

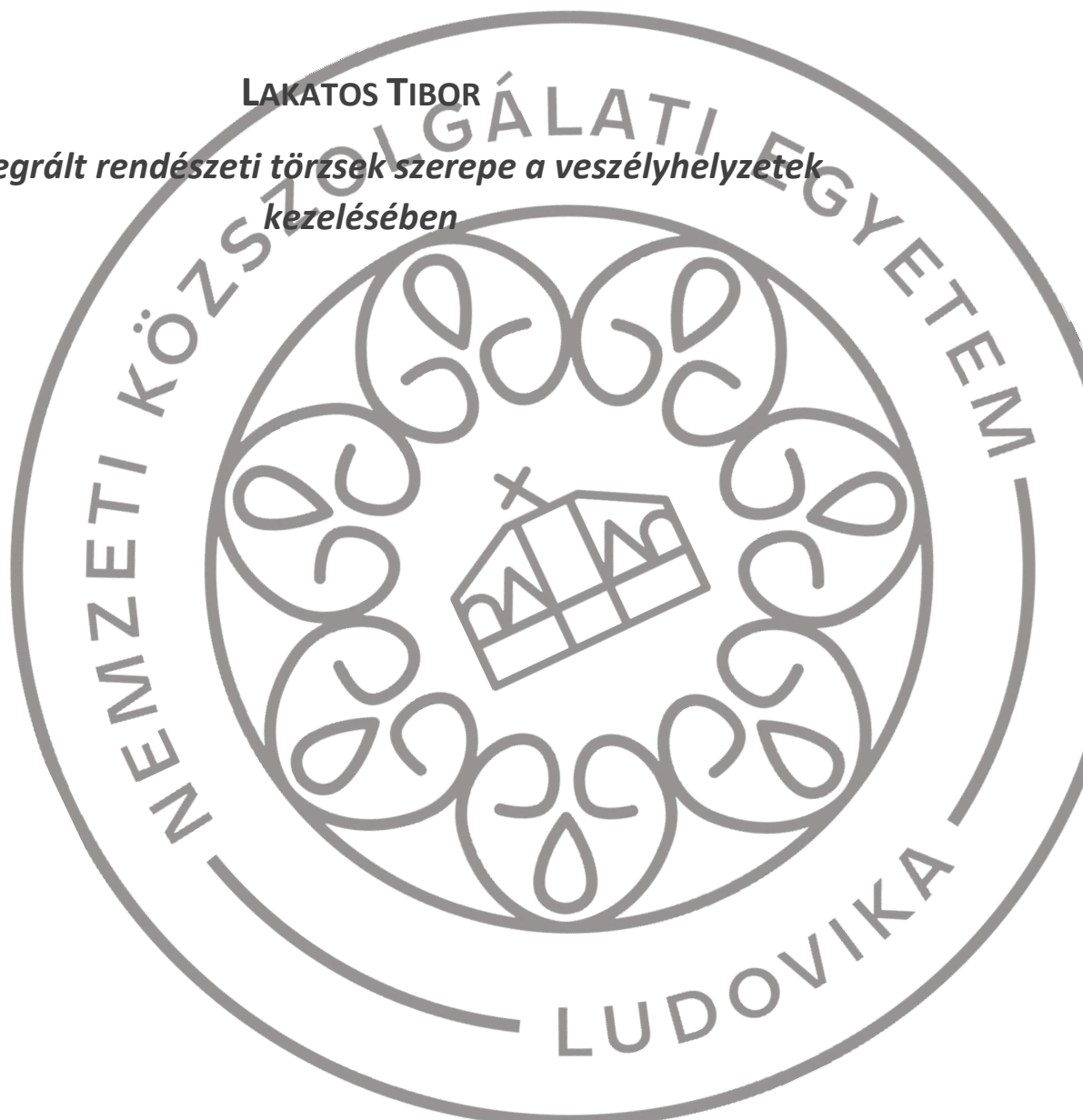
NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI
KUTATÓMŰHELY

VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS
KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK

2023/9.

LAKATOS TIBOR

*Az integrált rendészeti törzsek szerepe a veszélyhelyzetek
kezelésében*



Rólunk

A műhelytanulmány (working paper) műfaja lehetőséget biztosít arra, hogy a még vállaltan nem teljesen kész munkák szélesebb körben elérhetővé váljanak. Ezzel egyrészt gyorsabban juthatnak el a kutatási részeredmények a szakértői közönséghez, másrészt a közzététel a végleges tanulmány ismertségét is növelheti, végül a megjelenés egyfajta védettséget is jelent, és bizonyítékot, hogy a később publikálandó szövegben szereplő gondolatokat a working paper közzétételekor a szerző már megfogalmazta.

A Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok célja, hogy a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely küldetéséhez kapcsolódó területek kutatási eredményeit a formális publikációt megelőzően biztosítsa, segítve a láthatóságot, a friss kutatási eredmények gyors közzétételét, megosztását és a tudományos vitát.

A beküldéssel a szerzők vállalják, hogy a mű megírásakor az akadémiai őszinteség szabályai és a tudományosság általánosan elfogadott mércéje szerint jártak el. A sorozatban való megjelenésnek nem feltétele a szakmai lektorálás.

A műfaji jellegből adódóan a leadott szövegekre vonatkozó terjedelmi korlát és egységes megjelenési forma nincs, a szerzőtől várjuk az absztraktot és a megjelentetni kívánt művet oldalszámozással, egységes hivatkozásokkal.

A szerző a beküldéssel hozzájárul, hogy a művét korlátlan ideig a sorozatban elérhetővé tegyék, továbbá vállalja, hogy a working paper alapján megírt végleges szöveg megjelenési helyéről a szerkesztőséget legkésőbb a megjelenéssel egy időben értesíti.

A kiadvány ötletét az MTA Jogtudományi Intézet Law Working Papers sorozatának sikeréből merítettük.



Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2023/9.

Szerző:

Lakatos Tibor r. ddtbk., Védelmi Igazgatási Hivatal

Szerkesztő:

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

Kiadja

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

Kiadó képviselője

Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok

ISSN szám

2786-2283

A kézirat lezárva: 2023. június

Elérhetőség:

Nemzeti Közszerológálati Egyetem

Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely

1441 Budapest, Pf.: 60

Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.

Központi szám: 36 (1) 432-9000



Lakatos Tibor¹

AZ INTEGRÁLT RENDÉSZETI TÖRZSEK SZEREPE A VESZÉLYHELYZETEK KEZELÉSÉBEN

A mögöttünk álló két évtized krízishelyzeteinek megoldásában egyes szaktárcák, az ágazatokat irányító minisztériumok, azok kijelölt szervezetei, vagy ideiglenesen létrehozott szervezetek töltötték be a védekezéshez, kárelhárításhoz, a rendkívüli helyzetek felszámolásához kapcsolódó koordinációs szerepkört. Mivel ezekre a különleges élethelyzetekre katasztrófaként tekintettünk, érhető, hogy egyrészt a tárca felelősségi köréből adódóan, másrészt a krízishelyzetekben szükséges szerevezettség és irányítási rendszer – tágan értelmezve a szervezeti kultúra – sajátosságai miatt a Belügyminisztérium és annak alárendelt rendvédelmi szervezetei voltak a fáklyavivők a válságok a kezelésének irányításában működő törzsekkel, amelyeknek feladatrendszere és állománya kiegészült más szervezetek és minisztériumok munkatársaival és feladataival. Ezeket az ideiglenesen működtetett szervezeteket nevezzük integrált rendészeti törzseknek. Az ezekkel kapcsolatos tapasztalatokat, és az ezekből levont következtetések alapján elért eredményeket szeretném bemutatni a cikkben.

Az ágazati válságkezelés

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet 2010-ig visszamenőleg a belügyminiszter feladatkörébe rendelik a katasztrófák elleni védekezés feladatait. Ennek az összetett feladatrendszernek a megvalósítására országos hatáskörű rendvédelmi szervként a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) hivatott. A szervezet alapvető rendeltetése a lakosság élet- és vagyónbiztonságának, a nemzetgazdaság és a létfontosságú rendszerek és létesítmények biztonságos működésének védelme, a katasztrófák hatósági megelőzése, a katasztrófaveszély, kiterjedt káresemény elleni védekezési, készenlétbe helyezési feladatok tervezése, szervezése és végrehajtása, valamint tűz- és káresetek esetén a mentés végrehajtása, a védekezés megszervezése és irányítása, a káros következmények felszámolása, a helyreállítás-újraépítés megvalósítása.

A BM OKF feladatai tehát alapvetően a katasztrófák megelőzéséhez, a katasztrófaveszélyek elleni védekezéshez kapcsolódnak. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat. tv.) alapján katasztrófának minősül a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.

¹ Lakatos Tibor rendőr dandártábornok, a Védelmi Igazgatási Hivatal főigazgató-helyettese

Útban az összkormányzati válságkezelés felé

A hazánkat érintő válságok körében leginkább a természeti katasztrófák, ezen belül is a Tiszán és a Dunán 2000 és 2002 között levonult árvizek voltak jellemzőek. Ezek az események a vízügyi ágazat saját erőforrásaival, és a polgári védelmi képességek alkalmazásával kezelhetők voltak. A védekezési feladatok irányítása ágazati kereteken belül maradt. Később az ajkai vörösiszap-katasztrófa, majd a 2013-ban a szélsőséges időjárási események (tavaszi hóvihár és a dunai árvíz) már szélesebb körben tették szükségessé más szakterületek bevonását a kárelhárításhoz és a megelőzéshez kapcsolódó tevékenységbe. A katasztrófa Kat. tv. szerinti értelmezéséből leszűrhető, hogy ezek a válsághelyzetek a katasztrófavédelmi szervezetrendszer érintették, így az irányítási feladatok a Belügyminisztériumon belül maradtak. Ugyanakkor a az ajkai ipari szerencsétlenség szükségessé tette más tárcák bevonását is a döntéshozatalba.

A nyugat-balkáni útvonalon kialakult mérhetetlen migrációs nyomás hatására Magyarország Kormánya különleges intézkedéseket vezetett be. A Belügyminisztérium szervein kívül más ágazatok is aktívan kivették részüket az illegális határátlépők elleni küzdelemben, de az irányítási feladatok a tárcánál maradtak.

A koronavírus világjárvány okozta kihívások már nem csak a feladatok széleskörű megosztását tette szükségessé, hanem a döntéshozatali mechanizmus felemelését is a Kormány szintjére. Ennek érdekében alakult meg a több minisztérium állami vezetőit magában foglaló Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs, ami az ágazati döntéshozatalon túl már az összkormányzati válságkezelés irányába mutatott.

Ezeknek a válságoknak a tapasztalatait is feldolgozva jutottunk el addig, hogy kialakuljon a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolását meghatározó új szabályozási környezet, és az ezt kiszolgáló szervezeti háttér. Ezzel együtt megfogalmazódott az összkormányzati válságkezelés is. Miért is fontos ez a fogalom a hazai válságkezelésben?

Magyarország legújabb kori történetében a kiemelkedő válságesemények a természeti katasztrófákhoz kötődtek. Nagyon kevés olyan rendkívüli helyzet volt, amikor nem az árvizekkel, rendkívüli havazással vagy az egész országot érintő viharkárok felszámolásával kellett szembenéznie a készenléti szerveknek, és a politikai döntéshozóknak.

Nem véletlenül említettem a politikai döntéshozókat is a katasztrófa elhárítása kapcsán. Egy-egy esemény okozta károk hatékony felszámolására, azok hatásainak csökkentésére, a lehetséges megelőzés feladataira több, országos hatáskörrel rendelkező szervezet működik egymással párhuzamosan. Ezeknek a szervezeteknek a napi munkavégzése jól behatárolt, szigorú rendben szabályozott irányítási rendszerben zajlik. Ennek keretein belül saját erőforrásaikkal és vezetési rendjükkel képesek szembenézni a kihívásokkal, azokat hatékonyan tudják kezelni. A válságok során, amikor több ilyen szervezet összehangolt működésére, az eredeti feladataiktól eltérő rendben történő alkalmazásukra van igény, akkor szükség van a stratégiai célkitűzéseket kijelölő, az ágazati feladatokat meghatározó, a beavatkozáshoz kapcsolódó gazdasági, társadalmi és politikai következmények hatásait is mérlegelni képes döntéshozó testületre. Ez pedig nem történhet egy ágazaton belül. Vagy több ágazat közös felelősségévé válik az intézkedések megtervezése, végrehajtása és értékelése, vagy ezt a szerepet a Kormány veszi át. Így válik az ágazati vagy az ágazatközi válságkezelés kormány szintű válságkezeléssé. Így biztosítható, hogy a károk felszámolása, a további veszélyek elhárítása és az emberi élet védelme érdekében bevezetendő intézkedések mellett is biztosítani lehessen az ország működőképességét gazdasági, társadalmi és politikai

értelemben is. Erre jó példa volt a koronavírus válság széleskörű korlátozó szabályrendszere, amely mellett szükség volt a gazdaság, az oktatás, a szociális ellátórendszer és sok más terület működőképességének fenntartása is. Ez csak úgy valósulhatott meg, hogy a válságkezelés összkormányzati szintre került.

Tekintsük át a rendkívüli helyzetek kezelésének történetét, megvizsgálva az annak kapcsán irányítói feladatokat ellátó szervezetrendszer működését. A természeti katasztrófák után a magyar ipar történetének egyik legsúlyosabb balesete, hazánk első hatalmas anyagi és környezeti károkat okozó és emberéletet követelő ipari szerencsétlensége az ajkai vörösiszap-katasztrófa volt.

A vörösiszap-katasztrófa során létrehozott ideiglenes szervezetek

A Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. (MAL Zrt.) tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár Kolontár és Ajka között létesített vörösiszap-tárolójának gátja 2010. október 4-én átszakadt. A kiömlő, mintegy 700 000 m³ folyékony lúgos iszap körülbelül 10 km²-es területet öntött el. Kolontár és Devecser települések jelentős részét befedte az emberi életre rendkívül veszélyes, maró hatású anyagot tartalmazó sárlavina. Az árhullám néhol két méter magasra csapott, illetve torlódott fel. A szennyező anyag belekerült a Torna-patakba, ahonnan a Marcalon keresztül eljutott a Rábába, majd a Mosoni-Dunába és végül a Dunába. A veszélyeztetettség fennállt nem csak a bekövetkezett szerencsétlenség közelében, de közvetlenül az észak-nyugat dunántúli régióban, valamint közvetve a Duna melletti területeken is. A rendkívüli esemény így Magyarország eddigi legnagyobb ökológiai következményekkel járó ipari katasztrófájaként vált közismertté.

A helyzet kezelésében a katasztrófavédelmi szervezetek mellett a Rendőrség és a Magyar Honvédség állománya is részt vett. A sérültek szállítása és kórházi ellátása pedig az egészségügyi rendszer képességeit tette próbára. Nagyszámban tevékenykedtek önkéntes segítő és a karitatív szervek, de egyszerű állampolgárok is a kárhelyeken. A környezeti szennyezés lokalizálására a vízügyi és környezetvédelmi hatóságok tették meg a szükséges lépéseket. Az esetről tudósító cikkek szerint a katasztrófa után hadiállapothoz hasonló helyzet alakult ki Devecserben. Ez nem csak a maró iszappal elárasztott utcák és épületek sugallta kép volt, hanem a Magyar Honvédség járműveinek bevetése is ezt a hangulatot erősítette. Ez a válsághelyzet is az erőforrások széleskörű igénybevétele, több szervezet együttműködésén alapuló, összehangolt fellépést követelt meg.

A feladatok koordinálására a Belügyminisztérium aktivizálta a Kormányzati Koordinációs Bizottságot, amelynek Operatív Törzse is működött. Ezen kívül az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Veszélyhelyzeti Központot, és kárhelyszíni Operatív Törzset hozott létre a beavatkozók, munkagépek, járművek kirendelésére, átcsoportosítására, a védőeszközök biztosítására, a logisztika és az együttműködési feladatok megszervezésére. A helyszíni operatív törzs mellett a károk enyhítése, lakosság védelmének megszervezése, az ingatlanokban keletkezett árok felmérésére, az újjáépítéshez kapcsolódó folyamatok megtervezése érdekében 2010. november 05-től Devecserben Újjáépítési Kormányzati Koordinációs Központ kezdte el működését műveltirányító, jogi háttértámogató, újjáépítési és logisztikai koordinációs feladatokkal. A különböző törzsek vezetői és beosztott állománya többnyire a katasztrófavédelmi szervezet vezetőiből és munkatársaiból tevődött össze.

A feladatok összetettségét jelzi, hogy ilyen szintű koordinációs testületet azelőtt nem kellett létrehozni. A kormányzati irányítás és felügyelet a kezdetektől fogva markánsan megvalósult nem csak a veszély elhárítása kapcsán, hanem az újjáépítés, és a kommunikációs feladatok terén is. A helyzet kezelésének tapasztalatait összegezve akkor az a megállapítás született, hogy *„az események kezelése során határozott, szolidáris kormányzati intézkedések alapján a Belügyminisztériumi és katasztrófavédelmi országos vezetés irányításával a mentés szakszerűen valósult meg. Az események kezelése során mindvégig magas szintű volt a minisztériumok, az ágazatok, országos hatáskörű szervek együttműködése, a tudomány részvétele. A katasztrófavédelmi feladatok kormányzati koordinációja jól működött”*². Az értékelés eredményei alapján azt tudjuk leszűrni, hogy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányító tevékenységén túlmenően a kormányzati szervek széles körének bevonás, és azok feladatainak szakszerű koordinációja valósult meg az esemény kezelése során, de a döntések többnyire az ágazati szervek, illetve azok vezetőinek kezében maradt. Így tehát a válságkezelés szervezetében, irányítási rendjében ágazati válságkezelésnek tekinthető. Kétségtelen azonban, hogy jegyeiben a válságkezelés komplex megközelítését is tartalmazta a kialakított feladatrendszer.

A tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben létrehozott operatív irányító szervezet

Magyarország közbiztonságát és közrendjét, társadalmi békéjét leginkább fenyegető krízishelyzetnek a 2015-ös és 2016-os évek tömeges migrációs hulláma tekinthető. Az Országos Rendőr-főkapitányság már 2012-ben kiadta a tömeges méretű migrációs helyzet kezeléséről szóló kézikönyvét, amelyben megfogalmazta, hogy a kialakult bonyolult helyzet a rendőrségi erők újszerű szervezettségét, vezetését, a külső és belső együttműködés rendjének új felfogás szerinti kialakítását igényli, amelyek a korábban kialakított alkalmazási és vezetéselméleti szabályoktól lényegesen eltérő működési rendet eredményeztek. A kézikönyv kiadásának célja az volt, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény által meghatározott, az államhatár rendjének fenntartása érdekében a konfliktushelyzet és a tömeges méretű migráció kezelésére készített és a belügyminiszter által jóváhagyott tervekben foglaltaknak, a rendőri szerveknek és a velük együttműködő más rendvédelmi szerveknek, valamint az egyéb közrend, közbiztonság és az ország védelmében feladattal rendelkező szerveknek az együttes, szervezett tevékenysége biztosított legyen.

A kölcsönös közreműködés, természetesen nem képzelhető el megfelelő koordináció nélkül. E célból a belügyminiszter a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról szóló, jelenleg is hatályos 23/2015. (IX. 11.) BM utasításban 2015. szeptember 14-től, a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatok összehangolt végrehajtásának támogatása érdekében megalakította a feladatok végrehajtását koordináló központi operatív munkaszervet, a Központi Operatív Törzset. A munkaszervet a belügyminiszter irányítja és az Országos Rendőr-főkapitányság hivatásos állományából kijelölt vezető beosztást betöltő személy – parancsnok – vezeti. Az ideiglenes szervezetet megalakulásától az aktív működésének befejezéséig – 55 napon keresztül – volt szerencsém ezt a parancsnoki feladatot ellátnom.

A Központi Operatív Törzs tagjai a belügyi ágazathoz tartoznak, vagyis a szervezet magja ágazaton belüli. Az összkormányzati szemléletet ebben a helyzetben az jelenti, hogy a

² Tájékoztató a vörösiszap-katasztrófa következményei felszámolásáról, a helyreállítás-újjáépítésről

Központi Operatív Törzs munkájában történő részvételre a parancsnok felkérhet bármely közigazgatási szervet, szolgáltatót és más gazdálkodó szervezetet, sőt humanitárius és karitatív szervezeteket is. Így lehetőség nyílik az összes ágazathoz tartozó potenciális beavatkozó bevonására és tevékenységük összehangolására, vagyis a legszélesebb körű koordinációra.

Kijelenthetjük, hogy az egyes tárcák által irányított úgynevezett ágazati válságkezelés elmozdult a teljes kormányzati rendszert átfogó összkormányzati válságkezelés irányába. Bár a döntések meghozatala a Belügyminisztérium hatáskörében maradt, de azok előkészítése, a feladatok koordinációja az együttműködő szervezetek bevonásával történt. A Központi Operatív Törzs munkájában a rendvédelmi szervek és a polgári – akkor még – titkosszolgálatok mellett fontos szerepet töltött be:

- a Honvédelmi Minisztérium,
- a Magyar Honvédség,
- az Országos Mentőszolgálat,
- az Országos Meteorológiai Szolgálat,
- a Magyar Államvasutak Zrt.,
- a Magyar Közút Nonprofit Zrt.,
- a Budapesti Közlekedési Központ Zrt.,
- a Volán Egyesülés,
- az AKA Alföld Koncessziós Autópálya Zrt.

A válságkezelés szervezetrendszer

Az előző fejezetben ismertetett tapasztalatokat is hasznosítva alakult ki a válságokkal, katasztrófákkal foglalkozó hazai szervezeti háttér.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 2012. január 01-ei hatályba lépését követően a Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, valamint a felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolt megoldása érdekében az 1150/2012. (V. 15.) határozatával döntött a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint annak szervezeti és működési rendjének meghatározásáról. A testület tevékenysége kétirányú. Egyrészt a Kormány döntés-előkészítő, javaslattevő szerve, másrészt felel a döntések végrehajtásának összehangolásáért. Feladatait azonban kizárólag a katasztrófavédelemről szóló törvényben foglalt esetek során látja el. Létrehozásakor kiemelt szempont volt a vörösiszap-katasztrófa során működő Kormányzati Koordinációs Bizottság működési tapasztalatainak felhasználása. Az új testület nevében is megjelenik már a tárcaköziség, utalva az ágazatok együttműködésének kiemelkedő szerepére. A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság működtetése a Belügyminisztérium, ezen belül a BM OKF feladata.

A honvédelmi feladatok tárcaközi koordinációja érdekében jött létre a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport, amelynek vezetője a honvédelmi miniszter által kijelölt szakmai felsővezető vagy politikai felsővezető. A működésével kapcsolatos szabályokat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1525/2013. (VIII. 12.) Korm. határozat határozza meg.

A testület létrehozásának gondolata a NATO válságreagálási rendszerének működése miatt lényeges, amelynek keretében a szövetségi feladatokhoz kapcsolódóan minden tagállamnak ki kell alakítania a saját nemzeti álláspontját. Ehhez azonban tárcaközi konszenzus szükséges, mivel a végrehajtandó intézkedések köre túlmutat a Honvédelmi Minisztérium felelősségi körén.

A testület feladatrendszere azonban nemcsak a NATO Válságreagálási Rendszeréhez kötődik, hanem magában foglalja a honvédelmi igazgatás mindazon területét, amelyhez széles tárcaközi egyetértés és támogatás szükséges. Ennek megfelelően a munkacsoport elsődleges rendeltetése a honvédelmi igazgatási feladatokra vonatkozó javaslatok kidolgozása, szakmai és tárcaközi egyeztetése, valamint a javaslatok felterjesztése a Védelmi Tanács, a Kormány, illetve az illetékes miniszter részére. A munkacsoportot a Honvédelmi Minisztérium működteti.

A Terrorellenes Koordinációs Bizottságot a Terrorelhárítási Központ főigazgatója vezeti. A működésével kapcsolatos szabályokat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről szóló 1824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat határozza meg. A bizottság a Védelmi Tanácsnak a terrorveszéllyel, illetve terrorfenyegetettséggel kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálásának hatékony teljesítése érdekében működik. Állandó tagjainak köre kevésbé széles, mint az előzőekben taglalt testületek résztvevői köre, alapvetően a rendvédelmi szervek, a polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok vesznek részt a munkában, de azok közé bekerült a Védelmi Igazgatási Hivatal is, jelezve ezzel a tárcaközi koordináció hangsúlyosságát.

Említést kell tenni még a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanácsról is, amelynek elnöke a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vezetője. A működésével kapcsolatos szabályokat a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács, valamint a Kiberbiztonsági Fórum és a kiberbiztonsági ágazati munkacsoportok létrehozásával, működtetésével kapcsolatos szabályokról, feladat- és hatáskörükről szóló 484/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet határozza meg. A tanács feladata a Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájában meghatározott cselekvési területeken a kormányzati tevékenység koordinációjának elősegítése és a végrehajtás figyelemmel kísérése. Állandó tagsága a minisztériumok által delegált küldöttekből tevődik össze. A koordinációs tanácsot a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat működteti.

Minden említett szervezet közös jellemzője, hogy szűkebb vagy tágabb körben, de különböző ágazatok, más-más területen tevékenykedő szervezetek tevékenységét fogja össze meghatározott védelmi, biztonsági feladatok kapcsán. Létrehozásukkor elsődleges szempont volt az összkormányzati szemlélet megvalósítása, a párhuzamosságok, átfedések és az erőforrások indokolatlan használatának elkerülése érdekében. Feladatuk korlátozott döntési jogkörrel alapvetően a Kormány támogatása a különböző válságok hatékony kezeléséhez szükséges döntések meghozatalában, valamint a lehetséges megelőző tevékenység koordinációja.

Megállapíthatjuk tehát, hogy a válságokkal foglalkozó szervezetek meghatározott feladatokkal, de ideiglenes szervezeti keretek között látják el feladataikat.

A koronavírus világjárvány hazai kezelése

A fent részletezett szabályozási környezetben, az ismertetett szervezetrendszer működése mellett köszöntött be a XXI. század legnagyobb válságát magával hozó koronavírus

világjárvány. Magyarország 2020. január 31-én kormányhatározattal létrehozta a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzsöt (a továbbiakban: Operatív Törzs). Később a testületről Kormányrendelet született, és az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eü. tv.) 2020. június 18-án életbe lépett módosításával már törvényi szintre emelkedett annak működtetésének lehetősége. Ennek alapján egészségügyi válsághelyzetben a válsághelyzeti ellátás összehangolása érdekében – a Kormány rendeletében meghatározottak szerint – Operatív Törzs működhet

Jelentős előrelépés volt az, hogy az ágazati döntéshozatal áttevődött kormányzati szintre. Az Operatív Törzsöt a rendészetért felelős miniszter az egészségügyért felelős miniszter bevonásával vezeti. Az Operatív Törzs tagja:

- a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter által kijelölt államtitkár,
- a gazdaságfejlesztésért felelős miniszter által kijelölt államtitkár,
- a külpolitikáért felelős miniszter által kijelölt államtitkár,
- a honvédelemért felelős miniszter által kijelölt államtitkár,
- az egészségügyért felelős miniszter által kijelölt államtitkár,
- az országos tisztifőorvos,
- a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztérium belbiztonsági (jelenleg rendészeti) államtitkára,
- az Operatív Törzs ügyeleti központjának vezetője.

Az Operatív Törzs vezetője az Operatív Törzs ülésére bármely állami vagy önkormányzati szerv vezetőjét meghívhatja, vagy más vendéget meghívhat. Az Operatív Törzs ülésén a miniszterelnök bármikor részt vehet. Ebben az esetben az ülést a miniszterelnök vezeti.

A fenti felsorolásból következik, hogy a tárcák széles köre érintett volt a védekezési feladatok irányításában. A lehetőség, hogy az Operatív Törzs vezetője bárkit meghívhat az ülésre az eddigi kötött rend helyett korábban nem tapasztalt lehetőséget nyitott meg, amely biztosította olyan szakértők bevonását is, akik nem a közigazgatásban, vagy az állam működéséhez kötődő szervezetek munkájában vettek részt.

Az üléseken a miniszterelnök bármikor részt vehet. Ebben az esetben az ülést a miniszterelnök vezeti. Ez a gyakorlatban is megvalósult, így a legfontosabb döntések a kormányfő iránymutatásait figyelembe véve születhettek meg. Ezzel tehát óriási lépést tett hazánk az összkormányzati válságkezelés irányába.

Az Operatív Törzs – mint döntéshozó testület – mellett munkaszervezetként belügyminiszteri utasításra 2020. február 25-én jött létre az Ügyeleti Központ. Később az Operatív Törzsszel együtt Kormányrendelet, majd az Eü. tv. szabályozta a működést. Az Ügyeleti Központ a Belügyminisztérium vezetésével működött, és a védekezés feladataival érintett tárcák képviselői vettek részt a munkájában, de az ideiglenesen vezényelt állomány jelentős részét a Rendőrség és a BM OKF munkatársai tették ki.

Az összkormányzati válságkezelés

A válsághelyzetek során a Kormány különböző szervezetekhez kötötte a döntések előkészítését. Ezek a szervezetek ideiglenes, sajátos feladat- és irányítási rendszerben

működtek, minden esetben egy-egy ágazat (többnyire a Belügyminisztérium) vezetésével. A tapasztalatok felhasználása segítette a védelmi igazgatás átalakítását, melynek következtében a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvényben már megjelenik az összkormányzati válságkezelés fogalma, amely biztosítja az eredményes fellépést a jelenkori biztonsági kihívások közepette is. Az ország működőképességnek fenntartása a válságok kezelése idején ugyanis nem lehet egy-egy tárca feladata, az esetek jelentős részében ez a felelősség a Kormányt terheli.

A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (Vbö.) fogalomként bevezetni a védelmi és biztonsági eseményfogalmát. Ez azért fontos, mert a Kat. tv. katasztrófa fogalmköréhez képest egyértelműbb és tágabban értelmezhető rendszerben helyezi el a válságokat, és a katasztrófa vagy annak veszélye mellett megjelenik az ágazati üzemzavar, válsághelyzet vagy különleges jogrendnek nem minősülő veszélyhelyzet, illetve a lakosság ellátását, annak biztonságát vagy folytonosságát érintő súlyos esemény; az államhatár rendjét és annak megóvását érintő súlyos esemény; a törvényes rendet, a közrendet és közbiztonságot súlyosan fenyegető esemény; az államműködés folytonosságát sértő vagy veszélyeztető súlyos esemény; Magyarországot jelentősen érintő katonai fenyegetés; szövetségesi kötelezettség teljesítésére okot adó esemény; terrortámadás bekövetkezése, illetve annak jelentős veszélye. Ez az értelmezés felöleli az árvízről a háborús helyzetig az összes olyan rendkívüli helyzetet, amely széleskörű összefogást igényel a válság megelőzése, vagy annak bekövetkezése annak kezelése érdekében.

A védelmi és biztonsági kihívásokkal kapcsolatos kormányzati döntések meghozatala érdekében a Kormány Ügyrendje alapján 2022-től működik a Védelmi Tanács, mely döntéshozó testület minden biztonságot érintő kérdésben. Ezzel biztosított az összkormányzati döntéshozatal. Létrejött tehát egy olyan döntéshozó fórum, ami a Vbö. védelmi és biztonsági esemény fogalmkörébe tartozó esetekben a tárcák véleményét figyelembe véve a Kormány szintjén képes döntéseket hozni a válságkezelés kérdéseiben is. A szintén 2022-ben létrehozott Védelmi Igazgatási Hivatal – a védelmi igazgatás központi szerveként – ebben a folyamatban a Kormányiroda közvetlen irányításával támogatja a minisztériumok felkészülését. *„A védelmi és biztonsági igazgatás központi szervének talán egyik legnagyobb hatású feladata a nemzeti eseménykezelő központ működtetése, amely a központi szerv mellett a másik újonnan létrehozandó szerv a védelmi és biztonsági igazgatás rendszerében. A központ végzi majd az összkormányzati válságkezelés, illetve a különleges jogrendi feladatellátás szakmai koordinációját felkészülési időszakban, valamint védelmi és biztonsági esemény idején. Ezzel megszületik a szintén régen várt integrált nemzeti válságkezelési központ, remélhetőleg állandó, professzionális állománnyal.³”* A később megalakuló szervezet a Védelmi Tanácsot fogja támogatni az összkormányzati válságkezelés Vbö. szerinti feladatainak ellátásában. Működése tehát nem ágazati vagy tárcaközi, hanem kormányzati szintű lesz.

Ezekkel a lépésekkel létrejött az a jogszabályi háttér és szervezeti struktúra, amely lehetővé teszi a Kormány azonnali és hatékony beavatkozását a válsághelyzetek kezelésébe, megteremtve ezzel a magyarországi összkormányzati válságkezelést.

Összefoglalva tehát a válságkezelésben működtetett eddigi törzsekben – Kormányzati Koordinációs Központ, Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság, Központi

³ Kádár Pál: A védelmi és biztonsági igazgatás rendszere – a Vbö. VII. fejezete. In: Kádár Pál (szerk.): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2023; 201-211. o.

Operatív Törzs, Ügyeleti Központ – alkalmazott rendészeti munkamódszerek megfelelő feltételeket biztosítottak az eredményes válságkezeléshez. Ugyanakkor azok ideiglenes jellegük miatt nem lehetett állandó, a válságkezelésre folyamatosan felkészített állománnyal dolgozni, ami csökkentette ezeknek a szervezeteknek a hatékonyságát a krízishelyzetek kezdeti időszakában, a törzsek működési rendjének létrehozásáig, az abban feladatot ellátó – többnyire rendvédelmi – munkatársak feladatismeretének kialakulásáig. A Védelmi Tanács, a Védelmi Igazgatási Hivatal és a később megalakuló nemzeti eseménykezelő központ ezen is hivatott változtatni azzal, állandóságával és a válságok kezeléséhez kapcsolódó döntéshozatali folyamatok és operatív irányítási tevékenység folyamatos ellátásával.

Az integrált rendészeti törzsek szerepe megkérdőjelezhetetlen a válságkezelés sikereinek elérésében. Mindemellett működésük tapasztalatai lehetővé tették egy új szint, az összkormányzati válságkezelés szintjének elérését a hazai viszonyok között is.

Felhasznált jogforrások:

Magyarország Alaptörvénye

1997. évi CLIV. törvény egészségügyről

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

2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról (Vb.);

2021. évi CXXI. törvény egyes belügyi tárgyú törvényeknek az Alaptörvény kilencedik módosításával, valamint a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvénnyel összefüggő módosításáról;

399/2022. (X. 21.) Korm. rendelet a NATO Válságreakálási Rendszerével összefüggő döntéshozatal és feladatellátás, valamint a Nemzeti Intézkedési Rendszer alkalmazásával összefüggő szabályokról;

408/2022. (X. 24.) Korm. rendelet egyes védelmi és biztonsági tevékenységekkel kapcsolatos belügyi tárgyú kormányrendeletek módosításáról

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

286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség során működő Operatív Törzs feladatairól

824/2015. (XI. 19.) Korm. határozat a terrorizmus elleni küzdelem feladatainak egységes végrehajtási rendjéről

484/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet a Nemzeti Kiberbiztonsági Koordinációs Tanács, valamint a Kiberbiztonsági Fórum és a kiberbiztonsági ágazati munkacsoportok létrehozásával, működtetésével kapcsolatos szabályokról, feladat- és hatáskörükről