

PRO PATRIA AD MORTEM

A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései



Szerkesztette:
HORNYACSEK JÚLIA

Dialóg Campus

A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE

A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE
ÉS A HONVÉDELMI IGAZGATÁSSAL
VALÓ KAPCSOLATÁNAK ELMÉLETI
ÉS GYAKORLATI ÖSSZEFÜGGÉSEI

Szerkesztette
Hornyacsek Júlia

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
címmű projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Hornyacsek Júlia

Kádár Pál

Keszely László

Lakatos László

Muhoray Árpád

Petruska Ferenc

Lektorok

Varga Attila (1–2., 4–6. fejezet)

Farkas Ádám (3. fejezet)

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Szerkesztő, 2019

© Szerzők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
A védelmi igazgatás fejlődési irányai 1989-től napjainkig és lehetséges fejlesztési irányai az átfogó megközelítés szempontjából	9
Bevezetés	9
A védelmi igazgatás rendszerének strukturális fejlődése	10
Különleges jogrend	16
A NATO Válságkezelési Rendszere	19
Katasztrófavédelem	21
Polgári védelem	23
Befejezés	25
Felhasznált irodalom	27
A honvédelem rendeltetése, szervezeti kialakítása, főbb feladatai	29
Bevezetés	29
A honvédelem fogalma	29
A honvédelem szervezeti kialakítása	39
A honvédelem főbb feladatai	41
Összegzés	49
Felhasznált irodalom	50
A honvédelmi igazgatás jogszabályi háttere	55
Bevezetés	55
A védelmi igazgatás, honvédelmi igazgatás, katonai igazgatás fogalma és egymáshoz való viszonya	55
A különleges jogrendi szabályozás nemzetközi mintái és variációi	58
Új kihívások Európa előtt a normál és a különleges jogrendi honvédelmi igazgatási feladatrendszer határán: a migrációs válság és az erősödő nemzetközi terrorizmus	65
Összegzés, következtetések és javaslatok	75
Felhasznált irodalom	78
A honvédelem és a honvédelmi igazgatás rendszere, azok védelmi igazgatás rendszerében betöltött helye és szerepe	81
Bevezetés	81
Összefüggések a nemzeti biztonság és a honvédelem kapcsolatában	84

A honvédelmi igazgatás és az állam védelmi funkciójának kapcsolata	90
A védelmi igazgatási és a katonai igazgatási szervek együttműködésének sajátosságai	101
Összegzés	107
Felhasznált irodalom	108
A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során	111
Bevezetés	111
A katasztrófavédelmi igazgatás a védelmi igazgatás rendszerében az első katasztrófavédelmi törvény hatálya időszakában	111
A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye és szerepe napjainkban	118
Javaslatok a katasztrófavédelmi igazgatás egyes területeinek hatékonyságát növelő feladatokra	126
Felhasznált irodalom	131
A lakosságvédelem korszerű értelmezése, helye, szerepe a védelmi rendszerben és a védelmi igazgatással való összefüggései	133
Bevezetés	133
A lakosságvédelem jelenkori formájának kialakulása	134
A komplex értelemben vett lakosságvédelem javasolt területei	142
A lakosságvédelem helye a komplex védelmi rendszerben és a védelmi igazgatással való összefüggései	143
Befejezés	148
Felhasznált irodalom	150

Muhoray Árpád

A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye, szerepe a védelmi igazgatási feladatok ellátása során

Bevezetés

A természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés a nemzeti felelősségi rendben a védelmi igazgatás szereplőinek közreműködésével valósítható meg hatékonyan. A katasztrófák, árvizek, ipari szerencsétlenségek káros következményeinek csökkentésével a védelmi igazgatás az integrált katasztrófavédelem létrejötte előtt is foglalkozott, azonban ez az időszak a katasztrófavédelmi igazgatás szempontjából a hivatásos katasztrófavédelmi szerv léte nélkül nehezen vagy áttételesen értelmezhető. A katasztrófavédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás összefüggéseit a modern külföldi szakirodalom kevésbé komplexen dolgozza fel, a publikációk inkább a katasztrófavédelmi szakmai feladatokkal foglalkoznak. Hazai feldolgozás számos forrásművet tartalmaz.¹ A katasztrófavédelmi igazgatás kérdésével mértékadóan foglalkozott disszertációiban, publikációiban, jegyzeteiben többek között Muhoray Árpád, Schweickhardt Gotthilf, Hornyacsek Júlia, Mógor Judit, Endrődi István, Lakatos László, Keszely László, Bárdos Zoltán. E szerzők alkotó munkássága mellett is szükséges egy újfajta megközelítés, a katasztrófavédelmi igazgatás, védelmi igazgatás egymásra épülésének, kölcsönhatásának a bemutatása, a jogalkotási fejlődés igazolása és a korszerűsítés, a további módosítási javaslatok mint lehetséges változatok megfogalmazása céljából.

A katasztrófavédelmi igazgatás a védelmi igazgatás rendszerében az első katasztrófavédelmi törvény hatálya időszakában

A mai modern katasztrófavédelem az első katasztrófavédelmi törvény² hatálybalépésével, 2000. január 1-jén kapta meg új irányítási és felelősségi rendjét. Ez adta meg a magyar közigazgatásban az új védelmi igazgatás, illetve – a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) létrehozásával – a hivatásos szakmai szervezet kereteit. Ez utóbbi a két jelentős szakmai múltú jogelőd országos hatáskörű szerv, a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága (TOP) mint állami tűzoltóság és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága (PVOP) összevonását jelentette, amelynek szakmai szervezeteit a műveleti integráció

¹ Átfogóan foglalkozik a témával BAÁN et al. (2014); PROHÁSZKA–HORNYACSEK (2014).

² 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről (Kat.1.).

kialakításának célja határozta meg. A főigazgatóságon belül két nagy végrehajtó szervezeti egység alakult, a Hatósági- és a Veszélyhelyzet Kezelési Főigazgató-helyettesi Szervezetek, amelyek munkáját kiegészítették a Gazdasági Főigazgató-helyettesi Szervezet és a főigazgatóság funkcionális szervei. A gazdálkodás ágazatai a költségvetés, az informatika és a műszaki szakterületek voltak. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek integrált megalakítása a védelmi igazgatás egy fontos szereplőjének létrehozását is jelentette. A védelmi igazgatás módosítását markánsan alátámasztotta az akkor hatályos honvédelmi törvény (Hvt.2.)³ is.

Területi katasztrófavédelmi szervek a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, helyiek a polgári védelmi kirendeltségek lettek. Az új országos hatáskörű katasztrófavédelmi szerv a tűzoltóságok felett felügyeleti jogkört gyakorolt. Az elsődleges beavatkozók, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok (HÖT) és az önkéntes köztisztviselői tűzoltóságok (ÖTE) voltak, amelyekkel gyakran együtt vonultak a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok állományába tartozó veszélyhelyzeti felderítő csoportok (VFCS-k). A tűzoltóságok állományában meghatározó szerepe volt a kilenc darab Regionális Műszaki Mentőbázisnak. Fenntartották sokszínűségüket a tűzoltóságok, hisz az említettek mellett továbbra is működtek a létesítményi tűzoltóságok, illetve a tűzoltó egyesületek is.

A polgári védelmi feladatok zömét a veszélyhelyzet-kezelési, ügyeletiszolgálat-ellátási nukleárisbaleset-elhárítási, minősített időszak, lakosságvédelmi, a megalakított polgári védelmi szervezetekkel és a VFCS-kkel kapcsolatos tervezési, szervezési és irányítási feladatok tették ki. A mentő tűzvédelem feladatainak országos szintű szervezése is a veszélyhelyzet-kezelési szakterület kötelessége lett. Ezeknek a feladatoknak a megvalósítására a Veszélyhelyzet-kezelési Főigazgató-helyettesi Szervezet a Polgári Veszélyhelyzet Kezelési-, a Mentésszervezési- és a Minősített Időszak Tervezési Főosztályokat foglalta magában. A tűzvédelmi megelőzési, piacfelügyeleti, lakossági, tanulmányi, és önkormányzati vezetői felkészítés, a helyreállítás-újraépítés koordinációja, a súlyos ipari balesetek, a Seveso-feladatok a hatósági ágazathoz tartoztak a Műszaki Biztonsági Engedélyezési-, a Megelőzési-Hatósági-, és a Koordinációs Főosztályoknál. A BM OKF gazdasági rendje a korábbi PVOP gazdálkodására épült, és biztosította az új BM fejezethez tartozó, középírányító, önállóan gazdálkodó szerv működését.

A területi hatáskörű szervek felépítése nem követte le teljesen az országos hatáskörű főigazgatóság két meghatározó szakmai főigazgató-helyettesi szervezetét, de ez nem befolyásolta a védelmi igazgatási feladatok ellátását. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságnál egy igazgatóhelyettes irányította a megelőzési, a mentésszervezési és a polgári veszélyhelyzet-kezelési osztályok munkáját. A gazdasági feladatokkal a gazdasági osztály foglalkozott. A 116 HÖT személyi és dologi költségeinek normatív mutatók alapján történő lejtuttatása, elszámolása még a fenntartó önkormányzatokon keresztül történt.

A Kat.1. kimondta, hogy a katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat. A Kat.1. meghatározta a védekezésben, a következmények kezelésében részt vevők körét is. Ezek esetében a közreműködőkön többek közt a polgári védelmi törvény alapján létrehozott polgári védelmi szervezeteket

³ 1993. évi CX. törvény a honvédelemről (Hvt.2.) (Szerzői megjegyzés: Hvt.1. – 1976. évi I. törvény a honvédelemről).

kellert érteni. A 2000. január 1-jei integráció időszakában a Kat.1. mellett módosításokkal, de hatályban maradt a polgári védelmi törvény⁴ és a tűzvédelmi törvény⁵ is.

A Kat.1. preambulumban helyet kapott annak a célnak a megfogalmazása, hogy ki kell alakítani a katasztrófák elleni védekezésnek az egységes irányítási, igazgatási rendszerét, a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályok eljárásrendjét, amelyek – figyelemmel az Alkotmányra, majd a későbbi Alaptörvényre, a katasztrófavédelmi és honvédelmi törvényekre – a védelmi igazgatás mint igazgatási rendszer keretében teljesezhetnek ki.

A katasztrófák elleni védekezés felelősség elvén alapuló irányításának érdekében a békére és a normál viszonyoktól eltérő időszakra jól elkülönítettek lettek a Kormány, a Kormányzati Koordinációs Bizottság (KKB), a belügyminiszter, az illetékes miniszter, az országos hatáskörű szervek vezetői, a megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottságok, e bizottságok elnökei, valamint a polgármesterek feladatai. Logikus volt, hogy a törvény három időszakra, a felkészülésre, a védekezésre és a helyreállításra csoportosította a feladatokat.

A *Kormány* kiemelt feladata lett, hogy megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás tárcák közötti koordinációját. A koordináció érdekében létrehozta a *Kormányzati Koordinációs Bizottságot*, amely kizárólagos felhatalmazást kapott arra, hogy döntsön a védekezéshez szükséges külföldi segítség igénybeviteléről és a külföldi segítségnyújtásról. A jogalkotó akaratát tükrözte, hogy a veszélyhelyzetben túlmenően a katasztrófa sújtotta területté nyilvánított térségben a Kormány egyedi döntése szerint a károk enyhítését a központi költségvetésből lehetett volna fedezni. Erre irányuló kezdeményezés előfordult ugyan, de katasztrófa sújtotta területté a kormány nem nyilvánított egy károsodott közigazgatási egységet sem, ám a károk enyhítésére központi forrásból sokszor intézkedett. Érvényes volt még az Alkotmány előírása, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén szükségállapotot hirdet ki.⁶ A lehetőség megvolt, de a Kat.1. hatálya időszakában elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség okán szükségállapot sem került kihirdetésre. A Kormány a Hvt.2.⁷ szerint rendeleti úton vezethette be a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokat, ennek keretében köteles volt gondoskodni az államháztartás körében szükséges átmeneti intézkedések megtételéről és az Országgyűlés ezzel kapcsolatos tájékoztatásáról. A rendeleti úton bevezetett intézkedések a katasztrófaveszély elmúltáig, illetve a következmények felszámolásáig, de legfeljebb tizenöt napig lehettek érvényben, meghosszabbításukra az Országgyűlés adhatott felhatalmazást. Ezek közül kiemelkedik a 2001-es beregi tiszai, a 2006-os dunai és tiszai együttes nagy árvíz, majd 2010-ben a vörösiszap-katasztrófa.

A védekezésben részt vevő erők sokszorozását biztosította, hogy közvetlen katasztrófaveszély vagy katasztrófa esetén a Kormány az Országgyűlés és a köztársasági elnök tájékoztatása mellett elrendelhesse a polgári védelmi szervezetek egyidejű alkalmazását, intézkedhetett a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek védekezésbe történő bevonására. Az akkori szabályzás békeidejű katasztrófák káros hatásainak kezelésére a megalakított polgári védelmi szervezetekben az ország lakosságának 0,7%-os létszámával számolt.

⁴ 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről (Pv.tv.).

⁵ 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról (Tű.tv.).

⁶ Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pont.

⁷ Hvt.2. 199. § (4) bekezdés.

A Kormány a 2010. június 3-i döntésével rendelte el a Magyar Honvédség és rendvédelmi szervek legnagyobb mértékű bevonását, 6000 fő azonnali helyszínre vezénylését a Hernádhoz és a Sajóhoz a 2010-es Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvíz kezelésére.

A katasztrófavédelemben új, fontos kormányzati szervezeti elem a Kormányzati Koordinációs Bizottság lett. A KKB kialakításának mintáját a korábbi Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság adta azzal az alapvető változtatással, hogy átfogó megközelítéssel a katasztrófák elleni védekezésben valamennyi típusú katasztrófa már az új Bizottság kompetenciájába tartozott. A KKB feladata volt, hogy a védekezésre való felkészülésben kialakítsa az egységes követelményeket és a védekezés irányítása során összehangolja a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, a fegyveres erők, a Magyar Honvédség, a Határőrség és a rendvédelmi szervek, a fővárosi és megyei védelmi bizottságok elnökeinek a védekezéssel kapcsolatos tevékenységét.⁸ A KKB elnöke a belügyminiszter, helyettese a katasztrófa típusának megfelelően a védekezésben leginkább érintett tárca közigazgatási államtitkára, nukleáris baleset esetén az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) főigazgatója volt. Tagjai a vonatkozó kormányrendeletben⁹ meghatározott tárcák közigazgatási államtitkárai, az OAH főigazgatója és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter által kijelölt vezető lettek. Mindez erősítette az ágazati felelősséget, hisz a KKB elnökhelyettese mindig a katasztrófatípusnak megfelelő felelősséggel rendelkező közigazgatási államtitkár volt. A KKB ülésein tanácskozási joggal részt vett többek között a BM OKF főigazgatója, meghívottként a KKB Tudományos Tanács elnöke, a KKB Titkárság vezetője és e sorok írója mint a KKB Operatív Törzs (OpT) vezetője.

A KKB állandó jelleggel *Titkárságot*, *Tudományos Tanácsot*, a Belügyminisztériumban *Operatív Törzset*, a BM OKF bázisán *Veszélyhelyzeti Központot*, illetve a védekezés szakmai irányítására *védekezési munkabizottságokat* működtetett. A KKB Titkárság először a BM OKF állományában volt, majd 2003-tól átkerült a Belügyminisztériumba a BM Védelmi Igazgatási Főosztályhoz. A Veszélyhelyzeti Központ a BM OKF szervezeti elemeként állandó ügyeleti szolgálat ellátásával biztosította a hazai és külföldi információk gyűjtését.

Az Operatív Törzs vezetője a BM OKF veszélyhelyzet-kezelési főigazgató-helyettese volt, aki a BM OKF és az érintett minisztériumok állományából kijelölt szakemberekkel látta el a feladatát. Az Operatív Törzs a védekezési munkabizottság megalakulásáig végezte a katasztrófa következményeinek elhárítására vonatkozó operatív döntések előkészítését.¹⁰ Ezt követően a KKB elnökének intézkedése szerinti hajtotta végre feladatait folyamatos váltásos működésben. Főleg a jelentésre kötelezett ágazatoktól, országos hatáskörű szervektől kérte be a jelentéseket, állította össze a napi vagy időszakos KKB-jelentéseket, koordinálta a Kormány, illetve a KKB elnöke által elrendelt védekezési feladatokat. A 2003. február 8-án kezdődött téli rendkívüli időjárási körülmények okozta súlyos hóhelyzetről, a védekezés javasolt feladatairól az Operatív Törzs állította össze a belügyminiszter Kormány számára készülő előterjesztéseinek tervezetét. Veszélyhelyzet, katasztrófa-helyzet váratlan kialakulása esetén az Operatív Törzs vezetőjének haladéktalanul, de legkésőbb a riasztástól számított egy órán belül meg kellett tenni javaslatait az azonnal foganatosítandó intézkedé-

⁸ Kat.1. 9–11. §-ok.

⁹ Bővebben lásd: A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet (Kat.1. vhr.) 2. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakat.

¹⁰ Kat.1. vhr. 3. §.

sekre. Ezzel párhuzamosan javasolhatta a KKB összehívását, ezt azonban a rá is kötelező szolgálati út betartásával a BM OKF főigazgató útján terjeszthette elő, hisz elsődleges beosztását tekintve ő a főigazgató helyettese volt.

A KKB operatív munkaszerveinek tevékenységében a jogszabály bizonyos duplikációt generált, mert a Kat.1. vhr. szerint katasztrófa helyzetben a védekezési munkabizottság kezdte meg először a tevékenységet, majd a 3. § (7) bekezdése mégis úgy fogalmazott, hogy az Operatív Törzs a védekezési munkabizottság megalakulásáig végzi a következmények elhárítására vonatkozó operatív döntések elkészítését. A gyakorlatban mindannyiszor a KKB Operatív Törzse volt az, amely először intézkedett. A KKB *Tudományos Tanács* (KKB TT) tagjai a miniszterelnök által felkért tudományos intézetek, szervezetek vezetői, illetőleg nukleáris baleset esetén az OAH vezetője által felkért szakértők lettek. A tudomány szerepe mindig fontos volt: például a 2004-es Paksi Atomerőmű mosótartály üzemzavarát követő elégséges védelmi szint értékeléséhez a KKB TT Nukleáris Baleset Elhárítási Tudományos Tanács Logisztikai Bizottsága szakértői fejtették ki véleményüket a lakossági védőeszközök, a menekülő kámzsák Paks 30 km-es körzetében való szükségességéről. Hasonlóan döntő volt a vörösiszap-katasztrófa épített és természetes környezetre gyakorolt káros hatásainak kiértékelése a KKB TT tudományos szakértőivel, javaslatuk alapján született döntés a súlyosan sérült ingatlanok bontásáról, a mezőgazdasági területek mentesítéséről.

A Kat.1. rögzítette, hogy a katasztrófavédelem irányítása *a szakirányítást végző miniszterek* közreműködésével valósul meg. Az érintett tárca katasztrófa helyzetben ellátandó szakmai feladatainak koordinálására a KKB szakmai döntésselkészítő szerveként a katasztrófa szerint leginkább érintett minisztériumban védekezési munkabizottságot hoztak létre, de szükség esetén a KKB további védekezési munkabizottság felállítását is elrendelhetette volna. A védekezési munkabizottság működhetett a létrehozó tárca bázisán, de az Operatív Törzssel együtt a Belügyminisztérium veszélyhelyzeti központjában is. A KKB elnökének döntése szerint évekig az Operatív Törzs vezetője és a KKB Nukleárisbaleset-elhárítási Védekezési Munkabizottság vezetője egy személyben jelen sorok írója volt.

A *védekezési munkabizottságok* közül az első tíz év alatt az ár- és belvizek elleni védekezési munkabizottság 2000-ben, 2001-ben, 2002-ben, 2006-ban, 2010-ben, a rendkívüli időjárási védekezési munkabizottság a 2003. februári hóhelyzet és a 2004. nyári hőségriadó alkalmával, a felszíni vizek szennyeződési védekezési munkabizottság a 2000-es tiszai cianid szennyeződés alkalmával léptek működésbe az Operatív Törzs elsődleges működését követően. A KKB, az Operatív Törzs, a Veszélyhelyzeti Központ és a védekezési munkabizottságok gyakorlatai közül kiemelkedtek a 2003. évi téli országos hóhelyzeti, a 2005. évi nemzeti nukleárisbaleset-elhárítási és a 2010. év eleji árvízvédelmi gyakorlások, törzsvezetési gyakorlatok. A védekezési munkabizottságok katasztrófa veszély vagy katasztrófa helyzet esetén a KKB elnökének intézkedésére, nukleáris veszélyhelyzetben a védekezési munkabizottság és az Operatív Törzs a KKB elnökének (elnökhelyetteseinek) utasítására a KKB összehívása nélkül is működhettek. Az Operatív Törzs szerepe leginkább a rendkívüli időjárási helyzetek, például: hóhelyzet, hőségriadó, H1N1 madárinfluenza, szarvasmarha szivacsos agyvelőgyulladás járványveszély és az ár- és belvizek fenyegetése alkalmával növekedett meg.

A 2006-os árvízkor a KKB elnöke egy új KKB-fórumot, kihelyezett Operatív Törzs ülések megtartását rendelte el, részt vett az üléseken, meghívta rá az illetékes országgyűlési képviselőket, a védelmi bizottságok elnökeit, a polgármestereket, a területi vízügyi és ka-

tasztrófavédelmi igazgatót. A kihelyezett ülések keretében a miniszter mint a KKB elnöke az Operatív Törzs vezetővel együtt szemlét is levezetett a térségben a veszélyeztetett öblözetekben, a kitelepített településrészekben, a befogadó helyeken és a veszélyeztetett töltéseken Túrkevény, illetve a Tisza és a Körösök árvizeinek időszakában Mezőtúron.

A KKB a védekezés időszakában a külön jogszabályban meghatározottak szerint kérésre fel a nukleáris veszélyhelyzet, nukleáris baleset elhárításának irányítására és a vízügyi igazgatási szervek bázisán felállított Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT) közreműködésével a vizek kártétele ellen. Nukleáris veszélyhelyzetben az OAH működtette volna a Veszélyhelyzeti Intézkedési Gyakorló és Elemző Központot (Centre for Emergency Response, Training and Analysis – CERTA), a BM OKF pedig a Nukleárisbaleset-elhárítási Központot (NUBIÉK), benne a célszerű redundancia okán a valós idejű döntéstámogató rendszerét (Real-Time On-Line Decision Support System – RODOS).

A KKB a Kormány döntésének megfelelően végezte a helyreállítással kapcsolatos feladatok irányítását is.

A *belügyminiszter* felelős volt az irányítása alá tartozó katasztrófavédelmi szervezetek működtetéséért. Felelőssége kiterjedt többek közt arra, hogy elrendelhesse a Kormány egyidejű tájékoztatása mellett a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását, szabályozta a Határőrség és az irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek katasztrófavédelmi feladatait, döntött az Országgyűlés által az éves költségvetésben a nemzetközi segítségnyújtás céljából hatáskörébe utalt előirányzat felhasználásáról.¹¹ A belügyminiszter irányította és irányítja ma is a védekezéssel és a felkészüléssel kapcsolatban a megyei, fővárosi védelmi bizottságok, illetve azok elnökei feladatainak végrehajtását.

A Kat.1. megalkotásával a katasztrófavédelmi igazgatási és a védelmi igazgatási feladatok egyik fő szabálya a feladatrendszerben az ágazati felelősség hangsúlyozása volt. Ezek alapján az illetékes miniszter és az illetékes országos hatáskörű szerv vezetői felelősek voltak az ágazatuk feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért. A katasztrófavédelemben részt vevő állami szerv vezetője köteles volt meghatározni saját szakterületén és alárendelt szervénél a megelőzéssel kapcsolatos lehetőségeket és feladatokat, kialakítani a normál működési rendtől eltérő védekezési szabályokat, a védekezés működési rendjét, szervezetét.

A *megyei és fővárosi védelmi bizottságok* (MVB/FVB) honvédelmi feladatainak végrehajtását a Kormány közvetlenül, illetőleg az illetékes miniszter útján irányította. A védelmi bizottság elnöke 1993-ban még a köztársasági megbízott volt, majd később a megyei közgyűlés elnöke lett. Tagjai között 2000-től jelen volt a megyei katasztrófavédelmi igazgató is.

A Hvtl. 66. § (1) bekezdése alapján a megyei, (MVB) a fővárosi, (FVB) illetve a helyi védelmi bizottságok (HVB) az illetékességi területükön összehangolták a centrális alárendeltségű közigazgatási szervek, a települési önkormányzatok irányítása alatt álló szervek, az igazságügyi szervek, az egészségügyi és gyógyszerellátást végző szervek, az oktatási, kulturális, tudományos intézmények, a műsorszóró rádió- és televízióállomások, a Magyar Távírási Iroda, a közlekedési, szállítási, távközlési, hírközlési szervek és a posta szervei, a jegybank, a közellátást, illetve a közszolgáltatást végző szervek, továbbá minden, a jogszabály alapján valamely honvédelmi feladat ellátására vagy honvédelmi kötelezettség teljesítésében való közreműködésre köteles szerv katasztrófavédelemmel kapcsolatos

¹¹ Kat.1. 13. § (1) bekezdés.

feladatainak ellátását és az arra való felkészülést. A Kat.1. pedig rendelkezett arról, hogy a védekezés területi és helyi irányítása a védelmi bizottságok elnökei irányításával a védelmi bizottságokra és a polgármesterekre hárult,¹² akik feladataikat a katasztrófavédelmi szervek közreműködésével látták el, a védelmi feladatok irányítása során államigazgatási jogkörben jártak el.

Az MVB a felkészülés érdekében kiemelt feladatként kezelte a katasztrófavédelemben érintett szervek és a települések polgármestereinek katasztrófavédelmi felkészítését, felkészülési feladataik összehangolását. Az MVB elnöke az MVB döntésének megfelelően irányította, tervezte és szervezte a katasztrófavédelmi feladatokra való felkészülést. Egyetértési jogot gyakorolt a területi polgári védelmi szervezetek felépítésében, létszámában, valamint a belügyminiszter részére felterjesztette a települések polgári védelmi besorolására vonatkozó polgármesteri javaslatokat minden évben.

Védekezéskor az MVB elnöke a védelmi bizottság közreműködésével szervezte a Kormány által meghatározott területi védekezési feladatok végrehajtását, kezdeményezte a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét, a megye meghatározott részének katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását, magához vonhatta a védekezés irányítását, elrendelhetette a kimenekítést, a fegyveres erők igénybevételét, koordinálta a védekezésben részt vevő helyi védelmi bizottságok és polgármesterek tevékenységét. Amennyiben a védekezésben egyidejűleg több szerv együttműködése volt szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezetőt is az elnök jelölte ki. Például 2001-ben, a novai gázkitöréskor a Zala Megyei Védelmi Bizottság elnöke e sorok íróját mint megyei katasztrófavédelmi igazgatót jelölte ki a védekezés irányításáért felelős vezetőnek.

A helyreállítás időszakában az MVB elnöke a KKB döntésének megfelelően határozta meg a helyreállítás fontossági sorrendjét és ütemét, irányította a helyreállítási munkákat.

A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok ellátták az MVB-k katasztrófavédelmi munkaszervének, az operatív törzsnek a feladatait is, amelyek zömmel a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokon kiépített megyei veszélyhelyzeti központokban tevékenykedtek veszélyhelyzet esetén. Ugyanakkor, a jogszabály lehetőséget adott az MVB elnökének arra, hogy a bizottság saját tagjaiból alakítsa ki a megyei szintű katasztrófavédelmi munkaszervezetet.¹³ Ez a munkaszerv, ha ilyent kijelöltek, általában a megyei katasztrófavédelmi igazgató, a megyei rendőrfőkapitány, a megyei tisztii főorvos, a területi vízügyi igazgató, az MVB-titkár alkotta csoport lett. A megyei védelmi bizottság munkája során a Titkárságot, a Közigazgatási, a Tájékoztatási, a Katonai igazgatási és együttműködési, valamint a Katasztrófa-elhárítási (Operatív Törzs) munkacsoportokat működtette.

A *helyi védelmi bizottságok* a fővárosi kerületekben, a megyei jogú városokban és az MVB által kijelölt városokban¹⁴ működtek, illetékességi területüket mint honvédelmi körzetet az MVB állapította meg. Feladatkörük kiterjedt a polgári védelmi, a katasztrófavédelmi és a gazdasági-szolgáltatási tevékenységekre is. Elnöke a székhely város, kerület polgármestere volt, tagjai voltak a jegyző, a polgármestereket képviselő megválasztott polgármester, a rendvédelmi szervek és a centrális irányítású szervek vezetői, a kisebbségi önkormányzati vezető vagy szószóló. A HVB illetékességi területén, vagyis a honvédelmi

¹² MUHORAY 2002, 66.

¹³ Kat.1. vhr. 13. § (2) bekezdés a) pont.

¹⁴ Hvt.2. 17. § (1)–(2) bekezdések.

körzetben működő valamennyi polgármester tanácskozási joggal részt vehetett a bizottság munkájában. A HVB elnökének feladatait a Kat.1., illetve a Kat.1. vhr. nem tartalmazták, az elvégzendő feladatok részletszabályait a HVB szervezeti és működési szabályzatokban (SZMSZ) fogalmazták meg. A HVB-k, polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait az MVB irányította és hangolta össze.

A Kat.1. részletesen meghatározta a védekezésben a *polgármester* (a fővárosban a *főpolgármester*) mint a védelmi igazgatás települési szintű vezetőjének felkészülési és védekezési feladatait. Ennek keretében általános kötelezettsége volt a települési, kerületi katasztrófaelhárítási tervek elkészítése, a helyi lehetőségek figyelembevételével a védekezés feltételeinek a biztosítása, a védekezésre történő felkészülés irányítása, az állampolgárok polgári védelmi szervezetbe való beosztása, szolgálatra, kiképzésre, gyakorlatra történő behívása, a lakosság tájékoztatása, illetve kérelmezhetette a Kormánytól települése katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását. A Kat.2., illetve a Kat.1. IV. fejezete a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályainak meghatározása során a polgármestert tette felelőssé a biztonsági elemzések, jelentések nyilvánosságáért és – a megyei katasztrófavédelmi igazgatással együtt – a veszélyeztetett település külső védelmi tervének elkészítéséért, a településrendezési tervezésben a veszélyességi övezet figyelembevételéért, a lakossági tájékoztatásért, a nyilvánosságért, évente részleges, három-évente teljes körű védelmi gyakorlat szervezéséért.¹⁵

Az állampolgárokat a katasztrófák elleni védekezésben a Kat.1. részvételre kötelezte. Ezt tovább erősítette az általános jelzési és közreműködési kötelezettség.

A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere, helye és szerepe napjainkban

A modern magyar katasztrófavédelem 2000. január 1-jével az állami tűzoltóság és a polgári védelem integrációjával jött létre, amely 2012. január 1-je óta kiegészült az iparbiztonsági feladatok rendszerével, így a korábbinál alkalmasabbá vált jóval differenciáltabb feladatok ellátására a védelmi igazgatás keretei között is. A mai magyar katasztrófavédelem alapvető célja Magyarország területén biztosítani az alkotmányos alapjogokat, a közrendet, közbiztonságot, a lakosság védelmét. Ma már feladatkörébe tartoznak a közszolgáltatások kijelölése során a hulladékszállítás ideiglenes és szükségellátásának szervezése, a vízügyi és vízminőségi hatósági és szakhatósági feladatok, és 2016-tól a kéményseprés is. A védekezés pillérei a magyar állam, annak polgárai – a társadalmi felelősség letéteményeseiként – és a katasztrófavédelmi szervezet.¹⁶ Hazánk a fenyegető tényezőkre válaszként működteti a védelem nemzeti komplex rendszerét, amelynek feladata, hogy felkészüljünk a lehetséges kihívásokra, kockázatokra, és adott esetben gyorsan, hatékonyan tudjunk reagálni a kialakult helyzetre.¹⁷ Az 1996-ban elfogadott önálló tűzvédelmi, valamint polgári védelmi törvények még az ágazati szervezetek feladat- és intézkedési rendszerét erősítették. A 2000-ben létrejövő új rendészeti szerv, a katasztrófavédelem létrehozásának több indoka is volt. A polgári védelmet a kétpólusú világrendszer megszűnését követően a katasztrófák

¹⁵ MUHORAY 2002, 68.

¹⁶ Orbán Viktor miniszterelnök ünnepi beszéde (2012).

¹⁷ KOZÁK–HORNYACSEK 2012, 168.

elleni védekezés feladataiba jobban be kellett vonni, a tűzvédelmi ágazatban meg kellett valósítani az önkormányzati tűzvédelmi rendszer szakmai felügyeletét, az uniós csatlakozásunkhoz pedig implementálni kellett a hazai jogrendbe a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése érdekében a Seveso-II irányelvben¹⁸ rögzített feladatokat. A 2000. évi szabályozás az akkori komplex kihívásokra stratégiai válaszokat adott, hatékony nemzeti koordinációt valósított meg.

Az egységes katasztrófavédelem létrejötte és összetevői

A 2012. január 1-jén, az Alaptörvénnyel összhangban hatályba lépett az új katasztrófavédelmi törvény (Kat.2.),¹⁹ amelynek alapján jelentős változások következtek be a katasztrófavédelmi igazgatásban. Az új törvénnyel átalakultak a hatáskörök, megújult a polgári védelem, állami irányítás alá került a hivatásos tűzoltóság, létrejött az egységes iparbiztonság, előremutató változások következtek be a gazdálkodás rendjében. Az új katasztrófavédelmi és az új honvédelmi törvény²⁰ együttes szabályozása alapján megváltozott a védelemi igazgatás rendszere is. Az állam szerepét növelni, a megelőzési jelleget erősíteni kellett a lakosság biztonsága érdekében. A katasztrófavédelem – alaprendeltetésének megvalósítása érdekében – tevékenységi fázisai az alábbiak lettek: a veszélyeztető tényezők azonosítása; a kockázatelemzés és értékelés; az információszolgáltatás; a tájékoztatás; a felkészítés; az értesítés és riasztás; a hatósági döntések kialakítása; a beavatkozás; a rehabilitáció; az arányosság biztosítása a veszélyeztetés és a megtett intézkedések között.²¹

A Kat.2. szerint változott a katasztrófa fogalma. Összhangban az Alaptörvény különleges jogrendi időszakokat meghatározó rendelkezéseivel a katasztrófa a veszélyhelyzet és nem szükséghelyzet kihirdetésére alkalmas állapot vagy helyzet. A törvény bevezette a katasztrófaveszély fogalmát is. Katasztrófaveszély esetén az országos katasztrófavédelmi főigazgató – az előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében, amelyről haladéktalanul jelent a miniszternek.

A Kat.2. újként tartalmazza a veszélyhelyzeteket kiváltó események csoportosítását, a minősítő körülményeket, a Kormány veszélyhelyzet esetén bevezethető rendkívüli intézkedéseit, a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályokat, a Kormány rendeletével elrendelhető szabályokat, valamint a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedéseket. A törvény megteremti annak lehetőségét is, hogy a Kormány a katasztrófa hatása által érintett területen is bevezethessen veszélyhelyzetben irányadó rendkívüli szabályokat.

A *polgári védelem* fogalma is új értelmezést nyert a Kat.2. által, így összetársadalmi feladat lett, amely katasztrófa és fegyveres összeütközés esetén tölti be rendeltetését.

¹⁸ A tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.

¹⁹ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat.2.).

²⁰ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről (Hvt.4.) (Szerzői megjegyzés: Hvt.3. – 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről).

²¹ MUHORAY 2016, 7–8.

A Kat.2. új fogalma a *veszélyelhárítási terv*,²² valamint továbbra is használja a kockázat²³ fogalmát is. A kapcsolatuk azért fontos, mert a reális kockázatok azonosításán alapuló veszélyhelyzeti tervezés biztosítja a települések elégséges védelmi szintjét. A veszélyelhárítási tervrendszer a védelmi igazgatás feladatainak is alapdokumentuma.

A katasztrófák elleni védekezés irányításának felelősei megegyeznek a korábbiakkal, ezek országos szinten a Kormány, a Kormányzati Koordinációs Szerv, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, a központi államigazgatási szervek vezetői, területi szinten az MVB-k/FVB és elnökeik, helyi szinten a HVB-k és elnökeik, települési szinten a polgármesterek, a gazdálkodó szervezetek vezetői.

A katasztrófák elleni védekezésben kiemelt fontosságúak a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányítása alá tartozó szervek. Közöttük az országos illetékességű központi szakmai szerv a BM OKF, amely országos hatáskörű központi államigazgatási, rendvédelmi szerv, és közigazgatási hatásköröket is ellát.

A BM OKF szervezeti felépítésében korszerűsítést jelentett az, hogy országos, területi és helyi szinten is azonos a tűzoltósági, a polgári védelmi és iparbiztonsági ágazati szakmai felépítés, amelynek legfontosabb eredménye a vezetési struktúra hatékonyságának növelése, a megelőzés elsődlegességének biztosítása mindhárom szakmai ágazat tevékenységében.²⁴ További megfeleltetés a mindennapok kihívásának, hogy 2016. november 16-ától ismét két szakmai főigazgató-helyettesi szervezete lett a BM OKF-nek, egy *általános szakmai feladatokat ellátó főigazgató-helyettesi szervezet*, benne az Országos Tűzoltósági és Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőségekkel, a Központi Főügyeleti Főosztállyal, valamint a *hatósági főigazgató-helyettesi szervezet*, állományában az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőséggel és a Megelőzési és Engedélyezési Szolgálattal. Ez a szervezeti változás a katasztrófavédelmi igazgatásban a hatósági, szakhatósági feladatok jelentőségét növelte.

A katasztrófavédelem célja, feladatai levezethetők hazánk Alaptörvényéből. Az Alaptörvény alapjogként kinyilvánítja, hogy „[m]indenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz”.²⁵ A XXXI. cikk pedig kimondja, hogy az állampolgároknak polgári védelmi kötelezettség írható elő, és mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető. Mindez a védekezés hatékonyságát, a beavatkozás erőinek sokszorozását biztosítja alkotmányos alapon.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia tartalmazza azt is, hogy a Kormány az ország teherbíró képességével arányos forrásokat biztosítson az ország és állampolgárai védelmére, a biztonságra. Kimondja, hogy hazánkban növekvő mértékben kell rendelkeznie olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési eszközrendszert működtetnek, természeti vagy ipari katasztrófák esetén gyorsan, hatékonyan és szervezeten reagálnak.²⁶

A hazai katasztrófavédelem igazgatási rendszerének felépítését – kiindulva az Alaptörvényből – törvények, kormányrendeletek, miniszteri rendeletek és közjogi szervezet-szabályozó eszközök határozzák meg. A katasztrófavédelmi igazgatás helyét, szerepét vizsgálva megállapítható, hogy az része a közigazgatásnak, a belügyi igazgatásnak és a védelmi igazgatásnak is.

²² Kat.2. 3. § 25. pont.

²³ Uo. 11. pont.

²⁴ Uo. 11. pont.

²⁵ Alaptörvény, Szabadság és felelősség fejezet, IV. cikk (1) bekezdés.

²⁶ 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról 34. pont.

A közigazgatás a fogalmi meghatározás szerint azon szervezetek összessége, amelyek közhatalmat gyakorolva, az állam vagy az önkormányzat nevében közfeladatokat látnak el és jogszabályokat hajtanak végre. A közigazgatásban a hivatásos katasztrófavédelmi szervek közfeladatot látnak el. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv az államigazgatásban betöltött szerepe szerint rendvédelmi szerv, része a belügyi igazgatásnak.²⁷

A védelmi igazgatás jogszabályi meghatározása²⁸ szinte teljesen megegyezik a korábbi honvédelmi törvény végrehajtási rendelete által adott fogalommal, kivétel az akkori Alkotmányra való hivatkozás elmaradása.²⁹ A Kat.2. hatálybalépését követően is a védelmi igazgatás szerves részét képezik a Kormány, a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, a megyei és helyi védelmi bizottságok és a polgármesterek mint az intézkedési és irányítási szintek fő felelősei. A védelmi igazgatásban a védelmi bizottságok tevékenysége, működése kettős jellegű, feladatot végeznek a honvédelmi és a katasztrófavédelmi rendszerben is.

A katasztrófavédelmi igazgatás komplex feladat, jellemzői az alábbiakban foglalhatók össze:

- állami feladat, ugyanakkor abban a közigazgatási, az önkormányzati, a gazdálkodó, a polgári szervezeteknek és szervezeteknek, valamint az állampolgároknak is feladata és felelőssége van;
- tervezési, szervezési, irányítási, összehangolási, végrehajtási, monitoring, hatósági, ellenőrzési és logisztikai rendszert foglal magában;
- célkitűzéseinek, feladatainak megoldása három alapvető szakterület mentén, tűzvédelmi, polgári védelmi és iparbiztonsági területen történik, mindhárom ágazatban elkülöníthetők a megelőzési, védekezési és helyreállítási időszak teendői, és megvalósul azok integrált egysége;
- valamennyi veszélyre, a társadalom egészére kiterjedő, átfogó komplex megközelítés érvényesül;
- a kockázatokkal arányos reagálóképesség, szükség esetén erősokszorozás valósul meg;
- állami irányítás, szubszidiaritás a végrehajtásban, valamint célirányos tervezés és felkészítés jellemzi.³⁰

A katasztrófavédelmi igazgatásban részt vevők és feladataik

A katasztrófavédelem szervezeti és irányítási rendszerében a védekezésben részt vevőket a Kat.2. is részletesen meghatározza.³¹ Ez a fogalom tükrözi a szervezeti változásokat, újként tartalmazza a vízügyi igazgatási szerveket.

²⁷ SCHWEICKHARDT 2014, 6.

²⁸ 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 1. § n) pont.

²⁹ Bővebben lásd: A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet. 2. § e) pont.

³⁰ MUHORAY 2016, 61.

³¹ Kat.2. 2. § (2) bekezdés.

A katasztrófavédelmi igazgatás elemei az alábbiak:

- a kormányzati szintű igazgatás elemei a Kormány, a kormányzati koordinációs szerv, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, az ágazati miniszterek, a központi államigazgatási szervek;
- a területi szintű igazgatás elemei a megyei, fővárosi védelmi bizottságok;
- a helyi szintű igazgatás elemei a helyi védelmi bizottságok és a polgármester.

A további közreműködők a gazdálkodó szervezetek, a bevont szervezetek, valamint a természetes személyek.³²

A katasztrófavédelmi igazgatás rendszerében az *Országgyűlésnek* főként ellenőrző funkciója van, amelyet azáltal gyakorol, hogy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter háromévente jelentést terjeszt fel a katasztrófavédelem helyzetéről. A Kat.2. átstrukturálta *A katasztrófák elleni védekezés irányítása* című fejezetében a Kormány teendőit. A korábban egymás utáni szakaszokban lévő *A Kormány feladatai*, illetve *A Kormány intézkedései* című részek elváltak egymástól. A Kormány feladatai részben azonosak maradtak, részben új feladatokkal egészültek ki, közöttük zömmel szervezési, irányítási és koordinációs kérdésekkel találkozhatunk. A kormányzati intézkedések a Kat.2. V. fejezetében a „veszélyhelyzet kihirdetésének” feladataiként jelentek meg.

A *Kormány* feladatai a katasztrófavédelem megszervezése és irányítása körében többnyire ugyanazok, mint 2000. január 1-től. Ebből fakadóan a Kormány:

- meghatározza védekezésben az állami szervek feladatait;
- megkötö a nemzetközi együttműködési szerződéseket;
- összehangolja az oktatást, képzést, tudományos kutatást, a műszaki fejlesztést;
- létrehozza az országos katasztrófavédelmi információs rendszert;
- a költségvetésben tervezi a hazai és nemzetközi segítségnyújtás mértékét;
- megszervezi a védekezés irányítását, a tervezést, a felkészülés, védekezés, helyreállítás tárcák közötti koordinációját;
- meghatározza a nemzeti kockázatelemzési, értékelési és feltérképezési követelményeket;
- meghatározza a polgári védelmi szervezetek összlétszámát;
- irányítja a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján az MVB-k katasztrófavédelmi feladatainak ellátását.

A kormányzati koordináció érdekében a Kormány továbbra is működteti a KKB-t. A védekezési, irányítási feladatok kiegészültek azzal, hogy a katasztrófavédelem irányítása a szakirányítást végző kormányzati szervek közreműködésével valósul meg. Nyilván a szakirányítást elsősorban a Kormány tagjai, az érintett ágazati miniszterek végzik. Ez pedig nem csupán jogtechnikai kérdés, hanem az ágazati felelősség egyszerűbb megfogalmazása, a korábbi Kat.1. „illetékes miniszterek” feladatairól szóló szabályozási részletek elhagyása mellett.

Továbbra is a Kormány dönt a védekezéshez szükséges külföldi segítség igénybevételeéről, a külföldi állam részére történő segítségnyújtásról. Veszélyhelyzetben a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen rendeletben kihirdeti a veszélyhelyzetet.

³² DIRICZI–VASS 2014, 184–185.

Rendeleti úton bevezeti a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokat, ennek keretében gondoskodik az államháztartás körében szükséges átmeneti intézkedések megtételéről, és az Országgyűlés tájékoztatásáról. A védelmi igazgatás számára is új, hogy a Kormány a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályokat alkalmazhat, például miniszteri biztost nevezhet ki, illetve a védekező településen az irányítást a polgármestertől a megyei katasztrófavédelmi igazgató által kijelölt személy veszi át. A Kormány rendeletével is bevezethetők rendkívüli szabályok, például termelési, ellátási, szolgáltatási kötelezettségre szerződés kötési kötelezettséget írhat elő, gazdálkodó szervezet működése rendeletben a Magyar Állam felügyelete alá vonható. A Kormány rendeleti felhatalmazása alapján kiadásra kerülhetnek továbbá rendkívüli intézkedések, mint például a járművek forgalmának, a lakosság utcán, más nyilvános helyen való tartózkodásának korlátozása. A Kormány a katasztrófavédelmi igazgatási feladatok tekintetében döntéshozó és intézkedési hatáskörökkel rendelkezik.

A *katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter* feladatait a Kat.2. és a Kat.2. vhr. szélesebb körűen szabályozzák, mint a korábbi Kat.1.:

- szervezési feladatai sorában háromévente jelentést készít az Országgyűlés számára, jóváhagyja a központi veszélyelhárítási tervet, a KKB, a védelmi bizottságok éves gyakorlatterveit;
- felelős a kritikus infrastruktúrák védelméért a katasztrófavédelem területén;
- koordinációs munkája során kidolgozza a KKB ügyrendjét, a Kormány elé terjeszti a katasztrófavédelmi fejlesztési, tudományos kutatási, műszaki fejlesztési, oktatási, képzési célokat, feladatokat, kezdeményezi a célzott támogatások biztosítását;
- irányítási feladatai közül kiemelkedik, hogy elrendeli a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását, irányítja a KKB, az MVB-k, illetve a bizottságok elnökeinek munkáját;
- veszélyhelyzetben miniszteri biztost nevezhet ki.

Az *érintett miniszterek* mint az ágazatok vezetői felelősséget viselnek ágazatuk katasztrófavédelmi feladataiért, a megelőzésért, az ágazat védekezési tevékenységéért.

Korábban a Kat.1. az országos hatáskörű szervek vezetőinek ágazati, a Kat.1. vhr. pedig az állami szervek vezetői szakterületi feladatainak ellátása során fogalmazta meg a vezetők felelősségét a katasztrófák elleni védekezésben. Az új szabályozás (Kat.2.) a központi államigazgatási szerv vezetőjének feladatait határozza meg a katasztrófák elleni védekezésben. Eszerint a központi államigazgatási szerv vezetője felelős az ágazati feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező, irányító tevékenységéért.

A Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolása érdekében napjainkban is kormányzati koordinációs szervet működtet Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság („új”) KKB) névvel, amely új megnevezéssel, de zömmel hasonló feladatokkal jogutódja a korábbi Kormányzati Koordinációs Bizottságnak. Szervezeti és működési rendjét Korm. határozat tartalmazza.³³

³³ 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

A(z) („új”) KKB operatív munkaszerve a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ (NVK). Az NVK összevontan látja el a korábbi KKB Operatív Törzs, a Védekezési Munkabizottságok és a Veszélyhelyzet-kezelési Központ munkáját. Tevékenységének középpontjában a Kormány rendkívüli intézkedéseinek előkészítése, a védekezés koordinációja, a nemzetközi együttműködés szervezése, a lakossági tájékoztatás előkészítése áll. A(z) („új”) KKB elnöke a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének katasztrófavédelmi határozatait, döntéseit jogszabálysértés esetén megváltoztathatja vagy megsemmisítheti.

A(z) („új”) KKB elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese az elnök által kijelölt tag. A(z) („új”) KKB tagjai a miniszterek által kijelölt állami vezetők és a BM rendészeti államtitkára. A („új”) KKB ülésén a tagok mellett állandó jelleggel, tanácskozási joggal vesznek részt a BM OKF főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Honvéd Vezérkar főnöke, a(z) („új”) KKB Tudományos Tanács elnöke, a(z) („új”) KKB NVK vezetője, a Bizottság adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője, a BM rendészeti államtitkár által kijelölt, vezetői munkakört betöltő személy. Ugyancsak tanácskozási joggal vesznek részt a központi államigazgatási szervek vezetői, azon MVB elnöke, akit a(z) („új”) KKB napirendjén lévő kérdés érint, vagy akit a(z) („új”) KKB elnöke, illetve a napirendben érintett tag javasol. A döntés-előkészítés tudományos támogatására most is működik a Bizottság Tudományos Tanácsa, amelynek tagjait a(z) („új”) KKB elnöke kéri fel. A nukleáris veszélyhelyzetek elhárításának esetére a(z) („új”) KKB TT nukleárisbaleset-elhárítási műszaki tudományos szekciót működtet. Az NVK-vezetőből, *általános*, valamint a katasztrófatípusoknak megfelelő *védekezési* munkacsoportokból áll. Az általános munkacsoport összetétele: ágazati összekötők, lakossági tájékoztatási összekötő, Jogi Támogató Csoport.

Az NVK vezetőjének általános helyettese a BM OKF állományából kijelölt, vezető beosztású személy, ő vezeti azt az általános munkacsoportot, amelyik a valamennyi katasztrófatípus során egyaránt ellátandó feladatokat oldja meg. Ezek a feladatok hasonlóak a 2012. előtti (korábbi) KKB Operatív Törzs elsődleges feladataihoz. Az NVK vezetőjének szakmai helyettesei a védekezési munkabizottságok vezetői. A védekezési munkabizottság feladatainak ellátása azt a központi államigazgatási szervet terheli, amelynek az adott katasztrófatípus elhárítása, kezelése az alapvető feladatait érinti, de kijelölhető arra alkalmas, már működő olyan munkaszervezet is, amely más jogszabály alapján hasonló tevékenységet végez. A védekezési munkabizottság a létrehozó szerv bázisán vagy folyamatos működésének elrendelése esetén az NVK részeként működik. A nukleáris-balesetelhárítási védekezési munkabizottság támogatására az OAH továbbra is szakértői részleget, CERTA Központot, a BM OKF NUBIÉK-ot és RODOS Központot is működtet.

A területi szintű katasztrófavédelmi igazgatás, ahogy korábban, úgy most is a megyei védelmi bizottságok útján valósul meg. Az új jogszabályok alapján az MVB-k irányítási rendszerében jelentős változások történtek. A testület irányítását most a Kormány területi szervének vezetője, a megyei kormány megbízott végzi, a honvédelemmel és a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatok egymástól elkülönültek, mindkét területen egy-egy elnökhelyettes támogatja az elnök munkáját, a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a megyei katasztrófavédelmi igazgató. A Kormány a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja az MVB katasztrófavédelmi feladatainak a végrehajtását.

A *megyei védelmi bizottság elnöke* a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol. A kormányhivatal főigazgatója békeidőszaki működéskor a védelmi bizottság elnökének akadályoztatása esetén előkészíti, vezeti az MVB üléseit,

valamint koordinálja a védelmi titkárság napi munkáját. A szakmai feladatok irányítása a honvédelmi és katasztrófavédelmi elnökhelyettes jogkörében marad az elnök helyettesítésekor. Az MVB titkárát a honvédelmi miniszter nevezi ki a HM vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományából. Az MVB szavazati joggal rendelkező tagjai minden olyan területi szervezetet képviselnek, amelyek alapfeladataik ellátásával biztosítják a megyei védelmi igazgatás terén jelentkező feladatokat. Az MVB feladatait a megyei kormányhivatal, a főpolgármesteri hivatal, a polgármesteri hivatal, a védelmi bizottság munkacsoportjai és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv közreműködésével látja el. A védelmi bizottság elnöke és a polgármester e feladatok irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el.

Az MVB munkacsoportjai, tervrendszere 2012-ben megújultak. A változtatásokat megerősítette 2014-ben a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről szóló Korm. határozat³⁴ is. 2014. december 1-jétől az MVB honvédelmi és katasztrófavédelmi tevékenységének támogatása érdekében az alábbi csoportok működnek:

- honvédelmi igazgatási munkacsoport (HIMCS);
- katasztrófavédelmi munkacsoport (KMCS);
- támogató munkacsoport (TMCS);
- gazdaságmozgósítási és lakosságellátási munkacsoport (GLEMCS).

A munkacsoportok békeállapotban, veszélyhelyzetben, valamint honvédelmi típusú különleges jogrend esetén aktivizálhatók, azok részleges üzemmódban is alkalmazhatók. Az MVB a védelmi igazgatási feladatai ellátásához megfelelően kialakított és felszerelt, üzemképes állapotban tartott honvédelmi vezetési pontot, illetve katasztrófavédelmi célú megyei veszélyhelyzet-kezelési központot működtet.

A KMCS – mint operatív munkaszerv – katasztrófaveszély és katasztrófák időszakában, veszélyhelyzet kihirdetése esetén, valamint helyreállításkor, illetve újjáépítéskor az MVB szakmai támogatása, döntés-előkészítése, a lakosságvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében működik. Vezetője a megyei katasztrófavédelmi igazgatóhelyettes.

2014-től az MVB tervezési feladatai is kiterjedtek, feladat- és hatáskörében:

- riasztási tervet;
- honvédelmi intézkedési tervet;
- területi veszélyelhárítási tervet;
- védelemgazdasági alaptervet készít.

A területi veszélyelhárítási tervet az MVB elnöke hagyja jóvá a BM OKF főigazgató egyetértésével. A terv célja a Kat.2. 44. §-ában felsorolt természeti, civilizációs és egyéb eredetű veszélyek következményeinek elhárítása érdekében a szakmai döntések támogatása a különböző veszélyekre vonatkozó eljárási rendek segítségével.

A *megyei közgyűlés elnöke* tagja a megyei védelmi bizottságnak, az MVB elnöke döntése alapján részt vesz a megyei megelőzési és felkészülési feladatok ellátásában. Veszélyhelyzetben a közgyűlés feladat- és hatáskörét a főpolgármester, illetve a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. A *főpolgármester* katasztrófavédelmi megelőzési, felkészü-

³⁴ 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről.

lési feladatainak ellátása során gondoskodik a főváros kockázatalapú katasztrófavédelmi besorolásának elkészítéséről, a területi veszélyelhárítási terv elkészítéséről, annak az FVB elnökével való jóváhagyásáról. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság bevonásával ellenőrzi és értékeli a fővárosi polgári védelmi szervezetek felkészültségét, arról tájékoztatja az FVB elnökét, hatósági határozattal dönt a katasztrófavédelmi célú gazdasági és anyagi szolgáltatások fővárosi kijelöléséről.

A *helyi védelmi bizottság* az adott területen a MVB irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely ma nem honvédelmi körzetekben, hanem a járásokban és a fővárosi kerületekben irányítja és hangolja össze a katasztrófavédelmi igazgatást. A HVB-elnököt akadályoztatása esetén szakmai kérdések tekintetében az illetékes elnökhelyettes helyettesíti, aki a HVB-titkár részére utasítást adhat. A HVB döntése alapján, az illetékességi területén működő védelmi igazgatási szervek, illetve a honvédelemben és a katasztrófavédelemben közreműködő szervek részt vesznek a HVB védelmi igazgatási feladatainak végrehajtásában. A HVB katasztrófavédelmi operatív feladataihoz a katasztrófavédelmi kirendeltség közreműködésével vezetési pontot hoz létre.

A helyi szintű katasztrófák elleni védekezés települési igazgatása a *polgármester* útján valósul meg, aki irányítja és összehangolja a felkészülés és a védekezés feladatait. A polgármester a Kormány döntésének megfelelően részt vesz a helyreállításban és újjáépítésben. Feladatait fővárosi kerületben, városban, községben a jegyző vagy a körjegyző, valamint a polgármesteri hivatal közreműködésével végzi, kötelezettségei teljesítése érdekében a HVB rendelkezése szerint együttműködik más települések polgármestereivel, munkáját közbiztonsági referens segíti. A polgármester a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el. Ő látja el az első fokú polgári védelmi hatósági feladatokat. Hatósági határozata alapján védekezési feladatok ellátására gazdálkodó szervezetek is bevonásra kerülnek.

A Kat.2. a katasztrófák elleni védekezésben közreműködőként nevesíti a gazdálkodó szervezeteket. A polgármester hatósági határozattal elrendelheti a gazdálkodó szervezetek részére a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezet megalakítását és alkalmazási feltételeik biztosítását. A hatósági határozattal kijelölt gazdálkodó szervezet vezetője felelős a gazdálkodó szervezet feladatainak ellátásáért.

Javaslatok a katasztrófavédelmi igazgatás egyes területeinek hatékonyságát növelő feladatokra

A fentiekben bemutatott téma kutatása nélkülözhetetlen a hatékony katasztrófavédelem szempontjából, és ebből adódóan időszerű. Ebben az alfejezetben a kutatásom alapján kialakított következtetésekre építve, rámutatok azokra a területekre, amelyek a katasztrófavédelmi igazgatást a már elért eredmények mellett még hatékonyabbá tehetik.

A katasztrófavédelem és a védelmi igazgatás összefüggéseit vizsgálva megállapítható, hogy a katasztrófavédelmi és védelmi igazgatás szoros kölcsönhatásban van, és egy hatékony szervezeti, irányítási struktúrát képez a magyar közigazgatásban. Eredményes tevékenységének legfőbb eredménye az alapjogok maradéktalan biztosítása katasztrófák során is, és a katasztrófavédelmi, polgári védelmi és lakosságellátási feladatok magas szintű szervezése. A katasztrófavédelmi és védelmi igazgatási rendszer fejlődése és további fej-

lesztése szükségszerű volt az elmúlt években, részét képezik a közigazgatás reformjának. Vizsgálatuk ezért célszerűen öleli át a jogalkotás különböző lépcsőfokait, a témát meghatározó jogszabályok változásait. Napjaink kihívásaira adandó válaszként az állampolgárok biztonságának garantálásához továbbra is szükség van az állam szerepvállalására, valamint a megelőzés kultúrájának további erősítésére.

A védelmi igazgatás kialakításának és működésének jogszabályi hátterét vizsgálva megállapítható, hogy annak részét képezi a katasztrófavédelmi igazgatás. A katasztrófavédelmi igazgatásban a védelmi igazgatási feladatok ellátásában az Alkotmányból, majd az Alaptörvényből, továbbá a Nemzeti Biztonsági Stratégiából kiindulva a jogszabályok jelentős hatásköröket telepítettek a Kormányhoz, valamint annak döntés-előkészítő koordinatív szervéhez, a KKB-hoz.

A katasztrófavédelem kialakulásának folyamatát vizsgálva megállapítható, hogy az első katasztrófavédelmi törvény (Kat.1.) hatályának évei alatt számtalan tapasztalat gyűlt össze a korábbi KKB munkájáról. Mindezek alapján elmondható, hogy ekkor a KKB-hoz voltak telepítve olyan feladatok is, amelyeket elláthatott volna a katasztrófavédelem hivatásos szerve, a BM OKF. A KKB ad-hoc bizottságként az aprólékosabb kidolgozó munkákat állandó személyi állomány hiányában nem is tudta volna saját hatáskörben elvégezni, a (először a BM OKF, majd a BM, Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium [ÖTFM], Önkormányzati Minisztérium [ÖM] bázisán működő) titkársága pedig nem a részletes katasztrófavédelmi szakmai feladatok kidolgozására lett létrehozva. Bizonyos dokumentumok, amelyek a jogalkotó előremutató szándékát tükrözték, mégsem készülhettek el. Így például a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia, amelyet bár a BM OKF kidolgozott, és a BM előterjesztésében elfogadta a Nemzetbiztonsági Bizottság is, ám OGY-határozattal a jogalkotó végül nem adta ki. Az általános feladatok rendszerszemléletű meghatározása mellett a korábbi KKB részletes feladatai a védekezésre való felkészülésre, a megelőzésre, a védekezés irányítására, a következmények felszámolására és a helyreállításra nagy körültekintéssel, esetenként túlzott „alaposással” kerültek leszabályozásra a Kat.1. vhr.-ben. Az esetenként túl részletes szabályozás, a katasztrófák elleni védekezésben fellelhető ágazati érdekek és felelőségek különbözőségének tisztázására már az első három év tapasztalatai alapján, de alapvetően a 2002. évi dunai árvízi védekezés következtetéseit figyelembe véve lett lehetőség, és létrejött a Katasztrófavédelmi Jogszabályokat Felülvizsgáló Tárcaközi Bizottság (KJTb), amely felülvizsgálta a jogszabályi kollízió helyzetét, az előforduló túlszabályozásokat, a megvalósítást nehezítő tényezőket. E felülvizsgálat eredménye volt a Kat.1. 2003. évi módosítása.

A korábbi tapasztalatok szerint az ágazati felelősség kidomborítása fontos volt, és az napjainkban is. Ezt bizonyítja, hogy a(z) („új”) KKB tagjai ma is a tárcák vezetői által kijelölt állami vezetők, azaz államtitkárok, ám a konkrét szakmaspecifikus feladatok szervezése a védekezési munkabizottságokban történik, amelyek vezetője szakmai helytessé az NVK-vezetőnek. Amennyiben a tárcavezető felelőssége változik, bővül vagy szűkül (ahogy erre az elmúlt kormányzati ciklusban is volt példa), akkor a védekezési munkabizottság vezetőinek felelősségi körükben ezt célszerű minél hamarabb lekövetni. A kormányzati szervek átalakítása kapcsán sok változás következett be, például az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ), más igazgatóságok vagy a Bányakapitányságok a kormányhivatalokba főosztály, illetve osztály szervezetbe, a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek pedig először a megyei kormányhivatalokba, majd a já-

rási hivatalokba kerültek. A védelmi felkészítés éves feladatterve a Hvt.3. felhatalmazása alapján évente kormányhatározatban,³⁵ illetve a(z) („új”) KKB Éves Munkatervében kerül kiadásra. Ezek az éves felkészítési feladattervek tartalmukban teljesen komplexen átfogják a védelmi igazgatás szakterületét, eredményesen alkalmazhatók a katasztrófavédelmi igazgatás szakfeladataiban.

A(z) („új”) KKB operatív munkaszerveinek felkészítését jól szolgálják az évente megtartott gyakorlatok, felkészítések, tervpontosítások. A védelmi felkészítés hatékonyságát fogja emelni a védelmi igazgatás rendszerében a központi, területi, helyi és települési szinten honvédelmi igazgatási feladatokat ellátók továbbképzése az Nemzeti Közszerzési Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar közreműködésével. A hatékony védelem alapvető feltétele, hogy az elért eredmények mellett további feladatokat kell megoldani. Ki kell dolgozni, véglegesíteni kell a felkészítés módját, tematikáját, anyagi fedezetét, felszerelését, eszközszükségletét a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokra történő felkészítésre, további szakmai követelményeket szükséges meghatározni a katasztrófavédelem részéről a lakosság hatékony oltalmazása érdekében.

A védelmi igazgatási feladatok a közigazgatás részeként magukban foglalják a különleges jogrendi időszakokra és az azokat kiváltó helyzetekre történő felkészülést, e helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezését, szervezését. Az utóbbi két feladat komplex végrehajtásához nélkülözhetetlen lesz a jövőben a Kormány védelmi felkészítéséről szóló határozatában foglaltak alapján a nemzetgazdaság biztonságos működésének és védelmi felkészítésének átfogó koncepciójáról szóló előterjesztés elkészítése, az alapján a tartalékok meghatározása, az állami és piaci tartalékok különválasztása, magának a tartalékolási rendszernek a kidolgozása. E feladatok kormányzati koordinációval, az ágazatok felelősségével valósulhatnak meg, de kihatással vannak a védelmi igazgatás, a katasztrófavédelmi igazgatás országos, területi és helyi szintjeire.

A védekezéshez anyagi készletek és tartalékok képzése szükséges minden szinten a békeidőszaki katasztrófák elhárítására, de a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokhoz is. Itt szükséges továbbra is a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) koordinatív szerepe, ám az MVB-knél is szükség lenne egy gazdaságmozgósítási feladatot rész- vagy teljes munkaidőben ellátó személyre a gazdasági szervezetek bizonyos adatainak kezelésére történő felhatalmazással.

Jelenleg is hatályos a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet. Ennek végrehajthatósága ma már kérdéses, bár ez alapján kellene elkészíteni a lakosság különleges jogrendi időszaki és egyéb gazdaságmozgósítási helyzetben való ellátása szükségletének tervezését, a gazdaságfelkészítési szerződések, gazdaságmozgósítási előszerződések és szerződések előkészítését. Ezeknek a korrekt elkészítése és kiszámítása csakis képzett logisztikai, pénzügyi szakemberek bevonásával végezhető el.

Az elmúlt időszak eseményeit és a védekezés tapasztalatait elemezve megállapítható, hogy a katasztrófavédelmi és védelmi igazgatás országos szinten eredményesen oldotta meg feladatait az intézményrendszer fennállása óta. A(z) („új”) KKB és operatív munkaszervei több jelentős árvíz, a vörösiszap-katasztrófa, de a 2013-as évezredes dunai árvíz alkalmával is hatékonyan koordinálták a védekezést, a következmények enyhítését, irányították

³⁵ 1462/2017. (VII. 25.) Korm. határozat a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről.

a megyei, illetve a fővárosi védelmi bizottságok munkáját. A további hatékony munkát elősegítik a veszélyhelyzet kihirdetésekor alkalmazható rendszabályok. A védelmi igazgatási szervezetrendszerre is kihat a Kat.2. adta felhatalmazás a BM OKF főigazgatójának a katasztrófaveszély megállapításáról.

Az MVB-k munkájának hatékonyságát egyértelműen növelte, hogy a megyei kormány megbízott lett a vezetője, aki munkájába bevonja a megyei kormányhivatal állományát, tevékenységét kettő elnökhelyettes támogatja, ezek egyike a megyei katasztrófavédelmi igazgató. Megújult az MVB-k tervrendszere és munkacsoport struktúrája, korszerűsödtek veszélyhelyzeti központjaik. A titkárok, titkárhelyettesek HM és BM OKF állományilletékessége egy célszerű konszenzust tükröz. Fontos, hogy az MVB-k és azok titkárságainak munkája egységes legyen a titkárok állománykategóriájától függetlenül.

A Hvt.4. előírja az MVB összetételét, intézkedik az elnök szakmai helyetteseire, a napi ügyeknél viszont a kormányhivatal főigazgatója helyettesíti az elnököt távolléte esetén, ezt az MVB általános ügyrendi és működési kérdéseiben javasolt szabályozni.

Helyi szinten is számos korszerűsítés szolgálja a hatékonyabb munkát, a HVB vezetője szintén változott, ma ő a járási kormányhivatal vezetője, nem választott, hanem kinevezett közigazgatási szereplő. Az illetékességi terület pedig ma már nem egy testületi MVB-döntés alapján kerül kijelölésre, hanem jogilag szabályozott, egybeesik a közigazgatás helyi szintű alapegységével, a járással. A helyi védelmi bizottság elnökét feladatai ellátásában a helyi védelmi bizottság titkára segíti, ő a járási hivatalvezető-helyettes, akit a védelmi bizottsági titkári feladatai ellátásában a megyei védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi szervek rendszeres felkészítésekkel és továbbképzésekkel támogatnak. A HVB-titkár nem helyettesíti, csak segíti a HVB-elnököt, amely szintén jó lenne, ha módosulhatna az elkövetkezőkben. A jogilag szabályozott helyettesítéssel hatékonyabb működés érhető el a HVB munkájában.

A HVB üléseire tanácskozási joggal meghívandók körében (a Hvt.4. vhr. alapján) hiányzik a népegészségügy, vízügy, közút, állategészségügy járásilag illetékes képviselőjének megnevezése, mivel e szakágak már mind a járási kormányhivatal tagjai. A szakmaiság jobban meg tudna jelenni a HVB döntéseiben, amennyiben ezek a szakemberek közvetlenül tudnának bekapcsolódni a helyi szintű döntések szakmai előkészítésének folyamatába és magába a döntésbe is, mivel a konkrét kapacitásokkal, erőforrásokkal, helyi lehetőségekkel ők vannak tisztában.

Települési szinten a polgármesterek felelősségének vizsgálatakor a „helyi lehetőségek figyelembevételének” hangsúlyozása korábban bizonyos esetekben oldott a felelősség szigorán. Az egységes irányítás érdekében igazi mérföldkő továbbra is a védekezés irányításának átvétele veszélyhelyzetben a katasztrófavédelem területi szintű kiküldött tisztje által.

A területi és helyi szintű igazgatási munka hatékonyabbá tétele érdekében célszerű átgondolni a MVB feladat- és felelősségi köreit, azokat egyértelműen növelni kellene, mivel a kormány megbízott által vezetett MVB egy „erős testület”.

A HVB-k működésének jelenlegi állapotát szintén fontos vizsgálni a működési tapasztalatok alapján. Egy „valós” működés, a tervezett hivatali létszámmal, váltásokkal hosszabb távon elhúzódó veszélyhelyzet idején nagyon leterhelheti a helyi szintű közigazgatás rendszerét. Szervezésbeli többletfeladatot ad napjainkban az is, hogy a katasztrófavédelmi igazgatás helyi szintje, vagyis a katasztrófavédelmi kirendeltség illetékességi területe nem esik egybe a közigazgatási helyi szint, a járás területével. Van, hogy egy katasztrófavédelmi

kirendeltség területén 4 járás is van. Megfigyelhető, hogy a kirendeltségi „székhelyen” működő HVB előnyösebb helyzetben van.

A *katasztrófavédelem területi szerveinél* is vizsgálták a jobbítás, a leterheléscsökkentés lehetőségeit együttműködve az MVB-titkárokkal. Területi szinten átfedést vélnek felfedezni az MVB Katasztrófavédelmi Munkacsoport (KMCS) és a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság (MKI) Operatív Törzsének (OpT) feladataiban, összetételében, ezért javasolt, hogy mind a feladatrendszerükben, működési helyükben, mind infokommunikációs rendszereikben, összetételükben élesebben különüljenek el egymástól. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság ma túlzottan leterhelt a KMCS-ben, ezt célszerű lenne az esetenként 20 fő/váltás létszámról 5 fő/váltásra csökkenteni, összetételében vezető, általános vezetőhelyettes, lakosságvédelmi koordinátor, kitelepítési koordinátor, ügykezelő szakmai beosztásokkal az igazgatóság állományából.

Javasolt, hogy a megyékben is legyen kialakítva a védekezési feladatokat ágazathoz tartozóan ellátó részleg. Ez lehetne minden esetben annak a szervnek/szervezetnek a saját operatív tevékenységét irányító, koordináló munkaszerve, amelynek az adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása a jogszabályban meghatározott alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti.³⁶ Célszerű lenne valamennyi olyan szervnek/szervezetnek, amelyeknek egy-egy adott katasztrófatípus kezelése, elhárítása alapvető feladatait, felelősségi körét elsődlegesen érinti, a védekezési részlegük ügyrendjét úgy elkészíteni, hogy az érintett szerv/szervezet vezetője hagyja azt jóvá az MKI-igazgató javaslatára, az MVB elnökének egyetértésével.

Célszerűnek tűnik, ha az MVB elnöke munkájának támogatása érdekében az MVB KMCS folyamatos működésének megkezdése utáni feladatait az alábbiakban állapítanak meg:

- végzi a szükséges operatív döntések előkészítését, javaslatot tesz a döntések végrehajtására, figyelemmel kíséri azok végrehajtását;
- az MVB, védekezés időszakában az MVB elnöke döntése alapján részt vesz a védekezésbe, illetve a következményeinek felszámolásába bevont erők és a közreműködők tevékenységének összehangolásában;
- tájékoztatja az MVB elnöke útján az MVB-t, védekezés időszakában az MVB elnökét a kialakult helyzetről, a megtett intézkedésekről, a bevont erőkről és eszközökről, az elhárítással, védekezéssel és a következmények felszámolásával kapcsolatos további javaslatokról;
- elemzi és értékeli a kialakult helyzetet, gyűjti a területi, helyi szintű megelőző intézkedések bevezetésével kapcsolatos információkat.

A helyi szintű hivatásos katasztrófavédelmi szerv védelmi igazgatási tevékenységéből adódó leterheltségének csökkentésére javasolt a HVB-kben megalakított HVB Katasztrófavédelmi Munkacsoportok (HVB KMCS) átalakítása. Minden HVB Vezetést Támogató munkacsoportba váltásonként a megyei katasztrófavédelmi igazgató jelölne egy tisztet, akinek feladata lenne az, hogy támogassa a HVB-elnököt a katasztrófavédelmi jellegű döntéseinek meghozatalában. A kijelölt személy a HVB ügyeletének helyi adó helyiségben végezné tevékenységét a számára elkülönített munkahelyen, közvetlen kapcsolatot tartana az MVB

³⁶ Például: MKI OpT – rendkívüli időjárás, VIZIG Védelmi Törzs – árvízvédekezés stb.

KMCS-vel, az MKI OpT-vel, az együttműködőkkel és a többi HVB ugyanezen feladatokat ellátó tisztjeivel, a járás településeinek polgármestereivel.

Javasolt, hogy a BM OKF főigazgatói intézkedés³⁷ alapján létrehozandó MKI OpT összetétele a következő legyen: egy fő vezető, három fő műveletirányító, kettő fő lakosságvédelmi, négy fő logisztikai, valamint kettő fő kríziskommunikációs szakember a munkacsoportokban váltásonként. Továbbra is nagy hangsúlyt kell fektetni országos, területi és helyi szinten is a rendezvények, feladatok, gyakorlatok tervezésére, az éves felkészülési és pénzügyi, költségvetési terveknek az elkészítésére, az érintett szervezetektől javaslatok bekérésére. Az éves, illetve három vagy több éves tervezésnek ki kell terjednie a megalakított köteles polgári védelmi szervezetek felkészítésére is. A tervezés szempontjából átgondolást igényelne annak jogi szabályozása, hogy honvédelmi típusú különleges jogrend esetén a sorkötelezettség újjólagos bevezetésével, az új tartalékos rendszer kialakításával az egyébként a speciális mentőcsapatokban, megyei mentőszervezetekben szolgálatot teljesítők meghagyásba kerülhetnének-e.

Javasolt a védelmi igazgatás vezetői, az MVB-elnökök, HVB-elnökök, polgármesterek számára a sokszor korlátozott döntési időben történő gyors és szakszerű döntések meghozatala érdekében 1-2 oldalas protokollok kidolgozása a különböző típusú katasztrófák következményei felszámolásának irányításához.

Felhasznált irodalom

Tudományos-szakmai közlemények

- BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás – HÁRI László – KOC SIS Lajos – SZENTES László (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új rendszerében*. Budapest, HM Zrínyi Média Közhasznú Nonprofit Kft.
- DIRICZI Miklós – VASS Gyula (2014): *Katasztrófavédelmi szakismeretek*. Tansegédlet a katasztrófavédelmi vezetők központi továbbképzéséhez, III. fejezet. Budapest, BM Katasztrófavédelmi Oktatási Központ.
- KOZÁK Attila – HORNYACSEK Júlia (2012): A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében. *Bolyai Szemle*, 2. sz. 157–184.
- MUHORAY Árpád (2002): *A katasztrófavédelem irányítási modelljének vizsgálata*. (Doktori értekezés) Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- MUHORAY Árpád (2016): *Katasztrófavédelem I.* (Egyetemi jegyzet) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Orbán Viktor miniszterelnök ünnepi beszéde* (2012). Budapest, Syma csarnok 2012. január 2.
- PROHÁSZKA Petra – HORNYACSEK Júlia (2014): Die aktuelle Fragen der Modernisierung der Landesverteidigungsverwaltung. *Hadtudomány Szemle*, 7. évf. 1. sz. 98–112.
- SCHWEICKHARDT Gotthilf (2014): *Katasztrófavédelmi jog és igazgatás*. (Egyetemi jegyzet) Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

³⁷ BM OKF főigazgató 55/2013. számú intézkedése.

Jogszabályok, hivatalos források

1949. évi XX. törvény. *A Magyar Köztársaság Alkotmánya.*
1993. évi CX. törvény *a honvédelemről.*
1996. évi XXXI. törvény *a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról.*
1996. évi XXXVII. törvény *a polgári védelemről.*
1999. évi LXXIV. törvény *a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.*
2011. évi CXIII. törvény *a honvédelemről és a Magyar Honvédségről.*
2011. évi CXXVIII. törvény *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.*
- 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet *a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról.*
- 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet *a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról.*
- 234/2011. (X. 10.) Korm. rendelet *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.*
- 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat *Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.*
- 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat *a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.*
- 1061/2014. (II. 18.) Korm. határozat *a védelmi igazgatás tervrendszerének bevezetéséről.*
- 1462/2017. (VII. 25.) Korm. határozat *a védelmi felkészítés egyes kérdéseiről.*
- BM OKF főigazgató 55/2013. számú intézkedése *a katasztrófavédelmi operatív munkaszervek létrehozásáról, működési feltételeinek biztosításáról, szervezeti felépítéséről, valamint feladatairól.*
- A tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.*
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25).*

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu
1083 Budapest, Ludovika tér 2
Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Gőcze István
Olvasószerkesztő: Tar Krisztina
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla

ISBN 978-615-5945-67-0 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5945-73-1 (elektronikus [e-PUB])
ISBN 978-615-5945-70-0 (elektronikus [e-PDF])

Hazánk függetlenségének biztosítására, a különböző veszélyek következtében kialakult helyzetek és válságok kezelésére, az állampolgárok védelmére az elmúlt évtizedekben Magyarország egy új, komplex védelmi rendszert alakított ki. A védelem állami feladattá vált, a biztonságunk pedig csak átfogó megközelítéssel, és a védekezésben résztvevő különböző szervezetek összehangolt együttműködésével szavatolható.

E tanulmánykötetben a szerzők vizsgálják, hogy milyen összefüggések és kölcsönhatások mutathatók ki a közigazgatási, a honvédelmi, a védelmi igazgatási és a katonai igazgatási rendszerek területei, feladatai és szervezeti elemei között. Ismertetik a honvédelem rendeltetését, szervezeti kialakítását, alapvető feladatait, a honvédelmi, a katonai, valamint a katasztrófavédelmi igazgatás szerepét az ország és a lakosság biztonságának megteremtésében.

Az elméleti kérdések feltárása és azok összevetése a mindennapi védelmi gyakorlattal, segítséget nyújthat mind a kérdés kutatói, mind a védelmi szervezetek állománya számára a feladataik hatékony végrehajtásához.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE