

ZRÍNYI MIKLÓS
NEMZETVÉDELMI EGYETEM
Doktori Tanács

dr. Mógor Judit pv. százados

**A lakossági tájékoztatás és a nyilvánosság biztosításának
kutatása a súlyos ipari balesetek elleni védekezésben**

című doktori (PhD) értekezésének szerzői ismertetése és
hivatalos bírálatai

Budapest
2010

ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM

dr. Mógor Judit pv. százados

**A lakossági tájékoztatás és a nyilvánosság biztosításának
kutatása a súlyos ipari balesetek elleni védekezésben**

című doktori (PhD) értekezésének szerzői ismertetése és
hivatalos bírálatai

Témavezető:

Dr. Földi László mk. alezredes (PhD)

Budapest
2010

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény az alapjogok között elsőként mondja ki az emberi élethez és méltósághoz való elidegeníthetetlen emberi jogot, továbbá az ún. harmadik generációs jogok között megnevezi az egészséges környezethez való jogot is. Az alaptörvény szövegében az „elismeri és érvényesíti” fordulat egyfajta cselekvési kötelezettséget ró az államra, mely alapján az Alkotmánybíróság határozatban fejtette ki¹, hogy létre kell hozni és működtetni a környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézményrendszert. E sajátos intézményrendszer az utóbbi években hazánkban is rohamosan fejlődik, egyre szélesedik és egyre mélyül. A fejlődést a nemzetközi jogi környezet erősen befolyásolja, mégis teret ad a nemzeti sajátosságoknak, így hazánkban az ipari baleset-megelőzés szakterülete a katasztrófavédelmi feladatok között helyezkedik el. A hivatásos katasztrófavédelmi, polgári védelmi szervek már a kezdetektől foglalkoztak a lakosság felkészítésének feladataival a fegyveres konfliktusok mellett katasztrófák és más veszélyhelyzetek esetére vonatkozóan is, de ez a típusú felkészítés egészen más jogi szabályozókon, mégis ugyanazon a lélektani háttéren nyugszik.

Kutatásom alapgondolatát ez az érdekes helyzet adta: hogyan valósítható meg alkotmányos alapjogok védelme (emberi élet védelme, egészséges környezet biztosítása) egy környezetvédelemhez kötődő, de azon kívül elhelyezkedő, sajátos feladattal bíró szervezet- és intézményrendszerben? Az ipari baleset-megelőzés jogi környezetének vizsgálatakor „fedeztem fel” azt az izgalmas szabályozási területet, amely biztosítja a közvetlen kapcsolatot az oltalmazandó lakossággal, ugyanakkor komoly kihívást jelent a kutatás szempontjából, hiszen nemrégiben implementált szabályozásról van szó, amelynek a nemzetközi jogi háttére rendkívül összetett.

A kutatási téma körülhatárolása

A veszélyes anyagokat alkalmazó vegyipari létesítményekben bekövetkezett balesetek alapján készült tanulmányok a megelőzés területén elsősorban a műszaki-szervezeti megoldásokat keresték. A környezeti jogok elismerését és megszilárdulását követően bontakozott ki a környezeti információhoz jutás joga, amely a 21. századi információs technológiák fejlettségét kihasználva egyre szélesebb körben, egyre hatékonyabban teljesíthető.

¹ 996/G/1990. határozat

Az ipari baleset-megelőzési szakterületen, a döntéselőkészítésben végzett tevékenységem (jogsabály-tervezetek kidolgozása, hatósági eljárások jogi felügyelete) során észleltem azokat a nehézségeket, amelyek az általános és különös szabályok összehangolásával, a nemzetközi és uniós, valamint a hazai normák harmonizációjának biztosításával kapcsolatban jelentkeztek. Ennek során a külföldi tanulmányúton gyűjtött gyakorlati tapasztalatom is megerősítette, hogy a veszélyes ipari üzemek környezetében élő lakosság esetében fokozottan jelentkezik a tájékoztatásra való igény, amelynek szükségesnek és elégségesnek kell lennie ahhoz, hogy a veszély bekövetkeztekor képesek legyenek megvédeni életüket és egészségüket. A bhopali balesetet² (1984) követően egyértelműen megfogalmazták a veszélyeztetett területeken élő lakosság felkészítésének jelentőségét, a 90-es évek végére pedig már nem volt megkérdőjelezhető, hogy a környezetvédelem területén az információ jobb hozzáférhetősége és a nyilvánosság részvétele a döntéshozatalban javítja a döntések minőségét és végrehajtását, hozzájárul a nyilvánosságnak a környezeti kérdésekkel kapcsolatos tudatosságához³.

Kutatómunkám elsősorban a környezeti információkhoz jutással kapcsolatos kérdéskörre korlátozódik, középpontban a Seveso II. irányelv hatálya alá tartozó ún. veszélyes ipari üzemekhez kapcsolódó nyilvánosság biztosításával és a lakossági tájékoztatással.

A vizsgálat és a fejlesztési javaslatok megfogalmazásának célját nem képezték az eljárásokhoz szorosan kapcsolódó alábbi területek:

- a nyilvánosságra hozandó biztonsági dokumentációk tartalma,
- a külső védelmi terv tartalma és a tervezési eljárás,
- a hatósági engedélyezési eljárás kérdései,
- a településrendezési eljárás és a dominóhatással kapcsolatos kérdéskörök.

Mindezek más kutatási területet képeznek, illetve már kutatás tárgyát képezték, vagy a jövőben képezni fogják.

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

Kutatási célkitűzéseim, hogy megvizsgáljam a környezeti információhoz jutás jogáról szóló nemzetközi és hazai törekvéseket és szabályozókat, elemezzem a kialakult rendszereket

² ld. 1. fejezet

³ Aarhusi Egyezmény preambuluma, ld. később

és fejlesztési javaslatokat fogalmazzak meg a hatékony lakosságvédelem érdekében a következő területeken:

- a környezeti jog kialakulása és fejlődése,
- a környezeti információhoz jutás jogának megjelenése és fejlődése,
- a veszélyes ipari üzemekhez köthető környezeti információk nyilvánosságának létjogosultsága,
- a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó speciális szabályok a nyilvánosság és lakossági tájékoztatás területén,
- a hazai szabályok megfelelése és fejlesztési lehetőségei.

A célkitűzéseimnek megfelelő rendben az értekezést négy fő részre osztom, ahol a környezeti jogok kialakulásától kezdődően bemutatom a környezetvédelmi jogok és a környezeti információhoz jutás jogának fejlődését. Az alkotmányos alapjogok érvényesülését biztosító intézményrendszer elemzésén keresztül a hatályos jogszabályok és más végrehajtási területek módosítására teendő javaslataimmal előmozdítani kívánom a nyilvánosság és lakossági tájékoztatás hatékonyságát és fejlődését az ipari baleset-megelőzésben.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A dolgozat elkészítése során az alábbi kutatási módszereket alkalmazom:

A dolgozatomban felhasznált szakirodalom a nemzetközi és hazai környezetvédelmi jog, az alkotmányos alapjogok fejlődését és a szabályozás kérdéskörét tárgyalja, illetve – az általánosságban vett környezeti információkkal kapcsolatos – gyakorlati végrehajtásra kínál módszertant. Áttekintem a releváns irodalmat, így más hazai és nemzetközi szakértők tudományos publikációiban közzétett véleményeket. E véleményüket felhasználva, részben megerősítem, részben továbbfejleszttem azokat. Feldolgozok és alkalmazok más tudományos eredményeket a pszichológia, a pedagógia, a nyelvészet területéről.

Kutatásaimban olyan külföldi tanulmányokat dolgozok fel, amely megtörtént balesetek körülményeivel és az azokból levonható tanulságokkal foglalkozik.

Hazai és nemzetközi konferenciákon, tapasztalatcseréken, tudományos publikációkban hozom nyilvánosságra a saját eredményeimet, számítva a tudományos közösség kritikai

észrevételeire. Az értekezésemben összefoglaló táblázatokkal kívánom ábrázolni az elemző és kidolgozó munkám alapján megfogalmazott következtetéseimet.

A kutatómunka folyamán különös hangsúlyt fektetek a nemzetközi és hazai jogi szabályozók vizsgálatára, elmélyült elemzésére, valamint a jogfejlődést megalapozó nemzetközi jogi szervezetek tevékenységéből származó eredmények beépítésére.

A kutatás során alapvető szempontnak tekintetem a tudományos megalapozottságot, a rendszerszemléletű megközelítést, az analízisekre, szintézisekre épülő saját, egyéni következtetések kialakítását. Értekezésem alapvetően a jogi szabályozóeszközök, a jogszabály-előkészítésben szerzett tapasztalataim felhasználásával készül, ugyanakkor egyéni megállapításokat, megoldási javaslatokat és megközelítéseket alkalmazok.

AZ ÉRTEKEZÉS TARTALMI ÖSSZEGZÉSE

Kutatásom során egy nagyon súlyos következményekkel járó vegyi baleset, a bhopali katasztrófa tanulságaiból indultam ki és megvizsgáltam a lakossági tájékoztatás lélektani kérdéseit. Vizsgálati eredményeim, következtetéseim, konkrét megállapításaim messzemenően igazolták a jogi és pszichológiai összefüggés-rendszer együttes értékelésének jogosságát, mert a határterületi jelenségek új eredményre vezettek.

Elemeztem és bemutattam azokat a nemzetközi szinten megtett intézkedéseket, amelyek kialakították a környezetvédelmi jog alapjait, illetve lefektették a környezeti információhoz jutás jogának szabályozási előzményeit. Elsőként elemeztem és fogalmaztam meg a súlyos ipari balesetekhez kapcsolódó nyilvánosság biztosítása és lakossági tájékoztatás szabályozásának jogfejlődését és támasztottam alá, illetve bizonyítottam be a környezeti joggal való szoros összefüggését, valamint az általános és különös szabályok alkalmazásának szükségességét.

A veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos törvényi és kormány rendeleti szintű szabályokat elemeztem a nemzetközi joggal való összhang és a végrehajthatóság szempontjából, és megállapítottam, hogy a belső jogba történő átültetés és a végrehajtás alapjaiban megfelelő, ugyanakkor feltártam hiányosságokat és összeütközéseket, amelyek feloldására javaslatokat tettem jogszabály módosítási szövegek megalkotásával, ezzel megnyitva a fejlesztés útját a hatékony végrehajtás felé.

A hazai szabályozás végrehajthatóságát vizsgálva szintetizáltam a nyilvánosság és bizalmasság kérdésével foglalkozó területeket, így a titokvédelmet és a különösen sérülékeny veszélyes katonai objektumokat. Megállapítottam, hogy a kialakult szabályozás kielégíti a harmonizáció követelményeit, mégis teret ad a belső jogi sajátosságoknak. Kimutattam, hogy a veszélyes katonai objektumok esetében az alapjogok védelme biztosított:

- a nyilvánosságra hozatali fázis elhagyása indokolt a honvédelmi érdekek védelme miatt, és ezt lehetővé teszik a magasabb szintű szabályozók,
- a lakossági tájékoztatás követelménye nem sérül, mivel a külső védelmi tervezés alapján a lakossági tájékoztató kiadványok elkészítésével és terjesztésével a veszélyeztetett településeken megtörténik az aktív tájékoztatás.

Vizsgálódásaim és az Európai Unió trendjei alapján fejlesztési javaslatokat tettem arra vonatkozóan, hogy a korszerű telekommunikációs hálózatok alkalmazásával érvényesüljön a környezeti információk lehető legszélesebb körben történő hozzáféréseinek biztosítása a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatban a vonatkozó nemzetközi elvárásoknak történő megfelelés, valamint a legfontosabb cél – a lakosság magas szintű védelme – érdekében.

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1. Mélyrehatóan elemezve a környezeti információkhoz jutás jogának egy sajátos szeletét, **elsőként hoztam létre a vonatkozó szabályozó-rendszer tudományos megalapozását és bizonyítottam**, hogy a katasztrófavédelmi feladatok között elhelyezett ipari baleset-megelőzéshez kapcsolódó hatósági engedélyezési tevékenység során érvényesíteni kell az Aarhusi Egyezményben rögzített pilléreknek megfelelő jogok végrehajtását, így az információhoz jutást, a döntéshozatalban való társadalmi részvételt, valamint a jogorvoslati jogokat. E bizonyítás alapján összefoglaltam és ábrázoltam, valamint **hiánypótlásként megalkottam** azt a jogalkalmazási módszertant, amely útmutatóul szolgálhat a környezeti információhoz jutás joga, mint általános és a veszélyes ipari üzemekre vonatkozó különös szabályok végrehajtása során.

2. A veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos törvényi és kormány rendeleti szintű szabályokat megvizsgáltam és elemeztem a nemzetközi joggal való összhang és a végrehajthatóság szempontjából, **feltártam** hiányosságokat és összeütközéseket, amelyek

feloldására különböző változatú **javaslatokat tettem jogszabály módosítási szövegek megalkotásával**, ezzel megnyitva a fejlesztés útját a hatékony végrehajtás felé.

3. A meglévő tájékoztatási rendszer vizsgálata alapján – az Európai Unió által a Seveso II. irányelv felülvizsgálata során is megfogalmazott elvárásoknak megfelelően – **fejlesztési lehetőségeket tártam fel és alternatívák megfogalmazásával** konkrét fejlesztési **javaslatokat dolgoztam ki** a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos környezeti információk terjesztésére vonatkozóan előírt hatékonyság és széleskörűség követelményének maradéktalan teljesítése érdekében.

AZ ÉRTEKEZÉS AJÁNLÁSAI

Az értekezésem alapján megfogalmazott tudományos eredmények gyakorlati felhasználása érdekében a következő ajánlásokat teszem:

1. A dolgozatomban megfogalmazottak további segítségként szolgálhatnak az Aarhusi Egyezmény, a 2003/4/EK irányelv és a Seveso II. Irányelv végrehajtását biztosító hazai intézmény- és feladatrendszerének fejlesztéséhez, további vizsgálatához.
2. A kutatásom alapján megfogalmazott jogszabály-módosítási javaslatok alapját képezhetik a jogszabály-előkészítést és jogalkotást végző szakemberek tevékenységének.
3. Az értekezésemben elvégzett vizsgálatok, értékelések, értelmezések és összefoglalások gyakorlati segítséget nyújtanak a napi operatív tevékenységet végző katasztrófa- és környezetvédelmi, más végrehajtási területen dolgozó szakembereknek, valamint a lakossági tájékoztatási feladatokban részt vevő további személyeknek (pl. helyi önkormányzatok, közigazgatási szervek). Ennek érdekében célszerű egy rövidített változatot kézikönyvként kiadni.
4. Az értekezésem felhasználható a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a Rendőrtiszti Főiskola, más felsőfokú tanintézmények, valamint a hivatásos katasztrófavédelem oktatási rendszerében.

Szakmai önéletrajz – dr. Mógor Judit pv. szds.

Tanulmányok:

- egyetemi végzettség:

Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, jogász

- idegennyelvek:

angol és orosz „C” középfok

Munkahelyek:

2002-2007. Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság

Jogi és Igazgatási Főosztály, Ipari Baleset-megelőzési Főosztály - jogi főreferens

- Ipari baleset-megelőzési szakterületen a hatósági feladatok jogi előkészítése, felügyelete
- Döntés-előkészítő tevékenység és képviselet az egyeztetéseken a jogalkotási folyamatokban
- Nemzetközi és belső jogi szabályok változásainak figyelemmel kísérése, intézkedés kezdeményezése
- Részvétel a nemzetközi jogi normákhoz kapcsolódó végrehajtási feladatokban (Illetékes Hatóság képviselete EU és ENSZ EGB munkacsoportokban)
- Részvétel és előadások, konzultációk megtartása konferenciákon, workshopokon, felkészítéseken

2007. Katasztrófavédelmi Oktatási Központ

Hatósági és Tűzmegelőzési Szakcsoport – kiemelt főtanár

- A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésének katasztrófavédelmi feladatai
- A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai
- A közigazgatási hatósági eljárás különös szabályai a tűz- és polgári védelmi hatósági és szakhatósági eljárásokban

2007- Rendőrtiszti Főiskola Katasztrófavédelmi Tanszék – főiskolai adjunktus

- Oktatói tevékenység:

veszélyes anyagokkal kapcsolatos szabályozás,
nemzetközi katasztrófavédelmi jog,
polgári védelem és a katasztrófák elhárítására történő felkészítés
veszélyhelyzet-kezelés (minősített időszak szabályozás) c. tantárgyak

- Tudományos tevékenység:

az RTF Tudományos Diákköri Tanácsának titkáráként a tudományos diákkörök tevékenységének és versenyeinek szervezése,
konzulensi feladatok TDK dolgozatok és szakdolgozatok elkészítésében,
jegyzet és tudományos kutatás, pályázatok írása,
aktív részvétel a főiskola tudományos rendezvényein,
munkacsoportok vezetése a főiskola EU projektjeinek végrehajtásában a kritikus infrastruktúrák védelme és az oktatás területén.

Szakmai publikációk:

1. Mógor J.–Bolgár J.: A lakossági tájékoztatás lélektani kérdései,
Védelem Online, 2010. ápr. 19. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan257.pdf>
2. Mógor J.–Földi L.: A településrendezés egyes kérdései a veszélyes ipari üzemek környezetében, Védelem Online, 2010. január 18.
<http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan225.pdf>
3. Mógor J.: Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság nemzetközi együttműködései,
in: A rendészeti szervek nemzetközi együttműködése (szerk.: Dr. Varga János), a Rendőrtiszti Főiskola Jegyzete az MA szak hallgatói számára, Budapest, 2010, 5. fejezet, 101-127. old.
4. Mógor J.: Katasztrófavédelem – Kiskönyvtár a biztonságról, CompLex Kiadó, Budapest, 2009, ISSN 2060-8047
5. Mógor J.–Horváth L.: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban, Bolyai Szemle 2009. XVIII. évf. 3. szám 35-46. old.
6. Mógor J.–Horváth L.: A katasztrófák elleni védekezésről szóló szabályozás a védelmi igazgatásban, Bolyai Szemle, 2009. XVIII. évf. 3. szám 35-46. old. és 47-62. old.
7. Mógor J.: Katasztrófavédelmi felkészítés a közoktatásban, Kecskeméti Főiskola, 2008. november 6. AGTEDU 2008. ISSN: 1586-846x, 187-194. old.
http://www.gamf.hu/agtedu/files/Konferenciakiadvany_II_kotet_v3.pdf

8. Mógor J.: Védendő adatok a veszélyes ipari üzemek engedélyezési eljárásában, Magyar Rendészet VIII. évfolyam 2008/3. szám, ISSN 1586-2895, 44-51. old.
9. Mógor J.: Az Európai Parlament döntése az európai létfontosságú infrastruktúrákról szóló szabályozásban, Védelem online, 2008. <http://vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan152.pdf>
10. Mógor J.: A veszélyes katonai objektumok hatósági engedélyezési rendszere I-II., Védelem online, 2008. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan169.pdf>
11. Szakál B.–Vass Gy.–Mógor J.: Veszélyes anyagok és ipari katasztrófák I. Jegyzet az építő-mérnök BsC hallgatók részére, Szent István Egyetem Ybl Miklós Építéstudományi Kar, Budapest, 2008
12. Mógor J.–Földi L.–Solymosi J.: Lépések a kritikus infrastruktúra védelmének magyarországi szabályozása felé, III. Évfolyam 4. szám - 2008. december http://hadmernok.hu/archivum/2008/4/2008_4_mogor.html
13. Mógor J.: A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésének katasztrófavédelmi feladatai, Tansegédlet a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ hallgatói számára, Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, Budapest, 2007. március
14. Mógor J.: A veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos katasztrófavédelmi tevékenység, Jegyzet a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ hallgatói számára, Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, Budapest, 2007. március
15. Módszertani segédlet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari balesetek elleni védekezés területi és helyi feladatainak ellátásához
Guidance on the implementation of regional and local tasks for the prevention of major industrial accidents involving dangerous substances
Szerzők: Bíróné Ősz J., Bojti I., Cimer Zs., Damjanovich I., Hoffmann I., Kátai-Urbán L. (szerkesztő), Mógor J., Szakál B., Vass Gy.
Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megbízásából készítette a Közép- és Kelet-Európai Környezetfejlesztési Intézet, Budapest, 2005