáromban 1763-ban.<sup>15</sup>

Az árvizek ugyancsak gyakori kockázati tényezőként merültek fel a középkori emberek számára. Az akkori gátak gyakran elégtelennek bizonyultak arra, hogy a veszélyeztetett területek vízzel történő elöntését megakadályozzák. A mitológiai háttér helyett az Isten bűnök miatti haragját jelölték meg általában, mint a természet okozta katasztrófák eredőjét. Az Isten közbeavatkozását azonban ekkoriban már általában az emberek isteni rendet sértő bűnei és hibái miatt kiérdemelt büntetésként értékelték. A katasztrófákért való felelősség tehát megoszlott az Isten és az emberiség között: mivel az Isten akaratának megnyilvánulását az emberek cselekedetei váltották ki a korabeli elképzelések szerint. Ez az elmélet azonban már akkoriban is felvetett egy szinte feloldhatatlan kérdést: hogyan szabhat ki egy a "jót" megtestesítő Isten ilyen méretű és hatású katasztrófákat büntetésként azokra az emberekre, akiket saját képmására teremtett?

---

<sup>12</sup> Bly, M. *James: The Ideal Government and the Mixed Constitution in the Middle Ages*. University Press, Princeton. 2004.

<sup>13</sup> Jian-Jun Hou et al.: Geomorphological Observations of Active Faults in the Epicentral Region of the Huaxian Large Earthquake in 1556 in Shaanxi Province, China. *Journal of Structural Geology* 1998. 20. évf. 5. sz. 549-557. o.

<sup>14</sup> Russell R. *Dynes: The Dialogue Between Voltaire And Rousseau On The Lisbon Earthquake: The Emergence Of A Social Science View*. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 2000. 18. évf. 1. sz. 97-115. o.

<sup>15</sup> <http://www.historia.hu/archivum/1998/9808varga.htm> (2018.04.28.)

A koraközépkortól egészen a XVIII. századig, illetve a felvilágosodás korszakáig a természet okozta katasztrófákkal szembeni védekezés hatékonysága nem javult számottevően. A természet okozta katasztrófák köre jóval tágabb volt, mint napjaink Európájában: a viszonylag gyakori sáskajárások például az éhínség állandó kockázatát hordozták. Az európai történelem egyik legnagyobb sáskajárását 1693-ban jegyezték fel, amikor rovarok milliói vándoroltak a Balkán-félszigetről Magyarországon és Csehországon át Németország felé.<sup>16</sup>

Az elmúlt három évszázad gyökeres változásokat hozott a természeti katasztrófákkal szembeni védekezés terén is. Három jelenséget szükséges ehelyütt kiemelni. Először is, míg az ipari forradalom, valamint a ebből következő technikai fejlődés fokozta az előre nem látható katasztrófák kockázatát, ezzel párhuzamosan a védelmi intézkedések eredményessége is fokozódott.<sup>17</sup> E kétirányú folyamatok háttérében a népsűrűség növekedése, valamint az emberi infrastruktúra részben ezzel összefüggő terjeszkedése áll. A fenyegető vulkánok, a kockázatot jelentő bővízű folyók, valamint a szeizmológiailag aktív területek közelében gyakran nagy városok létesültek, melyekben akár több millió ember is élheti mindennapjait. Jól szemlélteti ezt a változást, hogy a Vezuv kitörésekor Kr. u. 79-ben azt a Pompeit pusztította el, melynek akkor mintegy 20.000 lakosa volt. A még napjainkban is aktív vulkán lábainál ma Nápoly többmillió nagyvárosát találjuk. Egy további tényező, mellyel számolnunk kell az emberi infrastruktúrát fenyegető természeti erők intenzitásának növekedése. Példaként említhető, hogy a folyók vízszintjének általános emelkedésével az árvizek is soha nem látott víztömeget zúdítanak az útjukba eső területekre. Ugyanakkor a technológiai fejlődés több lehetőséget is kínál a természet okozta katasztrófák hatékonyabb megelőzése, illetve a helyreállítási folyamat támogatására. Az építkezések során a korábnál ellenálló anyagok állnak rendelkezésre, az evakuálás pedig gyorsabban megvalósítható szükség esetén, mint korábban. A katasztrófát követően az érintett területek gyorsabban megközelíthetőek, így a humanitárius segítség is hamarabb és jobban eséllyel célba érhet.<sup>18</sup>

A másik két említésre méltó modern tendencia a természet okozta katasztrófák tudományos vizsgálatához köthető. A mitológiai és természetfeletti okok helyett a kutatók megkezdtek a földrengések, árvizek és más pusztító események természettudományos háttérének alapos feltárását. Amennyiben abból indulunk ki, hogy a természeti katasztrófák nem istenségek, mitológiai lények, vagy transzcendens mechanizmusok büntetései, hanem természetes folyamatok kiszámítható és racionális, az emberi viselkedéstől teljesen független következményei, a természet okozta katasztrófákat többé nem tekintjük ellenőrizhetetlen és legyőzhetetlen elemeknek. E paradigma váltásból eredően számos eszközt, mechanizmust és módszert dolgozott ki a tudomány a természet okozta katasztrófák előrejelzésére, a felmerülő károk enyhítésére, noha természetesen közel sem sikerült valamennyi releváns problémát megoldani. Aligha érhető el, hogy az emberi technológia fejlődése képes legyen valamennyi természeti erő és katasztrófa kontrollálására, a társadalomnak azonban

<sup>16</sup> Kiss Andrea: A sáskajárások néhány területi és tájtörténeti vonatkozása a Kárpát-medencében (Some regional and areal consequences of historical locust invasions in the Carpathian Basin). In Fülek György (szerk.). A táj változásai a Kárpát-medencében. Gödöllő 2012. 123-132. o.

<sup>17</sup> Scott Gabriel Knowles - Howard C. Kunreuther: Troubled Waters: The National Flood Insurance Program in Historical Perspective. *Journal of Policy History* 2014. 26. évf. 3. sz. 327-353. o.

<sup>18</sup> Michael K. Lindell: *Disaster Studies* (Sociopedia.isa) 2016.

<http://www.sagepub.net/isa/resources/pdf/disaster%20studies.pdf> (2018.04.28.)

összehasonlíthatatlanul kedvezőbb esélyei vannak arra, mint korábban, hogy megvédje magát a természet okozta katasztrófák következményeitől. E ponton azonban meg kell ismételtén jegyezni, hogy nem szabad az árvizeket, földrengéseket, hurrikánokat az emberiség ellen intézett támadásként kezelni: egyszerűen olyan természetes folyamatokról beszélünk, melyek elkerülhetetlenül hatást gyakorolnak az emberek mindennapjaira, illetve az emberek által létesített infrastruktúrára. Viszonylag részletesen ismerjük a földrengések, árvizek, hurrikánok és más hasonló károsító események természetes kiváltó okait, azonban ma sem mindig jelezhető pontosan előre a katasztrófák bekövetkeztének időpontja.<sup>19</sup>

A XX. század harmadik fontos fejleménye e téren a természet okozta katasztrófákat kísérő jelenségek tudományos vizsgálata: az azonnali emberi reakciók, a katasztrófa feldolgozásához köthető hosszú távú emberi magatartás, valamint a mentális, illetve materiális helyreállítási folyamat. Ezek a kutatások a természet okozta katasztrófák által kiváltott emberi magatartások számos új aspektusát tárták fel, továbbá ajánlások is megfogalmazásra kerültek az ilyen események nem kívánatos következményeinek mérséklése érdekében.<sup>20</sup> Melyek a hatékony megelőző intézkedések? Hogyan kell elkészíteni egy előzetes védekezési tervet katasztrófa helyzet esetére? Mi az állam szerepe a helyreállítási folyamat során? Milyen reakciók feltételezhetőek a túlélők részéről és hogyan kell a társadalom közvetlenül nem érintett rétegeinek megfelelően támogatnia az áldozatokat? A “disaster studies” szakirodalma főként ezekre a kérdésekre fókuszál.

A természet okozta katasztrófákkal kapcsolatos fenti rövid elemzésből arra lehetne következtetni, hogy a modern technikai és tudományos fejlődés eredményeként a természet okozta katasztrófák csekélyebb fenyegetést jelentenek az emberiség számára, mint korábban. Szükséges azonban hozzá tenni, hogy magának a katasztrófának a fogalmát sem definiálta még a tudomány kellő mélységgel.<sup>21</sup> Az állam mindig azokra a csapásokra koncentrált, melyek nagyobb földrajzi területet, vagy számos embert érintettek, illetve amelyek jelentős gazdasági kárt okoztak, vagy nagyobb pusztítást végeztek az épített környezetben. Az olyan egyéni tragédiákat, mint például a tűz, vagy villámcsapás martalékává vált családi hajlék elvesztése azonban sosem kezelték úgy, mint a nagyméretű katasztrófákkal párhuzamba állítható eseményeket, általában egyéni balszerencseként tekintünk az ilyen helyzetekre. Az így felmerült károkat többnyire a tulajdonos kénytelen viselni, ha pedig az érintett vagyontárgyra biztosítást kötöttek, a biztosító köteles kiegyenlíteni a veszteséget. A következő fejezetekben főként erre a problémára koncentrálnak: hol kell meghúznunk a határt a közösségi katasztrófa, illetve az egyéni szerencsétlenség között? Egyáltalán szükség van ilyen határ megállapítására?

## 2. A TERMÉSZET OKOZTA KATASZTRÓFÁKKAL SZEMBENI VÉDEKEZÉS JOGI HÁTTERE

<sup>19</sup> J. H. Sorenson: Hazard Warning Systems: Review of 20 Years of Progress. *Natural Hazards Review* 2000. 1. évf. 2. sz. 119–125. o.

<sup>20</sup> T. Joseph Scanlon: Disaster's Little Known Pioneer: Canada's Samuel Henry Prince. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 1988. 6. évf. 3. sz. 213–232. o.

<sup>21</sup> E. L. Quarantelli (szerk.): What Is a Disaster? A Dozen Perspectives on the Question. Routledge, London. 1998.

Az elemzés következő lépéseként a természet okozta katasztrófákkal szembeni védekezés jogi eszközeit vesszük szemügyre. Mivel a jogállamiság elvét tiszteletben tartó államokban a jogforrások hierarchikus rendszerbe tagozódnak,<sup>22</sup> ez a sajátosság meghatározza a katasztrófákkal szembeni védekezés jogi hátterét is. Mivel az alkotmány áll a jogrendszer csúcán és minden más jogforrás innen nyeri legitimációját,<sup>23</sup> mindig alapvető kérdés: milyen az adott jogrendszerben a katasztrófavédelem alkotmányos háttere? Általánosságban a nemzeti alkotmányok garantálják az állampolgárok személyi biztonságát, továbbá védelemben részesítik a tulajdont, illetve az épített és természetes környezetet is, e védelem és biztonság feltételeinek megteremtése az állam felelősége.<sup>24</sup> Emellett az alkotmányok gyakran kivételes szabályokat írnak elő az olyan rendkívüli helyzetekre, mint a természet okozta katasztrófák jelentkezése. Rendkívüli helyzetekben a kormány, vagy más erre kijelölt szerv jogosult akár a törvényekkel is ellentétes rendeleteket, általánosan kötelező magatartási szabályokat elfogadni, az ilyen intézkedések azonban a rendkívüli helyzet lezárultával automatikusan érvényüket veszítik.<sup>25</sup> Egy további fontos kérdés: korlátozhatóak-e az alapjogok rendkívüli helyzetben akár oly módon és mértékben is, ami az általános szabályok szerint elfogadhatatlan lenne? Hol van a megfelelő egyensúly a jogvédelmi szempontok, valamint a rendkívüli helyzetekben fellépő sajátos szükségszerűségek figyelembe vétele között? Jellemzően a végrehajtó hatalom különleges jogrendben jogosult erőteljes alapjog korlátozásokat bevezetni, az alapjogok lényeges tartalma azonban ilyenkor sem sérülhet. Ezen felül léteznek korlátozhatatlan alapvető jogok is, mint az élethez, vagy az emberi méltósághoz való jog, melyek különleges jogrend idején is teljeskörű védelmet élveznek.<sup>26</sup> Napjainkban az alapvető jogok rendkívüli korlátozásairól zajló szakmai diskurzus elsősorban a háború idején foganatosítható, illetve a terrorizmus elleni küzdelemre hivatkozással életbe léptethető intézkedésekre koncentrál.<sup>27</sup> Az alapvető jogok természet okozta katasztrófákkal összefüggő módosítása azonban hasonló problémákat vet fel: A versengő szempontok ugyanúgy az alapvető jogok védelme, valamint a hatóságok katasztrófákkal összefüggő hatékony fellépéséhez fűződő közérdek.

Az alkotmányos szabályok mellett a katasztrófákkal összefüggő megelőző, mentési és helyreállítási intézkedéseket alsóbb szintű normák is szabályozzák. Az alkotmányban rögzített alapvető elvi tételek gyakorlati végrehajtását törvények és rendeletek részletezik. A törvények rögzítik, mely hatóságok rendelkeznek hatás körrel a katasztrófa eseményekkel összefüggésben; hogyan oszlanak meg a vonatkozó hatáskörök a kompetens hatóságok között; milyen együttműködési kötelezettségek terhelik a védelmi intézkedésekben érintett szereplőket. A törvények körvonalazzák az állami felelősség körét és határait a helyreállítási folyamat tekintetében: rögzíti az elérhető költségvetési forrásokat, illetve azokat a speciális

<sup>22</sup> *Mélanges de Guy Braibant*,: Normes de références du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein. 1996. 323. o.

<sup>23</sup> Tom Ginsburg: *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press, New York 2012. 71-72. o.

<sup>24</sup> Johnny H. Killian - George Costello - Kenneth R. Thomas: *The Constitution of the United States of America: Analysis and Interpretation*. US Government Printing Office, Washington 2004. 53. o.

<sup>25</sup> PI: Franciaország Alkotmányának 16. cikke [1958.10.04], a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvényének 91. cikke [1949.05.23].

<sup>26</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 2. és 3. cikke.

<sup>27</sup> Aharon Barak: *Constitutional rights and their limitations*. Cambridge University Press, Cambridge. 2012. 131-174. o.

kedvezményeket, melyek a katasztrófa sújtotta területeknek nyújthatóak. Utóbbi körben az adókedvezményekről, vagy bizonyos adók teljes elengedéséről, más közterhek, vagy kötelezettségek alóli mentesülésről, illetve az érintett területen működő vállalkozásoknak biztosított pénzügyi többletforrásokról szükséges megemlékezni.<sup>28</sup>

A folyamatos centralizációs tendencia ellenére a helyi önkormányzatok és közösségek szerepe továbbra is meghatározó a katasztrófa helyzetekkel összefüggő nehézségek kezelésében. Az állam meghatározza a folyamat átfogó kereteit és főbb elemeit, továbbá pénzügyi forrásokat nyújt a védművek létesítéséhez, illetve a helyreállítási munkálatokhoz és egyéb rehabilitációs programokhoz. A regionális és helyi önvédelem, továbbá az ad hoc reakciók és szükség esetén az ideiglenes befogadó helyek azonban rendszerint a helyszín közelében szerveződnek. A természet előidézte katasztrófák mindig a helyi közösséget sújtják közvetlenül, nem az állampolgárok teljes közösségét. Az állam egészére nézve az egyes tragédiák okozta kár pusztán statisztikai eszközökkel válik kézzelfoghatóvá: hány személy hűnyt el, vagy sérült meg az események következtében; milyen összegű anyagi kár keletkezett.<sup>29</sup> Ezzel szemben egy jól körülhatárolható kisebb közösség szempontjából ugyanezek a következmények elpusztult otthonokban, elveszített közeli hozzátartozókban, továbbá érzékeny anyagi veszteségekben manifesztálódnak.

A katasztrófákat követő helyreállítás számos összetett tevékenységet feltételez, melyeket a jogi eszközök hatékonyan támogathatnak, a végeredmény azonban végső soron mindig a folyamatot alakító embereken múlik. A jogi normák megkönnyíthetik a védelmi intézkedések foganatosítását, azonban az emberek tudnak egymásnak szükséghelyzetben segítséget nyújtani, szolidaritással fordulni az áldozatok felé, fizikai gátakat emelni, homokzsákokat pakolni, stb.<sup>30</sup> Annak ellenére, hogy a jog rendkívül fontos eszköze a katasztrófavédelemnek, a jogi háttér szerepét nem szabad eltúloznunk és tisztában kell lennünk annak korlátaival.

A katasztrófavédelem kereteit számos nemzetközi szerződés körvonalazza, melyek az állam, valamint a nemzetközi szervezetek szerepét is felvázolják a katasztrófákkal összefüggő intézkedések kapcsán. Természetesen a nemzetközi támogatás nem helyettesíthetik azokat a nemzeti erőfeszítéseket és intézkedéseket, melyek a katasztrófák megelőzését, illetve következményeik enyhítését célozzák. Mégis igazán súlyos természet okozta katasztrófák esetén a szolidaritás általában világméretű, a szimbolikus megnyilvánulások mellett konkrét anyagi támogatást is feltételez. Távoli országok kormányai és nemzetközi szervezetei emberi, pénzügyi és egyéb anyagi erőforrásokat juttatnak el az érintett régióba. Nem ritkán gyógyszerek és más egészségügyi felszerelések érkeznek a rászoruló térségekbe, mivel a katasztrófa sújtotta területek egészségügyi ellátottsága rendszerint messze nem kielégítő.<sup>31</sup> Az ilyen adományok komoly segítséget jelentenek a katasztrófa sújtotta térségeknek,

<sup>28</sup> Tom Wooten: *We Shall Not Be Moved: Rebuilding Home in the Wake of Katrina*. Beacon Press, Boston 2012.

<sup>29</sup> Yang Zhang - Michael K. Lindell - Carla S. Prater: Vulnerability of Community Businesses to Environmental Disasters. *Disasters* 2009. 33. évf. 1. sz. 38-57. o.

<sup>30</sup> E. L. Quarantelli: Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. *Journal of Management Studies* 1998. 25. évf. 4. sz. 373-385. o.

<sup>31</sup> David A McEntire: Local Emergency Management Organizations. In *Handbook of Disaster Research* (szerk. Havidan Rodriguez - Enrico Quarantelli - Russell Dynes) Springer, New York 2007. 175. o.



végeredményben szerepük azonban általában jelentéktelen.<sup>32</sup> Összességében a nemzeti hatóságok joggal számíthatnak nemzetközi szolidaritásra katasztrófa helyzeteket követően, a költségek túlnyomó részét azonban mégis nemzeti, illetve helyi szinten kell előteremteni.<sup>33</sup>

A tágabb katasztrófavédelmi folyamatot tekintve három fázist szükséges határozottan elkülöníteni. Az első szakasz a megelőzésre helyezi a hangsúlyt, a cél a kockázatok megfelelő időben történő azonosítása valamint még a katasztrófát megelőzően hatékony válaszlépések alkalmazása. E fázisban a hangsúly a tudományos kutatásra helyeződik: a szakértők folyamatosan elemzik a természet okozta katasztrófák működési mechanizmusait, illetve regisztrálják azokat a releváns adatokat, melyekből a katasztrófa bekövetkeztenek valószínűségére lehet következtetni. A megelőzés valójában az önvédelem leghatékonyabb formája: amennyiben számítunk a természet okozta katasztrófára, sor kerülhet a veszélyeztetett területek evakuálására, de mindenesetre legalább az emberek biztonságba helyezésére.<sup>34</sup> A mozdíthatatlan emberi infrastruktúra ilyenkor is elpusztul, a teljes kár azonban jóval kisebbmértékű lesz. A természet okozta katasztrófák nyomán fellépő károk tovább csökkenthetők, amennyiben a jogi szabályozás a veszélyeztetett területeken ellenálló infrastruktúra létesítését ösztönzi. Az egyik lehetőség az építőanyagokra vonatkozó szabályozás: ilyenkor bizonyos területeken csak földrengés- illetve árvíz biztos anyagokból lehet építkezni. Ennél drasztikusabb az a módszer, mely az árterületeken kategorikusan megtiltja épületek létesítését.<sup>35</sup>

A katasztrófa bekövetkeztenek pillanatában a fő cél az emberi élet és az infrastruktúra védelme.<sup>36</sup> Ebben a fázisban azonnali hatósági és egyéni beavatkozásokra van szükség: a kizárólagos cél a természeti erővel szembeni önvédelem. A harmadik és leghosszabb elem a katasztrófákat követő helyreállítás. A helyreállítási folyamat négy szintje, illetve funkciója között szükséges különbséget tennünk. Az első és legalapvetőbb feladat a magánházak, középületek, illetve a reintegrációhoz nélkülözhetetlen egyéb infrastruktúrális elemek újbóli felépítése.<sup>37</sup> Ezen első lépések befejezését követően a második szint a társadalmi intézmények és struktúrák újbóli életre keltése. Az iskolákban újjá kell szervezni az oktatást; a hivataloknak ismét intéznie kell az állampolgárok ügyeit; a kórházakban megint fogadni kell a betegeket.<sup>38</sup> Az újjáépítés harmadik fázisa az áldozatok mentális rehabilitációjával foglalkozik. Egy természet okozta katasztrófa mindig traumatikus élményt jelent a túlélők számára, mely igen nehezen feldolgozható. Az emberek többségét családtagok, barátok magánúton is támogatják, így képesek kiküszöbölni a mentális következményeket, a

<sup>32</sup> Carla Prater - Jie-Ying Wu: The Politics of Emergency Response and Recovery: Preliminary Observations on Taiwan's 921 Earthquake. *The Australian Journal of Emergency Management* 2002. 17. évf. 3. sz. 48. o.

<sup>33</sup> Water Environment Federation: Assessment of Reconstruction Costs and Debt Management for Wastewater Utilities Affected by Hurricane Katrina. Alexandria. 2006.

<sup>34</sup> David M. Abramson et al.: Planning for Long-Term Recovery Before Disaster Strikes: Case Studies of 4 US Cities: A Final Project Report. National Center for Disaster Preparedness, New York 2011.

<sup>35</sup> Raymond J. Burby (szerk.): Cooperating with Nature: Confronting Natural Hazards with Land-Use Planning for Sustainable Communities. Joseph Henry Press, Washington DC 1998.

<sup>36</sup> Henry W. III Fischer: Response to Disaster: Fact Versus Fiction and Its Perpetuation University Press of America, Lanham MD 2008.

<sup>37</sup> Robert Bolin: Household and Community Recovery After Earthquakes. University of Colorado, Boulder CO 1994.

<sup>38</sup> Laura K. Siebeneck - Thomas J. Cova: An Assessment of the Return-Entry Process for Hurricane Rita 2005. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 1998. 26. évf. 2. sz.91–111. o.

kedvezőtlenebb helyzetben lévő személyek számára azonban ez az út gyakran nem járható. Számos túlélő pszichológiai és mentális segítségre szorul, ezért folyamatos terápiákra, illetve konzultációkra lehet szükség. Mivel a poszt-traumatikus stressz számos mentális betegség forrása lehet, a pszichés rehabilitáció jelentősége rendkívüli. A helyreállítás negyedik iránya az érintett terület visszakapcsolását célozza az ország gazdasági vérkeringésébe. A katasztrófa nyomán részben, vagy teljesen megsemmisült vállalkozások, illetve más termelési tényezők kapacitása komoly mértékben csökken. Ilyen esetekben általában az állam nyújt segítő kezet a helyi gazdasági szereplőknek: szó lehet pénzügyi többletforrások juttatásáról, vagy adókedvezményekről, az állam ugyanakkor hozzájárulhat új kis- és középvállalkozások létesítéséhez az adott térségben, gyorsítva ezzel a gazdasági mutatók kedvezőbbre fordulását.<sup>39</sup>

A jogi eszközöknek a helyreállítási folyamat valamennyi szakaszában fontos szerep jut. A döntéshozók megkönnyíthetik bizonyos építési engedélyek beszerzését, vagy egyes építési korlátozásokat feloldhatnak.

Speciális szabályok állapíthatóak meg azon személyek vonatkozásában, akiknek oktatásban való részvételét a természet előidézte katasztrófa bizonyos ideig akadályozta, vagy akiknek vállalkozását a tragikus események ellehetetlenítették. A “disaster studies” további fontos kérdése az, hogy hogyan definiálhatjuk a természet előidézte katasztrófa fogalmát.<sup>40</sup> Ez a probléma azért rendkívüli jelentőségű, mivel a nagyobb méretű katasztrófák esetén az államtól is fokozottabb beavatkozás várható. Számos kísérlet történt olyan kritériumrendszerek felállítására, melyek alkalmasak lehetnek a katasztrófavédelmi (megelőzési, mentési, helyreállítási) intézkedések elvárható mértékének beazonosítására.<sup>41</sup> Egy adott esemény minősítése az érintett terület méretétől, az áldozatok számától, a fellépő anyagi kár nagyságától, az utóhatások súlyosságától, valamint a helyreállítás költségeitől függ.<sup>42</sup>

A következőkben részletesen kifejtjük, hogy nézetünk szerint az ilyen kritériumok ésszerű ok nélkül tesznek különbséget a csekélyebb, illetve a pusztítóbb természet okozta katasztrófák áldozatai között. Erősen vitatható, hogy egy 97 km<sup>2</sup>-t érintő és 998 személy halálát okozó károsító esemény nagyobb mértékű szolidaritást, vagy kiterjedtebb állami beavatkozást indokolna, mint egy ennél valamivel nagyobb kaliberű tragédia, mely 1003 ember életét követeli és 105 km<sup>2</sup>-n érezteti hatását. Az államnak lehetősége van ilyen jellegű értékhatárok rögzítésére kötelezettségei racionalizálása érdekében, azonban ezzel indokolatlan különbséget tesz alapvetően hasonló káresemények: elveszített otthonok, halálesetek, illetve megsemmisült vagyontárgyak között. Jogi szempontból gyakorlatilag lehetetlen objektív és általánosan alkalmazható definíciót adni a katasztrófa fogalmának, az ilyen kísérletek mindig

<sup>39</sup> Kathleen J. Tierney: *Businesses and Disasters: Vulnerability, Impact, and Recovery*. In *Handbook of Disaster Research* (szerk. Havidan Rodriguez, Enrico Quarantelli, and Russell Dynes). Springer, New York 2007. 275–296. o.

<sup>40</sup> Ronald W. Perry: *What Is a Disaster?* In *Handbook of Disaster Research* (szerk. Havidan Rodriguez, Enrico Quarantelli, and Russell Dynes). Springer, New York 2007. 1–15. o.

<sup>41</sup> G. A. Kreps: *Sociological Inquiry and Disaster Research*. *Annual Review of Sociology* 1984. 10. sz. 309–330. o.

<sup>42</sup> Committee on Assessing the Costs of Natural Disasters: *The Impacts of Natural Disasters: A Framework for Loss Estimation*. National Academies Press, Washington DC 1999.

csak legfeljebb erősen vitatható eredményekre vezethetnek. A kodifikált definíciók helyett a következő fejezetekben újszerű megközelítést vetünk fel, mely a kvantitatív szempontból eltérő, lényegében viszont azonos természet okozta katasztrófákat és egyéni szerencsétlenségeket ugyanazzal a fogalomkészlettel írja le. Álláspontunk szerint a “disaster studies” terén az új megoldások keresésének egyik legfontosabb eszköze a jogi szabályozás esetleges megváltoztatása. A következő két fejezetben azt vázoljuk, hogyan járulhat hozzá a jogi környezet a katasztrófavédelem néhány kulcsfontosságú elemének újraértelmezéséhez.

### **3. A “TERMÉSZETI KATASZTRÓFA” KONCEPCIÓJÁNAK BÍRÁLATA**

Amint rámutattunk, számos elmélet létezik a katasztrófa fogalmának azonosítására, az ilyen események kategorizálására, a különböző megközelítések közös pontja az, hogy eltérően kezelik a kollektív katasztrófákat és az egyéni szerencsétlenségeket. A kollektív katasztrófa és az egyéni balszerencse közötti határvonalat általában az események mérete jelöli ki, ezt az érintett terület, a közvetlen és közvetett áldozatok köre, a bekövetkezett kár mértéke, továbbá az utóhatások súlya alapján számszerűsíthetjük. A mennyiség szerinti differenciálás első látásra ésszerűnek tűnhet, ha azonban szembesülünk bizonyos határesetekkel, érzékelhetővé válnak az ilyen irányú értelmezés nehézségei. Vegyük egy olyan család példáját, melynek otthonát villámcsapás következtében kitört tűz emésztette el. Amennyiben a tulajdonosok nem kötöttek biztosítást az ingatlanra, bizonyos országokban jelentkezhettek ugyan némi támogatásra, általánosságban azonban nem remélhetnek jelentős segítséget az államtól normális életvitelük helyreállításához. Amennyiben egy hasonló tüzeset négy család lakóhelyét semmisítené meg, a legtöbb esetben továbbra sem merülne fel az állam rendkívüli beavatkozásának igénye. Ha viszont egy egész falu válik a földdel egyenlővé a tragikus eseményeknek felróhatóan, legalábbis a fejlettnek tekinthető országok speciális intézkedéseket léptetnének életbe a helyzet kezelése céljából. De meddig alkalmazhatóak a jogrend általános szabályai és mikortól beszélhetünk “katasztrófáról”, mely alappal veti fel az állam többlet beavatkozásának igényét?

A kollektív és az egyéni elhatárolása a természet előidézte katasztrófák kapcsán nem csupán technikai kérdés. Egyebek mellett e különbségtétel alapvetően meghatározza gondolkodásunkat az állami fellépés szükségességéről és mértékéről.

A természeti erők által előidézett katasztrófákkal összefüggő különböző megközelítések mindegyike egyetért abban, hogy az államnak az áldozatok segítése céljából be kell avatkoznia kollektívnek minősülő katasztrófa esetén, a beavatkozás elvárható konkrét mértéke és formája azonban már vitatott, illetve az egyéni tragédiákkal összefüggő magatartás mikéntje is kérdéses.

Mindez azt jelenti, hogy a kollektív katasztrófák és az egyéni szerencsétlenség közti különbségtétel legalábbis következtelen. Ehelyett amellet érvelünk, hogy nincs tárgyilagos alapja a természeti katasztrófa és az egyéni balszerencse közti önkényes különbségtételnek, a kisebb káreseményeket a természet előidézte katasztrófák egyik aleseteként kell kezelnünk, mellyel kapcsolatban az államnak bizonyos mértékben felelősséget kell vállalnia a bekövetkezett anyagi károkért. E logika mentén a katasztrófa mérete meghatározó szempont az állami beavatkozás megfelelő mértékének azonosításakor, de ez csak egy faktor a sok

közül. Az egyéni, vagy csekély mértékű veszteségek nem esnek kívül a katasztrófa fogalmán, hanem azonos megítélés alá esnek, mint a nagyobb pusztítással járó tragédiák, az értékelés alapját egy egységes és rugalmas kritériumrendszer szolgáltatja.

Nézetünk szerint a katasztrófa mértéke nem befolyásolhatja az ilyen események alapvető minősítését, amennyiben olyan természeti erők által okozott kárról beszélünk, mely az áldozatoknak nem felróhatóan következett be. Rendszerünkben katasztrófa helyzetek idején az állam elsődleges feladata a társadalmi szolidaritás becsatornázása, illetve mederbe terelése. Értelemszerűen az igénybe vehető támogatás szoros összefüggésben van a bekövetkezett kár mértékével, a szolidaritás azonban olyan alapvető társadalmi és jogi érték, mely nem alapulhat pusztán kalkulációkon, vagy csupán mennyiségi megfontolásokon.

Fenti érvek fényében valamennyi természeti erők által előidézett kárt egységes rendszerben kellene kezelni a villámcsapástól a pusztító jégesőig, forgószél, vagy akár földrengésig. Amennyiben a természeti erők egyetlen család otthonát semmisítik meg, az összesített társadalmi kár jóval alacsonyabb mértékű, mint más, nagyobb volumenű katasztrófák esetén. Mégis az adott család szempontjából a szubjektív kár nem különbözik attól, mintha egy kiterjedtebb, kollektív katasztrófáról lenne szó. Ki jogosult arra, hogy különbséget tegyen az egyéni szerencsétlenség nyomán fellépő szubjektív kár, valamint a kollektív katasztrófák pusztításai között? Nézetünk szerint minden ilyen megközelítés mögül hiányzik a meggyőzően alátámasztott támogató érvelés, továbbá jelentős hátrányt okoz e felfogás a kisebb mértékű, elszigetelt katasztrófák áldozatai számára. Még egyszer szükséges hangsúlyozni, hogy nem zárjuk ki a mennyiségi szempontokat az állami beavatkozás megfelelő mértékének kalkulációjából, álláspontunk újszerűségét egy kombinált kritériumrendszer jelenti, melynek szerves részét képezi a mennyiségi tényezők figyelembe vétele. A katasztrófa csekély méretei azonban önmagában egyetlen káreseményt sem rekeszthetnek ki az állami beavatkozás köréből.

#### **4. ÁLLAMI BEAVATKOZÁS A TERMÉSZET OKOZTA KATASZTRÓFÁK KAPCSÁN**

A médiában megjelenő tudósítások szinte kivétel nélkül úgy mutatják be a katasztrófákat, mint olyan pusztító eseményeket, melyek során a természet agresszív erői váratlan csapást mérnek az ártatlan emberekre. Az újságok címlapjain nem ritkán találkozhatunk az emberi infrastruktúrát fenyegető természeti jelenségek képi ábrázolásával, miközben az emberek elkeseredett erőfeszítésekkel törekednek otthonaik és életfeltételeik védelmére. A valóságban azonban a természet sosem visel háborút az emberiség ellen, és valójában csak a legkritikáiban sújtanak természeti jelenségekből eredő katasztrófák olyan területeket, melyek esetében legalább bizonyos mértékű kockázat nem volt objektíve előrelátható. Számos épület, sőt egész városok épültek tudatosan árterületeken, tektonikus törésvonalak mentén, vagy működő vulkánok tövében. Amennyiben a lakosok tudatában vannak, vagy tudatában kellene lenniük az adott területen folytatott tevékenység kockázatainak, joggal vehető fel, hogy felelőséggel is tartoznak a természeti erők által okozott károkért, amennyiben a bizonytalannak látszó katasztrófa ténylegesen bekövetkezik. Ebben a fejezetben egy olyan kritériumrendszert javasolunk, mely alkalmas lehet a felelősség telepítésére és elhatárolására természet előidézte

katasztrófák esetén. Mint azt korábban már kifejtettük, a csekély, illetve nagyobb mértékű katasztrófákat nem kezelhetjük alapvetően eltérő jelenségekként, így az érintettek alacsonyabb számából nem következhet, hogy az állam az egyéni káresemények kapcsán ne lenne érintett. A katasztrófa mérete nem az állami segítség előfeltétele, hanem az állami beavatkozás konkrét mértékét nagyban meghatározó szempont. A kiterjedtebb katasztrófáknak értelem szerűen nagyobb hangsúlyt kell adni, mivel ilyen esetekben az áldozatok könnyebben találhatják magukat fedél, illetve élelem nélkül, mint elszigetelt káresemények kapcsán. Annak meghatározása érdekében, hogy mely katasztrófa minősül “nagyobb”, vagy “kisebnek”, legalább négy tényezőt veendő figyelembe: az érintett személyek száma; a katasztrófa sújtotta terület nagysága; az emberi veszteség, illetve az anyagi károk mértéke.

Szintén fontos megjegyezni, hogy egy katasztrófa “kis”, vagy “nagy” minősítése mindig függ az események tágabb kontextusától is, ezért sem célszerű számszerű határokat felállítani a károsultak számát, vagy az érintett terület nagyságát tekintve. Egy katasztrófa tényleges méreteit a környezet alapvetően befolyásolja. Példának okáért egy nagyvárosban relatíve jelentéktelennek tűnhet, ha egy földcsuszamlás eredményeként öt ház romba dől, ugyanaz azonban egy 10 családot számláló kis faluban már kardinális eseményként értékelhető. Ennek hátterében az az egyszerű megfontolás áll, hogy ugyanaz a tragédia nagyobb befolyást gyakorolt a kis falu életére, mint a nagyvároséra. Következésképpen a katasztrófa szubjektív méretei az érintett emberi infrastruktúrától, valamint az eset egyedi körülményeitől függenek. Ahogy máshol már kifejtettük, kárennyhítési rendszerünk gyakorlatilag valamennyi, természeti erők által előidézett kárra alkalmazható lenne. Természetesen helye lehet egy igen alacsony minimum értékhatár lefektetésének, mivel az államtól nem várható el, hogy olyan csekély súlyú kérdésekkel foglalkozzon, mint egyetlen ablak betörése. Ez a logika a katasztrófavédelem körét a szubjektív egyéni veszteség alapján határozza meg, ebből a szempontból az összesített kár pedig lényegtelen az egyedi eseteket tekintve. Különösen a helyreállítási fázisban szükséges az állami beavatkozást az egyéni igényekhez igazítani. E megközelítés szerint tehát hasonlóan kell értékelni a kollektív katasztrófákat, valamint az egyéni szerencsétlenséget. Ezen a ponton szükséges feltennünk két további kérdést: milyen kritériumokon kell alapulnia az egyes káresemények értékelésének; illetve ki és milyen módon finanszírozza a felmerülő egyéni károkat?

Korábban már említettük, hogy egy teljes kritériumrendszer kidolgozását jelen tanulmány nem tekintheti feladatának, ehhez további kutatásokra lesz szükség. Célunk egy olyan újszerű megközelítés, illetve alternatív logika felvázolása, mely további szakmai párbeszédet generálhat. Elemzésünk első pontja az okozott kár nagysága: szükséges felbecsülni valamennyi egyéni kár helyreállításának költségeit. Példaként említhető, hogy egy szinte teljesen rombadőlt ház felújítása összehasonlíthatatlanul több anyagi erőforrást igényel, mint egy megroncsolódott autó megjavítása. Emellett a károk által közvetlenül érintett magánszemélyek száma szintén meghatározó faktor. Az érintettek anyagi helyzete ugyancsak fontos tényező lehet: a kedvezőtlen finansziális háttérrel rendelkezők sokkal várhatnak több segítséget az államtól, mint a jólszituált családok. Mindezek mellett az áldozatok felelősége ugyancsak említésre méltó. Álláspontunk szerint a döntéshozóknak figyelembe kell venniük az egyéni felelőséget a természet előidézte katasztrófák kapcsán a szükségtelen

kockázatvállalás elkerülésének ösztönzése érdekében. Amennyiben valaki a folyó partján építi fel otthonát, nem várhat ugyanolyan mértékű állami szerepvállalást, mint az, aki valóban objektíve előre nem látható természeti események áldozataivá váltak. Azok, akik fokozottan veszélyeztetett, vagy kockázatosnak számító területen építkeznek, maguk döntöttek úgy, hogy a katasztrófa bekövetkeztének nagyobb esélyével számolnak, mint mások. Az állami beavatkozás mértékének kalkulálása során ezt a tudatos egyéni döntést nem hagyhatjuk figyelmen kívül. Már önmagában ez a logika is hozzájárulhat a természet okozta katasztrófákhoz kapcsolódó károk megelőzéséhez: az emberek nagyobb eséllyel vennék figyelembe az olyan lehetséges, de bizonytalan események esetleges következményeit, mint a természeti erők által előidézett katasztrófák. Elméletünk szerint az államnak segítséget kell nyújtania a természet okozta katasztrófák áldozatainak, nem vállalhat azonban teljeskörű felelősséget hibás egyéni döntésekért.

Hasonlóképpen kell értékelnünk azt is, ha a tragédia bekövetkezése részben, vagy egészben emberi közreműködés eredménye. Ilyenként kell figyelembe vennünk azt is, ha maguk az áldozatok sem teljesítették a károk megelőzésével kapcsolatos kötelezettségeiket: például a katasztrófavédelmi tervek hiányoznak, vagy tartalmuk nem kellően kidolgozott. Az ilyen mulasztások nem zárják ki teljesen az áldozatokat az állami támogatás köréből, e magatartás mégis részét kell, hogy képezze a helyzet teljeskörű elemzésének. A gondolkodás egy további iránya az, hogy maguk az áldozatok mennyire képesek veszteségeiket saját erőből helyreállítani. Számos olyan helyzetet említhetünk, amikor a helyi szintű egyéni, illetve kollektív erőfeszítések képesek voltak a károk jó részének felszámolására. Gyakorlati példaként felvethető, hogy egy multimilliomos, aki kárát minden nehézség nélkül, akár életvitele szinte változatlan fenntartása mellett is képes elviselni, kevésbé számíthat az állam közbeavatkozására.

A természet előidézte katasztrófákból eredő károk jelentős része a kísérő jelenségekből ered: ezek közé sorolható a rendkívüli víz- levegő- vagy talajszennyezés; járványok jelentkezése; élelmiszer- illetve lakáshiány; elégtelen egészségügyi ellátás. Ezek a közvetett következmények az emberek jóval tágabb körét érintik, mint maga a szűk értelemben vett katasztrófa, így a tragédia összesített következményei új megvilágításba kerülnek. Fentiek tükrében az állami beavatkozás mértékének kiszámításakor a katasztrófa közvetett hatásaira is tekintettel kell lennünk.

Tisztában vagyunk azzal, hogy sosem lehet minden szempontból abszolút és objektív kritériumrendszert kidolgozni, mivel számos érték kerülhet szóba az állami beavatkozás mértékének kalkulációja kapcsán. A világ azonban folyamatosan változik, és új megoldásokat követel a katasztrófavédelem területén is, mivel a nagyobb népsűrűség következtében a pusztító események egyre több ember életét, illetve az emberi infrastruktúra egyre szélesebb körét befolyásolják.<sup>43</sup> Meggyőződésünk, hogy szükséges jogilag szabályozni, hogy természet előidézte katasztrófák esetén az áldozatok pontosan milyen feltételek teljesülése esetén jogosultak károsultként állami támogatásra, illetve hogyan kell az állami segítség mértékét kiszámítani. Joggal tehető fel azonban az ésszerű kérdés: hogyan lehetne finanszírozni ezt a

<sup>43</sup> William R. *Freudenburg* - Robert *Gramling* - Shirley *Laska* et al.: *Catastrophe in the Making: The Engineering of Katrina and the Disasters of Tomorrow*. Island Press, Washington DC 2009.

viszonylag nagylelkű állami szerepvállalást? E nehézség áthidalására a társadalombiztosítás modelljének alkalmazását javasoljuk. E koncepció szerint mindenki köteles lenne havi szinten egy csekélyebb összeggel hozzájárulni a katasztrófavédelmi biztosítás finanszírozásához, cserébe a biztosítottak a minimális értékhatárt elérő káruk megtérítésére számíthatnának minden természet előidézte katasztrófát követően. Természetesen az új közteherrel járó pénzügyi kiadás nem róhat szükségtelen és aránytalan kötelezettséget a biztosított közösségben résztvevő természetes- és jogi személyekre: az egyes hozzájárulások összegét alacsonyan kell megállapítani, számos kis befizetés azonban összességében jelentős pénzügyi háttérrel fog eredményezni a katasztrófát követő helyreállítás számára. A katasztrófavédelmi biztosítás körét ésszerűen szűken kell megvonni, megőrizve ezzel a jogintézmény rendkívüli karakterét, így elkerülve azt is, hogy az új típusú állami szerepvállalás túlságosan nagy pénzügyi többlet terhet rójon az államra. Egyrészt a katasztrófa biztosítási alapból csak azokat a károkat lehetne megtéríteni, melyek elérik legalább a törvényben meghatározott minimális értékhatárt. Másrészt a katasztrófavédelmi biztosítás modellje csak a természet előidézte katasztrófák vonatkozásában lenne alkalmazható. A mesterséges folyamatokra visszavezethető tragédiák háttérben mindig meghúzódik az emberi tényező felelősége, ezt pedig számításba kell venni a helyreállítás költségeinek allokálása során is. Amennyiben a katasztrófát szándékos, vagy gondatlan emberi tevékenység idézte elő, a tragédiát okozóknak kell a felmerült károkat megtérítenie. Ezzel szemben a természet erőit nem értékelhetjük rosszindulatú, vagy ellenérdekű felekként, mivel az ilyen tényezőknek egyáltalán nem célja az emberi élet, illetve infrastruktúra károsítása. Következésképpen a károk viselése nem terhelhető magánfelekre, az áldozatok támogatására kollektív, osztársadalmi eszközöket kell biztosítani. Annak ellenére, hogy jelenleg is rendszerint számos állami és civil forrás nyílik meg katasztrófák idején az áldozatok megsegítésére, az igénybe vehető pénzügyi, illetve egyéb források összege sosem látható előre, mivel a szerepvállalás mértéke kizárólag a támogatásra képes és hajlandó adományozóktól függ. Ezen ad hoc, illetve esetorientált megközelítés helyett rendszerünk egységes keretet kínál valamennyi természeti erő által okozott káresemény kezelésére, ami növelné a kiszámíthatóságot minden érintett számára. Mivel a társadalom bármely tagját sújthatják természet előidézte katasztrófák, mindannyian a rendszer potenciális haszonélvezőivé válhatnánk. A katasztrófavédelmi alap tehát az egész társadalom érdekeit szolgálná, ezért is lenne elvárható, hogy minden biztosított hozzájáruljon a pénzügyi eszköz fedezetének megteremtéséhez. Hangsúlyozni kell, hogy a katasztrófavédelmi biztosítás rendszere nem váltaná ki a társadalmi szolidaritás, nemzetközi segélyezés és ad hoc támogatás már meglévő formáit és struktúráit.

Javaslatunkat összefoglalva egy olyan koncepciót vetünk fel, mely újszerű válaszokat kínál a világ jelentős részét és emberek millióit érintő természet előidézte katasztrófákból eredő kihívások kezelésére. E megközelítés a társadalombiztosítás logikáján alapulna és megkönnyítené a katasztrófákat követő helyreállításra szánt pénzügyi források megfelelő elosztását. A vázolt rendszer számos részlete még tisztázásra szorul, alapvető logikánk mégis új távlatokat nyithat a természet okozta katasztrófákat követő helyreállítás kereteinek további kutatásához.

## **KÖVETKEZTETÉSEK, ZÁRÓ GONDOLATOK**

Jelen tanulmányunkban alternatív megoldásokat javasoltunk a katasztrófákat követő helyreállítás költségeinek fedezésére az egyéni szerencsétlenségektől a kiterjedt természet okozta tragédiáig. A katasztrófákkal szembeni védekezés történelmi háttérének felelevenítésével a terület hagyományos megközelítéseit és a kitapintható hosszútávú tendenciákat kívántuk tömören összegezni. A jog általánosságban, de a katasztrófavédelem terén is az innováció, az újszerű megoldások keresésének egyik fő társadalmi eszköze, ezért is szenteltünk külön fejezetet a jogi környezet részletezésének. Végezetül a társadalombiztosítás mintájára új modellt javasolunk a természet okozta katasztrófákat követő helyreállítás költségeinek fedezésére. Kifogásoljuk azokat a megközelítéseket, melyek pusztán mennyiségi szempontok alapján differenciálnak. Ehelyett olyan kritériumrendszert alkotunk, mely alkalmazható lehet valamennyi károsító természeti eseményre, az egyéni balesetektől a legpusztítóbb tragédiáig. Jelen tanulmányunk, illetve a katasztrófavédelmi alap koncepciója a természet okozta katasztrófákra fókuszál, rendszerünk bizonyos elemei azonban alkalmazhatóak lehetnek az emberi tevékenység által kiváltott károsító eseményekre is. Az érvelés mégis nagyban különböző, amennyiben a kár egyértelműen emberi közrehatásnak tudható be, mert ilyenkor az emberi felelőséget is tekintetbe kell vennünk. Mégis amikor az elpusztult infrastruktúrát újjá kell építeni, nem tehetünk különbséget természet- illetve ember okozta katasztrófák között, csupán károkról lehet szó, melyet minél hamarabb a lehetséges mértékben helyre kell állítani.

Hasonlóképpen kisebb különbségek lehetnek a természet okozta katasztrófák főbb típusai, így a földrengések, árvizek, vulkánkitörések között, ezen eltérések vizsgálata azonban elsősorban nem a jogtudomány feladata. Az embereknek sokféle védművet kell emelniük a katasztrófákhoz kötődő kár megelőzése érdekében, illetve értelem szerűen a tudományos háttér is eltérő. Mégis pusztán jogi szempontból a struktúra változatlan marad: a jog mindig egyaránt támogatja a megelőzést, a mentési műveleteket, illetve a helyreállítás összetett folyamatát. A jogi megközelítés, illetve a társadalombiztosítás modellje fontos eszközök lehetnek a katasztrófavédelmi folyamatok alkalmazkodásában az új kihívásokhoz, végsősoron azonban valamennyi védelmi intézkedés eredményessége a résztvevő embereken múlik. Természetesen a megfelelő jogi és pénzügyi háttér elengedhetetlen a sikeres fellépéshez, az emberi közreműködést azonban semmi sem helyettesítheti.

Koncepciónk újraértelmezi az állam szerepét különösen a helyreállítási szakasz kapcsán, ami részben pénzügyi támogatást, részben kedvező jogi szabályozást, végezetül a közösségi szolidaritás megnyilvánulásainak koordinálását jelenti. A korábitól eltérő módon javasoljuk megosztani a kárt az áldozatok, illetve a társadalom többi tagja között, továbbá alternatív kezelési módot javasolunk a természet okozta erővel összefüggő egyéni balesetek kapcsán. Egy további következtetésünk az ellenséges természeti erők metaforájának határozott visszautasítása. A természeti erőkhöz köthető katasztrófák nem magyarázhatóak a környezeti tényezők rosszindulatával, pusztán arról van szó, hogy a tudományosan alátámasztható folyamatokból következően felszabadult pusztító erő útjába esik az emberi infrastruktúra. Ha ezt figyelembe vesszük, általánosságban megállapítható, hogy ember és természet jelenleginél harmonikusabb együttműködése megváltoztathatná a természet okozta



katasztrófákkal kapcsolatos társadalmi felfogást. A környezetünk iránti nagyobb empátiával és tisztelettel hatékonyabban lennének megelőzhetőek, illetve lekövethetőek a természeti erőknek betudható pusztító jelenségek.

A “disaster studies” mint az akadémiai kutatás egyik ága kulcsszerepet tölt be a katasztrófavédelem mindinkább hatékony modelljeinek kidolgozásában, jelen tanulmányunk szerény hozzájárulás ezekhez az erőfeszítésekhez. Jelen keretek között csak főbb vonalaiban írhattuk körül megközelítésünk sarokköveit, számos részletkérdés azonban még tisztázásra vár. Javaslataink a katasztrófavédelmi rendszer továbbfejlesztésének egyik lehetséges irányát vázolták fel, léteznek azonban más alternatív paradigmák is. Végezetül még egyszer szükséges hangsúlyozni, hogy célunk nem abszolút és kizárólagos válaszok megfogalmazása volt a “disaster studies” főbb aktuális kérdéseire, hanem új perspektívák kibontására, valamint további párbeszéd ösztönzésére törekedtünk ezen a területen. Meggyőződésünk, hogy a tanulmányunkban vizsgált kérdések megnyugtató rendezése csak kiterjedt és alapos szakmai párbeszéd útján remélhető, bízunk abban, hogy ehhez némileg hozzá tudunk járulni jelen írásunkkal.