

RÁCZ Zoltán\*  
A katasztrófavédelem és a munkavédelem összefüggései\*\*

## 1. Bevezetés

Nem múlik el egyetlen nap sem anélkül, hogy a médiában vagy a közösségi hálón ne adnának közzé olyan híradást, amely valamilyen katasztrófa bekövetkezéséről szól. Árvizektől kezdve a különböző járványok felbukkanásán keresztül, a tűzvészig mindenféle tragikus eseményekről hallunk szerte a világban, Braziliától Ausztráliáig<sup>1</sup> terjedően. A tragikus események mögött hol kizárólag a természet erőit lehet felfedezni, de sok esetben valamilyen emberi magatartás a kiváltó ok. Manapság rengeteg szó esik a klímaváltozásról, sokan politikai kérdést csinálnak belőle, igyekeznek bagatellizálni a kérdés súlyát és fontosságát (még olyan nagyhatalmú emberek is, mint az Egyesült Államok elnöke), miközben a bekövetezett katasztrófák mögött nagyon gyakran az emberiség tevékenysége által kiváltott okok állnak. Azon országokban, ahol felismerik a kérdés jelentőségét, tesznek is ellene, a legfrissebb hírek szerint már akad olyan ország, ahol teljes mértékben betiltják a műanyag csomagolóeszközök használatát. A klímaváltozás elleni együttes fellépés egyik legfőbb gátló tényezője az a gazdasági lobb, amely busás vagyona tette az emberek agyába szinte minden eszközzel beültetett fogyasztási kényszer által kiváltott pénzköltés révén. A katasztrófák sajnálatos kísérő jelensége az ún. katasztrófa-turizmus, ami az emberi lélek legsötétebb bugyrai miatt alakult ki, nevezetesen, hogy vannak olyan eltorzult személyiségek, akik jó poént látnak abban, ha más emberek szenvedéseit örökítik meg, kifejezetten ebből a célból utazva el a katasztrófák helyszínére. Szintén nagyon gyakran olvashatunk a híradásokban akár hazánkban, akár szerte a világban valamilyen munkahelyi baleset bekövetkezéséről. Ezek érinthetnek egy-egy munkavállalót, de akár többet is, és az esetek végződhetnek sérülésekkel, de időnként halálba torkollnak.<sup>2</sup> Ezek az esetek ugyan nem mérhetőek össze egy-egy katasztrófa által okozott károkkal, de éves szinten több százmillió nagyságrendű hátrányt okozhatnak a nemzetgazdaságnak az egyéni tragédiáról nem is beszélve.

---

Zoltán Rác: Disaster management and occupational safety – A katasztrófavédelem és a munkavédelem összefüggései. *Journal of Agricultural and Environmental Law* ISSN 1788-6171, 2020 Vol. XV No. 28 pp. 376-401, <https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.376>

\* PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézete, e-mail: [civracz@uni-miskolc.hu](mailto:civracz@uni-miskolc.hu)

\*\* *A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.*

<sup>1</sup> 2019-2020-as ausztrál bozóttűz szezon 2020.

<sup>2</sup> És nem elhanyagolható a vagyoni és nem vagyoni kár, amely egy katasztrófa esetén keletkezhet. Ezen károk megtérítéséről ld. Tóth 2017, 509–511. Lásd még: Jakab 2016; Mélypataki 2017; Mádi 2016; Jakab & Mélypataki 2013; Kocsis & Szilágyi 2017, 311–324; Szilágyi 2016, 283–301; Jakab 2013, 93–135.



<https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.28.376>

Jelen tanulmány két nagyon fontos emberi tevékenység kérdéseivel foglalkozik, a katasztrófavédelemmel és a munkavédelemmel. Talán első hallásra meglepőnek tűnik, hogy bárki összefüggést keressen a két fogalom között, de remélhetőleg a tanulmány elolvasását követően be fog igazolódni az a feltételezés, hogy a katasztrófavédelem és a munkavédelem nagyon sok ponton mutat azonosságokat. Az összefüggések kimutatásához elsődlegesen tisztázni kell a két emberi tevékenység mibenlétét, fogalmát, az ezekre vonatkozó magyar és nemzetközi jogi szabályozást. Ezek bemutatása után lehet elvégezni a kutatói elemzést, a kapcsolódási pontok kimutatását.

## 2. A katasztrófavédelem

Nem kell ahhoz televíziót vagy számítógépet bekapcsolni, hogy katasztrófáról szóló híradásokat, felvételeket láthassunk, hiszen Magyarországon is a közelmúltban több ilyen esetre került sor. Kíragadva talán a legsúlyosabb esetek közül a lassan 10 éve bekövetkezett vörösiszap kiömlése<sup>3</sup>, illetve a Felsőzsolca és környékén bekövetkezett Sajó áradása<sup>4</sup> jut eszünkbe szinte gondolkodás nélkül, valamint az egyik legextrémebb katasztrófahelyzet, amikor 2013. március 15-én ezrek ragadtak az M1-es autópályán egy hóvihár közepette, miközben az ország többi részén semmit nem észlelte az emberek. Ezek mind különböző katasztrófahelyzetek voltak (veszélyes iszap, folyóvíz, hóvihár), ezért célszerű tisztázni a katasztrófa fogalmát.

A nemzetközi szintéren kiemelést érdemel az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata<sup>5</sup> 4. cikk szerinti definíciója, miszerint katasztrófa „minden olyan helyzet, amelynek a személyekre, a környezetre, vagy a tulajdonra – beleértve a kulturális örökséget is – súlyos hatása van vagy lehet.”

Magyarországon az Alaptörvény felhatalmazása alapján lépett hatályba a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.), amelynek 3. § 5. pontja értelmében: „Katasztrófa: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”

Látható, hogy a magyar jogrendben használt definíció sokkal kiterjedtebb az EU-s fogalomalkotásnál, és álláspontom szerint jobban ki is fejezi a katasztrófa lényegét. A magyar fogalomból véleményem szerint kiemelésre érdemes az emberek életét, egészségét veszélyeztető kitétel, illetve a kár megelőzésének fogalomba történő beépítése, valamint a jogalanyok együttműködésének a kötelezettsége.

A katasztrófa definíció központi eleme a veszélyhelyzet, amelyet a Kat. 44. § a következőképpen határoz meg: „A veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válthatnak ki: (a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen: (aa) árvízvédekezés során,

<sup>3</sup> A vörösiszap katasztrófa 2020.

<sup>4</sup> Viczián et al. 2014, 660–668.

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hu> [2020.03.12.]

ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget, (ab) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit, (ac) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás, (ad) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be, (ae) földtani veszélyforrások. (b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen: (ba) a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti, (bb) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő. (c) egyéb eredetű veszélyek, különösen: (ca) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány, (cb) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése, (cc) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja, (cd) a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.”

A definícióban említett Alaptörvény 53. cikk pedig akként rendelkezik, hogy „A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” (tehát a veszélyhelyzetre vonatkozó szabályozás három szintű, legmagasabb szinten az alaptörvény ad jogi keretet, felhatalmazása alapján pedig szabályozást ad a Kat., valamint a Kormány rendeletet alkothat ebben a körben).

A Kat. szerinti definíció alapján tehát a katasztrófáknak három fő fajtája van, az elemi csapások, természeti eredetű veszélyek (árvíz, belvíz, több napos, folyamatos hóesés, más szélsőséges időjárás, és földtani veszélyforrás), ipari szerencsétlenség (veszélyes anyag, hulladék, nem tervezett radioaktív kiszóródás és sugártermelés) és az egyéb eredetű veszélyek (humán járvány vagy járványveszély, állatjárvány, ivóvízszennyezés, légszennyezettség, kritikus infrastruktúrák működési zavara). A szakirodalom a keletkezési okok alapján is három típust különböztet meg, úgy mint természeti katasztrófák, ember által okozott katasztrófák és egyéb katasztrófák.<sup>6</sup>

A katasztrófák tipizálásának az egyik oka a prevenció körében keresendő, a megelőzés érdekében kockázatértékeléseket kell elvégezni. Ismereteink szerint a 2014-2020 közötti európai uniós fejlesztési források felhasználásának előfeltételeként határozták meg a kockázatértékelések elvégzését. A kockázatértékelésekről maga az ágazati jogszabály is rendelkezik, a Kat. 52. § i) pontja szerint polgári védelmi feladat a települések kockázatértékelésen alapuló veszélyeztetettségének a felmérése.

<sup>6</sup> Schweickhardt 2018, 14.

A Kat végrehajtási rendelete, a 234/2011. (XI.10.) korm. r. határozza meg a kockázatbecslés, mint tágabb fogalom, és az ehhez tartozó kockázatértékelés definícióját. E szerint „Kockázatbecslés: a kockázatazonosítás, a kockázatelemzés és a kockázatértékelés átfogó folyamata. Kockázatértékelés: az az eljárás, mely a kockázatelemzés eredményeit felhasználva meghatározza az adott veszélyeztető hatás adott településre gyakorolt kockázati szintjét.”<sup>7</sup>

A kockázatértékeléssel az Állami Számvevőszék is foglalkozott 2016. évi elemzésében. A jelentés megállapította, hogy a kormányrendelet alapján megkezdődött a települések rendszeres kockázatértékelése és katasztrófavédelmi osztályba sorolásának előkészítése, amelyet 2012. év első felében kellett végrehajtani.<sup>8</sup> A kormányzat által megjelölt kockázatok súlyosságát/valószínűségét a települések szintjén, a maguk konkrétságában az új kockázatkezelési rendszer képezi le. Ennek első lépéseként elvégezték a települések kockázatbecslését. A lefolytatott kockázatbecslési eljárást követően – a korábbiktól eltérően – valamennyi település (beleértve a fővárosi kerületeket) besorolásra került. A polgármester – új szabályként: az OKF helyi szervének közreműködésével – minden évben elvégzi a kockázatbecslést és javaslatot tesz a település besorolására az MVB-nak. A besorolás évente – a katasztrófa helyzetek, ellenőrzések, gyakorlatok tapasztalatait is hasznosítva – folyamatosan felülvizsgálatra, szükség szerint, bár az érintett települések számát tekintve nem túl nagymértékben módosításra került<sup>9</sup>

2012 végén az Európai Unió tagállamai felkérték az Európai Bizottságot, hogy a nemzeti kockázatértékelések alapján készítsen több ágazatra kiterjedő átfogó jelentést azokról a jelentősebb természeti és ember által okozott kockázatokról, amelyekkel az Európai Unió a jövőben szembesülhet, és – amennyiben lehetséges és releváns – ennek során vegye figyelembe az éghajlatváltozás jövőbeni hatásait és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás szükségességét. A tagállamok további kérték a Bizottságot, hogy azonosítsa azokat a kockázatokot vagy kockázattípusokat, amelyek az említett áttekintő jelentés alapján több tagállamot, illetve különböző tagállamok régióit egyformán érintik. Az Uniós iránymutatás fókuszában a nemzeti kockázatértékelési, valamint a megelőzés, felkészültségi és tervezési célzó elemzési módszerek állnak.<sup>10</sup>

A nemzetközi dokumentumokból lesűrűzhető, hogy az Európai Unió rövid távú célkitűzése, miszerint a Magyarországon és a tagállamokban végzett kockázatértékelések közötti koherencia javuljon a megelőzés, a felkészültség és a tervezés szakaszában. Rövid távú cél továbbá az, hogy az azonos szempontrendszer szerint végrehajtott kockázatértékelés hozzájáruljon a tagállami jelentések jobb összehasonlíthatóságához. Koherens és összehasonlítható módszerek alkalmazásával elősegíthető, hogy a tagállamokat és az EU-t fenyegető kockázatok tekintetében közös koncepció alakuljon ki, amely megkönnyíti az együttműködést a közös kockázatok, mint például a határon átnyúló kockázatok, megelőzését és hatásának enyhítését célzó erőfeszítések terén. Közös terminológia létrehozásával és a közös koncepciók kialakításával nagymértékben felgyorsítható a konzisztenciára és összehasonlíthatóságra vonatkozó célkitűzés elérése.

<sup>7</sup> 234/2011. (XI.10.) Kormányrendelet 1. § 17. és 20. pont.

<sup>8</sup> Elemzés a katasztrófavédelem új rendszerének működéséről – ÁSZ jelentés, 2016, Budapest, 15.

<sup>9</sup> Uo.

<sup>10</sup> Jelentés Magyarország nemzeti katasztrófakockázat-értékelési módszertanáról és annak eredményeiről, <https://www.kormany.hu/download/1/43/00000/tervezet.pdf>

A jelentős hosszú távú célkitűzése az éghajlatváltozás jövőbeni hatásainak azonosítása, figyelembe véve az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodással kapcsolatos lehetséges kockázatok és a szükséges lépéseket. Ugyancsak fontos aspektus a tagállamokat vagy különböző tagállamok régióit érintő kockázatok vagy kockázattípusok közös azonosítási eljárásának kialakítása, amellyel hatékonyabbá tehető a katasztrófák kezelése.<sup>11</sup>

A Kat. generális jelleggel nem mondja ki a katasztrófavédelmi tevékenységben résztvevők együttműködési kötelezettségét, de az egyes jogalanyokra, hatóságokra rendelt szabályozás nevesíti a konkrét együttműködés kötelezettségét. A katasztrófavédelem területén együttműködési kötelezettség terheli a jogalanyokat a megelőzés, a védekezés és a helyreállítás fázisaiban.

A megelőzés komplex feladatrendszer, mely műszaki, szervezési és jogi feladatokat foglal magában. A Kat. 3. § 16. pontja az alábbiakban határozza meg a megelőzés fogalmát: „Megelőzés: minden olyan tevékenység vagy előírás alkalmazása, amely a katasztrófát előidéző okokat megszünteti vagy minimálisra csökkenti, a károsító hatás valószínűségét a lehető legkisebbre korlátozza.” A megelőzés összefoglalóan tartalmazza a katasztrófavédelmi szakmai feladatrészek megelőzési tevékenységét. Az egyes szakterületeken bekövetkező katasztrófák megelőzése eltérő jellegű. Az eltérő szakterületek eltérő szabályozással rendelkeznek, mint ahogy a feladatrendszerek is eltérnek egymástól. Mindhárom területben közös az, hogy a jelentkező veszélyeket kockázatelemzés alapján kell felmérni és a szükséges intézkedéseket megtenni. A megelőzési feladatokban eltérő súllyal van jelen a műszaki, jogi és szervezési feladat. Az iparbiztonság területén több a műszaki és a jogi előírás, a tűzvédelemben mindhárom feladat közel egyenlő súlyban van, míg a polgári védelmi feladatok rendszerében a műszaki és szervezési feladatok vannak túlsúlyban. A tűzvédelmi feladatrendszerben megjelenő tevékenységeket a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Tűtv.) szabályozza. „Tűzmeelőzés: a tüzek keletkezésének megelőzésére, továbbterjedésének megakadályozására, illetőleg a tűzoltás alapvető feltételeinek biztosítására vonatkozó, a létesítés és a használat során megtartandó tűzvédelmi jogszabályok, szabványok, hatósági előírások rendszere és az azok érvényesítésére irányuló tevékenység.”<sup>12</sup> A tűzvédelem területén a megelőzési feladatrendszer az építési engedélyezési hatósági rendszert preferálja, természetesen egyéb más területek is a megelőzést szolgálják. A tűzmeelőzési feladatrendszer egyes elemeit több jogszabály szabályozza. Ilyen területek például a szolgáltatással, a piacfelügyeleti tevékenységgel, az építési előírásokkal stb. kapcsolatos törvényi előírások, melyek a feladatok általános keretét adják meg, míg a Tűtv. és a végrehajtására kiadott jogszabályok a tűzvédelmi szakmai tevékenységeket szabályozzák. Az iparbiztonsági szakterületen a megelőzés alapját a Kat. foglalja össze, ez határozza meg az általános feladatokat. Az iparbiztonság fogalma az iparbiztonság fő részeinek meghatározásával szabályozza a megelőzést, mely a magas szintű védelmet határozta meg mint a megelőzés alapját:<sup>13</sup> „Mindazon veszélyforrás (üzem) specifikus jog-, intézmény és feladatrendszer, eljárás és eszközrendszer, illetve módszertan, amely a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel, a veszélyes áru szállítással, a nukleáris balesetek elhárításával, valamint a létfontosságú rendszerek és létesítmények biztonságával kapcsolatos üzemeltetői,

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> 1996. évi XXXI. törvény 4. § c) pont.

<sup>13</sup> Mélypataki 2017, 368.

hatósági és önkormányzati feladatok teljesítése útján a lakosság életének, és egészségének, a környezetnek és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javaknak a magas szintű védelmét szolgálja.” A Kat. IV. fejezete szabályozza a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezést. Ebben a megelőzési feladatoknak is jelentős szerep jut. Ez elsősorban jogi és egyéb technológiai utasításokban jelenik meg. A jogi szabályozás pontosan meghatározza, hogy mely feltételeknek kell megfelelnie egy veszélyes üzemnek ahhoz, hogy működését megkezdje, a tevékenységét biztonságosan folytathassa, és mindehhez milyen engedélyezési, ellenőrzési eljárásokat kell lefolytatni. Természetesen a lakosság egészsége károsodásának megelőzése érdekében az üzemeltető és a polgármester védelmi terv készítési folyamatát is meghatározták. A veszélyes áruk szállítása esetében a megelőzés elsősorban az ellenőrzési tevékenységeken keresztül valósul meg. A létfontosságú rendszerelemeknél az engedélyezési és ellenőrzési feladatok jelentik a megelőzést. A polgári védelmi feladatrendszerben megjelenő megelőzési feladatok megkövetelik az állam, az önkormányzat és a lakosság szoros együttműködését. Az állam a megfelelő szervek létrehozásával, a megelőzési jogszabályok alkotásával, a finanszírozás biztosításával, az önkormányzatok a jogszabályban számukra meghatározott feladatok végrehajtásával, a polgármester egyszemélyi felelősségén keresztül, az állampolgárok önkéntes és köteles, valamint hathatós közreműködésével valósul meg. A megelőzési rendszer tervezési, szervezési feladatokat foglal magában.<sup>14</sup>

A katasztrófák felszámolása során a polgári védelmi feladatrendszer alkalmazása kerül előtérbe. A tűzoltóságok csak az elsődleges beavatkozási, kárcsökkentési feladatokat látják el. A katasztrófa felszámolása általában hosszabb és összetettebb feladat, ezért más szervezési megoldásokat kell alkalmazni. Ez a polgári védelmi feladatrendszer.

A helyreállítási tevékenység a klasszikusnak nevezhető katasztrófavédelmi feladatrendszerben nem jelent meg. Ott csak a megelőzés és a védekezés volt megtalálható. A helyreállítás szintén összetett és több szervezetet magában foglaló koordinált feladat. Az állam, az önkormányzat, a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet és a vállalkozások közös tevékenysége jelenik meg a helyreállítás során. Ez a feladat nemcsak magát az effektív újjáépítési tevékenységet jelenti, hanem már magában hordozza a megelőzési lehetőségeket is. Például egy árvizes területen, ahol gyakran van árvíz, az az ott lakó pár családot is érinti. A helyreállításhoz hozzátartozhat az is, hogy a családok számára új lakóhelyet ajánlanak fel, és a lakóházak megépítése akár a helyreállítással egy időben megtörténhet. Ezzel a veszélyeztetett területről eltávozó családok élete, vagyona biztonságba kerül, s nem kell az időszakos árvíz miatt keletkezett károkat ellentételezni. A *vis maior* kifejezés az ókori római jogrendszerből származik, mely olyan külső, előre nem látható, elháríthatatlan eseményt jelölt, melynek következtében a teljesítés nem volt lehetséges. Három feltétel együttes megléte szükséges a *vis maior* megállapításához: elháríthatatlanság, előre nem láthatóság, és fel nem róhatóság. A *vis maior* keret olyan eseményekre szolgál, amely események következtében kár keletkezik, s a védekezés, helyreállítás költségeit az állam jogszabályban meghatározottak szerint biztosítja. Katasztrófák esetén a *vis maior* keret felhasználása meghatározott szabályok szerint és a hivatásos katasztrófavédelem ellenőrzési feladatrendszerén keresztül történik.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Schweickhardt 2018, 23–25.

<sup>15</sup> Uo. 26–27.

A kockázatértékelés kapcsán már érintettük a polgári védelmi tevékenységet, jelen tanulmányunkban mellőzhetetlennek gondoljuk az erre vonatkozó szabályozás bővebb kifejtését. Az Alaptörvény XXXI. cikk ad rendelkezést a tágabb értelemben vett haza védelméről, és az ehhez kapcsolódó, az állampolgárokat terhelő katonai szolgálatról, honvédelmi munkakötelezettségről és polgári védelmi kötelezettségről: (1) Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére. (2) Magyarország önkéntes honvédelmi tartalékos rendszert tart fenn. (3) Rendkívüli állapot idején vagy ha arról megelőző védelmi helyzetben az Országgyűlés határoz, a magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú, magyar állampolgárságú férfiak katonai szolgálatot teljesítenek. Ha a hadkötelezett lelkiismereti meggyőződésével a fegyveres szolgálat teljesítése összeegyeztethetetlen, fegyver nélküli szolgálatot teljesít. A katonai szolgálat teljesítésének formáit és részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg. (4) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára rendkívüli állapot idejére – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – honvédelmi munkakötelezettség írható elő. (5) Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő. (6) Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.<sup>16</sup>

Az Alaptörvény a polgári védelem tekintetében nem nyújt részletesebb szabályozást, az ágazati jogszabály segít a fogalom meghatározásában. A Kat. 3. § 20. pontja a következőképpen határozza meg a polgári védelem fogalmát: „Polgári védelem: olyan összetársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.”

A polgári védelem fő feladatai: (a) a lakosság felkészítése a védekezés során irányadó magatartási szabályokra, (b) a lakosság köréből polgári védelmi szervezetek létrehozása és felkészítése, valamint a működéshez szükséges anyagi készletek biztosítása, (c) a tájékoztatás, figyelmeztetés, riasztás, (d) az egyéni védőeszközökkel történő ellátás, (e) védelmi célú építmények fenntartása, (f) a lakosság kimenekítése, kitelepítése és befogadása, (g) gondoskodás a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak (különösen víz-, élelmiszer-, takarmány- és gyógyszerkészletek, állatállomány) és a kritikus infrastruktúrák védelméről, (h) a kárterület felderítése, a mentés, az elsősegélynyújtás, a mentés és a fertőtlenítés, az ezekkel összefüggő ideiglenes helyreállítás, továbbá a halálos áldozatokkal kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések, (i) a települések kockázatértékelésen alapuló veszélyeztetettségének felmérése, (j) a veszély-elhárítási tervezés, szervezés, (k) közreműködés a kulturális örökség védett elemeinek védelmében, a vizek kártételei elleni védekezés külön jogszabályban meghatározott feladatainak ellátásában, a menekültek elhelyezésében és ellátásában, továbbá a tűzoltásban és a nemzetközi szerződésekből adódó tájékoztatás és kölcsönös segítségnyújtás feladatainak ellátásában, (l) közszolgáltatás ellátásának kiesésekor az emberi életben, egészségben és az anyagi javakban esett kár megelőzése céljából a közszolgáltatás ideiglenes ellátásáról történő gondoskodás.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Gáva, Smuk & Téglási 2017, 29–30.

<sup>17</sup> Uo. 26.

A fenti feladatokból látható, hogy a polgári védelem egy folyamatos tevékenységet takar, a mindennapokban is kifejti hatását, de vannak olyan kiélezett helyzetek, amikor az általánostól eltérő szabályokat kell alkalmazni a feladatai tekintetében. Ezek azok az időszakok, amikor az Alaptörvény egyébként is kivételes szabályokat rendel alkalmazni (hozzá kell tenni, hogy természetesen ezekben az időszakokban nem csak a polgári védelem kerül előtérbe, de jelen tanulmány témája szempontjából ennek van kiemelt jelentősége).

Az Alaptörvény 48-53. cikkeiben írt szabályok alkotják a különleges jogrend kategóriáját. A különleges jogrend az alábbi élethelyzetekben alkalmazható: (a) rendkívüli állapot, (b) szükségállapot, (c) megelőző védelmi helyzet, (d) terrorveszélyhelyzet, (e) váratlan támadás, (f) veszélyhelyzet.

### 3. Munkavédelem

A munkavédelemre vonatkozó jogi szabályozás hasonló a katasztrófavédelem esetében írtakhoz, legmagasabb szinten az Alaptörvény rendelkezései állnak, a rendszerváltás utáni időszaktól hatályos az átfogó ágazati szabályozás, a Munkavédelmi törvény, és a legrészletesebb előírásokat a törvény végrehajtási rendelete, valamint számos kormányrendelet és miniszteri rendelet tartalmazza (a téma szempontjából különösebb jelentőséggel nem bír ugyan, de a munkavédelem területén jogokat és kötelezettségeket még szabványok és más, nem jogi dokumentumok is megállapíthatnak).

Magyarországot az Alaptörvény, a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény és a 2000. évi LXXV. törvény is kötelezi arra, hogy határozza meg a munkavédelem hosszabb távú feladatait és – a munkavállalók és munkaadók érdekképviselétével egyeztetve – alakítsa ki a munkavégző képesség megóvására, a munkabiztonságra és a munkakörnyezetre vonatkozó nemzeti politikáját. Mindehhez iránymutatást nyújt az Európai Bizottság Közleménye illetve a WHO Globális Cselekvési Terve. A Munkavédelem Nemzeti Politikája (a továbbiakban: MNP), összhangban az Európai Unió aktuális, a munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos 2014 – 2020 közötti stratégiájával, – melyet a tagállamoknak figyelembe kell venniük – 2016-tól 2022-ig terjedő időszakra határozza meg a hazai munkavédelem prioritásait. A munkavédelmi politika prioritásai meghatározásának az a közvetlen célja,<sup>18</sup> hogy az általuk elérhető eredmények járuljanak hozzá a munkavédelem fejlesztéséhez valamint a munkavállalók munkavégző képességének megőrzéséhez, az egészség és a biztonság fenntartásához és az egészségben eltöltött életevek növeléséhez. A megfelelő munkafeltételek biztosítása elengedhetetlen a munkaerő maximális termelékenységének fenntartása érdekében. Nem hagyható figyelmen kívül a hagyományos (klasszikus) veszélyekből eredő kockázatok, az új és az újonnan keletkező kockázatok felismerése és hatékony kezelése sem. A foglalkozási megbetegedések jellege folyamatosan változik. A tudományos-technikai fejlődés, a globalizációval összefüggő társadalmi változások súlyosbíthatják a meglévő kockázatokat, és újak kialakulásához vezetnek.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> A munkavédelemről szóló 1993. XCIII. törvény preambuluma. Lásd még: Jakab 2016; Mélypataki 2017; Mádi 2016; Jakab & Mélypataki 2013; Jakab 2013, 93–135.

<sup>19</sup> A Munkavédelem Nemzeti Politikája 2016-2022.



Az Alaptörvény XX. cikk biztosítja az egészséghez való jogot, és rendelkezik a munkavédelemről. Az első bekezdés kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” A második bekezdés értelmében „Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

Az egészséghez való jog az Alaptörvény szerint a testi és lelki egészséghez való jogot jelenti. Az Alaptörvény szerint az egészséghez való jog mindenkit megillető jog. A korábbi Alkotmány az intézményi garanciák között a munkavédelmet, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezését, a rendszeres testedzés biztosítását, valamint az épített és a természetes környezet védelmét jelöli meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egészséghez való jog nem minősült alapjognak, hanem olyan alkotmányos jognak, amelyből többféle törvényhozó kötelezettség keletkezik a jog megvalósítására.<sup>20</sup> Sajnálatosan az egészséghez való jog mibenlétét illetően mind az Alaptörvény hatálybalépése előtti, mind az azt követő kommentár irodalom meglehetősen szegényes.<sup>21</sup> Az egészséghez való jog katasztrófavédelmi joggal való összefüggéseire mutatott rá az ombudsman egyik jelentésében:

„Amennyiben az előbb leírt beszerzések, fejlesztések, karbantartások elmaradnak, a szakszerű működés feltételei kerülhetnek veszélybe. Ez pedig mind a tűzoltók, mind pedig az elsődleges működési és a segítségnyújtási körzet lakóinak az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében biztosított élethez és testi épséghez való jogát, az Alkotmány 70/D. § (1)-(2) bekezdéseiben biztosított lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogát, valamint az állampolgárok Alkotmány 13. § (1) bekezdésben biztosított tulajdonhoz való jogát közvetlenül veszélyezteti, továbbá az állam sem tesz maradéktalanul eleget az Alkotmány 8. § (1) bekezdésében előírt objektív alapjogvédelmi kötelezettségének.”<sup>22</sup>

Az Alaptörvény II. cikk értelmében „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” A magyar jogirodalomban ezen alapjog kapcsán – az emberi méltósággal való összefüggésen túlmenően – általában a halálbüntetés, az eutanázia kérdéseit szokták kifejteni, valamint az abortusz és a méhmagzat védelmének problémáit. A jelen tanulmány témája szempontjából a magunk részéről az élethez való jogot egészséghez való joggal kapcsoljuk össze, tekintettel arra, hogy az általunk vizsgált katasztrófavédelem és munkahelyi balesetek esetében – amint azt már korábban is említettük – mindkét élethelyzetben sérülhet a jogalany egészsége, de akár az életét is elveszítheti. Tudomásunk szerint a magyar jogi irodalomban ezekkel az összefüggésekkel még senki nem foglalkozott.

Hasonlóan a katasztrófavédelemhez, a munkavédelem esetében is a fogalom meghatározással kezdjük ezen tevékenység elemzését. A munkavédelem kérdéseiről a magyar országgyűlés az 1993. évi XCIII. törvényt (Mvt.) alkotta meg, amelynek az 1. § 1. bekezdése a definíciót az alábbiak szerint rögzíti: „munkavédelem: a szervezett munkavégzésre vonatkozó munkabiztonsági és munkaegészségügyi követelmények,

<sup>20</sup> Balogh, Hajas & Schanda 2014, 20.

<sup>21</sup> Jakab 2009, 2576.; Lamm 2018, 94.

<sup>22</sup> OBH 3182/2003.

továbbá e törvény céljának megvalósítására szolgáló törvénykezési, szervezési, intézményi előírások rendszere, valamint mindezek végrehajtása. A munkaegészségügy a munkahigiéne és a foglalkozás-egészségügy szakterületeit foglalja magában.” Tehát a munkavédelem két részre oszlik, a munkabiztonságra és a munkaegészségügyre, ez utóbbi pedig szintén két nagy ágazatra bontható, a munkahigiénére és a foglalkozás-egészségügyre.

Az Mvt. alapvető szinten határoz meg az állam, a munkáltató, a munkavállaló és más jogalanyok számára kötelezettségeket: (a) Az állam – a munkavállalók és a munkáltatók érdekképviselői szerveivel egyeztetve – meghatározza az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés alapvető követelményeit, irányítási és ellenőrzési intézményeit, valamint kialakítja az egészség, a munkavégző képesség megővésére, a munkabiztonságra és a munkakörnyezetre vonatkozó nemzeti politikáját, amelynek megvalósulását időszakonként felülvizsgálja. (b) A munkáltató felelős az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósításáért. A munkavállalók munkavédelmi kötelezettségei nem érintik a munkáltató felelősségét. A munkáltatói feladatok teljesítésével összefüggésben keletkező költségeket és egyéb terheket nem szabad a munkavállalóra hárítani. (c) Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményei megvalósításának módját – a jogszabályok és a szabványok keretein belül – a munkáltató határozza meg. (d) A munkáltató felelős azért, hogy minden munkavállaló az általa értett nyelven ismerhesse meg az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályait. (e) Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályok megtartását az állam az erre a célra létrehozott felügyeleti szerveivel segíti és ellenőrzi. (f) Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályokat úgy kell meghatározni, hogy végrehajtásuk megfelelő védelmet nyújtson a munkavállalókon túlmenően a munkavégzés hatókörében tartózkodóknak és a szolgáltatást igénybe vevőnek is. A munkaeszközöket úgy kell kialakítani, hogy lehetőleg zárják ki a nem szervezett munkavégzés keretében történő rendeltetészerű használat esetén is a balesetet, az egészségkárosodást. (g) Az állam garantálja a munkavédelemmel kapcsolatos érdekegyeztetést, valamint a munkavállalók munkavédelmi érdekvédelmét, meghatározva a munkavédelmi képviselők jogait és kötelezettségeit, nem érintve a munkavállalói érdekképviselőket más jogszabályban – így különösen a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényben (a továbbiakban: Mt.), a közszolgálati tisztviselőkről, a kormányzati igazgatásról, illetve a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvényekben – szabályozott, munkavédelemmel kapcsolatos jogait. (h) A munkáltatóknak és a munkavállalóknak, valamint az állami szerveknek e törvényben és a munkavédelemre vonatkozó más szabályokban meghatározott jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése során együtt kell működniük. (i) A munkavédelemmel kapcsolatos minden eljárás során az adatok (személyes, különleges és közérdekű adatok, minősített adat, üzemi és üzleti titkok) védelmét a vonatkozó jogszabályok szerint kell biztosítani. A munkavédelmi törvény szabályozásából látható, hogy a legfőbb jogi kötelezettségeket az állam kötelező jelleggel írja elő a jogalanyok (elsősorban a munkáltató) számára, de a kötelezettség konkrét teljesítésének módját a munkáltatóra bízza, viszont ezen szabályok betartásának

ellenőrzését állami szervek útján valósítja meg.<sup>23</sup> A munkáltatók munkavédelmi felelőssége objektív (mondhatnánk az objektívabbnál is objektívabb), nem mérhető össze a munkáltató munkajogi kártérítési, illetve szabálysértési és büntetőjogi felelősségével. Az alapelvek közül kiemelést érdemel a jogalanyok számára előírt együttműködési kötelezettség, az összes jogalany számára kötelező feladat a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során tanúsítandó együttműködés, amely nem maradhat meg az általánosság szintjén, hanem minden egyes élethelyzetben más és más konkrét tartalmat foglal magába. Hasonlóan a katasztrófavédelemhez a munkavédelem esetében is ismeretes a kockázatértékelés, mint a munkavédelmi tevékenység egyik prevenció elemé. A munkáltatónak rendelkeznie kell kockázatértékeléssel, amelyben köteles minőségileg, illetve szükség esetén mennyiségileg értékelni a munkavállalók egészségét és biztonságát veszélyeztető kockázatokat, különös tekintettel az alkalmazott munkaeszközökre, veszélyes anyagokra és keverékekre, a munkavállalókat érő terhelésekre, valamint a munkahelyek kialakítására. A kockázatértékelés során a munkáltató azonosítja a várható veszélyeket (veszélyforrásokat, veszélyhelyzeteket), valamint a veszélyeztetettek körét, felbecsüli a veszély jellege (baleset, egészségkárosodás) szerint a veszélyeztetettség mértékét.<sup>24</sup> A kockázatértékelés során az egészségvédelmi határértékkel szabályozott kóros tényező előfordulása esetén munkahigiénés vizsgálatokkal kell gondoskodni az expozíció mértékének meghatározásáról. A munkáltató a kockázatértékelést, a kockázatkezelést és a megelőző intézkedések meghatározását – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a tevékenység megkezdése előtt, azt követően indokolt esetben, de legalább 3 évente köteles elvégezni. A kockázatértékelés dokumentumát a munkáltató köteles a külön jogszabályban foglaltak szerint, de legalább 5 évig megőrizni.

#### 4. Konklúzió

Jelen tanulmányunkban párhuzamosan vizsgáltuk a katasztrófavédelem és a munkavédelem fogalmát a nemzetközi és a magyar szabályozásban. A vizsgálat tárgyát képezte a két terület szabályanyagának az elemzése, azok belső aspektusainak feltárása. Abból a feltételezésből kiindulva, hogy a katasztrófavédelem és a munkavédelem között kimutathatók összefüggések, a kutatás elsődlegesen erre irányult. A kutatói elemzés alapján az alábbi összefüggések mutathatók ki a két terület között. Mind a katasztrófavédelem, mind a munkavédelem kapcsán kiemelt kérdés az élethez való jog és az egészséghez való jog, mint alapjogok megvalósulása. Az alapjogi szabályozás miatt kiemelt mindkét területen elsődlegesen az állam, illetve a különböző hatóságok, valamint más jogalanyok kötelezettségeinek komplex rendszere. Mindkét területen elsőrendű feladat az állam, a hatóságok és a többi jogalany együttműködési kötelezettsége, a szereplők aktív együttműködése nélkül elképzelhetetlen a katasztrófavédelem és a munkavédelem hatékony működése. Mindkét terület esetében rendkívül lényeges a prevenció, hiszen mind a katasztrófavédelem, mind a munkavédelem esetében az érdemi kockázatelemzés segítségével megelőzhető a katasztrófavédelmi helyzetek és a munkabalesetek sokasága.

<sup>23</sup> Mvt. 2–8. §.

<sup>24</sup> Mélypataki 2019, 87–94.

### Irodalomjegyzék

1. A Munkavédelem Nemzeti Politikája 2016-2022, [http://www.ommf.gov.hu/posting?akt\\_menu=557](http://www.ommf.gov.hu/posting?akt_menu=557) [2020.01.14.]
2. A vörösiszap katasztrófa (2020), Robin des Bois, December 2010, [http://www.robinderbois.org/wp-content/uploads/2015/04/KATA\\_VORO\\_robinderbois.pdf](http://www.robinderbois.org/wp-content/uploads/2015/04/KATA_VORO_robinderbois.pdf) [2020.04.14.]
3. Balogh Zs, Hajas B & Schanda B (2014) *Alapjogok és alapvető kötelezettségek fogalma, értelmezése*, NKE, Budapest.
4. Gáva K, Smuk P & Téglási A (2017) *Az Alaptörvény értékei*, Tudástár Dialóg Campus, Budapest.
5. Jakab A (ed.) (2009) *Az Alkotmány kommentárja II*, Századvég Kiadó, Budapest.
6. Jakab N (2013) Munkavédelem, in: Jakab N, Prugberger T, Rácz Z, Jakab N, Borkuti E & Rácz O (eds.) *Szociális Jog I.: Európai és magyar foglalkoztatás támogatási, és munkaiügyi-, valamint munkavédelmi igazgatási jog*, Bíbor Kiadó, Miskolc, pp. 93–135.
7. Jakab N (2016) *Munkavédelem – különös tekintettel a felelősségi kérdésekre*, Bíbor Kiadó, Miskolc.
8. Jakab N & Mélypataki G (2013) *Munkaiügyi szakigazgatás. Szervezeti rendszer – munkaiügyi ellenőrzés – munkavédelem*. Magyarország.
9. Kocsis B E & Szilágyi J E (2017) Az atomenergia jogi szabályozása a felelősségi kérdések tükrében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 35, pp. 311–324.
10. Lamm V (ed.) (2018) *Emberi Jogi Enciklopédia*, HVG-ORAC, Budapest.
11. Mádi S (2016) *A munkaegészségügy és munkavédelem jogintézményei működésének elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel a munkáltató felelősségére*, PhD-disszertáció, Debreceni Egyetem, Debrecen.
12. Mélypataki G (2017) A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek létesítésével és működtetésével összefüggő munkajogi és társadalombiztosítási felelősségi kérdések, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 35, pp. 366–380.
13. Mélypataki G (2019) Munkahelyi biztonság és kockázatértékelés, in: Barta J (ed.): *Biztosítás több szem-szövegéből. Ünnepi kötet Újváriné dr. Antal Edit c. egyetemi docens 65. születésnapja tiszteletére*, Patrocinium, Miskolc, pp. 87–94.
14. Schweickhardt G (2018) A katasztrófavédelem rendszere, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
15. Szilágyi J E (2016) A vízhez kötődő káresemények jogi szabályozása, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 34, pp. 281–314.
16. Tóth H (2017) A károkozó felelőssége a társadalombiztosításban, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 35, pp. 509–522.
17. Viczián I, Balogh J, Kis É, Varga Gy & Szeberényi J (2014) Természeti és emberi tényezők szerepe a Sajó 2010-es árvízének levonulásában, in: Kóródi T, Sansumné Molnár J, Siskáné Szilasi B & Dobos E (eds.): *VII. Magyar Földrajzi Konferencia Kiadványa*, Miskolci Egyetem, Miskolc, pp. 660–667.

18. 2019-2020-as ausztrál bozóttűz szezon (2020),  
[https://hu.wikipedia.org/wiki/2019%E2%80%932020-as\\_ausztr%C3%A1l\\_boz%C3%B3tt%C5%B1z\\_szezon](https://hu.wikipedia.org/wiki/2019%E2%80%932020-as_ausztr%C3%A1l_boz%C3%B3tt%C5%B1z_szezon) [2020.04.14.]