

A TERMÉSZETI CSAPÁSOKAT KÖVETŐ HELYREÁLLÍTÁS RENDÉSZETI ASPEKTUSAI

1. Bevezetés

A történelem során számos feljegyzés maradt ránk, melyben az embert cselekvésében a természet többleterejével szembeni kihívások elé állította. Az emberiség törekszik a veszélyes természeti folyamatoktól való védelemre, a sebezhetőség elkerülésére, amely a fejlődési folyamat során egyre bonyolultabb technológiai megoldásokkal próbált biztonságos, épített környezetet kialakítani.

A tudomány véleménye ma még megoszlik arról, hogy napjaink szélsőséges időjárási jelenségei még az átlagos ingadozások körébe tartoznak, avagy már érzékelhető jelei a Föld globális klímaváltozásának. Ettől függetlenül, amint arra a Magyar Tudományos Akadémia égisze alatt szervezett nagyszabású VAHAVA projekt tanulmányai felhívták a figyelmet, a természeti csapások, veszélyhelyzetek megelőzésében, elhárításában felelősséggel bíró szervezeteknek időben fel kell készülniük a ma még rendkívülinek nevezhető időjárási körülmények kialakulására.¹

Az elmúlt több mint tíz év óta folyamatosan ismétlődő természeti csapások – elsősorban ár- és belvizek, szélviharok, heves esőzések – következtében Magyarországon több tízezer család otthona semmisült meg, vagy károsodott.² A lakhatás elemi feltételeinek megteremtése – visszaállítása – gyakran meghaladta az érintettek lehetőségeit. A természeti csapások következményeinek felszámolására sem Magyarország Kormányának, sem az Európai Uniónak nincs jogszabályon, vagy szerződésen alapuló kötelezettsége. Ennek ellenére az érintett lakosság létszáma, a károk mértéke, az érintett térség gazdasági, foglalkoztatási, szociális helyzete alapján a Kormány önként vállalt kötelezettségként dönthet úgy, hogy költségvetési támogatást nyújt a kialakult károk enyhítéséhez.³

Magyarország természeti, azon belül hidrológiai eredetű elsődleges veszélyeztető hatásai a többletvizekből származó károsodások. A károk helyreállításának alapvető célja a mindennapi élet normalizálása, legalább a katasztrófa bekövetkezése előtti állapotok elérése. Önkormányzati tulajdonú építményekben bekövetkezett károk helyreállításának célja az önkormányzatiság alapelvéből következik, a kötelező önkormányzati feladatok újra ellátására való képesség elérése. A magántulajdonú lakóingatlanokban bekövetkezett károk helyreállításának célja pedig az arra rászoruló, károsult személyek elemi lakhatási feltételeinek biztosítása. Az eddigi kárenyhítési gyakorlatokat figyelembe véve a magánszemélyek esetében, a tulajdoni viszonyok vonatkozásában a lakóingatlanok

1 Simon Ildikó – Korzári László: A globális klímaváltozással összefüggő katasztrófavédelmi szabályozási, vezetésirányítási szervezési kérdések vizsgálata. Forrás: <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan170.pdf> (Letöltés ideje: 2015.07.31.)

2 Muhoray Árpád: A katasztrófavédelem aktuális feladatai Hadtudomány (online) 2012. 1-16 o. Forrás: http://mhht.eu/2012/2012_elektronikus/2012_e_Muhoray_Arpád.pdf (Letöltés ideje: 2015.07.31.)

3 234/2011. (11.10.) kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzákapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

minősített, a káresemény idején életvitelszerűen ott lakó károsult elemi lakhatási feltételeinek biztosítása maradt a támogatás fő célja, azonban elemezve az eddigi kárenyhítésre vonatkozó döntéseket, más tulajdonban lévő ingatlanok is a támogatás jogosultjaivá válhattak a meghatározott vagy vállalt feltételek szerint. Nem támogathatóak továbbra sem a nem lakás céljára szolgáló építmények, a lakáscélú, de egyéb tulajdonban lévő építmények, a bérlakásként hasznosított ingatlanok, a lakhatáshoz nem szükséges helyiségek helyreállítása, illetve a magántulajdonban lévő, de nem életvitelszerűen lakott ingatlanok.

2. A rendvédelmi szervek katasztrófavédelmi feladatai

A katasztrófavédelem a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.⁴

Ez a tevékenységi rendszer nem nélkülözheti az arra rendelt szervek, - prioritásként az egyes rendvédelmi szervek és a védelmi igazgatás szereplőinek - összehangolt közös munkáját. Az egyes rendvédelmi szervek katasztrófavédelmi feladatait tekintve, a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendeletben, valamint a Szervezési és Működési Szabályzataikban foglaltak szerint végzik tevékenységüket. Ezeknek a tevékenységeknek a legfontosabb kritériuma, hogy a katasztrófavédelem valamennyi időszakában – így a megelőzés, elhárítás és helyreállítás időszakaiban – strukturáltan jelentkeznek. A helyreállítás rendészeti aspektusai elsődlegesen a hivatásos katasztrófavédelmi szerv rendészeti és vezetői funkcióin keresztül jelenik meg. A vezetési funkciókon belül a döntés előkészítés, a döntési változatok kialakítása rendkívül összetett és bonyolult tevékenység.⁵

A helyreállítás intervalluma az elhárítás periódusával párhuzamosan kezdődő, majd az azt követő, végrehajtásra kerülő olyan intézkedések és tevékenységek időszaka, amely magában foglalja a katasztrófa vagy a rendkívüli esemény bekövetkezése előtti eredeti állapot elérését, annak megközelítését, esetleg egy magasabb szintű, új beruházások érdekében végrehajtandó feladatokat.

3. A kárenyhítés szervezetrendszerének irányítása

A kárenyhítések irányítási szintjeit tekintve egyrészt központi szervezésben, másrészt az önkormányzatok támogatásában, harmadrészt az önkormányzatok útján megvalósuló támogatások típusai szerint lehet megkülönböztetni. Az irányítás típusának megválasztása alapvetően függhet az élet- és vagyonbiztonságban keletkezett kártól, illetve annak mértékétől, továbbá a bekövetkezett káresemény típusától, intenzitásától, a károsodott terület nagyságától, az érintett károsultak számától, a rendelkezésre álló és

⁴ Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. NKE Budapest, 2013. 93.o.

⁵ Kovács Gábor: Pályakezdő Tisztek Kézikönyve. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. NKE Nonprofit Kft. Budapest, 2013. 47-49.o

igénybe vehető erők és eszközök arányától, illetve attól, hogy a következmények elhárítása (helyreállítás) érdekében a kormányzati intézkedés szükségessé vált.

4. Károk bejelentése

A károk bejelentésének határidejére vonatkozó kizárólagos kormányzati döntéssel indulhat a károk felmérése, becslése. A károk megbecslését megelőzi a károsult által tett kárbejelentés. A polgármester a kárbejelentés módját és határidejét a helyben szokásos módon hirdeti ki. A bejelentett károkról a jegyzőnek nyilvántartást kell vezetnie, amelyről a kárbejelentési határidőt követően összesítést készít, melyet az illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóságra küld meg a kárbejelentő adatlapok példányával együtt. Egyúttal kezdeményezheti a Védelmi Bizottság Elnökénél helyi újjáépítési biztos kinevezését a kárfelmérő munkacsoport(ok) koordinálása, valamint a további helyreállítási és újjáépítési feladatok végzése céljából. Szakmai ellenőrzésnél a bejelentéseket a már rendelkezésre álló káradatokkal, a felderített katasztrófa által érintett területtel szükséges és indokolt összevetni. A kárterület meghatározását a légi felderítőeszközök alkalmazása segítheti.⁶

5. A károk becslése

A kárfelmérési munkát a vis maior támogatás felhasználásának részletes szabályairól szóló jogszabály szerinti kárbecslő munkacsoport azonos szakmai szempontok figyelembevételével, egységesen végzi.

A kárfelmérési tevékenység megkezdését megelőzően a munkacsoport tagjai részére a megyei-, fővárosi védelmi bizottság elnöke a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének közreműködésével felkészítést szervez a kárfelmérés irányelveiről, módszeréről, a legfontosabb építőipari normákról, a helyi sajátosságokról. A károk felméréséről kárfelmérő adatlapot kell kitölteni három példányban és a keletkezett károkat fényképeken is rögzíteni kell. A kárfelmérő adatlap tartalma egyéb dokumentumokkal (tulajdoni lap, szerződés, alaprajz, korábbi értékbecslés, szakértő, tanú, jegyzőkönyv, fotó, videó, nyilatkozat a biztosítottságról stb.) is alátámasztható.

A kár jellegétől függően kell meghatározni a keletkezett károkból eredő további feladatokat (talajmechanikai elemzések, másodlagos, járulékos károk köre, statikai vizsgálatok). Az értékbecslés a területileg illetékes illetékhivatal által rendelkezésre bocsátott m²/forint ár alapján számított összeg. A károk felmérését a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve felügyelheti és ellenőrizheti. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság a megye településeiről beérkezett kár-, illetve helyreállítási, újjáépítési, vásárlási költségbecslési adatait összesíti és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve útján felterjeszti a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek. Ennek ismeretében a Kormány dönt a kárenyhítés módjáról és mértékéről, valamint rendelkezik a kárfelmérés költségei megtérítésének lehetőségéről. A miniszter a Kormány döntése és a kárfelmérési adatok alapján meghatározza az egyes települések támogatási keretösszegét.

⁶ Restás Ágoston: Az UAV katonai alkalmazásának transzfere a polgári alkalmazás felé: Katasztrófavédelmi alkalmazások. Repüléstudományi Közlemények 2013/2 626-635.o.

6. Támogatások megkötése

A kárenyhítési támogatás a károsult által történő kárbejelentés és annak elbírálása, valamint a támogatási megállapodás alapján folyósítható. A megállapodást – a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározott rászorultsági szempontokat is figyelembe véve – a helyi önkormányzat köti meg. A megállapodásnak tartalmaznia kell többek között a kárenyhítés módját, mértékét, a támogatás összegét, az első- és másodfokú építésügyi hatóság, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi- és helyi szerve ellenőrzési jogosultságának kikötését, a felhasználás célját, az elszámolási kötelezettséget valamint a jelzálogjogra, illetve az elidegenítési és terhelési tilalomra vonatkozó rendelkezéseket.

7. Építésre vonatkozó egyéb sajátosságok

A vonatkozó szabályozás kitér arra, hogy nem engedélyezhető megsemmisült épület újjáépítése olyan helyen, ahol a természeti-, vagy civilizációs katasztrófa bekövetkeztének lehetősége fokozottan fennáll. Újjáépítés csak a településrendezési terv alapján elfogadott vagy előzetesen kijelölt területen történhet. A kihirdetett veszélyhelyzet folytán bekövetkezett építménykárok helyreállításával összefüggő kivételes építésügyi szabályok alkalmazása az épített környezetben változást, a megelőzésnek pedig alapot jelent.

8. A károk digitális rögzítése

Ahhoz, hogy a Kormány a lakóingatlanokban keletkezett károk enyhítésének céljából a szükséges pénzüsszeget elkülönítse, szükség van a helyreállítás várható költségeinek felmérésére. A döntés-előkészítési folyamat elengedhetetlen része a kárfelmérés, illetve kárbecslés. Jelenleg még nem áll rendelkezésre olyan elektronikus felület, amely alkalmas lenne a papíralapú ügyintézés kiváltására és amelynek alkalmazása felgyorsíthatná és hatékonyabbá tenné a károsultak által benyújtandó kárbejelentő adatlapok, illetve a kárfelmérést végzők által kiöltendő kárfelmérő adatlapok feldolgozását. Felismerve a fent említett hiányosságot, Egységes Digitális Jelölőrendszer (EDJ) néven a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézetében kialakításra került egy olyan adatrögzítő és adatfeldolgozó számítógépes alkalmazás, amely felgyorsíthatja és megkönnyítheti a kárbejelentéssel és a kárfelméréssel összefüggő ügymenetet. Ennek során megoldást biztosít egy olyan nagy kiterjedésű, tömegeket érintő katasztrófa bekövetkezése esetén, ahol a Kormány egyedi döntése alapján eseti támogatást nyújtott a károsult magántulajdonban lévő lakóingatlanok kárenyhítésében. Az ok, amiért a döntés-előkészítési folyamat túlzottan időigényes abban keresendő, hogy az adminisztráció során a kárbejelentésnél és a kárfelmérésnél felvett adatok papíralapon kerülnek dokumentálásra.

A gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve levezethető, hogyha x számú károsodott lakóingatlan esetében, y számú kárfelmérő, ha átlagosan z károsodott lakóingatlan kárfelmérését képes elvégezni egy nap alatt, akkor $x / (y * z) = q$ napot fog igénybe venni a kárfelmérés teljes folyamata. Az y és z változókat egy zárt intervallumban szerepeltetve kifejezhetjük azt, hogy a kárfelmérésben résztvevők száma és teljesítőképessége véges. Ebből következően a károsodott lakóingatlanok számának növekedésével q időtényező is növekedni fog. A q időtényező csökkenését eredményezheti,

ha sikerül z (napi teljesítőképesség) változót megnövelnünk azáltal, hogy fokozzuk a kárfelmérés hatékonyságát. Ezt úgy érhetjük el, hogy bevezetjük a speciálisan, a kárfelmérés háttértámogatására kialakított számítógépes programot az EDJ-t. A rendszer lehetővé teszi azt, hogy: a kárbejelentés felvételét végző személyek és a kárfelmérő munkacsoportok tagjai a szükséges adatokat azonnal egy központi adatbázisba rögzítsék; az adatok feldolgozása és kiértékelése azonnal megtörténjen; a kárfelmérés folyamatában résztvevők, - a szervezeti szintek és a végzett tevékenységek függvényében - azonnal a számukra legrelevánsabb információkhoz jussanak. A program fejlesztésének fő szempontja: az egységes formában történő megjelenítés a különböző személyi számítógépeken és akár mobiltelefonokon; az országos szintű hozzáférhetőség; a folyamatos rendelkezésre állás; a személyes adatok biztonságos kezelése, tárolása; a belépési jogosultsággal rendelkezők körének meghatározása; továbbá a programműveletek társítása a különböző jogosultsági szintekhez.

8.1. Felhasználói környezet

Általánosságban elmondható, hogy az Interneten továbbított adatok megjelenítésének legkézenfekvőbb eszközei a böngészőprogramok. A rajtuk keresztül megjelenített képi világ, a böngészőprogram típusától függetlenül közel azonos lesz, ezzel hozzájuttatva a felhasználókat ahhoz a felülethez, amely az egységes formában történő megjelenítést és az adatbevitelt szolgálja. Az egységesség annak köszönhető, hogy mindegyik fajta böngészőprogram ugyanazt a leíró nyelvet, a HTML-t – HyperText Markup Language – használja, így azok ugyanarra a parancsra mind egyformán reagálnak. Használatuk lehetővé teszi továbbá, hogy a Digitális Jelölőrendszer kezelőfelülete bárhol elérhetővé váljon felhasználója számára.

8.2. Szerveroldali követelmények

Az adattárolást fizikailag egy olyan számítógépen kell megvalósítani, amely képes a nap 24 órájában az ország bármely részén a felhasználókat kiszolgálni, a személyes adatokat pedig az illetéktelenektől elzárva, biztonságosan tárolni. Legyen oly módon hozzáférhető, hogy gyorsan és rugalmasan lehessen reagálni a megnövekedett adatmennyiség okán felmerülő szabad tárolókapacitás csökkenésre. Rendelkezzen olyan gyors számítási sebességgel, amely elegendő ahhoz, hogy a nagyobb mennyiségű adathalmazokat is fennakadás nélkül feldolgozza. Ilyen tulajdonságokkal a webszerverek rendelkeznek.

8.3. Webtárhely szolgáltatás

Webtárhely bérlésénél és a szerver kiválasztásánál a Linux, Apache, PHP, MySQL programok, azaz a LAMP alkalmazhatóságát, az adatbiztonságot és a szükséges tárolókapacitás-nagyságát kell figyelembe venni.

Az EDJ webszerverre történő telepítése és a valós helyzetben történő alkalmazása előtt ki kell számítanunk a gördülékeny használatához szükséges várható tárolókapacitás igényt. Erre azért van szükség, mert egy nagy kiterjedésű, tömegeket érintő esemény bekövetkeztekor sok ezer lakóház válhat érintetté a kárfelmérés során, mely lakóingatlanokról fényképeket is készítenie kell a kárfelmérést végzőnek.

8.4. Adatbiztonság

Több webtárhely szolgáltatást kínáló cég általános szerződési feltételeinek megfelelően elmondható, hogy a szolgáltató éves szinten 99%-os időbeli rendelkezésre állást és hozzáférhetőséget biztosít a webszerverein futtatott programokhoz; valós idejű, napi szintű adatmentést végez akár több napra visszamenőleg is. A szolgáltató a tudomására jutott személyes adatokat bizalmasan kezeli, azok megismerését az érintett előzetes hozzájárulása nélkül más személy számára, - a külön jogszabályokban meghatározott kivételekkel - nem teszi lehetővé. A szolgáltató hálózatának igénybevételével továbbított közlések tartalmát kizárólag a szolgáltatás teljesítéséhez szükséges mértékben ismerheti meg. A szolgáltató cég az adatok biztonságáért és a weboldal elérhetőségének biztosításáért a tőle elvárható módon mindent megtesz.

8.5. Jogosultsági szintek

Az EDJ-t használók (a továbbiakban: felhasználók) különböző szervezetek tagjaiként, eltérő hatáskörrel rendelkező szervezeti szinteken tevékenykednek, ezért őket eltérő módon kell kezelni és eltérő jogkörrel felruházni. Így egyes felhasználók csak betekintési jogosultsággal rendelkeznek a programba, míg mások adatokat rögzíthetnek, módosíthatnak, vagy szükség esetén törölhetnek is az adatbázisból.

Nem csak az eltérő jogkörök szempontjából kell különbséget tennünk a program felhasználói között, hanem a számukra szolgáltatott releváns információk közlésének a szempontjából is. Így az EDJ differenciáltan kezeli az érintett szervek, szervezetek jogosultsági szintjeit, felhasználóit:

- Belügyminisztérium;
- BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság;
- fővárosi és megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok;
- fővárosi/megyei kormányhivatalok;
- járási kormányhivatalok, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv;
- a katasztrófa által érintett települések önkormányzatai (polgármester, jegyző);
- a polgármesteri hivatal által a kárbejelentés ügyintézésével megbízott személyek;
- a kárfelmérést végző munkacsoportok tagjai.

Az EDJ egyszerre kezeli a kárfelméréshez szükséges adatokat és képes összehangoltan kezelni a kárbejelentéssel kapcsolatos információkat.

9. Összegzés

A magántulajdonú lakóingatlanokra vonatkozó helyreállítás és újjáépítés általános jogszabályi kerete néhány éve alakult ki. A Kormány rendeletében a helyreállításra és újjáépítésre vonatkozó szabályok megteremtésével, döntéshez kötött eljárási rend kialakításával szabályozott irányítási rendet alkotott. A közpénzek felelős, költségtakarékos, valamint jogszerű felhasználása érdekében, a lakóingatlanokban bekövetkező károk mértékének csökkentése, a bekövetkezett károk enyhítésének elősegítése érdekében lehetőséget adott az öngondoskodás különböző formájának (biztosítottság, az épületek és a lakókörnyezetének folyamatos karbantartása) alkalmazása mellett. Az önkormányzatok

építményeinek helyreállítása ugyanakkor külön szabályozási keretben valósul meg, amely támogatás külön eljárási rendet tartalmaz.

A helyreállítás megvalósításának egyik legfontosabb kritériuma, a döntéshozók számára bocsátott gyors, pontos adatszolgáltatás. Az Egységes Digitális Jelölőrendszer egy olyan kialakított szoftver, amely képes bárhol, bármilyen körülmények között – a megfelelő hardverkörnyezet biztosítása mellett – hitelesített adatokat közvetíteni az arra jogosultsággal rendelkezők részére. Továbbfejlesztése a meglévő, – a Belügyminisztériumnál rendszeresített – informatikai környezettel megvalósítható, ugyanakkor az EDJ a jogosultságok kezelésének tekintetében a Microsoft Sharepoint 2013 Server és a mögötte található professzionális Microsoft technológia kihasználásának irányába, mint a nagyvállalati problémamegoldások legfőbb eszköze felé mutat.⁷ A SharePoint egy nagyvállalatok részére fejlesztett, felhőalapú szolgáltatás, amelynek segítségével a szervezetek webhelyeket hozhatnak létre, és biztonságos platformként használhatják őket információk tárolására, rendszerezésére, megosztására és szinte bármilyen eszközzel való elérésére.

Az EDJ és a hozzá hasonló adatrögzítő, adatfeldolgozó és adatmegjelenítő programok a hozzáértők számára könnyedén átültethetők ebbe a rendszerbe, ahol azok igény szerint továbbfejleszthetők, bővíthetők. Ezzel megteremtődik a szervezethez tartozó személyek számára az az egységes platform, mely képes lehetőséget biztosítani felhasználói számára a közös munkához és a hatékony együttműködéshez.

⁷ <https://support.office.com> (Letöltés ideje: 2015.05.22.)