

II. évfolyam 5. szám

REN D V É D E L E M

2013/5. SZÁM



B U D A P E S T
– 2013 –

**A BELÜGYMINISZTERIUM
OKTATÁSI, KÉPZÉSI ÉS
TUDOMÁNSZERVEZÉSI FŐIGAZGATÓSÁG
ONLINE FOLYÓIRATA**

Felelős kiadó:

DR. DÁNOS VALÉR CSC/PHD
nyá. r. vör. gy.
főigazgató

Szerkesztő:

GÖRBE ATTILÁNÉ DR. ZÁN KRISZTINA
r. alez.
rendőrségi főtanácsos

A kiadványban megjelenő tanulmányok nem tükrözik a kiadó álláspontját

Tartalomjegyzék

DR. CSONKA ERNŐ: A KÖZIGAZGATÁS MINŐSÉGI FEJLESZTÉSE	4
SOÓS HAJNALKA : KÖZIGAZGATÁS ÉS MINŐSÉG MAGYARORSZÁGON AZ EZREDFORDULÓ KÖRNYÉKÉN	16
SZUHAI ILONA: A SZÍRIAI VÁLSÁG ÁLTAL OKOZOTT MENEKÜLTHULLÁM HATÁSA A TÖRÖK MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁRA	24
SCHMIDT PETRA - SOÓS HAJNALKA: A MEGVÁLTOZOTT ÉGHAJLATI KÖRÜLMÉNYEKHEZ ALKALMAZKODÓ LAKOSSÁGFELKÉSZÍTÉS KATASZTRÓFAPSZICHOLÓGIAI ASPEKTUSAI.....	38
E SZÁMUNK SZERZŐI	61

DR. CSONKA ERNŐ:
A KÖZIGAZGATÁS MINŐSÉGI FEJLESZTÉSE

A közigazgatás négy meghatározó elemének (feladat, szervezet, működés (eljárási rend), személyi állomány) együttes és egymásra figyelmet fordító átalakítása eredményezhet tényleges közigazgatási reformot. A négy meghatározó modul közül a minőség fejlesztésének szempontjából talán legnagyobb jelentősége a közigazgatás személyi állományának van. A korábbi évtizedek zárt közszolgálati rendszerei az elmúlt években egyre nyitottabbá váltak. A 2008-es globális gazdasági válság által is kikényszerített közszolgálati reformok az előmenetelen alapuló, zárt és a piaci szempontokra is figyelmet fordító nyitott rendszerek előnyeinek ötvözésére irányulnak. Ennek megfelelően a stabilitás, a kiszámíthatóság, a munkában eltöltött idő preferálása mellett, a közszolgálatban nagy jelentőséget kapnak a korábban már az üzleti életben meghatározó követelmények is, mint pl. a költségtakarékosság, hatékonyság, a jó teljesítmények fokozott anyagi elismerése és a kiemelkedő kompetenciákkal rendelkezők gyors, egyéni karrier utakkal történő preferálása. A közszolgálat megújításának meghatározó eleme az emberi-erőforrás fejlesztés logika mentén történő továbbképzés. Ugyancsak kiemelkedő területe az új közszolgálati életpályának a munkakör-elemzés és tervezés központú teljesítményértékelési rendszer bevezetése. Az ezeken a területeken megvalósuló fejlesztések biztosítják a fő célkitűzést a foglalkoztatott tisztviselők magasabb minőségű teljesítményre történő ösztönzését. Ezen felül azonban lehetőséget biztosítanak további olyan stratégiai személyzeti-igazgatási tevékenységek megvalósulásához, mint az előmenetelhez igazodó képesítési követelmények meghatározása, a tisztviselők fejlesztését biztosító képzési struktúra kialakítása, valamint az elvégzett feladatokhoz és a leadott teljesítményhez igazodó besorolási és illetményrendszer kiépítése.

Bevezetés

A közigazgatás újjászervezése az elmúlt években fókuszpontba került. Az újjászervezéshez a legfontosabb kérdés annak eldöntése, hogy milyen alapértékek mentén történjen egy új rendszer, egy új szemléletű rendszermodell kialakítása. Az új modellel szembeni elvárás, hogy képes legyen a közigazgatás minőségi fejlesztésére. „Fontos, hogy a társadalom tagjai felelős és megbízható partnerként tekintsenek az államra. Ma a közhatalom működése alapjaiban nélkülözi a kiszámíthatóságot és a stabilitást. A szétzilált és leépített közigazgatás

nemcsak a mindennapi lét kerékkötője, de a gazdasági fellendülés akadályja is, ma mind a piaci szereplőknek, mind az állampolgároknak csak terhet jelent, nem segítséget.

Újra kell építeni az államot, ebben kulcsszerepe van a szaktudás és elhivatottság érvényre juttatásának és annak, hogy visszaadjuk a közigazgatás rangját. Csak így teremthető meg az erős és hatékony állam, amely a társadalom bizalmából képes újra megerősíteni a demokrácia alapintézményeit és a jogállamiság értékrendjét.” (Nemzeti Együttműködés Programja)

Látható, hogy fontos kormányzati célkitűzés egy hatékony, szolgáltató állam, az ún. Jó Állam kialakítása. A Jó Állam kifejezés nem csupán egy elvont fogalmi meghatározás, hanem kodifikációs szinten és a hétköznapi ügyintézés szintjén is megjelenő kategória. Ez a célkitűzés új és bizalmi viszonyt feltételez az állampolgárok és az állami intézmények között.

A program megvalósítása 2010 nyarán elkezdődött. Az állam feladatrendszerének átgondolása, lényeges egyszerűsítése már a jogszabályokban is megjelenik. A leglátványosabb, mondhatni történelmű léptékű átalakítás a közigazgatás szervezetrendszerét érintette. A minisztériumok számának csökkentése, már egy új és hatékony központi államigazgatás létrehozásának első lépcsője volt. Ezt követte a fővárosi, megyei kormányhivatalok létrehozása, a területi államigazgatás szervezeti típusú integrációja, majd a járási hivatalok megnyitása 2013. január 1-én. A Jó Állam kialakításának csúcspontját szervezeti értelemben a Kormányablak rendszer kiteljesítése jelenti.

A feladatracionalizálás, az intézményrendszer átalakítása mellett a magas színvonalú közszolgálat jelent garanciát a közigazgatás minőségi fejlesztésére.

A Magyar Programban foglaltak alapján erős, de az indokolthoz képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy olyan közszolgálati ethoszra alapozható, amely az életpályamodell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit is megtestesítő.

Ehhez a stabilitást, kiszámíthatóságot képviselő karrier-elv, valamint a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény értékeinek ötvözésére van szükség, ezért olyan életpálya-modellt kell kidolgozni, amely megőrzi ugyan a karrier-rendszer előnyeit, de lehetőséget nyújt a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodásra is. A

rugalmas alkalmazkodást pedig azzal lehet elérni, ha fokozatosan a munkakör kerül a személyügyi működés középpontjába.

Mindezeket figyelembe vételével határozta meg a Magyar Program a személyzet fejlesztésének stratégiai célkitűzéseit, amelyek keretjellegetű kijelölése lehetővé teszi a közigazgatási személyzetpolitika konkrét intézményekhez köthető fejlesztési céljait, illetve beavatkozási területeit.

A személyzetfejlesztésről akkor beszélhetünk, ha ismerjük az emberi erőforrás funkciót. A emberi erőforrás menedzsment definícióját keresve számos megfogalmazással találkozhatunk a szakirodalomban. Miner 1977-ben megjelent munkájában a következőképpen fogalmaz: „Az emberi erőforrás menedzsment a vezetés olyan általános funkciója, amely alapvetően az emberekkel, mint erőforrásokkal foglalkozik”¹ Poór József- Borgulya Istvánné- Mohácsi Gabriella szerint az emberi erőforrás menedzsment azon funkciók kölcsönösen egymásra épülő együttese, amelyek az emberi erőforrások hatékony felhasználását segítik elő az egyéni és szervezeti célok egyidejű figyelembevételével. E funkciók közé sorolják:

- az emberi erőforrás stratégiát és tervezést,
- a munkakörelemzést és- tervezést,
- az ösztönzés menedzsmentet,
- a teljesítmény menedzsmentet,
- a személyzetbiztosítást, amely magába foglalja a munkaerő-ellátást- toborzást és kiválasztást,
- az emberi erőforrás fejlesztést,
- a munkaügyi kapcsolatokat,
- emberi erőforrás menedzselés információs rendszert.²

Az emberi erőforrás funkciói közül négy területet helyeznek fókuszba: a munkakörelemzést és-tervezést, a munkaerő kiválasztását, az emberi erőforrás fejlesztést és a teljesítménymenedzsmentet.

¹ Armstrong, Michael-Helen Murlis (1994) Reward Management.London, Kogan Page

² Poór József- Borgulya Istvánné- Mohácsi Gabriella (1996) Nemzetközi Emberi Erőforrás Menedzsment. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 16-17.o

Munkakörelemzés és –tervezés

A Magyar Programban megfogalmazott irányelvek alapján megvalósuló személyzetfejlesztési tevékenység alapeleme a munkakör-alapú életpálya bevezetése. A tevékenység első lépéseként – a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat alapján – 2012. első felében sor került a munkakör-értékelési pilot projekt megvalósítására, az eredmények értékelése és tapasztalat feldolgozása alapján pedig a munkakör értékelési és elemzési tevékenység kiterjesztésére.

A közigazgatási személyzetpolitika konkrét intézményekhez köthető fejlesztési céljait és beavatkozási területeit a közszolgálati életpálya bevezetésének előkészítésével kapcsolatos egyes feladatokról szóló 1004/2013. (I. 10.) Korm. határozat jelöli ki, igazodva a Magyar Program stratégiai céljaihoz. Az új típusú életpálya modellek megalapozott és körültekintő átalakítása érdekében a Kormány munkakör-elemzési és értékelés végrehajtását rendelte el a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Belügyminisztérium, a Honvédelmi Minisztérium és irányított szerveik tekintetében.

A munkakörelemzésbe – a kijelölt szerveknél mintavétellel kiválasztott munkakörök közül – hozzávetőleg 2500 vezetői és 15000 beosztotti munkakör kerül bevonásra, a 2012. évben a Kormány által elfogadott módszertan alapján.

A tevékenység célja, hogy a munkakör értékelési és elemzési folyamat eredményei alapján kijelölésre kerülhessenek azon új típusú életpálya-elemek, amelyek a hagyományosnak tekinthető életpálya-elemek előnyeinek megőrzése mellett, megteremtik a lehetőséget egy, a változásokhoz rugalmasan alkalmazkodni képes komplex rendszer kiépítéséhez.

A munkakör-alapú rendszer bevezetése alapjaiban járul hozzá a személyzetfejlesztési tevékenység fő céljához, a foglalkoztatott tisztviselők magasabb minőségű teljesítményre történő ösztönzéséhez. Ezen felül azonban lehetőséget biztosít további olyan stratégiai személyzeti-igazgatási tevékenységek megvalósulásához, mint az előmenetelhez igazodó képesítési követelmények meghatározása, a tisztviselők fejlesztését biztosító képzési struktúra

kialakítása, valamint az elvégzett feladatokhoz és a leadott teljesítményhez igazodó besorolási és illetményrendszer kiépítése.

Felmerülhet a kérdés, hogy miért pont a munkakör alapú rendszer az alapja a személyzetfejlesztésnek. A munkakör a szervezeten belüli munkafolyamatok alapegysége, egymástól jól elkülöníthető, önálló felelősséggel bíró, egy munkavállaló által elvégzendő feladatok összessége. Klein Sándor szerint a munkakör-elemzés a munkával kapcsolatos lényeges információk összegyűjtése, integrálása.³ A munkaelemzésnek része a munkaköri leírás alapul vétele, mivel ebben kerül rögzítésre a munkával kapcsolatos követelmények, tevékenységek rendszeres felsorolása. A munkaköri leírás tartalmazza a tisztviselő kötelezettségeit és feladatait. A legfontosabb, lényeges információkat tartalmazza, pl. a munkakör azonosítása, a munkakör elnevezése, a munkakörben elvégzendő feladatok, a munkavégzés helye, a közvetlen felettes, munkarend, tartalmazza továbbá azokat a munkaköri specifikációkat, kompetenciákat, amelyekre a munkakör betöltéséhez szükség van.

A munkaelemzés elvégzéséhez szükség van kritériumok meghatározására, a sikeres munka mérhető mutatóinak megállapítására. A munkakör-alapú rendszer bevezetést megelőzi a munkakör-értékelése. Klein Sándor szerint a munkakör-értékelés célja a munkakörök relatív súlyának megállapítása egy szervezeten belül, olyan jövedelmezési rendszer kidolgozása, amely kellőképpen tükrözi a munkaerőpiacot.⁴ A munkakör értékelés információt adhat a munkakörök tisztázásához, a szervezet elemzéséhez, a karrierfejlesztéshez, a munkaköri rendszer megváltoztatásához.

A közigazgatási személyzet vonatkozásában stratégiai célokat, azokhoz illeszkedő alcélokat és a megvalósítást elősegítő intézményfejlesztési célokat a Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési Program állapította meg. A stratégiai célok a következők:

- kiszámítható, vonzó életpálya;
- személyzeti igazgatás fejlesztése.

³Klein Sándor (2000) Munkapszichológia. EDGE. 227. o.

⁴ Klein Sándor (2000) Munkapszichológia. EDGE. 263. o

A közigazgatásban foglalkoztatottak elkötelezettségének erősítésének egyik célja az előmenetel munkaköri rendszerének kialakítása, a karrier-menedzsment rendszer kialakítása.

Elvárt eredmény, hogy a munkakör-értékelés alapján kialakított munkaköri struktúra, illetve besorolási rend képezze az új besorolási rendszer alapját. A munkaköri specifikáció alapján határozhatóak meg a munkaköri célok, fő felelőségek, teljesítménymutatók, követelmények, ismeretek, valamint készségek. Az új rendszer vegye figyelembe a munkakör szervezet számára megjelenő értékét, a munkakörben töltött szolgálati időt, valamint az alapbéren kívül az éves teljesítményértékelés eredményeit. A munkakörök karrier-utak legyenek csoportosíthatóak és munkakörcsaládokba rendezhetőek, illetve megadott szempontok alapján rangsorba állíthatóak, és így meghatározható a közigazgatás számára relatív értékük. A munkaköri feladatok és kompetenciák alapján definiálhatóak a teljesítménykövetelmények és a munkakör betöltéséhez szükséges képzési szükségletek, továbbá az átjárható karrier-utak és munkakör-családok jöjjenek létre. Ennek eredményeként a karrierlehetőségek bővülnek és egyfelől a munkakör-családokon belül előmeneteli fokozatok biztosítják az előrejutást, másfelől munkakör-családok között is lehetőség nyílik az előrelépésre. A karrierlehetőségek további bővülését jelenti, hogy a karrier-utak között is működik az átlépés. Mindezt a tudás bővítése és a továbbképzési rendszer hozzárendelése biztosítja, amely alapján folyamatos minőségi fejlesztésre és ösztönzésre van lehetőség.

A személyzetbiztosítás, a tisztviselők kiválasztása

Az emberi erőforrás menedzsment megközelítése az, hogy a megfelelő ember, a megfelelő helyen, a megfelelő időben, a megfelelő felkészültséggel jelen legyen. A minőségi és hatékony munkavégzésnek ez elengedhetetlen feltétele. Ezt alapul véve a cél az, hogy a közigazgatásban a kiválasztást, mint az emberi erőforrás egyik funkcióját át kell alakítani. A minőségi átalakításhoz olyan kiválasztási rendszert kell kialakítani, amely biztosítja, hogy megfelelő mennyiségben, minőségben, valamint időben rendelkezésre álljon a szükséges munkaerő-utánpótlás. A kiválasztás szolgálja a minőségi szelekció, a versenyelvűség és a nyitottság követelményeit, annak érdekében, hogy a kiválasztás ki tudja elégíteni a gyors és rugalmas munkaerő-utánpótlás igényeit. A kiválasztás legyen integráns része a karrier-menedzsment rendszernek, és munkakörre fókuszálva történjen.

A kiválasztás alapvető célja, hogy az egyes munkatevékenységekhez a legmegfelelőbb embereket sikerüljön megtalálni. Guion szerint „A szervezeteknek emberekre van szükségük. Az embereknek munkára. Kellett tehát egy olyan folyamat, eljárás, amely a szervezetek és emberek szükségleteit összeegyezteti. Az alkalmasság vizsgálat ezt az egyeztetést a szervezet szemszögéből végzi, de természetesen nem hagyható figyelmen kívül az emberi perspektíva sem. Először megállapítja, mik az alkalmazó szükségletei, majd a rendelkezésre álló emberek közül azokat választja ki, akiknek az érdeklődése, képessége legjobban megfelel ezeknek”⁵. A kiválasztás módszertanának átalakítása jelentősen hozzájárul a közigazgatás minőségi fejlesztéséhez.

Az emberi erőforrás fejlesztés

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 80. §-a szabályozza a kormánytisztviselők és köztisztviselők továbbképzését. A Kttv. 80. § (1) bekezdése alapján a kormánytisztviselő jogosult az előmenetelhez és köteles a központilag vagy a munkáltató által előírt továbbképzésben, átképzésben és vezetőképzésben részt venni.

A Kormányzati Személyzeti Stratégiáról szóló 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat feladatként határozta meg a közigazgatási továbbképzési rendszer új alapokra helyezését, egyben a közigazgatási, rendészeti és a honvédelmi továbbképzések részleges integrációját. Ennek keretében a továbbképzés új intézményrendszerét kell létrehozni; be kell vezetni az érdemi minőségirányítási és programminősítési rendszert; ki kell alakítani a közigazgatási továbbképzések intézményi tudásbázisát, továbbá a felsőfokú iskolarendszeren belüli képzésekkel való integrált működés lehetőségeit.

A közigazgatási továbbképzési rendszer 1992. évi fennállásáig jelentősebb szerkezeti, szervezeti és működési változásokon nem esett át. A továbbképzési rendszer több mint másfél évtizedes működése felszínre hozott számos olyan rendszertani, finanszírozási és szervezeti kérdést, melyek megválaszolása a rendszer gyökeres átalakításával jár együtt. A továbbképzés intézményrendszere az ágazati/munkáltatói szintű (minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, területi szervek) bázisra épített struktúrával alacsony hatásfokkal működött. A továbbképzési kötelezettségek előírása nem tette egyértelműen

⁵ Guion R. M. (1976) Recruiting, Selection, and Job Placement. In: Dunnette, M.D. (Ed.) Handbook of Industrial and Organizational Psychology. Rand McNally College Publishing Comp. Chicago pp. 777-828.

meghatározhatóvá a kötelezettségek teljesítésének mértékét sem a továbbképzésben, sem a vezetőképzésben, melyet igazol a továbbképzésben résztvevők számának jelentős hullámzása, illetve a továbbképzések központi finanszírozásának kiszámíthatatlansága, és a munkáltatói finanszírozási lehetőségek eltérő mértéke.

A továbbképzések másik fontos problémaköre a képzési szükségletektől jelentősen eltérő és korlátozott tematikát biztosító képzési kínálat volt. Ennek okát egyrészt a díjirányelvek jelentette pénzügyi korlátozások jelentették, másrészt pedig, hogy a rendszerben meg nem valósított továbbképzési igények a közigazgatási továbbképzési rendszeren kívül, minőségileg kontrollálhatatlan módon teljesültek, így a továbbképzések szakmai ellenőrzése nem kellő hatékonysággal működött. A továbbképzési rendszer kínálata nem találkozott a valós képzési igényekkel, a közigazgatási továbbképzések tervezési rendszerében nem jelentek meg azok a képzési igények, amelyeket csak a rendszeren kívül lehetett megvalósítani. Miután a tervezési rendszer kínálatvezérelt volt, így az intézményi források jelentős részének felhasználása nem jelent meg a tervekben. Ennek következtében a továbbképzési tervezési rendszer gyakorlatilag kizárólag adminisztratív céllal működött. A tervek és a tervek végrehajtásáról szóló központi beszámolók torz képet mutattak, és a továbbképzési rendszer sem működtetett valódi minőségügyi folyamatokat, a rendszerszintű hibák azonosítása és kijavítása nem történt meg.

A képzés, továbbképzés szerkezeti, szervezeti és működési változásokhoz szükség van annak a tisztázására, hogy kinek van szüksége képzésre, fejlesztésre és milyen képzésre, fejlesztésre van szükség. Ez igényli, hogy a rendszer átalakítónak elemzést kell végeznie, ehhez ismernie kell a célcsoportot, annak igényét, a motivációját és környezetét. Klein Sándor szerint a szervezeti elemzés, a munkakörelemzés és munkaerő elemzés egyaránt fontos.

A szervezeti elemzés a szervezet céljainak, erőforrásainak, a célok és lehetőség kapcsolatának elemzését jelenti. Ez a fajta analízis elősegíti az oktatási program fundamentumának meghatározását. A szervezeti elemzés tartalmazza a rövid és hosszú távú célok tisztázását. Fontos az is, hogy az elemzés során összegyűjtsék azokat a tapasztalatokat azokról a módszerekről, ahogy addig működtették a képzési, továbbképzési rendszert. A szervezeti célok elemzése során felmerülhet az a veszély, hogy csak a közvetlen, rövid távú célokat veszik figyelembe, és kevésbé kerül előtérbe az időigényes, kevésbé látványos képesség és

kompetenciafejlesztő programok. ⁶ A képzési rendszer átalakításához lényeges a vezetők támogatása és felkészültsége.

A munkaelemzés szervesen összekapcsolódik a továbbképzéssel, mert a megfelelő képzési program kialakításához szükség van a munkával kapcsolatos adatokra, a munkához szükséges képességek, tudás és attitűd ismeretére. Az eredményes képzési program megtervezéséhez feltétlenül ismernünk kell a képzésben résztvevők főbb sajátosságait. Ennek a vizsgálatnak az a célja, hogy igazolja, valóban szükség van továbbképzésre, és meg kell határozni azt a területet, ahol a képzés elengedhetetlen, továbbá figyelembe kell venni a teljesítmény javításának egyéb lehetőségeit is.

A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012 (IX.28) Korm.rendelet alapján a továbbképzési rendszer hatékonyabb működtetése érdekében a felelősségi viszonyok és a továbbképzésben közreműködő szervezetek közti feladatmegosztás átalakult (KIM, NKE, KIH, mint személyügyi központ, Közigazgatási Továbbképzési Kollégium, munkáltatók). 2014.01.01-től lehetővé válik a továbbképzési programok tartalmi és módszertani követelményeinek központilag koordinált fejlesztése, rendszerezése. A tanulmányi pontrendszer 2014-es bevezetésével egyértelműen meghatározásra kerülnek az egyéni továbbképzési elvárások és rögzítésre kerül a tényleges teljesítés is. A kormánytisztviselők/köztisztviselők továbbképzési kötelezettségének jogszabályi meghatározásával 2014-től lehetővé válik a képzési eredmények összekapcsolhatósága a karriermenedzsmenttel, a teljesítményértékelés során meghatározható egyéni fejlesztési célok mentén pedig az egyéni továbbképzési tervezés bevezetése.

A teljesítményértékelés

A teljesítményértékelés olyan folyamat, amelynek segítségével a szervezet formálisan vagy informálisan visszajelzést kap és ad az alkalmazottai teljesítményéről (Roóz, 2006) A formális teljesítményértékelés olyan eljárás, amelynek segítségével rendszeresen és módszeresen értékelik, hogy az alkalmazottak hogyan feleltek meg az adott feladat vagy munkakör teljesítménykövetelményeinek.

⁶ Klein Sándor (2000) Munkapszichológia. EDGE. 344-346.

Ambrus Tibor - Lengyel László szerint a teljesítményértékelési rendszert alkalmazva az alábbiakra kaphatunk válaszokat:

- Milyen munkát végez a dolgozó? Képes-e rutinszerű, mindennapi feladatokon túllépni szüksége esetén, vagy inkább a bevált, begyakorolt metódusokat alkalmazza?
- Hogyan teljesíti feladatát?
- Milyen módszerrel jut el a feladattól az elvégzett munkáig?
- Milyen a teljesítménye? Mennyit képes kihozni magából?
- Milyen ember? Személyiség, jellemvonások?
- Milyenek a képességei? Kompetenciák, melyekkel rendelkezik a feladatai elvégzéséhez?⁷

Karoliny- Farkas- Poór- László megközelítése alapján a teljesítményértékelés kulcselem az emberi erőforrások menedzselésében. Alkalmazásának legáltalánosabban megfogalmazható célja az alkalmazotti teljesítmény javítása, képességeik mind teljesebb kibontakoztatása a szervezet céljainak megvalósítása érdekében. Emellett azonban számos más konkrét szervezeti cél eléréséhez is hozzájárulhat.⁸

Amennyiben a teljesítményértékelési rendszer korszerű, az a szervezetnek stabil struktúrát biztosít, amelynek keretében lehet munkát szervezni és tervezni, segít a munkavállalók irányításában és ellenőrzésében, igazolja a bérezési struktúrát és versenyképessé teszi az egyes pozíciókat, továbbá a karriermenedzsmentet és utánpótlás-politikát támogatja.

A közszolgálat megújuló egyéni teljesítményértékelési rendszerét a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program stratégiai céljainak, operatív feladatainak, valamint a Kormány Személyzeti Stratégiájában foglaltaknak megfelelően kell kialakítani és működtetni. Az új típusú teljesítményértékelés rendszerének jogszabályi kereteit a Kttv., a Hszt., valamint a Hjt. kormányrendelet határozza meg. A Hszt. és a Hjt. vonatkozásában további részletszabályok az ágazati rendeletekben kerülnek meghatározásra.

2013. január 21-én került kihirdetésre a közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I.21.) Kormányrendelet. Az új típusú integrált egyéni teljesítményértékelés

⁷ Ambrus Tibor - Lengyel László (2011) Humán Controlling eszközök a gyakorlatban. Budapest. Complex Kiadó 33-34.o

⁸ Karoliny-Farkas-Poór-László (2003) Emberi erőforrás menedzsment kézikönyv. Budapest. KJK-Kerszöv. 255.o

kialakításának szempontjai a rendszeres értékelés; a szervezeti sajátosságok megjelenése; az értékelési eljárás egyszerűsítése; az átláthatóság növelése és az életpályák közötti átjárhatóság.

A rendszeres értékelés a tárgyévben a Kttv. vonatkozásában legalább két – a Hszt. vonatkozásában két – teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a minősítést, ennek alapján a teljesítményértékelés rendszeressé és tervezhetővé válik. Tárgyévben a Hjt. vonatkozásában legalább egy teljesítményértékelést kell elvégezni. A tárgyévenként elvégzett teljesítményértékelés (ek) folyamatos vezetői kontrollt jelentenek a munkáltatók számára, lehetőséget biztosítva a nem megfelelő színvonalú munkavégzés korrekciójára.

A szervezeti sajátosságok megjelenése az, hogy az új teljesítményértékelési rendszer kötelező és ajánlott értékelési elemeket rendel alkalmazni. A kötelező értékelési elemeket valamennyi közigazgatási, illetve rendvédelmi és honvédelmi szervezetnél – szervtípustól függetlenül –, míg az ajánlott értékelési elemeket az ágazati miniszter, illetve a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján kell alkalmazni. A Hszt. és a Hjt. vonatkozásában az ajánlott értékelési elemeket és a hozzá kapcsolódó szabályokat miniszteri rendelet határozza meg.

Az értékelési eljárás egyszerűsítése abban nyilvánul meg, hogy a korábbi szabályozás alapján a szakmai munka értékelése, a minősítés és a teljesítményértékelés külön munkáltatói intézkedéseket igényelt. A Kttv. a három különálló jogintézményt teljesítményértékelésben egységesíti. Az új teljesítményértékelési rendszer ezáltal kíméli a munkaidő-alapot.

Az átláthatóság növelésével a teljesítményértékelések jövőbeni informatikai alapokra helyezése a folyamatos munkáltatói kontroll lehetőségét, az áttekinthetőséget és a humán erőforrás gazdálkodás egyéb funkcióival való kapcsolatot teremtheti meg. Az átláthatóságot növeli továbbá, hogy a teljesítményértékelése során a munkáltató az érintett teljesítményét ötfokozatú skálán értékeli:

- A szint (kivételes 100%-91%),
- B szint (jó teljesítmény 90%-71%),
- C szint (megfelelő/átlagos 70%-51%),
- D szint (átlag alatti 50%-41%),
- E szint (elfogadhatatlan teljesítmény 40%-0%).

Az életpályák közötti átjárhatóság célja, a Kormányzati Személyzeti Stratégia alapján a közsolgálati tisztviselői, a hivatásos szolgálati és a hivatásos katonai jogviszony közötti mobilitás biztosítása. Az egységes keretrendszeren alapuló teljesítményértékelési rendszer a modularitás elvén alapulva alkalmas a különböző foglalkoztatási jogviszonyok esetében – az eltérő sajátosságok figyelembe vétele mellett – az átjárhatóság érvényesítésére.

A minőségi közigazgatás kialakítása elkezdődött és folyamatos gondolkodást, feladatot jelent minden közigazgatásban dolgozó számára. A minőségi közigazgatás kialakítása több tényező sikeres együtthetésén múlik. A pontos feladatlehatárolás, a megfelelő üzemméret és belső szervezeti struktúra, valamint a magas színvonalú közsolgálat sikeres konstellációja mentén születik meg a Jó Állam.

SOÓS HAJNALKA:
KÖZIGAZGATÁS ÉS MINŐSÉG MAGYARORSZÁGON AZ
EZREDFORDULÓ KÖRNYÉKÉN

Ha egy kontextusban említjük a címben szereplő két fogalmat – a közigazgatást és a minőséget – megfigyelhetjük, hogy koronként változóak azok az elvárások, amelyek ilyenkor megfogalmazódnak. Azt azonban leszögezhetjük, hogy ahhoz, hogy Magyarországon egyáltalán megfogalmazódhasson az igény a minőségi közigazgatási működésre, szükség volt a rendszerváltozásra. Hiába nevezték ki 1931-ben Magyary Zoltán a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosává, ha az akkori politikai berendezkedés még nem volt ezekre a gyökeres változtatásokra nyitott.

A rendszerváltozás után azonban még közel egy évtizednek kellett eltelnie ahhoz, hogy ne csak hangzatos hívószóként jelenjen meg a minőség egy-egy kormányzati programban, hanem valóban konkrét intézkedések is álljanak mögötte.

Elsőként az 1992-ben elkészült közigazgatás korszerűsítését célzó programban jelent meg az igény arra, hogy egy olyan közigazgatási rendszert alakítsanak ki, amely a mindennapi működése során a minőség, eredményesség és hatékonyság elveit tartja szem előtt. A 90-es évek végén kiadott kétéves kormányzati feladattervek (mint például a 1052/1999 (V.21.) Korm. határozat) már elvárásaként fogalmazták meg a minőségbiztosítási rendszerek bevezetését a közigazgatásban is. Jelen írás ezen rendszerek bevezetésének néhány hazai példáját kívánja bemutatni, ehhez azonban először szükséges röviden tisztázni a minőség fogalmát, a minőségirányítás kialakulásának és elterjedésének okait, valamint a közigazgatásban használatos minőségértékelési rendszerek jellemzőit.

A minőség fogalmát az évek során sokan sokféleképp megfogalmazták, amely meghatározásokat nagyban befolyásolták az adott kor elvárásai. Ezeknek a minőségfogalmaknak visszatérő elemei a vevők elvárásainak való megfelelés, a szabványoknak való megfelelés, illetve a használatra való alkalmasság, az adott funkciónak való megfelelés.

Korunk elvárásainak leginkább a teljes körű minőségmenedzsment (Total Quality Management, a továbbiakban: TQM) által meghatározott minőség-fogalom felel meg. A TQM olyan vezetési filozófia és vállalati gyakorlat, amelynek célja egy szervezet emberi és anyagi erőforrásainak leghatékonyabb módon való felhasználása a szervezet célkitűzéseinek megvalósítása érdekében. [1] Ennek az irányítási koncepciónak az egyik újítása, hogy a folyamat minden részét ellenőrizni kell ahhoz, hogy minőségi terméket állítsunk elő, illetve, hogy minőségi szolgáltatást nyújtsunk. A másik fontos jellemző pedig, hogy a vevőre, a szolgáltatást igénybevevőre helyezi a hangsúlyt, őt állítja a középpontba.

A közigazgatás és a minőség fogalmainak összekapcsolása során legtöbbször ez alatt a szolgáltatás minőségét értik, vagyis azt, hogy az adott eljárás a megadott határidőn belül, a jogszabályi előírások alapján menjen végbe, valamint fontos tényező, hogy az ügyfél elégedetten távozzon. Azonban ahhoz, hogy a közigazgatás minőségi működéséről beszéljünk, ehhez többre van szükség. Dr. Kéki Zoltán szerint a minőség nem más, mint a feladat- és hatáskörök munkamegosztás szerinti elosztása, illetve a feladat- és hatáskörök ellátását, gyakorlását szolgáló eljárási és döntési rendszer meghatározott normáknak, előírásoknak való megfelelést jelent. [2]

Megfigyelhető, hogy a minőség fogalmának fejlődésével párhuzamosan fejlődött a minőség megvalósításának folyamata is. A 20 században még inkább csak minőségellenőrzésről beszélhetünk, ugyanis egyrészt a gyártás folyamatának minden lépését a legtöbb esetben egyetlen dolgozó vitte véghez, így a kész terméket le is ellenőrizte a végén, másrészt pedig ekkor még nem jelent meg a tömegtermelés, amely magas számú selejtes termékeket eredményezett volna.

A nagyvállalatok megjelenésével egyidejűleg elkezdődött a termékek tömeges gyártása, emiatt a gyárakban már külön minőség-ellenőrzési osztályokat alakítottak ki. Ugyanakkor ahhoz, hogy minden előállított termék azonos minőségű legyen, szükség volt a szabványok bevezetésére, tehát ettől fogva már minőség-szabályozásról beszélhetünk.

A következő állomás a fejlődésben a minőségirányítási rendszerek megjelenése. Ezek alapvetően a vevők igényeinek kielégítésére koncentrálnak, vagyis arra, hogy biztosított legyen az, hogy a szervezet működése valamint az előállítás teljes folyamata az előírásoknak

megfelelően működik, tehát ez által egy olyan minőségi terméket állít elő, amely minden vevőnek megfelel.

A modern minőségirányítási szabványok kialakításának folyamata egészen az 1960-as évekig vezethető vissza, amikor „az amerikai hadseregben létrehoztak egy minőség szabályozási szabványt, amelynek betartását megkövetelték a civil beszállítóktól is”. [3] Ehhez kapcsolódóan keletkezett az NATO 1968-as szabványa a hadiiparra vonatkozóan. Az első, nem a hadseregre vonatkozó minőségbiztosítási irányelveket a Brit Szabványügy Intézet hozta létre 1974-ben.

Természetesen az igazi áttörést a Nemzetközi Szabványügyi Szervezet (továbbiakban: ISO) 1987-ben kidolgozott ISO 9000 szabványsorozata jelentette, amely az évek során több változtatáson is átesett, míg végül elnyerte mai formáját, amelynek fő jellemzője „a teljes folyamatirányítási rendszer kiépítése, a vevői igények felmérésétől kezdve a vevői megelégedettség figyelemmel kíséréséig”. [4]

A szabványsorozat lényege, hogy a folyamat minden részéhez hozzá lehessen rendelni olyan minőségi követelményeket, amelyek a szolgáltatás során elvárhatóak és ellenőrizhetőek lesznek. A rendszer több elemből épül fel, melynek első része a minőségpolitika. A szabványt alkalmazni kívánó szervnek legelőször meg kell határoznia a minőségpolitikáját, amelynek többek között tartalmaznia kell az adott – esetünkben közigazgatási – szerv feladat- és hatáskörébe tartozó tevékenységeket, a minőségügyi célokat illetve a minőségpolitika megvalósításáért felelős személyeket. [5]

A második kihagyhatatlan elem a minőségbiztosítási kézikönyv elkészítése. Ez a gyűjtemény tartalmazza a szervezet működésére vonatkozó összes szabályzatot, előírást, az egyes munkafolyamatok minden lépését, ideértve az ellenőrzés és az esetleges hibák kijavításának módját is. „A minőségügyi kézikönyv egy vezetési dokumentum, amely magában foglalja a szervezet minőségpolitikáját, minőségrendszerét. Bemutatja a célokat melyeknek teljesítésére kötelezettséget vállalt, a szakértőket, a felelősségi köröket, jogosultságokat. Célja a rendszer kialakításának, működésének, felülvizsgálatának szolgálata.” [6]

A harmadik fontos eleme a rendszernek a különböző minőségügyi eljárások. Ezek alapvetően arra kívánnak választ adni, hogy ki végzi az adott feladatot, milyen hatáskörrel és milyen eszközökkel. Az ISO 9000 szabványok az eljárások leírásában – a gyors áttekinthetőség miatt – a részletes és terjedelmes leírások mellett a folyamatábrák használatát kifejezetten javasolják. [7]

Fontos megemlíteni, hogy azoknál a szerveknél, amelyek e szabványokat alkalmazzák, elvárásként jelenik meg az is, hogy az egyes dolgozók munkaköri leírásai a lehető legpontosabban meg legyenek határozva, hiszen csak így lehet a későbbiek során ellenőrizni a folyamatot, valamint csak így lehet a dolgozóktól a lehető leghatékonyabb munkavégzést megkövetelni. A rendszer részét képezi nem utolsósorban a folyamatos ellenőrzés is, amely jelenti egyrészt a belső ellenőrzést, másrészt pedig a külső cég által végzett auditálást is. [8]

Mint minden minőségbiztosítási rendszert, úgy az ISO-rendszert is érte támadás. E támadások alapját elsősorban az képezi, hogy maga a szabványsorozat eredetileg a termelő szektor vállalataira lett kitalálva, a közigazgatási szerveknél éppen ezért nagyon sok problémát okoz az adaptáció.

Ebből kiindulva az Európai Unióban 1998-ban létrehoztak egy Irányító Csoportot, amely koordinálta a tagállamok közigazgatás-fejlesztési programjait. Ez a szervezet dolgozta ki az Általános Értékelési Keretrendszert (Common Assessment Framework, a továbbiakban: CAF, amelyet kifejezetten a közigazgatási szervek speciális igényeit kielégítő minőségügyi rendszerként hirdettek. Az elnevezéshez híven, valamint felismerve azt, hogy a tagállamok eltérő közigazgatási rendszerekkel rendelkeznek, a CAF egy ajánlás, tehát nem kötelező az alkalmazása, nem érinti közvetlenül a szervek belső szervezeti-működési rendjét, éppen ezért alkalmas arra, hogy bármilyen típusú közigazgatási szervnél alkalmazható.

Magyarországon – mint a bevezetőben is szó volt róla – a 90-es évek végén kezdték alkalmazni a közigazgatási szerveknél a minőségbiztosítási rendszereket. A tanulmány második része ezekből igyekszik pár példát kiemelni és bemutatni.

Az ISO 9001 minőségbiztosítási szabvány bevezetésénél Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala az élen járt, ugyanis először 1997-ben foglalkozott a kérdéskörrel, amely olyannyira sikeresnek bizonyult, hogy Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala után 1999-ben az országban másodikként szerezte meg az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer működéséről szóló tanúsítványt.

A város vezetése egy külső céget kért fel tanácsadónak a rendszer kialakításához. A szabvány előírásainak megfelelően elkészítette a hivatal minőségpolitikáját, amelyben megfogalmazza a minőségi ügyintézésel szemben támasztott követelményeket, többek között a törvényesség, eredményesség és hatékonyság elveit szem előtt tartó működést, valamint a városi polgárok igényeinek kielégítését és annak való megfelelést. Szintén az előírásoknak megfelelően készült el a minőségbiztosítási kézikönyv, valamint az egyes beosztottak munkaköri leírásai is.

A minőségügyi rendszer bevezetésével még átláthatóbbá vált a hivatal működése, pontosan megismerhetővé és tisztázottá váltak a feladat- és hatáskörök is. Az éves felülvizsgálatok lefolytatásával igyekeztek elérni a rendszer minél jobb működését, ugyanis ezáltal kijavíthatóvá és orvosolhatóvá váltak az esetleges hibák, valamint képessé vált a változások követésére és nőtt az alkalmazkodóképessége. [9]

A Somogy Megyei Önkormányzati Hivatal 2000-ben szerezte meg az ISO 9001 tanúsítványt. A hivatal vezetése – akárcsak Nyíregyháza esetében – szintén egy külső céget kért fel a rendszer kiépítésében való közreműködésre. Mint minden változtatás, így az új minőségbiztosítási rendszer bevezetése is ellenállásba ütközött, ám a vezetés ezt felismerve és megelőzendő konzultáció keretében tájékoztatta a dolgozókat az új rendszer legfontosabb jellemzőiről, amely konzultáció végén a köztisztviselőknek írásbeli vizsgát kellett tenniük a tanultakról. Csak ezután kezdték el kidolgozni a minőségbiztosítási rendszer alapdokumentumait, amelyek összeállításában valamennyi köztisztviselő részt vett. Ezen dokumentumok elkészülte után kiemelt figyelmet fordítottak a belső ellenőrzésre, így minden főosztályról egy-egy belső auditort neveztek ki, aki a későbbiek során a minőség rontó tényezőket próbálta felismerni. [10]

A minőségbiztosítási rendszerek kiépítésével nem csak az egyes önkormányzatok foglalkoztak, hanem többek között a Megyei Jogú Városok Jegyzői Kollégiuma is, amely 1999-ben egy állásfoglalást adott ki az addigi tapasztalatok alapján. Ebben az állásfoglalásban kimondják, hogy bár rendkívül fontos a közigazgatás folyamatos korszerűsítése, az ISO minőségbiztosítási rendszer elsősorban nem a hivatalok működésének korszerűsítését célozza meg, sokkal inkább a versenyszféra vállalatainál alkalmazható. Ugyanakkor megállapítják, hogy az adminisztrációs teher esetleges növekedésén túl nincsen hátránya a szabványrendszer bevezetésének, sőt kiemeli, hogy bizonyos Európai Unió támogatásoknál feltételként jelenik meg a rendszer megléte. [11]

Az ISO szabványok megjelenésével egy időben, egészen pontosan 2001-ben jelent meg a 1057/2001. (VI.21.) Korm. határozat amely kimondja, hogy „a közigazgatás egészére érvényesíthető egységes minőségbiztosítási, -fejlesztési rendszer bevezetése érdekében el kell készíteni az Európai Unióban kidolgozott CAF rendszer (Common Assessment Framework) hazai adaptációját, és meg kell kezdeni alkalmazását a hazai programban rögzítendő ütemezés szerint.” (II/18. pont) Sajnos azonban a legtöbb közigazgatási szervezet nem alkalmazta, melynek elsősorban abban keresendő az oka, hogy a szervezetek nem kapták meg azokat a támogatásokat, mely nélkül elképzelhetetlen egy új minőségügyi rendszer bevezetése.

Az Általános Értékelési Keretrendszer első hazai alkalmazói között volt Százhalombatta Város Önkormányzata, amely a rendszer bevezetéséhez szükséges előkészítési munkálatokat már 2000-ben megkezdte. A város vezetése amellett döntött, hogy a CAF bevezetésével egyidejűleg az ISO 9001:2001-es minőségirányítási rendszert is bevezeti. A hivatal működésének felülvizsgálata 13 hetet vett igénybe, a munkafolyamat 5 fázisban zajlott. Első lépésként megteremtették a projekt végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, majd egy CAF felkészítő tréningen vettek részt a hivatal dolgozói. Ennek a tréningnek a végén egy 9 témacsoportot felölelő kérdőívet kellett kitölteniük a köztisztviselőknek, amelynek során értékelték egyfelől a hivatal adottságait, vagyis azt, hogy az erőforrások alkalmasak-e a feladatok ellátására és azokat hatékonyan használják-e fel, másfelől pedig azokat az eredményeket, amelyeket a hivatal a tevékenység során ér el. A kérdőívek kiértékelése után látható váltak a hivatal gyengeségei és erősségei, ezek kiküszöbölésére illetve továbbfejlesztésére pedig konkrét javaslatokat dolgoztak ki. Pozitívként emelhető ki, hogy az elvégzett értékelés segítségével a hivatal egy átfogó képet kapott az aktuális helyzetéről és arról, hogy melyek azok a területek, amelyek még fejlesztésre szorulnak. Az

évenkénti önértékelés pedig biztosítja, hogy a jövőben is követhetőek, elvárhatóak és fenntarthatóak legyenek a változtatások.

Összegzésként elmondható, hogy a CAF és az ISO szabványok alkalmazása a közigazgatásban kezdetben sok nehézségbe ütközött, ugyanakkor dicséretes, hogy mindezek ellenére nagyon sok önkormányzat igyekezett kialakítani a rendszer működéséhez szükséges feltételeket. A sok negatívum mellett azonban mindenképp pozitívumként értékelhető, hogy még ha nem is működik teljesen jól a rendszer, vagy ha nem is sikerült minden egyes elemét megfelelően adaptálni, annyit mindenképp elértek a szervek, hogy jóval átláthatóbbá vált a működésük. Biztos vagyok benne, hogy a fejlesztések során rengeteg olyan hibás működés, hiányosság került a felszínre, amiről előtte nem is gondolták volna, hogy lehetne ésszerűsíteni. És ha ezek csak kis lépéseket is jelentenek, mégis elindították az önkormányzatokat, államigazgatási szerveket egy olyan úton, amelyen talán közelebb jutottak a minőségi közigazgatás és ügyintézés kialakításához.

Felhasznált irodalom

- [1] Almásy Gyula – Csuth Sándor, Minőség menedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012
- [2] Kéki Zoltán, A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [3] Bálint Júlianna, Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc 2006.
- [4] Bálint Júlianna: Minőség – tanuljunk, tanítsuk, valósítsuk meg és fejlesszük tovább, Terc 2006.
- [5] Bércesi Ferenc–Kelényi Henrietta, A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [6] Almásy Gyula – Csuth Sándor, Minőség menedzsment a közigazgatásban, Bp., Wekerle Alapítvány, 2012
- [7] Bércesi Ferenc–Kelényi Henrietta, A minőségügyi rendszerek közigazgatási alkalmazásának lehetőségei= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [8] Horváth M. Tamás, Közmenedzsment, Bp., Dialóg Campus, 2005
- [9] Szemán Sándor-Ilosvai István, Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer bevezetéséről és működéséről Nyíregyháza Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001
- [10] Vörös Tamás, Az ISO 9001 minőségbiztosítási rendszer alkalmazása a Somogy Megyei Önkormányzat Hivatalában
- [11] Kéki Zoltán, A minőségbiztosítás önkormányzati alkalmazásának továbbfejlesztéséről= V. I., Minőségbiztosítási rendszerek a közigazgatásban, Magyar Közigazgatási Intézet, 2001

SZUHAI ILONA:
**A SZÍRIAI VÁLSÁG ÁLTAL OKOZOTT MENEKÜLTHULLÁM HATÁSA A
TÖRÖK MENEKÜLTÜGYI POLITIKÁRA**

A szíriai polgárháború kialakulása⁹

A 2011 márciusában kormányellenes demonstrációkkal kezdődött szíriai polgárháború a harmadik évébe lépett. A reformokat követelő tüntetőkkel szemben a rendőrség egyre durvábban lépett fel és az al-Aszad elnök által beígért reformok is vártak magukra. Egy évvel később már a nemzetközi közösség polgárháborúnak minősítette a kialakult helyzetet. Ekkor már megalakult a Szír Nemzeti Tanács, majd 2013-ban a Szír Nemzeti Koalíció. A felkelés egyik legfontosabb folyamata az volt, amikor a fegyveres ellenzékiek a déli, keleti, valamint a nyugati peremterületeken jelentek meg, majd fokozatosan elérték Damaszkuszt¹⁰.

A szír ellenzék Törökország a kezdetektől támogatta. A kormánypártiak és az ellenzék közötti összecsapások kezdetben arra irányultak, hogy elzárják a Törökország felé vezető fő útvonalakat, megakadályozva a sírek átvándorlását Törökországba. A korábban kiváló kapcsolatokat ápoló két baráti ország kapcsolata jelentősen megromlott, főként azért, mert Törökország befogadta, majd ideiglenes védelemben részesítette a szír menekülteket és támogatta a szír ellenzék, valamint a Szabad Szír Hadsereg megalakulását. Ez a rendszeres határincidensekben is megmutatkozott, amelyek közül több nem járt áldozattal, azonban több olyan „átlövés” történt, amikor szír területről „eltévedt golyók”, illetve aknagránátok civil áldozatokat követeltek. Ez utóbbira Törökország már viszonzta a tüzet, azonban a végsőkéig elkerülte, hogy belekeveredjen egy szír-török háborúba. Végül telepítették a Patriot rakétavédelmi rendszert a török-szír határra. Később a szír titkosszolgálatnak tulajdonított merényletek is történtek a szír-török határnál. Ezek közül a legsúlyosabb a 2013. május 11-én elkövetett két robbantás volt Reyhanliban, a szír menekültek és a szír ellenzéki tevékenység fő központjában. 52 személy vesztette életét és több mint 100 fő megsérült. A robbantások erősítették azokat a félelmeket, amelyek szerint a szíriai polgárháború átlépte a határt és Törökországot mélyebbre húzza a válságba. A korábbi incidensek esetén Törökország a NATO szerződés 4. cikkére hivatkozott, ugyanakkor az eddigi legsúlyosabb támadásnál viszont úgy látta, hogy nincs szükség a NATO ülésének azonnali összehívására. Egyértelmű,

⁹ A www.huriyet.com és a www.todayszaman.com vonatkozó cikkei

¹⁰ Wagner Péter előadása a Biztonságpolitikai Szakkollégium 2012. október 10-én a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hungária körúti kampuszán a szíriai polgárháborúról rendezett nyilvános konferenciáján.

hogy Szíria megpróbálja destabilizálni Törökország déli részét, amennyiben Ankara folytatja a szír ellenzék támogatását. A szíriai válság bármilyen eszközzel történő lehető leghamarabbi befejezése kulcsfontosságú Törökország saját nemzetbiztonsága érdekében.

A jog nem hagyja, hogy egy országban az államhatalom a saját állampolgárait mészárolja le, azonban nincs egy olyan kiforrott gyakorlat, amely jelenleg ezt megakadályozná. Az államok politikai ellenállása miatt bezáródott az a kapu, ami alapján az Egyesült Nemzetek Szervezetének Biztonsági Tanácsa fegyveres beavatkozást engedélyezhetne. Ugyanakkor senkinek sem engedhető meg, hogy önjelölt igazságosztóként tegyen „rendet” Szíriában. Egy humanitárius intervenció lehetővé tételé ugyanis olyan lehetőségeket adna az államok kezébe, amellyel azok bármikor visszaélhetnek¹¹. A nemzetközi közösség nem egységes a szíriai válság megítélésében: az Egyesült Államok és Oroszország eltérő szempögből vizsgálja a konfliktus befejezésének módjait. Abban egyetértenek, hogy az erőszak intenzitását csökkenteni kell, és a szíriai vegyifegyver-készletek biztonságáról is gondoskodni kell¹². Nagyon nagy különbségek vannak a szíriai fejleményekről Nagy-Britannia és Oroszország álláspontja között, még annak megítélésében is, hogy kit terhel a felelősség a szíriai vérontásért¹³.

A Szíriában zajló összecsapások, valamint a humanitárius katasztrófa miatt egyre több szír állampolgár, korábban generációkon keresztül Szíriában élő palesztin menekült és külföldi kényszerül átvándorolni a szomszédos országokba védelmet keresve. Az ENSZ korábban arra figyelmeztetett, hogy a szíriai válság harmadik éve az eddigieknél is rosszabb lesz. Valerie Amos, az ENSZ humanitárius vezetője szerint rosszabbra fordulhat a helyzet, ha a nemzetközi közösség nem talál politikai megoldást a konfliktusra. Már most milliók szenvednek Szíriában a víz- és élelmiszerhiány miatt.

¹¹ Lattmann Tamás előadása, u.a.

¹² Az amerikai és az orosz elnök sajtótájékoztatója a G8-ak észak-írországi csúcstalálkozóján index.hu, 2013. 06.18.

¹³ Az orosz elnök és a brit kormányfő londoni sajtótájékoztatója a G8-ak észak-írországi csúcstalálkozójának előestéjén, index.hu, 2013. 06.18.

A regionális helyzet

Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának (a továbbiakban: Menekültügyi Főbiztosság) adatai szerint jelenleg 1.731.572 személyt érint közvetlenül a Szíriában zajló erőszak¹⁴. Az exodus 2013-ban drámaian felgyorsult, az év első öt hónapjában több mint 1 millió főt vettek nyilvántartásba a szomszédos országokban (Irak, Jordánia, Libanon, Törökország). A 2013. évre előre vetített becslések szerint folytatódik a menekültek kiáramlása és visszatérésük időpontja bizonytalan. A Menekültügyi Főbiztosság szerint számuk elérheti a 3,45 millió főt az év végére, ha a válság tovább mélyül. Szintén az év végére Szíria népességének a fele segélyekre fog szorulni: 3,45 millió menekült és 6,8 millió lakos Szírián belül, ez utóbbiak közül sokan az otthonukból elűzött belső menekültté válnak.

A Menekültügyi Főbiztosság becslései alapján naponta 8.000 szír menekült át a szomszédos országokba és Egyiptomba. A menekültek 51 százaléka gyermek. A nők és gyermekek aránya a teljes menekültpopuláció háromnegyed részét teszi ki. A regisztrált menekültek háromnegyed része befogadó családoknál és közösségeknél él városokban és vidéki területeken egyaránt. A menekültek döntő többsége segélyekre szorul.

Az EU és az UNICEF törökországi képviselője közös projektet indított egy regionális támogatási program megalapozására a válságtól sújtott szír nép és a szomszédos országok megsegítésére. A projekt a törökországi táborokban élő sérülékeny csoportba tartozó 97.000 iskoláskorú (4-18 év) gyermeket támogatja. Az UNICEF a Török Vörös Félhold szervezetével, a Külügyminisztériummal, a Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal és az Oktatási Minisztériummal együttműködve valósítja meg a 18 hónapos projektet, amelynek költségvetése 5,6 millió euró. A szír gyermekek és fiatalok kritikus oktatási helyzetének javítására ez az első lépés.

Az EU eddig összesen 550 millió euróval a legnagyobb donor a szíriai válság hatásainak kezelésében. 322 millió eurót az EU intézményei, 228 millió eurót pedig a tagállamok adományoztak. Ezen felül Kuvait több mint 172 millió eurós újabb adományt vállalt. A

¹⁴ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees>

humanitárius támogatás legnagyobb részét Szírián belül osztották szét és jelentős támogatást irányítottak Jordániába és Libanonba.

A nemzetközi szervezetek tevékenysége a régióban

A Regionális Segélyterv több mint száz nemzetközi és helyi szervezet tevékenységét koordinálja a Menekültügyi Főbiztosság munkájával, amely továbbra is a vezető szerepet játssza a térségben. Az ENSZ, a nemzetközi civil szervezetek és a helyi karitatív szervezetek mozgósítottak minden támogatást, hogy a szír menekültek részére alapvető segítséget nyújthassanak, jóllehet, hogy a jelentős mértékű beáramlás és a válság belátható politikai megoldásának hiánya a jelentős humanitárius és a pénzügyi források szükségesek a szükségletek teljesítéséhez. Ez egységes és összehangolt erőfeszítéseket követel meg függetlenül a menekült tartózkodási helyétől, pedig a befogadó országok által nyújtott feltételek különbözők. Libanonban és Egyiptomban a menekültek az ország több részén tartózkodnak (Libanonban több mint 500 önkormányzat területén). Irakban elosztották őket a táborok és a befogadók között. Jordániában a szír menekültek több mint 70 százaléka táboron kívül él. Törökországban húsz tábor áll rendelkezésre, azonban több tízezren élnek különböző tartományokban. Ez a helyzet azt mutatja, hogy a humanitárius segélytervet minden helyzetre figyelemmel kell kidolgozni. Minden tevékenység közös prioritásai a következők: regisztráció, megerősített (ahol lehetséges, közösségi alapú) védelmi támogatás, különösen a gyermekek, valamint a szexuális és nemi alapú erőszak esetében, pszicho-szociális segítségnyújtás, a sérülékeny csoportok támogatása és alapvető segítség a városi menekülteknek. Törökországban kihelyezett ENSZ-koordinátor hangolja össze a nemzetközi szervezetek (UNICEF, WFP, WHO, UNFPA) és az IOM tevékenységét a Menekültügyi Főbiztosság vezető koordinációs szerepén keresztül.

A helyzet súlyosságát az is mutatja, hogy az ENSZ menekültügyi főbiztosa, António Guterres az elmúlt két évben többször is látogatást tett a régió érintett országaiban, főként azért, hogy a nyitott határok politikája biztosítva legyen a szomszédos országokban. A főbiztos látogatásai és a nemzetközi közösség felé intézett felhívásai ellenére a regionális segélyterv alulfinanszírozott. A regionális segélyterv költségigénye a szír menekültek részére: 2,9 milliárd dollár, ennek 28 százaléka biztosított. Ehhez adódik a libanoni kormány által igényelt 449 millió dollár, valamint a jordániai kormány által igényelt 380 millió dollár. A

humanitárius igény a Szírián belüli ellátáshoz 1,4 milliárd dollár. Ezzel az összes költségigény 5 milliárd dollár, amely az ENSZ történetében az eddigi legnagyobb összeg.

Guterres felszólította Európát, hogy tegyen határozottabb lépéseket a szír menekültek támogatására és fogadjon be 500 menekültet. Az Európai Unióban menedékjogi kérelmet benyújtó szírek tagállamonként eltérő védelemre számíthatnak. Az EU mintegy 25.000 menedékkérelmet regisztrált szír állampolgárok részéről és a kérelmek 93 százalékában különböző fokozatú védelmet nyertek. Legtöbbjük (15.000 fő) menedéket talált Németországban és Svédországban. Ugyanakkor egyes európai országok a szír kérelmek felét elutasítják.

A másik jelentős nemzetközi szervezet a régióban a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), amely - a Külügyminisztériummal és a Belügyminisztériummal együttműködve - figyelemmel kíséri a harmadik országok állampolgárainak határforgalmát. A Szíriában rekedt külföldiek sürgős hazautazásának elősegítésére irányuló igények továbbra is nagy arányban érkeznek az IOM-hez. A szervezet mintegy 4.000 fő részére nyújtott segítséget a biztonságos hazatéréshez.

A menekülthullámmal érintett országok helyzetének adata¹⁵

A menekültek óriási száma példanélküli terhet jelent a befogadó országok társadalmára, infrastruktúrájára és ellátórendszereire. A lakosság létszáma Libanonban 11 százalékkal, Jordániában pedig 8 százalékkal növekedett a menekültek tömeges beáramlása következtében és ez már veszélyezteti a társadalmi-gazdasági, illetve politikai stabilitást e két országban. Több országnak a saját belső konfliktusaival is meg kell birkóznia a szír menekültek befogadása mellett. Éppen ezért a humanitárius segélyezés rendkívül összetett tevékenység, amelyet beárnyékol a szíriai konfliktus begyűrűzésétől való félelem. A nemzetközi támogatás ezért lenne sürgős, hogy látható legyen az egyre növekvő nemzetközi tehermegosztás a befogadó országokkal.

¹⁵ UNHCR Syria Regional Response January-December 2013

Irak

A hivatalos adatok szerint 159.465 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság Észak-Irakban, mindenkit regisztráltak.

Libanon

A hivatalos adatok szerint Libanonban 582.854 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 369.780 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 1 millió szír menekült tartózkodik Libanonban. A menekültek döntő többsége a hivatalos határátkelőkön lép be az országba. Az illegális belépők nem kapnak tartózkodási engedélyt, amellyel mozoghatnak az országban. További kockázatot jelentenek az Észak-Libanon határainál található taposóaknak. Jelentős számú palesztin menekült vándorolt Libanonba Damaszkuszról. A menekültek mintegy 1.200 helyszínen tartózkodnak az ország különböző részein, megnehezítve a közszolgáltatások rendszerét és a munkaerő-piac helyzetét.

Jordánia

A hivatalos adatok szerint Jordániában 496.913 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 426.021 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 540.947 szír menekült tartózkodik Jordániában. Az energia-, a víz-, az egészségügyi és az oktatási szolgáltatások elérték a határukat.

Egyiptom

A hivatalos adatok szerint Egyiptomban 87.527 szír menekülttel foglalkozik az Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 69.207 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 140.000 szír menekült tartózkodik Egyiptomban.

A törökországi helyzet részletes bemutatása

A hivatalos adatok szerint Törökországban 392.481 szír menekülttel foglalkozik a Menekültügyi Főbiztosság, ezek közül 497.650 főt nyilvántartásba vettek. A kormány becslése szerint összesen 490.000 szír menekült tartózkodik Törökországban. Az összesített

adatok alapján a válság kezdete óta 332.830 szír állampolgárt regisztráltak Törökországban, közülük 132.818 fő már önként hazatért. A Miniszterelnöki Hivatal Katasztrófavédelmi Főigazgatóságának¹⁶ adatai alapján a táborokban regisztrált szír állampolgárok száma 200.012 fő volt június 25-én. A kormány 15 sátorvárosban, 5 konténervárosban és ideiglenes szálláshelyeken nyújt számukra elhelyezést, ellátást, egészségügyi ellátást, biztonságot, oktatást, imahelyet, tolmácsokat, banki és egyéb szolgáltatásokat a következő, a szír határhoz közeli tartományokban: Adana, Adiyaman, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaras, Kilis, Osmaniye és Sanliurfa. Az ENSZ WFP és a török Vörös Félhold szervezete jelentős nagyságú adományt töltött fel az elektronikus élelmiszer-kártyákra, amelyet mintegy 80.000 menekült használ a törökországi táborokban. A Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a Menekültügyi Főbiztosság támogatásával kialakított mobil regisztrációs központokban regisztrálják országszerte a szír menekülteket, hogy a táborokon kívül élő menekültek is támogatáshoz jussanak. A Menekültügyi Főbiztosság szerint a Törökországba átmenekült szír menekültek száma elérheti az 1 millió főt Törökországban az év végére, ha a válság tovább mélyül.

A szír menekültek számának folyamatos növekedése által okozott kihívások Törökországban

Az elfogott irreguláris migránsok számának növekedése és az irreguláris migránsok kiutaztatásának nehézségei mellett a szír menekültek számának folyamatos növekedése jelenti a legnagyobb idegenrendészeti kihívást a török kormány számára. A szíriai polgárháború jelentős hatással volt a török migrációs és menekültügyi politikára. A válság kirobbanása előtt vezették be a vízummentes belépést a szír állampolgárok számára, akik három hónapig tartózkodhattak Törökországban vízum nélkül turistaként. A válság elhúzódása miatt a török kormány *ideiglenes védelmet* biztosít a Szíriából elmenekültek számára és fokozatosan módosították a török idegenrendészeti szabályok azon szír állampolgárokra történő alkalmazását, akik nem a táborokban élnek. 2012 őszén egy évre terjesztették ki az érvényes útlevelel belépő szírek törökországi tartózkodási jogosultságát. Emellett a Munkaügyi Minisztérium 40.000 munkavállalási engedély kiadását tervezi szír állampolgárok számára.

A menekültügyi szabályozás

Törökország a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményt és annak 1967. évi Jegyzőkönyvét földrajzi korlátozással alkalmazza. Ez alapján nem ad menekült státust az

¹⁶ T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı www.afet.gov.tr

Európán (Európa Tanács tagállamai) kívüli országok állampolgárainak. A 80-as évek végén és a 90-es évek elején az iráni iszlám forradalom; a hidegháború befejeződése; a politikai változások a Közel Keleten; az Öbölháború (1991), a boszniai háború (1992); Koszovó (1991 és 2001), illetve az iraki bevonulás 2003-ban, kapcsolódva azzal, hogy Törökország tranzitóra Európa, Ázsia, valamint Afrika között, mindez hozzájárult ahhoz, hogy Törökország a menedéjog de facto első országa¹⁷. A menedéjogi kérelmek száma 1995-ben mindössze 2.024 volt, majd folyamatosan növekedett. 2012-ben pedig - rekordnak számító - 35.239 új kérelmezőt regisztráltak.

A török migrációs és menekültügyi reform

A török parlament 2013. április 4-én elfogadta a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló 6458 számú törvényt¹⁸. A jogszabály elfogadását a szír menekültek tömeges beáramlása is elősegítette. A törvény valójában egy törvénycsomag, amely három törvényt tartalmaz, és a következőkről rendelkezik: a Belügyminisztérium Bevándorlási Főigazgatóságának létrehozása; a külföldiek jogai és kötelességei, valamint a nemzetközi védelem. A törvény hazai és nemzetközi fogadtatása pozitív volt. A török köztársasági elnök „történelmi jelentőségű lépésnek” nevezte a törvény elfogadását. Az EU, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága és a civil szervezetek is üdvözölték az új törvényt, amelyet Törökország egyértelmű elkötelezettségének tekintenek egy hatékony, az EU-s és a nemzetközi normáknak megfelelő migrációs és menekültügyi igazgatási rendszer kiépítéséhez, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásához. A Menekültügyi Főbiztosság szerint az új törvény elfogadása azt jelzi, hogy Törökország továbbra is elkötelezett a nemzetközi védelem alapelve mellett.

A Bevándorlási Főigazgatóság a törvény hatálybalépésének napján, 2013. április 11-én létrejött a Belügyminisztériumon belül. A Bevándorlási Főigazgatóság feladatköre kiterjed az idegenrendészeti és a menedéjogi ügyekre. Ennek keretében végrehajtja a hontalanokkal, a tömeges bevándorlás esetén az ideiglenes védelemmel, valamint az emberkereskedelem áldozataival kapcsolatos eljárásokat is. A Migrációpolitikai Tanács titkárságaként, a Tanács döntéseinek végrehajtójaként működik. Irányítja és működteti a befogadó állomásokat. Koordinálja az irreguláris migráció elleni fellépést a rendészeti és más érintett szervekkel.

¹⁷ UNHCR The Collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration, Kemal Kirisçi, 17.

¹⁸ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458), a Hivatalos Közlöny (Resmi Gazete) 2011. április 11-i 28615. számában jelent meg.

Tervezi és koordinálja a külföldiek társadalmi beilleszkedését. Az új Főigazgatóság egy év alatt veszi át az idegenrendészeti és a menekültügyi hatásköröket a rendőrségtől, ezért a törvény teljes körű hatálybalépése 2014. április 11-én történik meg. Törökország abban bízik, hogy e törvény elfogadása lehetővé teszi a bel- és igazságügyi együttműködésről szóló 24. tárgyalási fejezet megnyitását. Ugyanakkor a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Genfi Egyezményhez fűzött földrajzi korlátozás - amelyet az új törvény továbbra is fenntart - feloldása továbbra is politikai döntés kérdése marad.

A gyakorlatban azonban tisztán látszik, hogy Törökország olyan irányba halad, amely áttöri a földrajzi korlátozást. Ennek bizonyítéka a sírek számára nyújtott ideiglenes védelem is. A török kormány 2011. októberben úgy döntött, hogy ideiglenes védelmet nyújt a Szíriából elmenekültek számára, fenntartja a nyitott határok stratégiáját és nem kényszerít senkit visszatérésre (non-refoulement). Ezzel a lépéssel modell lehet a régió országai számára. A Menekültügyi Főbiztosság egyrészt a stratégia kialakításával, másrészt közel 100 fős személyzet biztosításával, gyakorlati segítségnyújtással támogatja a kormányt a szír menekültek kezelésében. Amennyiben a későbbiekben Törökország feloldja a földrajzi korlátozást, akkor már nem lesz szükség nagyobb strukturális változtatásokra, mert az új törvény egy átfogó, az EU-s és a nemzetközi normáknak megfelelő menedékjogi rendszert fog teremteni, amely kezelni tudja a legsérülékenyebb csoportokhoz tartozókat is.

Törökország első menedékjogi törvénye

Törökország eddig nem rendelkezett átfogó idegenrendészeti és menedékjogi törvénnyel. A külföldiekre vonatkozó korábbi idegenrendészeti szabályok több, évtizedekkel korábban született törvényekben szerepeltek¹⁹. Végrehajtásukra pedig az volt jellemző, hogy belső utasítások bonyolult, gyakran követhetetlen rendszerén alapult, amely nem biztosította az egységes jogalkalmazást az ország 81 tartományában. Törökország a nemzetközi emberi jogi egyezményeket e törvények megalkotását követően ratifikálta, továbbá e törvények alapja az 1924. évi alkotmány volt, amelynek rendelkezései között az alapvető emberi jogok korlátozása is megtalálható. A menekültekre vonatkozó rendelkezéseket egy 1994-es

¹⁹ A külföldieket érintő 2013 előtti idegenrendészeti jogszabályok: a letelepedésről szóló 34/2510 (1934. június 14.) számú törvény; a külföldiek törökországi tartózkodásáról és utazásáról szóló 50/5683 (1950. július 15.) számú törvény; módosította a 98/4360 számú törvény 1998-ban; az útleveletről szóló 5682 (1950. július 15.) számú törvény.

kormányrendelet²⁰ szabályozza, amelyet 1996-ban módosítottak. Szükséges volt egyrészt az, hogy a kétoldalú megállapodásokban és a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségeket teljesítse a török kormány, másrészt az, hogy a külföldiek jogait és kötelezettségeit törvényi szinten szabályozzák. Az április 4-én elfogadott törvény alapján a korábbi biztonsági jellegű migrációs és menekültügyi szabályozást az emberi jogok előtérbe kerülése váltja fel.

A nemzetközi védelemről szóló törvény alapján az alábbi főbb változások várhatók 2014. április 11-től a menekültügy területén a Belügyminisztérium Bevándorlási Főigazgatóságának²¹ tájékoztatása szerint:

- első alkalommal rendelkezik törvény a menedékjogról a nemzetközi emberi jogi normákkal és az EU vívmányaival összhangban,
- a menedéjogi szabályok és azok végrehajtási rendelkezései összhangban lesznek a menekültek helyzetéről szól 1951. évi Genfi Egyezményrel, a földrajzi korlátozást azonban Törökország továbbra is fenntartja,
- egy olyan nemzetközi védelmi rendszer jön létre, amely megfelel a nemzetközi védelemre szoruló kérelmezők alapvető emberi jogainak és szükségleteinek,
- a visszaküldés tilalmát először írják elő törvényi szinten,
- a nemzetközi normáknak megfelelő speciális védelmi mechanizmust biztosítanak a sérülékeny csoportok, különösen a kísérő nélküli kiskorúak számára,
- első alkalommal kodifikálja tervezet a kiegészítő védelem intézményét,
- meghatározzák a menekültek tömeges beáramlása esetén biztosítandó ideiglenes védelmi rendszer jogi alapjait,
- szabályozzák a menekülteket befogadó állomások létrehozását.

²⁰ A menedékkérőkről szóló 94/6169 (1994. november 30.) számú kormányrendelet

²¹ Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Miért fontosak Magyarország számára a török idegenrendészeti és menekültügyi változások?

A török idegenrendészeti és menekültügyi változások hatással vannak a Magyarország felé irányuló migrációra. Köztudomású, hogy a Törökországon keresztül vándorló és az EU területére belépő illegális migránsok, valamint a menedékjogi döntésre évekig várakozó menedékkérők a balkáni útvonalon eljutnak Magyarország határaihoz is, ezért fontos annak figyelemmel kísérése, hogy az új idegenrendészeti és menekültügyi jogrendszer, valamint az új migrációs igazgatási rendszer mennyire eredményesen kezeli majd a Törökországra jellemző vegyes migrációs folyamatokat. Törökországban a szír állampolgárok az első helyen szerepelnek az elfogott illegális migránsok között, szárazföldi, vízi és légi úton is megkísérlik a kiutazást. A török légitársaság tájékoztató adatai alapján hamisított és lopott vízumot használtak fel, amellyel főként Németországba vagy Svédországba akartak eljutni. Hamisított, lopott vagy csalással szerzett tartózkodási engedélyekkel pedig elsősorban Ausztriába, Németországba, Olaszországba, Svédország és Svájcba próbáltak repülni. 2012 második felétől folyamatosan növekszik a szír állampolgárok által elkövetett úti okmányokkal történő visszaélések száma.

A vegyes migrációs áramlatok idegenrendészeti kihívásai Törökországban

Törökország geopolitikai helyzete, a gazdaság jelenlegi gyors növekedése, illetve az EU csatlakozási törekvések kulcsszerepet játszottak abban, hogy az ország – a jelentős tranzit jellege mellett – a legális és az irreguláris migránsok fontos célországává vált. A vegyes migrációs áramlatok részét képezik a legális migránsok, a szezonális munkások, a magasan képzett munkavállalók, a nemzetközi védelemre szoruló személyek, a diákok és az egyre növekvő számú képzetlen irreguláris migráns. Ez utóbbiak sokszor embercsempészség útján kerülnek az országba és néhányan közülük az emberkereskedelem áldozatává válnak. Ehhez adódik immár harmadik éve az országukból elmenekült szír állampolgárok folyamatosan növekvő száma, akiket Törökország befogadott és ideiglenes védelmet biztosít számukra. A legálisan Törökországban tartózkodók száma évről évre növekszik, a kiadott tartózkodási engedélyek száma meghaladta az évi kétszázézet az elmúlt két évben.

Az irreguláris migráció típusai Törökországban

Az irreguláris migráció adatainak elemzése alapján a török kutatók²² négy kategóriába sorolják a Törökországban tartózkodó irreguláris migránsokat. A tranzit migránsok, az emberkereskedelem útján Törökországba érkező külföldiek és a menedékkérők mellett jelentős csoportot alkotnak azok a migránsok, akik célországnak tekintik Törökországot. A régió országaiból Törökország felé irányuló migráció nagy részének gazdasági okai vannak. A becslések szerint az ország GDP-jének több mint 50 százalékát az informális szektor termeli és a migránsok nagy része az ország informális szektorában dolgozik. Ezek a migránsok a közép-ázsiai, dél-kaukázusi volt szovjet köztársaságokból vagy a nyugati FÁK államokból (Moldova, Ukrajna), illetve a Közel-Keletről érkeztek Törökországba munkavállalás céljából és irreguláris helyzetbe kerültek az okmányok hiánya miatt, illetve azért, mert az informális gazdaságban dolgoznak²³. Ezek a migránsok vagy vízum nélkül léphetnek be Törökországba vagy a határon vehetik fel a vízumot és ideiglenes jelleggel dolgoznak az idegenforgalmi szektorban, a háztartásokban, a mezőgazdaság és az építőipar területén, illetve a textil- és bőriparban. Jellemző a visszatérő migráció: a legtöbb migráns munkavállaló rendszeresen visszatér a hazájába és új vízummal lép be megint Törökországba turistaként. Ugyanakkor sokan túltartózkodnak, a munkavállalási engedély lejárta után tovább dolgoznak, vagy eleve engedély nélkül dolgoznak. A háztartási munkában és az idegenforgalomban nincs verseny a török és a külföldi munkavállalók között az óriási kereslet miatt. Másrészt a török munkavállalók nem szívesen dolgoznak ezeken a területeken. 2012-ben a török kormány e két szektort célozta meg és lehetőséget adott az irreguláris tartózkodás legalizálására.

Szakértők (Içduygu 2012, Toksöz and Ünlütürk Ulutas 2012) több százezer és 1 millió közöttire becsülik az irreguláris migráns munkavállalók számát Törökországban. A legtöbb migráns munkavállaló a következő országokból származik: Afganisztán, Azerbajdzsán, Bulgária, Georgia, Moldova, Oroszország, Örményország, Pakisztán, Románia, Türkmenisztán, Ukrajna és Üzbegisztán. A nőket leginkább háztartási alkalmazottként, a ruhagyárakban, a szórakoztató és szex-iparban, az idegenforgalomban és a mezőgazdaságban foglalkoztatják. A férfiak főként az építőiparban és a mezőgazdaságban dolgoznak. A török kutatók szerint a nők általában a következő országokból származnak: Örményország, Georgia,

²² Kirişçi (2008b), Içduygu (2008 és 2012)

²³ IOM background paper for International Seminar on the Challenges of irregular labour migration: a regional approach towards sustainable strategies Ankara, Turkey 19-20 September 2012

Türkmenisztán és Üzbegisztán. A férfiak többsége Afganisztánból, Azerbajdzsánból, Pakisztánból és Türkmenisztánból érkezett. Az utóbbi időben növekedett az Afrikából, főként Nyugat-Afrikából származó munkavállalók száma.

A James Hollifield²⁴ által megfogalmazott liberális paradoxon, vagyis az ellentmondásos migrációs-politikai nyomás Törökországtól sem áll távol. Egyrészt az informális gazdaság igényli az olcsó munkaerőt, ami a nagyobb nyitottságot sugallja, ugyanakkor az EU felé irányuló illegális migráció megakadályozása a biztonság növelését, a határellenőrzés megerősítését és hatékonyságának növelését követelik meg. Hollifield ezt úgy fogalmazza meg, hogy az államok a liberális paradoxon csapdájába esnek, ugyanis fenn kell tartaniuk a biztonságot, fejleszteniük kell a kereskedelmi és a beruházási rendszert, illetve szabályozniuk kell a migrációt.

2012-ben történtek olyan intézkedések Törökországban, amelyek a liberális paradoxon feloldása érdekében történtek. A Belügyminisztérium bevezette a rövid idejű tartózkodásra vonatkozóan a 90/180 napos szabályt, ugyanakkor az irreguláris helyzetű külföldiek lehetőséget kaptak a státuszuk legalizálására. A tapasztalatok szerint a program sikeres volt, 20.000 irreguláris külföldi – elsősorban háztartási alkalmazott – élt ezzel a lehetőséggel és kért tartózkodási engedélyt. Törökország megpróbálja megakadályozni az irreguláris munkavállalókkal szembeni kizsákmányolást és az embertelen bánásmódot.

Összegzés

Törökország földrajzi elhelyezkedése, politikai törekvései, valamint az ismertetett összetett migrációs feltételek a migrációs igazgatás átfogó reformját és megerősítését kívánják meg, amely kiterjed az integrált határigazgatásra, a munkavállalási migrációra, az emberkereskedelem elleni fellépésre, az önkéntes hazatérésre és visszailleszkedésre, valamint a menedékjog területére. A migrációs igazgatás rendszere jelentős átalakítás alatt áll. Ennek első fázisa volt a külföldiekről és a nemzetközi védelemről szóló törvény elfogadása, valamint a Bevándorlási Főigazgatóság létrehozása. Az új törvényt nem szabad sem alulértékelnünk sem túlbecsülnünk. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy olyan időszakban alakul a migráció korszerű jog- és igazgatási rendszere, amikor egyre nagyobb migrációs nyomás nehezedik az

²⁴ Hollifield, James F (1992a, 222.) Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe (Cambridge, Mass: Harvard University Press)

országra a szír polgárháború és a régióban zajló egyéb konfliktusok miatt. A törvény végrehajtása során derül majd ki, hogy mennyire kezelhetők eredményesen az országra jellemző vegyes migrációs folyamatok egy olyan helyzetben, amikor a hatékony integrált határigazgatási rendszer kialakítás alatt áll, azonban még több évet is igénybe vehet annak bevezetése.

SCHMIDT PETRA – SOÓS HAJNALKA:
A MEGVÁLTOZOTT ÉGHAJLATI KÖRÜLMÉNYEKHEZ
ALKALMAZKODÓ LAKOSSÁGFELKÉSZÍTÉS
KATASZTRÓFAPSZICHOLÓGIAI ASPEKTUSAI

Elképesztő és egyben drámai változások zajlanak Földünkön, mely változások okozói elsősorban mi emberek vagyunk. Miután tudósaink bebizonyították, hogy a globális éghajlatváltozás ütemgyorsulását káros-anyag kibocsátásunkkal mi magunk gerjesztjük, az emberekben elindult a felismerés, a felelős gondolkodás, a jövőtől való félelem.

Az emberiséget őstörténete óta végigkísérték a katasztrófák. Már az emberré válás hajnalán szakadatlan harcot kellett vívni a természet jelenségeivel, később a civilizált és egyre fejlődő közösségeket is folyamatosan fenyegették a váratlan, nagy kiterjedésű elemi csapások.

Korunk természeti csapásai különösen megviselhetik a lakosságot, tekintve, hogy a világ népességszáma évről-évre növekszik. 200 évvel ezelőtt a Föld lakossága alig 1 milliárd fő volt, ma ez a szám több mint 6,7 milliárd, a kutatók szerint nem egész 40 év múlva pedig már csak nem 9 milliárdan leszünk.

E föld benépesedése, egyre sűrűbben lakott területek kialakulását vonja maga után. Igény keletkezik a hiteles, gyors és pontos tájékoztatásra, felkészítésre. Különös jelentőséggel és felelősséggel bír a feladat, ha azt vesszük figyelembe, hogy a katasztrófa sújtotta területek újra helyreállíthatók, a fizikai kár helyrehozható, de mégis a fő cél emberi élet megóvása, a katasztrófák áldozatainak minimalizálása, mely minden eddiginél nagyobb erőfeszítést és összefogást igényel.

Mind a klímaváltozással, mind a közeljövő szélsőséges időjárásával, annak következményeivel meg kell ismertetni a lakosságot. Fel kell készíteni őket a megváltozott éghajlati körülményekre, elő kell segíteni, ezáltal az alkalmazkodást, (a katasztrófapszichológia igénybevételével) oly módon, hogy a lakosság a lehető legkevésbé szenvedje meg a közeljövő viszontagságait.

Hiszen, egy európai, a demokrácia alapjain nyugvó köztársaságban nélkülözhetetlen a lakosság szakszerű felkészítése illetve az áldozatok pszichológiai utógondozása katasztrófahelyzetekben. A cél egy kommunikációs csatorna fenntartása, melyen keresztül a legoptimálisabban válna lehetővé a kapcsolat felvétele és fenntartása, a lakosság és a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet között.

Kifejezetten aktuálisnak, és fontosnak tartjuk a katasztrófavédelmen belül a lakosságfelkészítés szerepének további növelését, és köztudatba integrálását, valamint ehhez a pszichológia, mint tudomány alkalmazását, mindezt természetesen a klímaváltozás következményeinek célkeresztjében.

A klímaváltozás, számunkra is érzékelhető jelei, már megmutatkoztak országunkban, csak rajtunk múlik fel tudunk-e időben készülni a fokozódó hatásokra, képesek leszünk-e alkalmazkodni a megváltozott éghajlati körülményekhez.

Katasztrófa-előfordulási jövőkép

Katasztrófa-előfordulás tekintetében, hazánkra jellemzőek az ár- és belvizek, aszályok, kisebb földrengések, orkán erejű szélviharok okozta természeti katasztrófák, valamint a veszélyhelyzeti szintet elérő akár közúti, vasúti, vagy ipari balesetek kialakulása. Mégis a klímaváltozás, a földrengések, a veszélyes ipari tevékenységek balesetei, a rendkívüli időjárási viszonyok, életünket végigkísérő jelenségek, melyekről nem szabad megfeledkezni.

Természetesen a katasztrófa fogalma minden embernek mást jelent. Katasztrófa lehet egy régiót, országot, akár országok határain túlnyúló, több nemzetet sújtó világméretű természeti esetleg civilizációs csapás, de katasztrófa egy család számára szeretttük elvesztése is, mert az ember, mint egyén sokszor nem tud különbséget tenni a tragédia és a katasztrófa fogalma között.

Bármit is jelentsen, kötelességünk a katasztrófák ellen védekezni, megelőzni, elhárítani azokat. Az ebből adódó kárelhárítási folyamatokat lehetőség szerint megoldani, valamint a lakosságot minden esetben értesíteni, tájékoztatni, kellőképpen felkészíteni az esetleges, vagy a már bekövetkezett katasztrófa kezelésére, a katasztrófák következtében pszichológiai segítségnyújtással.

„Minden állampolgárnak, illetve személynek joga van arra, hogy megismerje a környezetében lévő katasztrófaveszélyt, elsajátítsa az irányadó védekezési és magatartási szabályokat, továbbá joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.”

Ahhoz azonban, hogy a lakosság felkészülhessen, a felkészítők specifikusan tudjanak dolgozni, elengedhetetlenül szükséges, hogy tudatában legyenek milyen veszélyeztető hatások fenyegetik most és a jövőben országunkat, hiszen a klímaváltozás ütemgyorsulása, olyan következményekkel-eddig ismeretlen mértékű és fajtájú természeti katasztrófákkal állít majd szembe, melyek megelőzése, kezelése, elhárítása minden eddiginél nagyobb erőfeszítést igényel.

Hazánk területe természetföldrajzi értelemben „mérsékelt veszélyességű” a természeti jelenségek által keletkező veszélyek, katasztrófák tekintetében. A civilizációs katasztrófák szempontjából a legnagyobb figyelmet a veszélyes ipari üzemekre, veszélyes ipari tevékenységekre, a veszélyes anyagok szállítására, tárolására, illetve a természeti környezetbe való emberi beavatkozások következményeire kell fordítani.

Nem hagyhatók figyelmen kívül az ország határain kívül keletkező, de nemzethatárokat nem ismerő, globális vagy regionális hatásokat okozó katasztrófák sem. Ilyen globális környezeti probléma a korábban említett klímaváltozás is.

A klímaváltozás jelensége nem új keletű, hiszen a Földtörténet során folyamatosan, ám különböző intenzitással mutatta meg magát. E változás tulajdonképpen állandónak is nevezhető, a mértéke és intenzitása az, amely időről-időre változik, azonban e változás üteme az utóbbi időben drasztikusan felgyorsult.

Mint, hogy a klímaváltozás 3 fázisból tevődik össze, (lehűlés, jégkorszak, felmelegedés) felmerülhet a kérdés: Merre tartunk most? A tudomány mai állása igazolta, hogy a felmelegedés szakaszában vagyunk és ezen ütemgyorsulásnak köszönhetően hamarosan elérhetjük az emberek számára kritikus hőmérsékletemelkedést. Bizonyított, hogy elsősorban az üvegházhatású gáz kibocsátás (ezen belül is elsősorban a CO₂ többlet) e gyorsulás oka.

Az éghajlatváltozás tényén már nem lehet változtatni, még az embernek sem de nem is ez jelenti a fő problémát, hanem a gyorsulás által generált következmények, melyek elsősorban extrém időjárási anomáliák kialakulását, intenzitás és gyakoriságnövekedését jelentik.

Ugyan Magyarország jelenleg katasztrófák tekintetében „mérsékeltlen veszélyes”, legkésőbb 2030-ra természeti katasztrófák viszonylatában mindenképpen jelentős, esetenként kritikus növekedés lesz tapasztalható.

Különböző prognózisok, nézőpontok és éghajlati modellek eredményei kerültek napvilágra, azonban a kisebb-nagyobb eltérésektől eltekintve, kivétel nélkül mind egyetértett abban, hogy Magyarországon 2030-ig mintegy 1,5 fokos hőmérsékletemelkedés és lényeges évi csapadékcsökkenés várható.

Nem csak a természeti jelenségek alakulnak majd át, de ezzel együtt megváltoznak országunkban az éghajlati viszonyok, hetekkel eltolódnak az évszakok és megváltozik azok lefolyása, fázisa, hossza is.

Szélsőségekben bővelkedő, rendkívül rövid, valószínűleg igen változékony tavaszt, a jelenleg megszokottnál jóval hosszabb, körülbelül 4 hónapos, de annál nem sokkal melegebb, csapadékban rendkívül szegény nyár követ. A tavasznál enyhébb ám lefolyásában és hosszában azzal megegyező ősz későbbre, októberre tolódik, és leginkább a mai indián nyárra emlékeztet majd.

A tél valószínűleg januártól márciusig tart és rendkívül enyhe, ám csapadékban bővelkedő évszak lesz. Ez a sok csapadék elsősorban havat, havas esőt, ónos esőt, esőt jelent és eloszlásában aránytalan egyenlőtlenségek lesznek tapasztalhatók.

A Kárpát-medence, medence jellegéből adódóan egymás hatását befolyásoló és felerősítő szélirányok, folyamatos változékonyságot, irányváltást ígérnek és a mediterrán térség száraz levegőjének erőteljes térnyerését sejtetik. Ebből adódik, hogy irgalmatlan viharokra, orkán erejű szellőkésekre egyre inkább számítanunk kell, hiszen az óceáni csapadékos, a kontinentális és a száraz mediterrán légtömegek találkozása hatalmas viharok kialakulását vonja majd maga után. Következésképpen gyakran alakulnak majd ki szupercellák az égen,

egyre gyakrabban és egyre nagyobb intenzitással jelennek majd meg hazánkban az úgynevezett tubák, a tornádók.

A természeti jelenségek, drasztikusabb esetben katasztrófák mind előfordulásban, mind intenzitásban, mind kiterjedésükben egyre növekvő tendenciát mutatnak majd. Elsősorban a vízzel összefüggő, azaz hidrológiai jelenségekkel kell számolnunk, de a meteorológiai értékekben is érezhető változások következnek be.

2030-ra a legnagyobb problémát az extrém időjárási anomáliák okozzák, a felhőszakadások, szélviharok, tornádók, özönvízszerű esőzések, jégverések, hosszan tartó kánikulás időszakok, ár-belvizes és aszályos évek jelentik majd, melyekre felkészíteni a lakosságot a katasztrófavédelem kiemelt feladata.

E megváltozott éghajlati körülmények, új-folyamatosan frissített lakosságfelkészítési stratégia megalkotását vetítik elénk.

Alkalmazkodás és tűrőképesség

Mint a bevezetőmben említettük, csaknem 200 évvel ezelőtt a Föld lakossága alig egy milliárd fő volt, mára ez a szám meghatszorosodott, a kutatók szerint pedig megközelítőleg 40 év múlva már a 9 milliárdos határt is könnyen átléphetjük.

A föld benépesedése, egyre sűrűbben lakott területek, elsősorban városok, metropoliszok kialakulását vonja maga után. Ma Európa lakosságának 80, a világ lakosságának pedig csaknem 50 százaléka városokban él és az előrejelzések szerint a jövőben folytatódni és exponenciálisan növekedni fog ez a tendencia.

Köztudott azonban, hogy a városok átlaghőmérséklete mindenhol 1-1,5 fokkal melegebb a kibocsátott szén-dioxid hő-visszatartó képességének köszönhetően, így az egyébként is emelkedő hőmérsékletet nehezebben viselik majd az ott élő emberek. A népesség növekedése előíranyozza továbbá a csökkenő halálozási rátát, mely egyenesen arányos az idős társadalom létszámemelkedésével. Az idős, esetleg beteg szervezetekre pedig rendkívüli veszélyt jelent ez a „kezelhetetlen meleg és/vagy hideg”.

Amióta létezik a Föld, léteznek katasztrófák, hőmérsékleti és csapadékreordok, úgynevezett anomáliák. (Példának okáért: történelmi adatok szerint 1458 januárjában Hunyadi Mátyást a Duna jegén koronázták királlyá- ebből kiderül, hogy akkoriban a Duna teljes szélességében és olyan vastagon befagyott, hogy gyalogszerrel is át lehetett kelni rajta, és a koronázáson résztvevők tömegét is gond nélkül elbírta.)

Minden nemzedéknek szembe kell néznie a természet pusztító erejével. Pár évtizeddel ezelőtt egész évi termést, szántókat, gyümölcsösöket vitt el egy-egy belvízi elöntés, éves aszály vagy akár kora nyári jégeső.

„Ma Magyarországon mintegy hárommillió gépkocsi van, és ezek jelentős része a szabad ég alatt parkol, így egy ugyanolyan jégeső okozta társadalmi kár ma jóval nagyobb. A társadalom érzékenyebb lett a természeti csapásokra.”²⁵

Láng professzor Úr idézetéből is kiolvasható, hogy a megnövekedett életszínvonal, a korábban elképzelhetetlen technikai fejlődés, olyan társadalmi érzékenységet idézett elő az emberekben, mely hatására kevésbé toleránsak és kárérzékenységük is jelentősen nőtt.

A ma embereinek tűrőképessége, alkalmazkodáshoz való hozzáállása aggodalomra ad okot. Nehezen engednek a megszokott életszínvonalból a megelőzés időszakában. A katasztrófavédelem lakosságfelkészítést célzó feladata elsősorban a várható éghajlati hatások, lakosság felé irányuló, szaknyelvi fogalmakat nélkülöző-közérthető és folyamatos lekommunikálása (tájékoztatás), a megértés elősegítése, a környezettudatosság kialakítása, valamint az alkalmazkodás elősegítése.

A katasztrófák lélektani hatása

Veszélyhelyzetben, az esemény bekövetkezte után és a feldolgozásban is szüksége van az embereknek a katasztrófapszichológiára. A katasztrófavédelemben bizonyítottan szükségszerű a gyakorlati pszichológiai ismeretek alkalmazása, mind a felkészítés (mint felkészítési aspektus), mind az áldozatok utógondozásának időszakában.

²⁵ Láng István: Felkészülni és túrni <http://www.greenfo.hu/hirek/2011/07/27/felkeszulni-es-turni-lang-istvan-a-klimavaltozas-hazai-hatasairol>

Mivel már világosan látszik, hogy a jövőben számunkra ismeretlen gyakoriságú és intenzitású csapásokkal kell szembenéznünk, egyértelmű a tény, miszerint az új lakosságfelkészítési stratégia megalkotása, katasztrófapszichológiai szaksegítséget is igényel.

A katasztrófapszichológia a pszichológia egyik alkalmazott ága, amely az emberi viselkedés rendkívüli helyzetben produkált pszichológiai tényezőivel foglalkozik. Kérdéseket fogalmaz meg és válaszokat keres arra, hogy a rendkívüli helyzetek, különös tekintettel a katasztrófahelyzetekre, milyen kognitív pszichológiai, érzelmi pszichológiai és viselkedés lélektani jellemzőkkel írható le.

Cikkünkben a teljesség igénye nélkül, ezen tényezők viselkedés módosító hatásait is kívánjuk vizsgálni.

A katasztrófapszichológia egy olyan komplex tevékenység vizsgálatát tűzi ki célul, amely a katasztrófák következményeinek felszámolását, a sérültek ellátását, a kiürítést, a katasztrófákkal járó lelki hatások jellemzőinek megismerésével és kezelésével foglalkozik.. A katasztrófapszichológia igazi lehetőségei csak napjainkban körvonalazódnak.

Legfontosabb ezek közül az a tény, hogy a katasztrófák kiszámíthatatlanul, váratlanul jelentkeznek, ezért általában nincs lehetőség, közvetlen, szakszerű tanulmányozásukra. A pszichológiai hatások csak utólag vizsgálhatók a katasztrófát szenvedett személyek reakciói, beszámolóí, észlelései alapján.

A katasztrófahelyzetek legtöbbször váratlanul bekövetkező, nagy intenzitással lezajló, félelmet keltő események, melyek legtöbbször az eddigi élettapasztalatot meghaladó küzdési stratégiák mozgósítását igénylik.

A pszichológia válasz a stresszel való megküzdésre és a kialakult krízisállapot uralására, egy komplex folyamat, amely igénybe veszi a szervezetet fizikailag és mentálisan is.²⁶

A katasztrófapszichológia az emberi viselkedés rendkívüli helyzetben produkált tényezőivel foglalkozik, azaz a katasztrófák lélektani hatásaival.

²⁶ A rendőrtisztai Főiskola Katasztrófapszichológia című jegyzetéből Bp. (2007)

Az emberek veszélyhelyzetre történő reagálása legtöbb esetben ösztönszerű, a túlélésen, a veszélyhelyzetből való kijutáson alapul, mely a szükséges ismeretek hiányában valamint, a pánik kialakulásának következtében, sokszor a „bajba jutás” kockázatát vonja maga után.

E „helyzet” megoldása érdekében törekednünk kell szakszerű és hiteles felkészítésre illetve (ha belső igény van rá) a felkészülésre.

Alkalmazni képes tudás esetén az emberek veszélyhelyzeti reakciója ön- illetve életmentő lehet.

Ám ahhoz, hogy kialakíthassuk ezt az úgynevezett „alkalmazni képes tudást”, feltétlenül szükséges a lélektani hatások ismerete.

Az emberek veszélyhelyzetben²⁷ nagyon különbözően reagálnak. Vannak, akik célszerűen és racionálisan, vannak, akik érzelem és indulatvezérelt módon irracionális választ adva pánikállapotban menekülnek el a katasztrófahelyzetekből.

A veszélyhelyzetek, katasztrófák általános vonása hatása a nagymértékű pusztítás, ami jelentős veszteséget okoz. Többnyire váratlanul következnek be, s így még inkább erősítik a kiszolgáltatottság és védtelenség érzését. A katasztrófák átélését, illetve annak közvetett információk alapján való tudomásulvételét frusztrációs helyzetnek tekinthetjük. (Frusztráció - tágabb értelmezésben - mindenféle szükséglet, törekvés, pozitív érzelem gátoltatásából eredő feszültség.) Frusztrált állapot hatására vagy leromlik tevékenységünk színvonala (regresszió), esetleg negatív érzelmi kitörést produkálhatunk (agresszió), vagy önmagunkat hibáztatjuk a helyzetért (autoagresszió).

Mit is jelent ez a pánik? Tudományos megközelítésben a pánik vizsgálható kórlélektani szempontból, mint rendkívüli állapot és szociálpszichológiai szempontból, mint sajátos társas magatartásforma.

²⁷ A veszélyhelyzet - pszichológiai szempont szerint - olyan speciális stresszkeltő szituáció, ami a lakosság kisebb-nagyobb csoportját közvetlenül, illetve közvetve akár életveszéllyel is fenyegeti.

A veszélyhelyzetben fellépő egyéni riadtság, tömegrémület, vagy fejvesztett menekülés, a kétségbeesés állapota. A pánikállapotban a tudatosság csökken vagy teljesen leáll. Az ember reakciói ösztönösek lesznek. Az emberi cselekvések irányítását, az érzelmek irányítják. A pánikba esett ember nem ésszerűen cselekszik. Pl. rossz irányba menekül, sokszor épp a veszély felé fut, kulccsal bezárt ajtót fesseget. Pánikállapotban az agyi aktivitásszint intenzív fokozódása következtében létrejöhetnek rendezetlen, zavart viselkedésformák.

*Skopjeban (1963.07.26-án) történt földrengés után azt tapasztalták, hogy volt egy gépkocsivezető, aki autójával az utcán össze-vissza kacskaringózott a törmelékhalomok és a leszakadt vezetékek között.*²⁸

Katasztrófa helyzetben a váratlanság és a kiszámíthatatlanság a leginkább stressz-keltő tényező. Az események befolyásolhatóságának tudata csökkenti a stressz káros hatásait.

Megfigyelések szerint a pánik kialakulásának egyik lényeges előfeltétele, hogy az adott veszélyhelyzetből legyen reális menekülési lehetőség. Tömegpánik jöhet létre minden olyan csoportos veszélyhelyzetben, ahol az emberek azt hiszik, van lehetőségük a menekülésre. (Amerikai szerzők szerint veszélyhelyzetben a csoporttagok igen gyorsan felmérnek a saját menekülési esélyeiket, a csoport többi tagjához képest)

A katasztrófa lezajlása után a lelki követelmények kialakításánál a közvetlen hatások (pusztítás, rombolás, megsemmisülés, hő-, hang és fényhatások, testi sérülések stb.) átélése és látványa indítja meg a pszichológiai reakciók különböző formáinak sorozatát.

Ezen hatások elsősorban a katasztrófák túlélőinél és közvetlen szemtanúknál jelentkeznek, majd fokozatosan terjednek a nem közvetlenül érintett személyek és csoportok között is. A rémület, az aggodás és a bizonytalanság időszakában nagyon jelentős az információk hiánya, töredékes vagy téves volta.

„A katasztrófa által közvetlenül érintett személyek és embercsoportok szükségszerűen az objektív események csak egy kis hányadát képesek érzékelni, az eseményeknek csak azt a részét, amely közvetlenül érzékszerveik hatókörébe esik.”²⁹

²⁸ A rendőrtisztai Főiskola Katasztrófapszichológia című jegyzetéből Bp. (2007)

²⁹ Dr. Kémenczy Iván: Tömegkatasztrófák pszichológiai hatásai, Zrínyi katonai kiadó (1980)

Az emberi törekvés veszélyhelyzetben egyrészt arra irányul, hogy megváltoztassa a helyzetet azzal, hogy megoldja a problémát, reakcióit jobban kontrollálja és a negatív pszichikai hatásokat csökkentse, állapotát ismét egyensúlyba hozza.

Születésünkől halálunkig végigkísérnek bennünket a különböző félelmek, szorongások, melyek egy részét titkoljuk, magunkban hordozzuk, másik részéről környezetünk is tud. Ez a fenti arány határozza meg, hogy szociális partnereink egy szorongós, ijedős vagy egy talpraesett „bátor” embernek tartanak-e bennünket. Nehéz helyzetekben a környezet sokszor csalódik, mert kiderülhet, hogy a bizonyos tulajdonságokkal felruházott egyén messze nem az elvárt módon viselkedik. Ezek a mindnyájunk által ismert esetek bizonyítják, hogy az ember vészhelyzeti viselkedésének számos specialitása van.

Katasztrófahelyzetben az emberek pánik vagy pánik közeli állapotba kerülnek. Tudatuk többé-kevésbé beszűkül, viselkedési reakcióik elsősorban érzelmi, indulati indíttatásúak. Amint azt már Kémenczy Iván könyvében is olvashattuk.

A tervszerű, célirányos, kiegyensúlyozott tevékenység csak biztonságos körülmények között képzelhető el. Amennyiben a biztonság részben vagy egészben nem garantálható annak következményei egyenes arányban növelhetik a veszélyérzetet, amely a cselekvés helyes irányáról tájékoztató kommunikáció nélkül akár pánikot is generálhat.

A rendkívüli helyzetek különböző irányú veszélyeket jelentenek, de a kialakult szituációra az emberek teljesen eltérő módon reagálhatnak. Az adott helyzetben kialakuló félelem alapvetően normális és hasznos jelenség, mert élesebbé teszi az érzékeket, növeli a testi erőt, gyorsítja a reakciókat, ezáltal segít az egyénnek olyan magatartási formát választani, amellyel megfelelő választ tud adni a veszélyre.

Kiket hívunk áldozatoknak?

A katasztrófahelyzetek elsődleges áldozatai között meghalt és túlélő áldozatokat különítünk el. Emellett az áldozatok családtagjait, barátait is áldozatoknak kell tekintenünk.

„A túlélést nem lehet megtanítani, sem megtanulni. Csupán felvilágosítást adhatunk azokról a módszerekről, amelyek segítenek. Mindig meg kell értened, a természeti környezetet éppúgy,

mint a túlélés kulcsfontosságú összetevőjét: saját magadat. Mindig számíts a kiszámíthatatlanra!³⁰

A legtöbb felnőtt vagy gyerek túlélő a következő stressz-reakciókat produkálhatja napokon keresztül.

Érzelmi reakciók: félelem, sokk, szégyen, reménytelenség, bűnösség, nehézségek az intimítással a szeretettel, érdektelenség, motiválatlanság a hétköznapi eseményekkel szemben.

Kognitív reakciók: zavar, zavarodottság, figyelemzavar, koncentrációzavar, a tájékozottság és tájékozódó-képesség hiánya/zavara, döntésképtelenség, emlékezetzavar, önhibáztatás.

Fizikális reakciók: feszültség, alvászavar, testi fájdalmak, fáradtság, kimerültség, fokozódó szívdobogás, hányinger, étvágyzavar, szexuális zavarok

Interperszonális kapcsolatok változása: megbízhatatlanság, konfliktusok megjelenése, elszigetelődés, tartózkodás

Pszichikai reakciók³¹

Súlyos katasztrófa után a túlélő lakosság 60-70 %-a pánikszerű félelembe esik, ellenőrizhetetlen félelmekkel reagál.

20-25% megőrzi lélekjelenlétét, gyorsan cselekvőképes,

5-10% erős pszichikai tünetek jelentkeznek

A legtöbb túlélő reakciója normális vagy közepes szintű stressz reakciónak tekinthető. Minden harmadik túlélő azonban komolyabb szorongásos zavarokat, depressziót is átélhet, vagy a poszttraumatikus stressz szindróma (PTSD) elszenvedőjévé is válhat.³²

³⁰ Makrai T. : Túlélő helyzet megoldásának pszichológiai sajátosságai

³¹ Jean-Pierre Pauchard, részlet az Allegemeine Schweizerische Militärzeitschrift 1988.évi 7-8.számából

³² <http://faculty.newe.edu/toconnor/431/431lect14.htm>

A krízisállapot tágan értelmezve egy zavarjelenség, amely a gondolkodásban, az érzelmi-indulati életben vagy cselekedetekben megnyilvánuló pszichés egyensúlyvesztést okoz. „A pszichológiai kiegyensúlyozottságnak rövid időtartama annál a személynél, aki olyan veszélyes körülményekkel kénytelen szembenézni, amelyek számára fontos problémát jelentenek, ám ezeket sem elkerülni sem megoldani nem képes szokásos problémamegoldó eszközeivel.”³³ Caplan

Emberi magatartáson alapvetően a külsőleg is megfigyelhető és leírható megnyilvánulásokat értjük. Ehhez szervesen kapcsolódik a belső viselkedés. A belső viselkedés az ismeretfeldolgozási folyamatokat, szubjektív élményeket valamint a cselekedeteket alapvetően meghatározó hajlamosító együttese. (Az emberi magatartás külső és belső feltételek következménye, tehát elválaszthatatlan attól a helyzettől, amelyben létezik.)

A trauma átélését követően stressz-zavarok léphetnek fel és így beszélhetünk akut stressz zavarokról, mely a trauma után teljesen normális, négy hétig fennálló állapotot jelent. Poszttraumás stressz-zavar lép fel a trauma bekövetkezését követően vagy késleltetve, általában hat hónapon keresztül fennáll. Alkalmazkodási zavarról akkor beszélünk, ha a traumát követően három hónapon belül jelennek meg tünetek és krónikus alkalmazkodási zavar diagnosztizálható, ha ez az állapot hat hónapnál tovább is fennmarad. A személyiség tartós változásáról beszélhetünk a katasztrófahelyzeteket követve, ha a tünetek legalább két hétig fennállnak.³⁴

Következménysúlyosbító ismerethiány

A Magyarországon előforduló katasztrófák számottevő része az emberi felkészületlenség eredményeképpen jöhet létre, de mindenképpen súlyosbodik az által, legyen szó magáról a klímaváltozás tényéről, vagy egy füstmérgezésről, ahol az áldozatok az asztal tetejére állva várták a segítséget, nem tudván, hogy a füst felfelé terjed.

Ahhoz azonban, hogy ezen ismeretek hiányát kellőképpen pótolni tudjuk, szükségünk van e felkészületlenség mértékének ismeretére.

³³ Hajduska M. : Krízislélektan (jegyzet) ELTE/PPK Tanácsadó szakpszichológus képzés, Budapest (2004)

³⁴ Hajduska M. : Krízislélektan (jegyzet) ELTE/PPK Tanácsadó szakpszichológus képzés, Budapest (2004)

Szerencsére országunkban, az utóbbi időben számos reprezentatív felmérés készült, amely a civil lakosság katasztrófavédelmi ismereteit vizsgálta.

Egy teljes átfogó, országos felmérés elkészítését különösen „nehéz” elvégezni. Ez a területenként eltérő veszélyeztetettségéből, az életkori sajátosságok eltéréséből, valamint az iskolázottsági különbözőségéből fakad. Mind három kritérium válaszaránya változó, aránytalan képet mutatna, valamint rendkívül sokáig, akár évekig is eltartana egy ilyen nemzeti felmérés elvégzése.

Az egyénnek saját magának kell felismernie ismeretei hiányát az adott témakört illetően.

Amint azt már az előbbieken említettem, a lakosság igénye a katasztrófavédelmi felkészítésre, napjainkban igen csak csekély mértéket ölt, ellentétben a többi európai országgal, mely nem a felkészítők hibája, hanem a lakosság érdektelenségének eredménye.

E lakosság nagy része, amennyiben nem érzi közvetlenül fenyegetettnek magát egy bizonyos veszélyhelyzettől, csekélyebb érdeklődést mutat az iránt. Nem érzi fontosnak az ellene való felkészülést, annak lehetőségeit. Tekintettel arra a tényre, hogy a lakosság meghatározó része nem ismeri az őt fenyegető veszélyeket, egyértelmű, hogy e helyzetben nem is érzi szükségét a felkészítésnek. Ezzel szemben egy konkrét veszélyhelyzetben nagyobb érdeklődést mutat az irányadó magatartási formák elsajátítása iránt.

Sokan katasztrófa helyzetben viszont elvárják, hogy kizárólag az erre rendszeresített hivatásos szervezetek oldják meg a kialakult helyzetet. Nincsenek tisztában a ténnyel, hogy veszélyhelyzetben mind tevőlegesen, mind cselekvés nélkül bevonásra kerülnek a kialakult helyzet megoldásába. (tevőlegesen, mint segítő, vagy éppen akadályozó, cselekvés nélkül mint áldozat, vagyis mentendő személy). A katasztrófa helyzetben tanúsítandó magatartási szabályokról épp úgy, mint Magyarország katasztrófák általi fenyegetettségéről pedig mit sem tudnak

Véleményünk szerint Magyarországon ennek a felkészületlenségnek az aránya csökkenthető lenne a lakosság katasztrófavédelmi, pszichológiai felkészültségének mérték növelésével.

Katasztrófahelyzetben az emberek magatartása, és fiziológiája megváltozik a normál, hétköznapi viselkedésmódjukhoz képest. Gyorsul a szívverés, nő a pulzus, nő a vérnyomás, az adrenalin szint a szervezetben. Az emberi agy a veszély elkerülése érdekében automatikusan próbál védekezni: hirtelen megnő az idegrendszernek az alapizgalmi szintje, és ennek következményeként egyszerűen a legtöbb ember képtelen arra, hogy gondolkozzon, racionálisan felmérje a helyzetet. Ezt hívják egyszerűen „idegrendszeri korlát”-nak. Az agy tehát blokkolja a gondolkodást, vészhelyzet „üzemmódra” kapcsol és csak az ösztönök működnek: pánik van, tehát menekülni kell. Éppen úgy, mint az állatoknál. Az állatvilágban is megfigyelhető ez a jelenség, miszerint az - az állat menekül meg a veszélyhelyzet elől, aki gondolkodás nélkül azonnal reagál.

A fokozott idegi állapot csak nő abban az esetben, ha a veszélyeztetett személyekhez, tárgyakhoz személyes, emocionális kötődés fűzi a személyt. A fokozott idegi igénybevétel következtében, a veszélyre való gyors reagálás szükségessége miatt kevesebb idő áll az ember rendelkezésére, hogy a megfelelő döntést meghozza. Ebben az esetben a döntések helyességének valószínűsége igen csak lecsökken és e következményeként rendkívül sok esetben hozunk rossz döntést, mely akár a saját életünkbe is kerülhet, nem beszélve a megmentendő személyekéről. Amikor a tömeg egy emberként ismeri fel, hogy életveszélyes helyzet alakult ki, mindenki gondolkodás nélkül a legegyszerűbb megoldást választja: „azt csinálja, amit a többiek.” Az emberek meggyorsítják lépteiket, a haladás koordinálatlanná válik, különösen, ha szűk kijáraton próbálnak átmenni.

Szükségünk van a szakszerű felkészítésre, hogy ilyen helyzetekben ne pánik, hanem tudatos cselekedetek legyenek úrrá rajtunk. Pl.: Széndioxid mérgezés borospincében.³⁵

Sokszor a szinte nyilvánvaló jeleket sem vesszük észre, vagy ha mégis, nem tudjuk ilyen esetekben mi a teendő, és reflexszerűen cselekszünk pl.: földrengés bekövetkezése esetén.³⁶

³⁵ A széndioxid által okozott mérgezések talán leggyakoribb formája, hogy szüret után a borospincék mélyén, a bor forrása közben keletkező gáz okoz balesetet, illetve halált. Valaki lemegy a pincébe, az oxigénhiányos környezet hatására fáradtság tünetei jelentkeznek rajta, majd elájul. A hozzátartozók keresni kezdik a már rég borospincében időző rokonukat. Mikor meglátják, hogy a földön fekszik, odarohannak, hogy megnézzék, ellenőrizzék állapotát és megisméltódik a segítővel a fenti esemény.

³⁶ A lakásukban tartózkodó személyek, nem ismerve az ilyenkor ajánlott magatartási szabályokat, nem helyezkednek el lakásukon belül biztonságosan, helyette az utcára próbálnak menekülni, így a földrengés bekövetkezése közben éri őket, nem pedig az asztal, vagy egy megfelelő teherbírású ajtókeret alatt.

Láthatjuk, hogy az egyes veszélyhelyzetekben a segítséget nyújtó lakosság nagy százaléka esik saját felkészületlensége áldozatául.

Krízisintervenció és kommunikáció

Nagyon sok ember egyedül nem képes feldolgozni a katasztrófák hatásait, következményeit, ezért a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet felismerve e probléma súlyát, önkéntes pszichológusokat képez ki és alkalmaz erre a célra.

Az ő feladatuk az esetlegesen fellépő pánikállapot kialakulásának megakadályozása, a pánik bekövetkezése esetén annak megszüntetése, valamint segítségnyújtás az események feldolgozásában illetőleg a túlélők, hozzátartozók utógondozása.

Elsődleges feladatuk, a krízisállapot³⁷ kialakulásának megakadályozása, egy úgynevezett Krízis Intervenciós Team létrehozásával.

Az Európai Unió legtöbb tagországában megindul valamilyen pszicho-szociális beavatkozás a tömegeket érintő tömegbaleseteket- katasztrófákat illetve veszélyhelyzeteket követően. Az elmúlt évek során különböző hivatásos és önkéntes segítők, illetve szervezetek széles körű szolgáltatásokat nyújtottak közvetlenül a tömegszerencsétlenségek után. Meglepően széles skálája alakult ki a pszicho-szociális támogatást jellemző tevékenységeknek, megközelítési módoknak, amelyeket egyaránt befolyásoltak a szakmai elméletek, a rendelkezésre álló gazdasági források illetve maga az adott helyzet. Azonban a sokszínűség mellett általánosan elfogadottá vált az is, hogy a pszicho-szociális beavatkozást előzetesen elő kell készíteni, hatékony struktúrába szervezni, illetve koordinálni a támogatás nyújtásának különböző fázisaiban. Az, hogy a nyújtott pszicho-szociális gondozás mennyiben fedí le a súlyos balesetekben és katasztrófákban vagy veszélyhelyzetekben érintettek valódi igényeit, továbbra is vita tárgyát képezi. Azt azonban le kell szögezni, hogy morálisan elfogadhatatlan a katasztrófák által érintetteket tétlenül szemlélni, vagy számukra csupán szervezetlen, ad-hoc segítséget nyújtani.

A katasztrófák kezelésében érintett hivatásos szerveknek vitathatatlan felelősségük van abban, hogy biztosítsák a pszicho-szociális gondozás előkészítésének, tervezésének és értékelésének

³⁷ Krízisállapot nagy belső feszültség, szorongás, lehangoltság, reménytelenség, a mérlegelési képesség beszűkülése, a megoldási kísérletek irracionálissá válása.

szerves beépülését a szükséghelyzetek kezelési stratégiájába. Mindent összevetve egy civilizált társadalom köteles kivétel nélkül minden egyén számára szavatolni az életében fellépő bármilyen súlyos, vagy szükséghelyzetben a kellő segítségnyújtást és támogatást.

A magyar katasztrófavédelem egyik fő törekvése, hogy a lakosságfelkészítés az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusainak megfelelően történjen. Ennek keretében a katasztrófavédelem időszakainak tagozódásának³⁸ megfelelően érvényesüljön a katasztrófában érintett lakosság pszicho-szociális kezelésének a gyakorlata is.

Az utóbbi időszakban bekövetkezett katasztrófák (például a hazai árvizek, a siófoki autóbusz, vagy a hejcei repülőgép baleset) megmutatták a krízisek pszichológiai kezelésének szükségességét. A bekövetkezett események, olyan traumatikus hatást váltottak ki a túlélőkben, a szemtanúkban, és a mentésben résztvevő személyi állományban, hogy szükségessé vált pszichológiai utókezelésük.

Mind a hazai, mind a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy elengedhetlenül fontossá vált egy egységes elveken működő, ellenőrzött, kellően felkészített önkéntes pszichológusokból, szociális munkásokból álló Krízis Intervenciók Team (KIT) rendszer létrehozása Magyarországon.

A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. tv. értelmezése szerint a beavatkozásban résztvevő állomány feladat és felelősségi körébe tartozik a lakosság kimenekítése, a sérültek kimentése és az őket ért krízishatás feloldása, továbbá a halálos áldozatokkal kapcsolatos halaszthatatlan intézkedések meghozatala.

Fontos feladat a szervezés és közreműködés a kimenekítésre kerültek elhelyezésében és ellátásában.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szervezésében és koordinálásával 2006-os év végén 2007-es év elején megkezdte az önkéntesek tevékenységére épülő beavatkozó team-ek megalakítását. Az első felhívásra több mint 140 önkéntes jelentkezett, amelyből 32 fő kiképzése osztrák szakemberek segítségével már megtörtént.

³⁸ Megelőzés - veszélyhelyzet kezelés - helyreállítás

A kiképzés során nagy hangsúlyt kapott a csapatépítés, a belső motivációk feltárása, és különböző etikai kérdések megválaszolása. A képzésben résztvevők ismereteket szereztek a magyar katasztrófavédelmi rendszerről, a veszélyelhárításban lehetséges együttműködő szervezetekről.

Veszélyhelyzetben az egyik legfontosabb teendő, a kellő időben történő pontos és hiteles tájékoztatás, melynek stílusa, tartalma, megfogalmazása, lélektani hatásoktól nem mentes munka eredménye.

Ezt a fajta információáramlást, amely a lakosság és a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet között zajlik, kríziskommunikációnak nevezzük.

A kommunikáció lényege legegyszerűbben úgy fogalmazható meg, hogy az nem más, mint a különböző jelek, megnyilatkozások cseréje, melynek során információk, vélemények, gondolkodási- és viselkedési módok, szabályok átadása és átvétele történik. A kommunikáció a mindennapi élet szabályozásának feltétele, így alapvető társadalmi tevékenység.

A mindennapi életben a kommunikációs helyzetek, szituációk megszámlálhatatlan variánsa létezik. Ezek a helyzetek két nagy csoportba oszthatók: olyanokra, amelyeket a személyes kommunikáció (két vagy több személy részvétele) jellemez, másrészt olyanokra, amelyeket a tömegkommunikáció jelenségeivel lehet leírni.

Az emberiség évezredek tapasztalata, hogy törvényszerű a konfliktusok, válságok, katasztrófák létrejötte. Az egyes emberek életének, a személyközi kapcsolatok formálásának, a különböző társadalmi-gazdasági csoportok és az állam működésének, illetve a nemzetközi viszonyok alakulásának is természetes, de alapvetően nem kívánatos velejárói ezek. Gondok, problémák, veszélyhelyzetek mindig voltak, jelenleg is léteznek, és a jövőben is lesznek. Ugyanakkor a civilizáció fejlődésével elkerülhetőek, illetve ha mégis bekövetkeznek, akkor eredményes felkészülés és megfelelő kezelés révén negatív hatásuk erőteljesen csökkenthető.³⁹

³⁹ Barlai Róbert-Kövágó György: Krízismenedzsment, Kríziskommunikáció (2004)

Veszélyhelyzetben a lakosság riasztása és tájékoztatása nemzetközi egyezményekben és hazai jogszabályokban rögzített feladat. A katasztrófahelyzet során folytatandó kommunikáció egyike a legnehezebb feladatoknak, melynek levezénylése szervezettséget, felkészültséget, szakértelmet, fegyelmet és gyors alkalmazkodóképességet követel.

A krízisek során folytatandó kommunikációra, a lakossággal való kapcsolattartásra, a megbízható tájékoztatásra már katasztrófamentes időszakban fel kell készülni, feltételeit, eszközeit, rendjét ki kell alakítani.

A válság sorsát az első pár óra történései, elsősorban a média reakciója és akciója dönti el.

Veszélyhelyzet idején nem elhanyagolható a kommunikáció. A hatékony válságkezelés nagymértékben függ a szervezeten belüli és a külső érdekcsoportokkal történő kommunikációtól.

A különböző katasztrófaveszélyek megelőzésére, elhárítására továbbá a helyreállításra történő minél hatékonyabb felkészülés az egész világon a legnagyobb kihívások közé sorolható.

A kríziskommunikációban a kommunikációhoz hasonlóan megkülönböztetünk adót valamint vevőt. Jelen esetben az adó a katasztrófavédelem szakembere. A vevő a helyzet másik résztvevője, érintettje, maga a lakos.

A katasztrófavédelmi szervezet hatékony kommunikációját több tényező befolyásolhatja. Nagyon fontos az egyén szakmai tapasztalata, felkészültsége. Fontos, hogy a szakember tevékenységének célját mindig fogalmazza meg. Állítson fel sorrendiséget a különböző feladatok, intézkedések között. A kommunikációs eszközök alkalmazását is meghatározza, hogy a szakember milyen elvárásokat, képet alakít ki önmagában a másik félről.

A másik esetben, ha az adó a helyzet másik résztvevője, a személy kommunikációját nagymértékben befolyásolja érintettsége az adott szituációban. A károsultak, áldozatok, veszélyeztetett személyek részéről intenzív érzelmek jelennek meg, melyek befolyásolják kommunikációjukat.

Ahhoz, hogy megértsük a kríziskommunikációt, tisztáznunk kell néhány fogalmat.

A kríziskommunikáció a válságok megelőzésére, a bekövetkező negatív hatások mérséklésére, a normális működési állapot mielőbbi elősegítésére és az imázs védelmére irányul.

A kommunikáció áramlásának, információ továbbításának helye/eszköze a csatorna. A kommunikáció tárgyát meghatározza a közlésfolyamat célja és az adott körülmények. A kommunikáció tartalma az információ, azaz az üzenet. Az üzenet konkrét megfogalmazásának, terjedelmének alapját a felek rendelkezésére álló információk adják.

Katasztrófahelyzetben kiemelkedően fontos az üzenetek, információk pontossága, hitelessége és gyors átadásuk.

Katasztrófahelyzetben az üzenet kialakítása három kérdés megválaszolását követeli meg:

Mi történt?- a helyzet tisztázása

Mit mondjunk?- az üzenet tartalma

Hogyan mondjuk?- az üzenet formája, mértéke

A minél eredményesebb helyzetkezelés alapfeltétele a mentésben, az elhárításban, részt vevő különböző egységek, szervezetek közötti gyors és pontos információáramlás. Ebben a közlésfolyamatban rendkívül fontos, hogy a feladatban, munkában résztvevők azonos nyelvezetet használjanak ellenben a szakzsargon használata az érintett személyekkel zavaró, elbizonytalanító lehet.

A téves, eltúlzott hírek, a rémhírek terjedése másodlagosan vált ki érzelmi hatást, idéz elő nyugtalanságot, félelmet, bizonytalanságot, súlyosabb esetben pedig pánikreakciót is.⁴⁰

Emellett, minél gyorsabban tájékoztatni kell az érintetteket, hiszen a fellépő információhiány károsító hatásait így lehet a leghatékonyabban megszüntetni.

Az ilyen üzenetek formáját a katasztrófa jellege határozza meg.

⁴⁰ Dr. Kémenczy Iván: A katasztrófák pszichológiai hatásai, Zrínyi kiadó (1980)

Néhány évtizeddel ezelőtt gyenge földrengés rázta meg Budapestet. A Kassai téri magas épületben lakók érezték a földmozgásokat. Kimenekültek az épületből. Megérkezett a tűzoltóság, a rendőrség és a szakemberek átvizsgálták az épületet, úgy döntöttek, hogy a lakók biztonságosan visszatérhetnek a lakásaikba. Eközben a lakók a várakozás közben megnyugodtak és egy jó hangulatú, izgalmakat feloldó beszélgetés alakult ki. Az egyik tűzoltóparancsnok felmászott egy tűzoltókocsi tetejére, hangosbemondót fogott és a következő szavakkal fordult a már nyugodt lakossághoz: „Itt a veszélyhelyzet parancsnoka beszél...” A lakók között azonnal kitört a pánik. Percekig tartott mire el tudta mondani, hogy a veszély elmúlt.⁴¹

Ezt a fajta reakciót hívják Cassandra-effektusnak.

A Cassandra-effektus alatt azt értjük, hogy az aggodalmat keltő figyelmeztetést, az egyén ahelyett, hogy feldolgozná, inkább gondolatilag elfolytja. Ez a reakció abból a tényből tevődik össze, hogy az ember a bajtól igyekszik elhatárolni magát. Aki tehát a veszélyre figyelmeztet, számoljon azzal, hogy az érintettek ösztönszerű védekezéssel reagálnak.⁴²

Az ember a figyelmeztető személyt szinte törvényszerűen kapcsolatba hozza a ténnyel, ezért fenyegeti őt ilyenkor a Cassandra-sors, vagyis szavahihetőségének megkérdőjelezése. A „vésztűzés” függetlenül attól, hogy bekövetkezik-e a baj vagy sem- alig rejthető agresszivitást vált ki a csoportból. („a rossz hírt hozó követet lefejezik”).

Ebből is látható, mennyire oda kell figyelni az üzenet tartalmi megfogalmazására, közlésének módjára.

Veszélyhelyzet, katasztrófa, válság, krízis - mint katasztrófatípusok - bármikor előfordulhatnak, ezért fel kell rá készülnünk. A válságkommunikáció, mint a veszélyhelyzet felszámolásában jelentős szerepet betöltő tevékenység szintén alapos felkészülést igényel, mert csak, ezáltal képes eredményes segítséget nyújtani a védelmi munkában résztvevő szervezet számára.

⁴¹ A rendőrtisztai Főiskola Katasztrófapszichológia című jegyzetéből Bp. (2007)

⁴² Dr. Barlai Róbert, Kóvágyó György: Válság-(katasztrófa) kommunikáció, Petit Real könyvkiadó, Budapest (1996)

A kommunikáció azonban bármennyire is hatékony, bár erősíti, de soha nem helyettesítheti a tevékenységet. Kijelenthető, hogy a veszélyhelyzeti kommunikáció önmagában nem képes a károk enyhítésére, viszont hatékonysága nélkül nem lehet eredményes a veszélyhelyzet felszámolása, a katasztrófahelyzet gyors elhárítása.

A kommunikációnak, különösen a veszélyhelyzetben folytatott kommunikációnak a társadalom valamennyi tagja számára közérthetőnek, iránymutatónak kell lennie, mert ellenkező esetben eredeti - például mentési - célunktól eltérő reagálást, vagy szinte kezelhetetlen pánikreakciót is kiválthat. A kommunikációért elsősorban az adott információnak a továbbítását eldöntő és végző „információbirtokosok” a felelősek. Komoly felelősség hárul a médiára is, mert az ellenőrizetlen, vagy nem hiteles információk etikátlan szenzációnak szánt megjelenése hisztériát okozhat. A média, ha tudja, mit kell tennie, akkor olyan irányba mozdítja el az embereket, amely mind a társadalom, mind pedig az egyén számára hasznos és értékes.

Véleményem szerint ez jelenti a közös felelősséget.

A válságkommunikáció alapvető feladatait a következőkben lehet meghatározni: gyors, pontos, megbízható és hiteles információkat juttasson el a célcsoportok felé, így nyújtson segítséget a veszélyhelyzet felszámolását irányítók számára. A hiteles tájékoztatás ma már nélkülözhetetlen eleme a veszélyhelyzetek sikeres megoldásának is.

Azonban a legfontosabb feladat a válságstáb és azon belül a kommunikátor számára a tömegpánik elkerülése, a helyes cselekvésre ösztönzés és ezzel iránymutatás nyújtása a válsághelyzet megoldására.

A lakosságfelkészítés új aspektusai

A megelőzés egyik fontos ága a lakossági felkészítés. Az embereknek lehetőségük és joguk van arra, hogy megismerjék a körülöttük lévő katasztrófaveszélyt, valamint a veszélyhelyzetben tanúsítandó irányadó, magatartási szabályokat, feladatokat; azonban ez nem kötelességük.

A lakosságfelkészítés csak akkor működhet sikeresen, ha az emberekben megvan a belső igény a felkészülésre.

Sokkal több figyelmet kéne fordítanunk az ismeretterjesztésre, tájékoztatásra, felkészítésre, hiszen ez által olyan ismeretanyaghoz juthatunk, mely adott esetben akár életet is menthet.

Az európai biztonsági törekvések, a nemzeti biztonságpolitika, a védelmi igazgatás elválaszthatatlan része a lakosság, a közigazgatási és önkormányzati vezetők, valamint a közoktatásban érintettek (pedagógusok, diákok) katasztrófavédelmi felkészítése.

Az elmúlt évek során bekövetkezett természeti katasztrófák, veszélyhelyzetek során bebizonyosodott, annak a fontossága, hogy az állampolgárok tisztában legyenek az őket potenciálisan fenyegető veszélyforrásokkal, a védekezés során követendő magatartásformákkal, a kárfelszámolás körülményével, lehetőségeivel.

Igyekeztünk rávilágítani a közeljövő éghajlatváltozásból adódó veszélyeire, kockázataira, feladataira és a lakosságfelkészítés, a tájékoztatás következmény-hatáscsökkentő szerepére.

A katasztrófavédelemnek el kell érnie, hogy a rendelkezésre álló információk a lakosság egészéhez eljussanak, és hogy ezen információkat az emberek meg is értsék. Szükségét érezném egy klímaváltozás hatásait és következményeit ismertető, országos előadásorozatnak, mely a felnőtteket és külön a középiskolásokat is célozza. Hiteles, közérthető, figyelemfelkeltő formában, (power pontos) illusztrált vizuális alátámasztással, (ha szükséges hatásvadász eszközökkel), elhivatott előadókkal.

Érdeemes lenne elkészíteni és fő műsoridőben (megegyezve a kereskedelmi csatornákkal) lejátszani egy hasonló témájú rövidfilmet. Akár a legolvasottabb bulvárlapok egyikében megjelentetni egy rövid, de hiteles és tömör ismertetőt, elősegítve ezzel a szélesebb körű tájékoztatást. Elsősorban azon megjelenési fórumokat kell célozni, melyek a legnagyobb olvasó, néző közönséget vonják magukhoz, ha ezek a kereskedelmi csatornák, vagy a legolvasottabb bulvárlapok akkor azokat, hiszen ha az emberek nem ismerik meg a rájuk leselkedő veszélyeket, főként a klímaváltozás ütemgyorsulása okozta várható hatásokat, abban az esetben nem érzik majd szükségességét a felkészítésnek sem.

Ráadásul a környezetvédelem, klímaváltozás elleni küzdelem divatos nézetté vált a nagy cégek viszonylatában. Az egyes termékek is jobban fogynak, ha ráakasztják a „környezetkímélő” –címkét, így a társadalmi elismerés érdekében könnyen konszenzusra

vihető egy esetlege a megállapodás a vezető médiák és katasztrófavédelem között. (Mind amellet a szervezet ismertségét is növeli.)

Befejezés

Az elmúlt évek bizony nem kímélték hazánkat: számtalan esetben volt szükség arra, hogy a hivatásosak és a civilek együttes erővel oldják meg a természeti vagy civilizációs károk okozta helyzeteket. Országunkban szélvihar pusztított, tombolt az árvíz, alattomosan támadásba indult a belvív. Gázrobbanás és ipari balesetek sora tette próbára a lakosság erejét. Szinte nem volt nap, hogy a tudósítások közt ne szerepelt volna valamilyen megdöbbentő hír, ami a világban vagy hazánkban lezajló katasztrófákról tudósított. A természet erői mellett azonban gyakran fordul elő emberi gondatlanság, vagy egyszerűen megtorlás hatására kialakuló helyzet, állapot is. Ezek a katasztrófák rengeteg emberéletet követelhetnek és jelentős anyagi károkat okozhatnak. Bizonyított, hogy azokat a közösségeket, amelyek felkészültek a veszélyekre, kevesebb veszteség éri.

Véleményünk szerint, ha a lakosság katasztrófavédelmi felkészültsége, pszichológiai kultúrája szélesebb körűvé és tudatosabbá válik, az egyénben kialakul a megelőzés iránti igény, valamint a biztonságtudat. Létrejön saját mikrokörnyezetének megelőzési kultúrája, amit az ifjabb generációnak is átadva, megtanítva, később, akár szükséghelyzetben/veszélyhelyzetben alkalmazni képes tudáshoz, alkalmazni képes magatartási formákhoz vezet. Ezek elsajátítása esetén az egyén magatartása pánikmentes, ön- és életmentő. Ezzel éri el a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet és a katasztrófavédelem, mint komplex feladat- és intézkedési rendszer a célját, az áldozatok minimalizálását.

E számunk szerzői

DR. CSONKA ERNŐ

elnök

Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal

SCHMIDT PETRA

PhD hallgató

Pécsi Tudományegyetem Földtudományok Doktori Iskola

SOÓS HAJNALKA

szakreferens

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet Közigazgatási
Vizsgaközpont

SZUHAI ILONA

oktatási referens

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Bevándorlási és
Állampolgársági Tanszék

