

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM**  
**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS KORMÁNYZÁSTANI**  
**KUTATÓMŰHELY**

---

**VÉDELMI-BIZTONSÁGI SZABÁLYOZÁSI ÉS**  
**KORMÁNYZÁSTANI MŰHELYTANULMÁNYOK**  
2021/8.

**MUHORAY ÁRPÁD**  
*A katasztrófák kezelésének perspektívái és összkormányzati  
kapcsolódások a 21. században*



## 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 Közszolgálati 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 tegyünk, 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.



ISSN 2786-2283

# **Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2021/8.**

## **Szerző(k):**

*Dr. Muhoray Árpád ny. pv. vezérőrnagy*

## **Szerkesztő:**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

## **Kiadja**

*Nemzeti Köszolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

## **Kiadó képviselője**

*Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok*

Kézirat lezárva: 2021. május 8.

**ISSN 2786-2283**

## **Elérhetőség:**

*Nemzeti Köszolgálati Egyetem*

*Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely*

*1441 Budapest, Pf.: 60*

*Cím: 1083 Bp., Ludovika tér 2.*

*Központi szám: 36 (1) 432-9000*



**ISSN 2786-2283**

## A KATASZTRÓFÁK KEZELÉSÉNEK PERSPEKTÍVÁI ÉS ÖSSZKORMÁNYZATI KAPCSOLÓDÁSOK A 21. SZÁZADBAN

*A koronavírus járvány és a miatta kihirdetett veszélyhelyzet közelebb hozta a katasztrófák elleni védekezés elveit és gyakorlatát a lakossághoz. Ebből következően és az Alaptörvény kilencedik módosítása tükrében az írásmű azt vizsgálja, hogy a 21. században a katasztrófák elleni védekezés szervezését, gyakorlatát, a védelmi igazgatást kell-e változtatni. A dolgozat sorra veszi és vizsgálja a biztonságot fenyegető tényezőket, a katasztrófák kezelésének módjait, szervezeti elemeit, a katasztrófavédelem erőit, eszközeit, a nemzeti ellenálló képesség rendszerét, a polgári védelem feladatait, a logisztikai szükségleteket, a felkészítés, képzés szerepét. A szerző javaslatokat fogalmaz meg, számos esetben vitairat jelleggel kérdéseket is tesz fel, előre vetítve, hogy a katasztrófák elleni védekezés szervezése az egyes szakterületeken több helyes megoldást is tartalmazhat, de a hatékonyabb védekezés érdekében elengedhetetlen az összkormányzati megközelítés erősítése.*

### **Bevezetés**

A Koronavírus megjelenése miatt kihirdetett veszélyhelyzetet igazi valós katasztrófaként éltük meg. Katasztrófaként élték meg azok, akik megbetegedtek, azok, akiknek hozzátartozójuk kórházba került, vagy meg is halt, de katasztrófaként gondolnak legtöbben erre azok is, akik jól felfogott érdekből megértették, tudomásul vették a védelmet szolgáló korlátozó rendszabályokat. Hazánk modern kori történelmének legnagyobb és legfenyegetőbb katasztrófája ez a világra, így hazánkra is rászabadult vírus, amely ma már az időseket, fiatalokat egyaránt támadja, általában a meggyengült immunrendszerű embereket akarja magával ragadni. Napjainkban már megjelent az ellenszer, a vakcina, de emellett a megelőzést a higiénia, a társas kapcsolatok kerülése, a távolságtartás szolgálja leginkább. A Kormányzat, az egészségügyi szervek mindent megtettek és megtesznek a gyógyításért, ám a védekezés irányításának módszere eltérő a korábbi katasztrófák kezeléséhez képest. A megelőző és gyógyító egészségügyi rendszabályokat szokatlanul nagy egyéni, társadalmi és gazdasági erőfeszítések árán lehet megvalósítani. E körülmények hatására érdemes átgondolni, hogy a katasztrófák elleni védekezés szervezését, gyakorlatát kell-e változtatni?<sup>2</sup> A katasztrófák kezelésének kérdése az Alaptörvény<sup>3</sup> kilencedik módosításának tükrében is áttekintést igényel, hisz az Alaptörvény védelmi szabályozásának módosítása is felhívja a figyelmet a védelmi és biztonsági rendszeren belül a felkészülés, a normál jogrendi válságkezelés és különleges jogrendi szabályozás összhangjának erősítésére. „Ha úgy tetszik, a különleges jogrend a közjogi ultima ratio, ami a társadalom és az állam fennmaradása érdekében olyan eszköztárat nyit meg, ami egyes elemeiben a parlamentáris jogállamisággal

<sup>1</sup> Muhoray Árpád, az NKE címzetes egyetemi tanára

<sup>2</sup> Muhoray Árpád: Veszélyhelyzetben. In. Noé Galambja, megjavul-e az emberiség a járvány után. Szerkesztők: Kondorosi Ferenc és Sereg András Bátor Kiadó 2020 ISBN 978-615-5536-87-8 71-82.o.

<sup>3</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. 05. 25.)

pro forma szembemegy, és csak az által válhat legitim megoldássá, hogy annak létét és működését még a normál parlamentáris jogállami működés idején határozzák meg<sup>4</sup>

### ***A biztonságot fenyegető katasztrófák***

Katasztrófákról a koronavírus okozta veszélyhelyzetén kívül is szinte mindenkinek van valamilyen elképzelése, a média ontja ránk a tudósításokat a világ minden részéből a természeti csapásokról, ipari szerencsétlenségekről, a közlekedési balesetekről, a civilizációval, a klímaváltozással együtt járó károsító eseményekről. Mi is a katasztrófa? A hétköznapiakon sokkal több dologra és eseményre is rámondjuk, mint kellene, de mint minden fogalomnak, ennek is van egy szubjektív értelmezése. A hivatalos megfogalmazás alapján a katasztrófa a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, alapvető ellátását, a természeti környezetet és értékeket veszélyezteti, károsítja. A megelőzéshez, elhárításhoz különleges körülmények között különleges erőfeszítések kellene<sup>5</sup>. Bárhol is következik be, az emberek úgy érzik, hogy az egyben tragédia, hisz emberéletek, felbecsülhetők, de az állampolgárok számára sokszor pótolhatatlan anyagi javak vesznek oda sokszor pillanatok alatt. Az ellenük való védekezés hosszú múlttal bír.

Az embereket és hatóságokat mindig érdekli, hogy milyen következményei lehetnek a katasztrófáknak. Látható, hogy a katasztrófák jelenthetik az élet elvesztését, a jelen tapasztalat szerinti súlyos vagy halálos betegségeket, más esetben különböző fajtájú és súlyosságú sérüléseket, a vagyontárgyak pusztulását, a gazdaság veszteségeit, a termelés és az életvitel zavarait, megélhetési nehézségeket, de zavarok lehetnek az alapvető és nélkülözhetetlen szolgáltatásokban, a lakosság és intézmények ellátásában, az országos infrastruktúrákban, a kormányzati rendszerekben, és általában szociális, lelki és pszichológiai hatások is visszamaradnak<sup>6</sup>.

*Tekinthetjük tehát az emberiség elleni nagy kihívásnak a katasztrófák közvetlen vagy közvetett károsító hatását?* Ugy vélem igen, ám ha ez fennáll, akkor az embereket, az élővilágot, a környezetet sújtó kihívásokra meg kell adni a hatásos választ, és ez nem lehet más napjaink modern magyar társadalmában, mint a Kormányzat által irányított katasztrófavédelmi tevékenység.

A katasztrófavédelem képességének vizsgálata mindig körültekintő figyelmet érdemel, az kiemelkedő fontossággal bír a biztonság garantálása érdekében. Ezért is mondható, hogy a mai katasztrófavédelem a közbiztonság része. *Szélesebb értelemben a katasztrófavédelmi feladatok összetevőjét képezik az ország védelmi és biztonsági feladatainak.*

<sup>4</sup> Farkas Ádám: Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe In: Farkas, Ádám; Kelemen, Roland (szerk.) Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól Budapest, Magyarország, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) 380 p., pp. 19-39., 21 p.

<sup>5</sup> 2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvényekről 3.§ 5.

<sup>6</sup> Muhoray Árpád: A katasztrófavédelmi műveletek tervezése és szervezése. II. Tolna Megyei Polgári Védelmi Munkaműhely ISBN 978-615-00-4954-0 14.o.

Mi is fenyegetheti hazánkat, milyen káros hatások leküzdésében kell a jövőben, a 21. században a katasztrófavédelemnek részt vennie? Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája<sup>7</sup> megfogalmazza, hogy a globális biztonsági környezet alapvető változásokon ment keresztül, ez felértékeli a biztonsághoz kapcsolódó gondolkodást, az új kihívásokra adandó válaszok azonosítását. Kiemelt biztonsági kockázatokként nevezi meg a stratégia a tömegpusztító fegyverekkel, illetve nukleáris, radiológiai, biológiai, vegyi anyagokkal végrehajtott támadást vagy terrorcselekményeket, a hazai és regionális kihatással járó ipari baleseteket és katasztrófákat, a lakosság tömeges és súlyos megbetegedését okozó járványos betegségeket, a nagyobb ár és belvizeket, más természeti katasztrófákat, hosszan tartó aszályos időszakokat, hó és hideghullámokat, heves viharokat, pusztító erdő és vegetáció tüzeket, a globális felmelegedés károsító hatásait.

*Arra a kérdésre, hogy milyen katasztrófák leküzdésére képes a magyar katasztrófavédelem, a Nemzeti Biztonsági Stratégia idézett kiemelt biztonsági kockázatain túl számba kell venni azokat a konkrét kihívásokat, melyek az elsődleges fenyegetést okozzák hazánk lakosságának. Ezek az árvíz és belvíz, valamint villámárvíz, a rendkívüli időjárás, a földrengés veszélye, az erdőtüzek, az iparbiztonsági kockázatok, a kritikus infrastruktúrák veszélyeztetése, a veszélyes ipari üzemek, a veszélyesáru szállítás, a nukleáris veszélyeztetettség, a társadalmi kockázatok, a menekültügy, migráció, a demográfiai változások és a klímaváltozás hatásai. A fenti kihívásoknak a Katasztrófavédelmi törvény<sup>8</sup> (továbbiakban: Kat.) jelenlegi 44. §-ában leírt minősített körülményű és súlyosságú előfordulása esetén a Kormány kihirdeti a veszélyhelyzetet.*

A katasztrófavédelem tevékenysége kapcsolódik a meglévő békeidejű válságkezelési szabályokhoz is, ezek lehetnek az egészségügyi válsághelyzet, a földgázellátási válsághelyzet, a kőolaj és kőolajtermék ellátási válsághelyzet, a villamosenergia ellátási válsághelyzet, a nukleáris veszélyhelyzet, a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és a honvédelmi veszélyhelyzet. Úgyszintén fontos az a feladatsor, amely az országos katasztrófavédelmi főigazgató jogszabályi felhatalmazása alapján megállapított katasztrófaveszély alkalmával kerül végrehajtásra a különleges jogrend kihirdetését megelőzően. Természetesen az emberek életét, egészségét, anyagi javait oltalmazó katasztrófavédelmi rendszernek, benne a hivatásos katasztrófavédelmi szervnek, a polgári védelemnek továbbra is komoly szerepe lesz az Alaptörvény kilencedik módosítását követően is hatályba léptethető *hadiállapot* és *szükségállapot* idején. Mindezek még inkább igénylik, hogy a hivatásos katasztrófavédelem személyi állományának felkészültsége, beavatkozó eszközei, eljárásrendjei megfeleljenek az *összkormányzati* szemléletű válságkezelés követelményeinek.

A katasztrófákat kiváltó okok, jelenségek, a károsító hatások nem állnak meg a határoknál, így a katasztrófák elleni védekezéssel foglalkoznak a szomszédos országok, az Európai Unió, a nagy nemzetközi szervezetek, mint az ENSZ, a NATO. Az *uniós elvárások* alapján a kockázati területek három nagy csoportot alkotva kerültek számbavételre. Megnevezték először a *természeti eredetű kockázatokat*, bennük a szélsőséges időjárást, az áradást, a földtani kockázatokat, a járványokat, az űridőjárást, - a *súlyos balesetek kategóriáját*, melyeket a

<sup>7</sup> 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról (továbbiakban: MNBS)1., 124. pont m) n) o) p) bek.

<sup>8</sup> 2011. évi CXXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

veszélyes anyagok, közlekedési balesetek, vagy nukleáris baleset okozhatnak, - illetve harmadik nagy csoportként vették számításba a szándékos *eseményeket*, melyeket a terrorizmus, a kibertámadás, a biztonságpolitikai válság és az energetikai válság okozhat bizonyos körülmények között.

A *védelmi és biztonsági igazgatás* keretében azokat az említett dolgokat, melyek káros következményeinek felszámolásában a katasztrófavédelem részt vesz nevezhetjük kiemelt biztonsági kockázatoknak, kihívásoknak, békeidejű válságoknak, természeti eredetű kockázati eseményeknek, súlyos baleseteknek, szándékos eseményeknek, katasztrófáknak, ezek minősített helyzete esetén veszélyhelyzetnek, ám a káresetekhez vonuló beavatkozó erők műveleti szempontból a kárhelyszíneken tűzoltást, műszaki mentést, vagy lakosságvédelmi feladatokat végeznek. Úgy gondolom, amennyiben elfogadjuk, hogy a katasztrófavédelem a védelmi és biztonsági igazgatás része, akkor a jövőben egy *egységesebb szakmai terminológiát* kellene használni a veszélyeztető tényezők fogalmi lefedésére.

*Szükséges megvizsgálni, hogy melyek azok a katasztrófa típusok, amelyek bekövetkezése az Alaptörvény szerint veszélyhelyzet kihirdetését teszi lehetővé a Kormány számára az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépése után is.*

A katasztrófavédelmi rendszer értelmezéséhez rendszerszemléletet, átfogó megközelítést kell alkalmazni. A Katasztrófavédelmi törvény három kategóriába csoportosítva tartalmazza azokat az eseményeket, amelyek kiválthatják a veszélyhelyzeteket<sup>9</sup>.

Ezeket elemezve látható, hogy ez egy logikai csoportosítás, amelyben első helyen szerepelnek az elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, másodikon az ipari szerencsétlenségek, civilizációs eredetű veszélyek, harmadikon pedig az egyéb eredetű veszélyek. A csoportokon belül pedig részletes minősítő sajátosságokkal szerepelnek a veszélyeztető tényezők, melyek a három csoporton belül úgy vannak felsorolva, amilyen valószínűséggel leginkább bekövetkezhetnek.

*Elemi csapások, természeti eredetű veszélyek* lehetnek az árvíz, a belvíz a hóesés vagy hófúvás, más szélsőséges időjárások, illetve a földtani veszélyforrások. A felsorolásban az *árvizekre* vonatkozó súlyos helyzetet jelentő minősítések a meghatározók. A *belvízvédkezés* során fontos az a kritérium, hogy az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek, azaz az önkormányzatok vagy a vízügyi igazgatási szervek, társulások lehetőségeit. A téli rendkívüli időjárási helyzet esetében kihirdethető veszélyhelyzet minősítési esete a „több” napon át tartó (azaz már kettő naptól számítható), de megmaradó, kiterjedt *hóesés* vagy *hófúvás*. A hóiharok okozta gondokon túl új felvetés a „*más szélsőséges időjárás*” következtében az emberek életét, anyagi javait, alapvető ellátását veszélyeztető helyzet<sup>10</sup>. Ez lehet elhúzódó aszály, lakossági hőségriadó, szélvihar, tornádó, esőzés stb. Szintén a hazai katasztrófavédelmi tapasztalatokat figyelembe véve számolunk a *földtani veszélyforrásokkal*, mint reális veszélyeztető tényezőkkel, így a földrengéssel, földcsuszamlással, beszakadással, talajsüllyedéssel, partfalomlással.

*Ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek* különösen a *veszélyes anyagokkal és hulladékokkal* történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag, a *nem*

<sup>9</sup> Kat. 44. §

*tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés amelyek a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolják.*

Ez a csoportosítás lefedi a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseteket és a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek okozta szerencsétlenségeket és veszélyeket amelyek az emberi életet, egészséget, a környezetet tömeges mértékben és súlyosan fenyegetik, így logikusan összevonja a veszélyes anyag és veszélyes hulladék által keletkeztethető ártó hatásokat. A nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja ezáltal a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő, inkább a károsító tényezők hatására irányuló minősítés, tehát a bekövetkező káros hatás, a „káros végeredmény” felől közelíti meg a lehetséges problémát.

Az ipari szerencsétlenségek, civilizációs veszélyek kibontása még tartalmazza a közlekedési útvonalak, csomópontok tekintetében a veszélyes anyag szállításából, valamint a jelentős forgalomból adódó veszélyeztetéseket, illetve a Katasztrófavédelmi törvény IV. fejezete alá nem tartozó, katonai célból üzemeltetett veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemeket, létesítményeket, mint a kialakuló veszélyhelyzetek lehetőségét.

Veszélyhelyzet kihirdetését indokolhatják az *egyéb eredetű veszélyek*, a tömeges megbetegedést okozó *humán járvány* vagy *járványveszély*, az *állatjárvány*, a *felszíni és felszín alatti vizek* haváriaszerű szennyezése, a riasztási küszöbértéket meghaladó *légszennyezettség*, a lakosság alapvető ellátását akadályozó *kritikus infrastruktúrák* meghibásodása.

Az alcím szerint a tömeges megbetegedést okozó humán járvány, járványveszély nevesítése logikusan a végeredményt preferálja, nem a korábban megfogalmazott, különböző helyekről ürített kórokozókval foglalkozik, és nem szűkíti le a problémát a súlyos, több embernél halálos megbetegedést előidéző helyzetekre. A tömeges megbetegedés az egészségügyről szóló törvény előírásai szerint még kezelhető, a védelmi igazgatás alapján az annál súlyosabbnak minősített humán és állatjárványok kezelésének államigazgatási és gyógyászati feladatait, rendszabályait kell meghatározni a veszélyhelyzet kihirdetésével, ahogy történt ez a koronavírus által okozott járványveszély esetén is.

A bármely okból létrejövő külön jogszabályban meghatározott riasztási értéket meghaladó *légszennyezettség* megnevezés a magasabb levegőtisztasági követelményekhez viszonyítja a veszélyhelyzet kihirdethetőségét, mely az átlagemberek számára a súlyos szmogriadót jelenti.

Szerepel a veszélyhelyzetek kihirdetését előidéző okként a *kritikus infrastruktúrák* olyan mértékű működési zavara, amikor is a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően korlátozott. A kritérium egyformán teret ad az időbeli és a területi kiterjedésnek, korlátozás, szűkítés a megítélésnél nincs.

Megítélésem alapján a felsorolt lehetséges katasztrófa típusok, *amelyek bekövetkezése a Kormány számára szükségessé teheti veszélyhelyzet kihirdetését az Alaptörvény kilencedik módosításának hatályba lépése után is jól lefedik hazánk változó biztonsági környezetéből, a globális klímaváltozásból, a hagyományos és modern technológiákból, a világot sújtó járványokból adódó kihívások tartalmát.*



## **A katasztrófák kezelése**

A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében „veszélyhelyzetet hirdet ki” és a Katasztrófavédelmi törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. Azaz a Kormány irányításával a védekezés eredményessége érdekében működésbe lép a védelmi igazgatás rendszere, megkezdik munkájukat az illetékes megyei és a helyi védelmi bizottságok bevonva a védekezésbe a szükséges további szerveket és szervezeteket. Fontos szerep jut a védekezés irányításában a települések polgármestereinek is.

A katasztrófavédelem nemzeti rendszere a magyar közigazgatásra, a hazai védelmi igazgatásra épül. *Mindez azt is jelenti, hogy az állam működése és védelmi alapfunkciója csak abban az esetben lehet hatékony, ha a szabályozásban és a védelmi rendszer működésének mindennapi gyakorlatában is képes választ adni a fenti kihívásokra és lépést tartani a változással.*<sup>10</sup> Alkotmányos értelemben az állam feladata az alapjogok biztosítása, hisz Alaptörvényünk szerint minden embernek veleszületett joga van az élethez, az egészséges környezethez, és mi más veszélyeztetné ezeket legjobban napjaink békés környezetében, mint az előforduló katasztrófák, mint pl. a koronavírus okozta járvány is. A katasztrófák elleni védekezés alap feladatai a megelőzés, beavatkozás, helyreállítás kiegészül a tájékoztatás, értesítés, riasztás, felkészítés teendőivel, a fenyegető tényezők azonosításával, a kockázatok elemzésével, értékelésével, az információk szolgáltatásával, a hatósági döntések kialakításával, a védekezés egységességét és hatóságát biztosító tervrendszerek elkészítésével, a szükséges arányosság biztosításával a veszélyeztetés és az intézkedések között. E feladatok megszervezése államigazgatási feladat, jellemzője a minden veszélyhelyzetre kiterjedő megközelítés, az átfogó felkészülés, az állami, önkormányzati szervek és a lakosság védelmi felkészítése. *Mindezek alapján a katasztrófavédelmi feladatok megszervezésénél, végrehajtásánál is célszerű törekedni a komplex összkormányzati szemlélet erősítésére, az állami képességek összehangolt felkészítésére, a fokozatosság, szükségesség, arányosság elvének érvényesítésére.*

Veszélyhelyzetben korlátozható a lakosság szabad mozgása, az ország egyes területeire történő belépés, áthaladás és tartózkodás, valamint a közlekedési és szállítási kapacitások biztosítása érdekében a repülőterek, raktárak, állomások igénybevétele. Elrendelhető a lakosság kimenekítése vagy kitelepítése, a nemzetgazdasági vagy más érdekből történő kiürítés, az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása, a mentésre alkalmas járművek, eszközök igénybevétele, kártalanítás mellett ingatlan igénybevétele, bontása, valamint az érintett gazdálkodó szervezet a Magyar Állam felügyelete alá vonható. A polgármester és jegyző részére államigazgatási feladat jelölhető meg, a közigazgatási hatósági eljárástól való eltérésre van lehetőség, indokolt esetben részleges vagy teljes forgalomkorlátozás vezethető be. A veszélyhelyzet időszakában kiemelten fontos a veszélyhelyzeti kommunikáció.

Veszélyhelyzetben sajátos irányítási szabályok lépnek életbe, ezek alapján miniszteri biztos nevezhető ki, a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy átveszi a polgármestertől. de ahogy a járványügyi veszélyhelyzet alkalmával történt – ez nem minden

<sup>10</sup> Dr. Kádár Pál PhD dandártábornok: Ajánlás 8. o in: Szkülla és Kharúbdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól Szerkesztő: Farkas Ádám Kelemen Roland

esetben kerül elrendelésre, ez alapján az irányítás kötelezettségének átadása a jövőben *felülvizsgálatot érdemel.*

A megyei (fővárosi) közgyűlés és a települési önkormányzat képviselő testületének feladat- és hatáskörét a megyei közgyűlés elnöke (főpolgármester) és a polgármester gyakorolja, valamint az önkéntes mentőszervezetek bevonásáról a BM OKF főigazgatója dönt.

*A katasztrófa károsító hatása által érintett területen is a következmények elhárítása érdekében kihirdethető a veszélyhelyzet, de ebben az esetben a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok nem érvényesülnek.*

A Veszélyhelyzetben a Kormány rendkívüli intézkedéseit, a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályokat, a Kormány rendeletével bevezethető rendkívüli szabályokat, Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedéseket jelenleg a Kat. tartalmazza. *Felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény kilencedik módosításából levezethető biztonsági és védelmi feladatok megoldására, a normál jogrendi válságkezelésre és a különleges jogrendi szabályozásra, - benne foglalva a katasztrófavédelmi feladatokat - létre hozható-e egy egységes feladatrendszer az összehangolt védekezési tevékenységek irányítására tekintettel ezen feladatok ágazatközi jellegére is. Amennyiben igen, az aszimmetrikus veszélyek elhárítása érdekében a jelenleg lefektetett veszélyhelyzeti kormányzati intézkedések körét célszerű csökkenteni, illetve a Kormány számára szélesebb körű rendeletalkotási felhatalmazási jogkört biztosítani a konkrét események konkrét kezelésére. Ezt indokolhatják a veszélyhelyzet - amit a COVID kapcsán hirdettek ki - kezelésére kiadott Kormányrendeletek pozitív tapasztalatai is.*

Jelenleg számos jogi normában találkozhatunk a *válság, katasztrófa és krízis* fogalmakkal. Ebből a válságot és a krízist sokszor azonos értelműként kezeljük. A *válsághelyzet* kifejezést a normák eltérő értelemmel is tartalmazzák. Példaként hozható, hogy jelenleg válsághelyzet lehet a tömeges bevándorlás okán, villamosenergia ellátás kapcsán, egészségügyi okból, földgáz-ellátási zavarra visszavezethetően, de származhat foglalkoztatási gondból, pénzügyi adósságrendezés miatt, illetve különleges külügyi értelmezésben. A krízist jogi normáink katasztrófához közeli és különleges jogrendi értelmezésben nem tartalmazzák.

Amennyiben a katasztrófa ismert fogalma mellett ugyanígy vizsgáljuk nemzetközi és hazai vonatkozásban a *krízis* fogalmát, akkor megállapíthatjuk, hogy például egy komoly nehézség, illetve veszély időszakaként nevesítik vagy írják le azt, mint egy olyan eseményt, ahol határozottan fennáll a lehetősége egy rendkívüli módon nem kívánt helyzet, mint eredmény bekövetkezésének. A nemzetközi szinten számos országban külön foglalkoznak a kríziskezeléssel, elhatárolják a katasztrófa és a krízis fogalmát egymástól. A nagyobb, összetettebb krízisek bekövetkezését a nemzetközi nyelvezet Nassim Nicholas Taleb „Fekete hattyú” című könyve alapján hasonlóan „fekete hattyú” eseménynek nevezi.

Krízis a katasztrófavédelemmel kapcsolatos klasszikus szakterületek mellett szinte bármely más területen is bekövetkezhetsz, így a bankszektor, a hulladékszállítás, az energiaellátás, de a kiberbiztonság, de az egészségügy is kerülhet krízishelyzetbe. Ezekben az esetekben szükségessé válik a védekezésben részt vevő szervezetek *kormányzati szintű koordinációja*, illetve az irányító személynek, szervezetnek és felelőségüknek az egyértelmű meghatározása. Megoldást jelenthet krízisek esetén egy előre megszervezett, szakmailag

kompetens szakértőkből álló hálózat működtetése. Ez a hálózat egy olyan csoport létrehozását jelenti, ahol a létszámot és összetételt az egyes ágazatok feladatainak jellege és bonyolultsága, a működést pedig a szakmai kompetenciák, a megbízhatóság, az egyes tudományterületek mélyreható ismerete alapozza meg. Krízis bekövetkezése esetén a kijelölt szakértők azonnal összeülnek. Ezután folyamatosan a magas szintű tudományos ismereteik alapján végzik a döntés-előkészítést és a végrehajtás ellenőrzését a *kormányzat számára* a veszély elmúltáig. Lényegében ezt a célt szolgálta az Operatív Törzs és az akciócsoportok megalakítása a COVID kapcsán. Egy ilyen helyzetben nem érintik a már meglévő, azonosított katasztrófák elleni védekezési rendszert, az napi szinten is megoldja feladatait. A hálózat részére szükséges egy szervezeti keretet, *olyan központi szervet*, vezetést létrehozni, amely a csoport működését hatékonyan összefogja, költségvetésileg, logisztikailag támogatja, a tevékenységét rendszerezetté és rendkívüli esemény bekövetkezésekor gyorsan alkalmazhatóvá teszi<sup>11</sup>.

A krízisek és fekete hattyú események mellett gondolnunk kell az úgynevezett rendkívüli hatást kiváltó alacsony valószínűséggel bekövetkező események bekövetkezhetőségére is (HILP események)<sup>12</sup>, mint nemzetközi téren volt a fukusimai atomerőmű baleset, vagy hazai viszonylatban a 2010. évi vörösiszap katasztrófa.

*A katasztrófák elleni védekezést országos szinten* normál időszakban, illetve a katasztrófák miatt elrendelt rendkívüli jogrend, a veszélyhelyzet idején is a Kormány irányítja. A kormányzati koordinációs szerv a *Kormányzati Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB)*, a belügyminiszter elnökletével, a tárcákat képviselő állami vezetőkkel egy igen erős kormányzati bizottságot képez, képes megvalósítani munkája által a katasztrófák elleni védekezésben az összkormányzati érdeket. *Érdemes megvizsgálni*, hogy ez a bizottság milyen összetételben, milyen feladatokkal és jogosítványokkal tudná segíteni a kormány munkáját összehangolt védelmi tevékenység vagy válságkezeléssel, a krízis kezeléssel összefüggő feladatok megoldása során, azaz a *védelmi és biztonsági feladatok ellátásában*.

Ma a KKB alapvető rendeltetése a Kormány döntéseinek előkészítése. A KKB összehangolja a központi államigazgatási szervek védekezését, a területi szervezetek feladatait, az eszköz átcsoportosítások ágazati feladatait, a helyreállítás, kárfelmérés feladatait. Javaslatot tesz a védekezési és helyreállítási költségekre. Kezdeményezi a Kormánytól a veszélyhelyzet kihirdetését. *A katasztrófák, krízisek, válságok* okozta helyzetek kezelését napjainkban kormányzati szervként a Kat. alapján eredményesen végzi a KKB, annak operatív munkaszerve a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központja és tudományos munkaszerve a Tudományos Tanács.

Meg lehetne vizsgálni, hogy a COVID járvány okán kihirdetett veszélyhelyzet megoldási tapasztalatai és az Alaptörvény kilencedik módosítása alapján az *összehangolt védelmi tevékenységgel és a válságkezeléssel kapcsolatos feladatok* végrehajtásának irányítására, koordinálására - amennyiben a jogalkotó úgy szabályozná, - az összkormányzati érdekek közvetlenebb megvalósítása érdekében továbbra is a *Belügyminisztérium*, esetleg *más tárca*

<sup>11</sup> Hábermayer Tamás - Muhoray Árpád: A krízisek hatása a veszélyhelyzeti tervezésre. Bolyai Szemle 2018/2 64-79. o.

<sup>12</sup> High-Impact, Low-Probability Events (HILP)

bázisán, vagy a *Miniszterelnöki Kormányirodán* létrehozható lenne-e egy olyan *Központi Szerv*, egy olyan *Operatív Törzs*, mely ezeket a feladatokat nagy hatékonysággal képes tervezni, irányítani és koordinálni. A tárcák között a Központi Szerv befogadására megfontolható lehet a *Miniszterelnökség* is, hisz ide vannak bekötve a kormányhivatalok, melyek vezetője egyben a megyei védelmi bizottság elnöke. Nyilván ehhez indokolt lenne olyan *küszöbértékek* megállapítása a katasztrófák súlyosságában, amikor azt állami jelentősége miatt már válságnak, elfogadás esetén krízisnek lehetne nevezni, vagy a veszélyhelyzet kihirdetését indokoltá tevő eseménynek minősíteni.

### ***A katasztrófavédelem erői, eszközei***

A katasztrófák eredményes elhárításához a modern társadalomban szükséges a jogszabályi megalapozottság, a védekező erők és eszközök megléte, ami a kiképzett, felkészült személyi állományt, annak modern eszközparkját, a logisztikai feltételrendszert, a közreműködő szervezeteket és a felkészített lakosságot jelenti. A katasztrófák elleni védekezésben meghatározó a hivatásos katasztrófavédelmi szervek szerepe, melyek létszáma a hivatásos állami tűzoltóságok tűzoltóival együtt közel 13 ezer fő. Közülük a tűzoltóságok állományában közel 2000 tűzoltó lát el naponta váltással készenléti szolgálatot és vonul riasztás esetén a kárhelyszínekre 2 perces laktanya elhagyási készenléttel, mint elsődleges beavatkozók.

Kiterjedtebb, elhúzódó lefolyású katasztrófák elhárítása esetén jöhetnek számításba a települések veszélyeztetettsége és lakosság száma alapján létrehozott köteles polgári védelmi szervezetek, melyek összesített létszáma több mint 150.000 fő. A települések, járások, megyék önerős védekezését segítik a bennük létrehozott önkéntes mentőszervezetek mintegy 20.200 fővel. Ez a hivatásos, köteles és önkéntes jelentős létszám lehetővé teszi a szükséges erők, eszközök kirendelését, illetve további erők átcsoportosítását a katasztrófa káros hatásaival nem érintett területekről, akár más megyékből, mindezzel biztosítani lehet a beavatkozó erők célszerű sokszorozását. Az elsődleges beavatkozók, a hivatásos tűzoltó egységek, a regionális műszaki mentőbázisok, a katasztrófavédelmi mobil laboratóriumok, a katasztrófavédelmi műveleti szolgálatok modern eszközparkjuk és felszereléseik használatával, az egységes műveleti tervek és eljárásrendek alkalmazásával hatékonyan kezdi meg a katasztrófák elhárítását, majd a polgári védelmi szervezetek mozgósításával a nemzetgazdaságból szerződés-kötésekkel lebiztosított szükséges technikai és szállító eszközök, munkagépek igénybevételével az elhúzódó, kiterjedt helyszínű katasztrófák is eredményesen kezelhetők. Súlyosabb esetekben az országos katasztrófavédelmi főigazgató intézkedési és jelentési kötelezettsége mellett megállapíthatja a „*katasztrófaveszélyt*”<sup>13</sup>.

*Milyen követelményeknek feleljen meg tehát napjainkban a koronavírus elleni küzdelemre is tekintettel a védelmi és biztonsági feladatok megoldásában is markáns szerepet játszó katasztrófák elleni védekezés szervezése és gyakorlata?* Iránymutatást ad ehhez az újonnan megjelent Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája<sup>14</sup>, mely úgy rendelkezik, hogy „Különös figyelmet kell fordítani a katasztrófakockázat átfogó csökkentésére.

<sup>13</sup> Kat. 3. § 9. *Katasztrófaveszély*: olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.

<sup>14</sup> MNBS 174. pont

Magyarországnak rendelkeznie kell olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési és katasztrófakockázat-csökkentési rendszert alkotnak, és természeti vagy ipari katasztrófák, valamint egészségügyi válsághelyzetek és tömeges sérülésekkel és rombolással járó támadás esetén hatékonyan reagálnak a lakosság életének, egészségének, anyagi javainak védelme és a károk minimalizálása érdekében”. A katasztrófák határokon való áttérjedését figyelembe véve fokozni kell a szomszédos országokkal folytatott katasztrófavédelmi együttműködést, a kölcsönös segítségnyújtást.

### ***A katasztrófavédelem részvétele a nemzeti ellenálló képesség rendszerében***

A Nemzeti Biztonsági Stratégia markánsan fogalmaz, hogy a katasztrófák elleni védekezés járuljon hozzá a nemzeti *ellenálló képesség* növekedéséhez.

A nemzeti ellenálló képesség egy országban a lakosság, a gazdaság és az állam védelmi képessége az őt fenyegető külső és belső tényezők ellen. A több dimenziót magában foglaló komplex fenyegetésre adott válasz ki kell, hogy terjedjen az összes fenyegetett szférára, így a katonai képességeken túl számba kell venni a civil oldal által nyújtott lehetőségeket is. Erre vonatkozóan látott napvilágot az egyes társadalmak különböző fenyegetésekkel szembeni ellenálló képességének a növelésére irányuló koncepció, amely „resilience” néven vált ismertté a szakirodalomban<sup>15</sup>.

A nemzeti ellenálló képességnek biztosítania kell többek között a közrendet, a közbiztonságot, a természeti és ipari katasztrófák előrejelzését, elhárítását, a helyreállítást, újjáépítést, mindezekben a feladatokon keresztül a katasztrófavédelem aktív szereplője kell, hogy legyen a nemzeti ellenálló képesség biztosításának, fejlesztésének.

Mindezekkel összefüggésben egyrészt a katasztrófavédelem aktív részese együttműködve az állami egészségügyi szervekkel, az Országos Mentőszolgálattal, a rendvédelmi szervekkel a tömeges mértékű személyi sérüléssel fenyegető események kezelésének, ami azt jelenti, hogy a NATO elvárásainak megfelelően *1000 sérült személy egyidejű mentésére*, ellátásra szolgáló képességeket kell az említett szerveknek kialakítani, megbízhatóan működtetni.

Másrészt a katasztrófavédelmi szerveknek szakmai tevékenységükkel közre kell működni az alapvető életfeltételek fenntartását szolgáló rendszerek kialakításában, ebben továbbra is törekednie kell a lakosság védelme érdekében a nem állami szereplők bevonására, az önerős védekezés, az önkéntesség szervezésére.

### ***A polgári védelem feladatai***

A hatékony katasztrófavédelem feltételezi a magas szintű *polgári védelmi tevékenységet* is. Jelen helyzetben fennáll a jogalkotó által 2011-ben elfogadott filozófia, amikor is a békeidejű, a katasztrófavédelemmel kapcsolatos polgári védelmi feladatokat a Kat.-ban, míg a fegyveres összeütközés miatt ellátandókat a Hvt.-ben határozta meg a jogalkotó, miközben szervezetileg a polgári védelem hivatásos szervezete a katasztrófavédelmi szervezet része országos, területi és helyi szinten egyaránt. Megítélésem szerint az Alaptörvény kilencedik

<sup>15</sup> Keszely László: Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újrátolva. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. SZÁM 29-62. o. 55. o.

módosítása alapján a korszerűsítés jegyében kitűzhető védelmi és biztonsági kötelezettségeknek szerves részét képezheti az állampolgárok számára az Alaptörvényben is meghatározott *polgári védelmi kötelezettség*, ezért megfontolandó, hogy a továbbiakban e kötelezettség ellátásához kapcsolódó katasztrófavédelemmel összefüggő polgári védelmi és a háborús oltalmazási feladatokat *egy közös jogszabály, lehetőleg törvény tartalmazza* a polgári védelem szervezeti kérdéseivel, a gazdasági és anyagi szolgáltatási szabályokkal együtt.

Az Alaptörvény kilencedik módosítását követően kialakítandó védelmi és biztonságsvavatolással összefüggő feladatok záloga, hogy az állampolgárok maradéktalanul tegyenek eleget kötelezettségeiknek. Az Alaptörvény ezek sorában meghatározza a fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálatot, a honvédelmi munkakötelezettséget, polgári védelmi, gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettséget. A polgári védelmi kötelezettség honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében írható elő<sup>16</sup>.

A polgári védelem története folyamán volt a Honvédelmi Minisztérium és a Belügyminisztérium (BM) irányítása alatt, jelenleg a Katasztrófavédelem szervezetében, a BM irányítása alatt oldja meg feladatait, melyek továbbra is legyenek békében és rendkívüli jogrend idején:

- az emberek életének, egészségének és anyagi javainak megóvása
- az emberei létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme,
- humanitárius feladatok ellátása.

A polgári védelmi feladatok ellátásában normál időszakban és minősített jogrendben is kiemelt szerepe van a megalakított *polgári védelmi szervezeteknek*. A szakmai szempontból a településeken megalakított különböző típusú polgári védelmi szakalegységek munkájának irányítására megfontolandó a megyék és járások szintjén létrehozni a kormányhivatalok, vagy önkormányzatok vezető beosztású munkatársaiból a korábban már működtetett *szakszolgálat parancsnokságokat*. Ez elősegítené a szakmaiság előtérbe helyezését, egyben az önerős védekezés fokozását, a polgármester, mint békében és majd rendkívüli jogrend idején egyaránt a település védekezését irányító vezető munkájának hatékonyabb támogatását.

A Kat. előírja a Kormány feladatai között, hogy a honvédelemért felelős miniszter véleményének kikérése után a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter javaslatára meghatározza a polgári védelmi szervezetek létszámát.<sup>17</sup> Ma azonban a köteles polgári védelmi szervezetek létszámának megállapítása a települések katasztrófavédelmi veszélyeztetettsége alapján a település lakosságához rendelve történik, a szakalegységek típusai szakmailag a békeidejű katasztrófák elleni eredményes védekezést szolgálják.

Lényegesnek tartom, hogy a béke időszak normál katasztrófavédelem keretében megoldandó polgári védelmi feladatok ellátására, valamint az Alaptörvény kilencedik módosítása alapján meghatározott különleges jogrendek esetére megtörténjen ennek a létszámnak a lakosság %-os arányában történő meghatározása. Megfontolandó lenne a

<sup>16</sup> Magyarország Alaptörvénye XXXI. cikk (5).

<sup>17</sup> Kat. 5. § i) pont

béke idejű katasztrófák esetére a lakosság 0,7 %-a, veszélyhelyzetre és szükséghelyzetre 1.5%-a, míg a hadiállapotra 3,5%-a igénybe vehető irányadó számvetésként, amely arányok a hivatásos katasztrófavédelmi és honvédségi szakmai szervek modellezése alapján változhatnak.

A százalékos létszámmegállapítás *biztosítaná* a továbbiakban a fegyveres összeütközés, azaz a hadiállapot időszakára speciálisan elkészítendő *háborús állománytáblázatú megalakítási terveket*, a lakosság háborús oltalmazását megvalósító szakalegységek tervezésével (óvóhelyi, RBV, elsötétítő, riasztó-tájékoztató, stb.). Mindez a jelenlegi létszámközpontú polgári védelmi erőforrásgazdálkodást elmozdítaná a képességcélok felé.

Az ország lakosságához mért százalékos arányú létszám ismerete biztosítaná a normál és különleges jogrendi esetekre a felkészítés, kiképzés, az alkalmazási készenlétbe helyezés és a polgári védelmi szolgálat ellátás *logisztikai biztosításának* reális számvetését is.

### ***A katasztrófavédelem logisztikai szükségletei***

A katasztrófavédelem munkája normál időszakban ellátható az országos, a területi és helyi szintű szervezeti egységei rendszeresített technikai eszközeinek igénybevételével, logisztikai raktárbázisai, raktári készletei felhasználásával, beruházási, költségvetési, pénzfelhasználási, rendszeresítési, ellátási, üzemeltetési, javítási, technikai kiszolgálási, karbantartási anyag- és eszközellátási rendjének segítségével. A tűzoltóságok jelentős állománytábla szerinti modern eszközparkkal rendelkeznek, állandó korszerűsítésük a kor követelményeinek megfelelően történik, ebben jelentős előrelépés volt a hazai tűzoltó járműgyártás megvalósítása.

A katasztrófavédelem alárendeltségében működő 106 állami tűzoltóság mellett az állam támogatja az önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságokat is modern tűzoltó gépjárművek, védőfelszerelések, málfelszerelések, kisméretű eszközök ellátásával pályázati úton, ami legutóbb a 2016-ban meghirdetett EU Környezeti és Energiahatékonysági Program keretében, illetve annak EU Polgári Védelmi Komplex Modulok Projektje útján valósult meg eredményesen, melyben modern technikai eszközökkel bővült a polgári védelmi speciális mentőcsapatok állománya is.

A minél magasabb fokú biztonság érdekében szükséges a tűzoltás taktikai, műszaki mentési eljárásrend folyamatos fejlesztése is a valós fenyegetettségnek való megfelelés érdekében. Példaként hozható ennek jegyében az az előrelépés, hogy 8 jelentős erdőszűléssel rendelkező megyénkben a „földi erdőtüzoltó járművekkel” modul 2021-ben történő megvalósítására 60 fős erdőtüzoltó csoportok alakultak. Az erdőtüzoltók oltási hatékonyság növelése mellett fontos a tűzoltóságok felkészítése a modern kor technológiai baleseteire, e kor vívmányait képviselő elektromos és hibrid meghajtású autók lítiumos akkumulátor tüzeinek oltására is.

A Katasztrófavédelem logisztikai szervezésében többfajta *riasztási rendszert* kell üzemeltetni, fejleszteni az előrejelzés, a detektálás, a tájékoztatás, riasztás érdekében, ezek:

- a légi riasztás rendszere, mely a katasztrófariadó jelzésére is alkalmas,
- az alsó és felső küszöbértékű veszélyes vegyi ipari üzemek körzetében, országos kiterjedésű, magas rendelkezésre állású, redundánsan működő adatátviteli hálózatra épülő meteorológiai és vegyi monitoring, valamint lakossági riasztó, azaz Monitoring

és Lakossági Riasztó – MoLaRi rendszer (627 lakossági riasztó-tájékoztató és 410 monitoring végpont),

- a nukleárisbaleset elhárítási lakossági riasztó tájékoztatási rendszer 230 állomása Paks 30 km-es körzetében,

- az Automata Mérő és Adatgyűjtő Rendszer – (röviden AMAR) is, melynek feladata az egész országra kiterjedően a folyamatos adatszolgáltatás a radioaktív sugárzás értékeiről.

Már a katasztrófák megelőzésének érdekében, de kihirdetett rendkívüli jogrend időszakában, tehát a védelmi és biztonsági feladatok végrehajtása érdekében feltétlenül szükség van a *gazdasági és anyagi szolgáltatás* igénybevételére, a nemzeti tartalékgazdálkodás rendszerének, lehetőségeinek felhasználására. Ezzel kapcsolatban indokolt a védelmi és biztonsági feladatokba bevonható valamennyi szerv, így a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, benne a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a megalakítandó polgári védelmi szervezetek tevékenységét biztosító *gazdasági és anyagi szolgáltatási szabályokat újra gondolni*.

A BM OKF Szervezeti és Működési Szabályzata alapján részt vesz a gazdaságmozgósítás feladataiban. E tevékenységében alapoz a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról szóló Korm. rendelet<sup>18</sup> előírásaira, amelyek napjainkban 18 éves hatálya miatt a megújítása szükséges.

Javasolt, hogy az új szabályzás célszerűen térjen ki a gazdaságmozgósítás alapfeladatára, a gazdaságfelkészítési tervezésre, a szolgáltatók kijelölésére, a gazdaságmozgósítási feladatok meghatározására, a stratégiai érdekű kapacitások számba vételére, a gazdaságfelkészítési szerződésekre, gazdaságmozgósítási előszerződésekre és szerződésekre, a védelmi célú tartalékok képzésére. Mindezek biztosítsák a *hazai magyar gazdaság* erősítését, ne legyen a katasztrófavédelem kiszolgáltatva a külföldi piacnak, a stratégiai termékek a magyar gazdálkodó szerveknél legyenek lekötve, az állam szavatolja ezek hazai beszerezhetőségét.

A tartalékgazdálkodás megújításához megfontolandó a Kormányzat részéről a korábbi, megszüntetett TIG Tartalékgazdálkodási Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság helyett egy új *Nemzeti Tartalékgazdálkodási Bázis*, vagy *Intézet* alapítása. A megalapozott *tartalékgazdálkodás* az egyik legfontosabb feltétele a *különleges jogrendek védelmi és biztonsági feladatainak*, ezért szükséges erre állami tartalékot képezni az ipari alapanyagoktól, a haditechnikai, közlekedési, informatikai eszközöktől kezdve a mezőgazdasági, élelmiszeripari, egészségügyi és gyógyszeripari termékeken, energetikai eszközökön, készleteken, árvízvédelmi felszereléseken át a katasztrófavédelmi felszerelésekig. Ezeket a katasztrófavédelmi felszereléseket alaptípusú tűzoltó gépjárművekből, oltóanyagokból, katasztrófavédelmi mobil laboratóriumokból, informatikai eszközökből, polgári védelmi felszerelésekből, egyen- és munka ruházati cikkekből, védőeszközökből lenne célszerű összeállítani.

### ***A felkészítés, a képzés szerepe***

A katasztrófavédelem rendszerében továbbra is kiemelt feladat a lakosság veszélyhelyzetre történő felkészítése, valamint azok bekövetkezésekor a hiteles, megfelelő minőségű

<sup>18</sup> 131/2003. (VIII. 22.) Korm. rendelet a nemzetgazdaság védelmi felkészítése és mozgósítása feladatai végrehajtásának szabályozásáról



tájékoztatás. A felkészítés része a fenyegető veszélyek és a követendő magatartási szabályok megismertetése. A tájékoztatás és a felkészítés megszervezésével reális cél a kockázati tényezők lehetséges csökkentése. A felkészítés során a helyi lehetőségek figyelembevételével tudatosítani kell az állampolgárok katasztrófavédelemmel összefüggő kötelezettségeit és jogait. A veszélyhelyzeti tájékoztatásban a különböző tartalmú és módszertanú ismereteket szükséges hozzákapcsolni a célcsoportokhoz.

Fontos, hogy a közigazgatási vezetők, - a központi államigazgatási szerv vezetői által kijelölt személyek, a megyei és a helyi védelmi bizottságok elnökei, a főpolgármester, a polgármesterek, a jegyzők, a katasztrófavédelmi feladatok ellátásában és védelmi igazgatásban közreműködők, - a köznevelésben részt vevő pedagógusok, a tanuló ifjúság óvodás kortól a felsőoktatásban résztvevőkig és lehetőleg a lakosság túlnyomó többsége kellőképpen felkészült legyen egy adott katasztrófára a veszélyhelyzetekkel kapcsolatos ismeretek elsajátításával, ismerjék és tudják a követendő cselekvési és magatartás szabályokat.

A lakosság részeként külön szempontrendszer szerint fel kell készíteni a polgári védelmi szervezeteket, az oda szolgálatellátásra tervezett és beosztott állampolgárokat. Mindezen feladatokra ma is az érintetteket jogszabály<sup>19</sup> kötelezi, meghatározva a felkészítés ciklikusságát, tartalmát, felelőseit.

A lakosság megszólítását, tájékoztatását a katasztrófavédelemről, a bekövetkezett eseményekről offenzívan szükséges végezni, a hagyományos papír alapú eszközök és honlap mellett alkalmazni kell a modern elektronikus eszközök, a Face-book, az Instagram, a YouTube, a Twitter, a Tik-Tok és a Vészhelyzeti Értesítési Szolgálat (VÉSZ) lehetőségeit.

A felkészítés, képzés hatékonysága érdekében a polgári védelmi szervezetek vezető szerveinek, létrehozandó szakszolgálat parancsnokságainak és speciális alegységeinek békeidejű és háborús oltalmazásra történő elméleti és gyakorlati felkészítését a Magyar Honvédséggel közösen létesítendő és közös használatú kiképzési bázisokon lenne célszerű megvalósítani.

„Védelmi adottságaink” fejezetében Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája is írja, hogy az utóbbi években kevesebb figyelem és forrás jutott a honvédelem ügyére. Megfogalmazza azt is, hogy *a polgári védelem infrastruktúrája jelentősen elhasználódott*. A polgári védelem osztársadalmi feladat, infrastruktúrális fejlesztése nélkülözhetetlen. Ezek a Magyar Honvédséggel közös használatú bázisok erősíthetnék a polgári védelem infrastruktúráját is.

A közigazgatási vezetők, kiemelten a védelmi bizottságok titkárai, a polgármesterek, jegyzők védelmi igazgatási, honvédelmi, katasztrófavédelmi, polgári védelmi felkészítését a *Nemzeti Közszolgálati Egyetemen* tanfolyamszerű képzésben a Hadtudományi Kar és az RTK Katasztrófavédelmi Intézete szervezésében lenne célszerű megszervezni célirányosan kidolgozott oktatási tematika alapján.

<sup>19</sup> 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól 46-69. §

## ***A katasztrófavédelmi műveletek szervezése***

A központi, illetve helyszíni művelet-irányítást igénylő, összetett katasztrófavédelmi feladatok eredményes, hatékony végrehajtása, az azzal kapcsolatos adatok gyűjtése, elemzése-értékelése, a központi, területi és helyi szintű feladatok koordinálása, valamint a vezetői szintű döntések szakszerű előkészítése érdekében a központi, területi, illetve a helyi szintű műveletirányítás érdekében *ideiglenes elemként operatív szervek* működnek, melyek:

- a) KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ,
- b) MVB Veszélyhelyzet-kezelési Központ,
- c) BM OKF Operatív Törzs,
- d) Országos Helyszíni Irányító Törzs,
- e) Fővárosi, valamint megyei katasztrófavédelmi igazgatóság operatív törzs,
- f) Fővárosi/Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Helyszíni Operatív Törzs.

A kormányzati és megyei védekezés irányítási szervek a *védelmi igazgatás* országos és területi munkaszerveit képezik. A *kormány* a katasztrófavédelemmel kapcsolatos döntéseinek előkészítése, a felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolt megoldása érdekében működteti a KKB-t<sup>20</sup>. A KKB operatív munkaszerve a *Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ*, mely egy állandó feladatokat ellátó munkacsoporttal és a katasztrófa típusának megfelelő védekezési munkabizottságokkal rendelkezik. Feladata az operatív döntések előkészítése, javaslatétel a döntések végrehajtására, a védekező erők és közreműködők tevékenységének összehangolása, a kialakult helyzet, a bevezetett intézkedések elemzése, a KKB tájékoztatása a kialakult helyzetről, a megtett intézkedésekről, a bevont erőkről, eszközökről, a további javaslatokról. Az NVK munkahelye teljes alkalmazási készenletben a Belügyminisztérium, részleges alkalmazási módban pedig a BM OKF-en lehet<sup>21</sup>. Az NVK folyamatos működésének elrendelésekor a védekezési munkabizottság az NVK részeként működik<sup>22</sup>.

Az MVB szakmai támogatása, döntés-előkészítő tevékenysége, a lakosságvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében szintén működik egy operatív munkaszerv, ez az MVB Katasztrófavédelmi Munkacsoportja, amely a katasztrófaveszély és katasztrófák időszakában, veszélyhelyzet kihirdetése esetén, valamint a helyreállítás, újjáépítés időszakában az MVB szakmai támogatása, döntés-előkészítő tevékenysége, a lakosságvédelmi, katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében kerül létrehozásra. A munkacsoport ellátja a Megyei Veszélyhelyzet Kezelési Központ feladatait.

A *BM OKF Operatív Törzsét* a *központi művelet-irányítást igénylő események* eredményes kezelése, a vezetői szintű döntések szakszerű előkészítése érdekében ideiglenes műveletirányítási elemként hozzák létre. Működését részlegesen kezdi meg, mely az esemény függvényében egyszerre vagy lépcsőzetesen bővíthető. Koordinálja az alárendelt operatív törzsek működését, jelentésük rendjét, tartalmát, úgyszintén a bevont katasztrófavédelmi erők és az önkéntes mentőszervezetek tevékenységét.

<sup>20</sup> Kat. 7.§

<sup>21</sup> A BM OKF főigazgató 55/2013. számú Intézkedése a katasztrófavédelmi operatív munkaszervek létrehozásáról, működési feltételeinek biztosításáról, szervezeti felépítéséről, valamint feladatairól.

<sup>22</sup> 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról.

A lakosság alapvető életfeltételeit jelentősen veszélyeztető események kezelése során a *BM OKF Országos Helyszíni Irányító Törzse* irányítja a központi művelet-irányítást igénylő összetett, helyi, valamint területi katasztrófavédelmi feladatokat, műveleteket, végzi az operatív vezetői döntések előkészítését. Működési helye a kárhelyszín körzetében kijelölt vezetési pont.

A területi (megyei) művelet-irányítást igénylő események eredményes helyszíni kezelése, a döntések szakszerű előkészítése érdekében a kialakult helyzet függvényében ideiglenes műveletirányítási elemként a *fővárosi*, valamint a *megyei* katasztrófavédelmi igazgatóságok működtetik saját *operatív törzseiket*. A helyi művelet-irányítást igénylő eseményekhez ideiglenes műveletirányítási elemként *helyszíni operatív törzset* is kiküldhetnek.

A *katasztrófavédelmi műveletek tervezése generális* szakmai megközelítésben a *veszélyelhárítási tervrendszerre, taktikailag* a tűzoltóságok műveleti tervezési rendszerére alapul, a polgári védelmi speciális mentőcsapatok az INSARAG<sup>23</sup> irányelvekben lefektetett működési elvek alapján tevékenykednek. A műveletek végzése normatívan szabályozott, a mentést, kárfelszámolást jogszabályok és a BM OKF Tűzoltás-taktikai és Műszaki Mentési Szabályzata alapján kell végezni. Az azonosított kockázatoknak megfelelő a tűzoltóságok diszlokációja és a megalakított köteles polgári védelmi szervezetek településenkénti létszáma. A *veszélyelhárítási tervek*<sup>24</sup> készítésének célja, hogy a Kat. 44. §-ban felsorolt természeti, civilizációs és egyéb veszélyekre a kockázatok azonosítása, elemzése, értelmezése alapján egységes okmányrendszerbe foglalja a katasztrófavédelmi feladatokat, és intézkedések rendjét, végrehajtását, a személyi, anyagi feltételek és a technikai eszközök hozzárendelésével.

A fentiek alapján látható, hogy a katasztrófák következményeinek felszámolására, a katasztrófavédelmi műveletek irányítására operatív törzseket hoznak létre, munkájuk a veszélyhelyzeti tervekre alapul, melyek összhangban vannak a mentést irányító tűzoltásvezetők műveleti terveivel. *Megítélésem szerint ezekre a katasztrófavédelmi operatív törzsekre, a védelmi tervrendszerekre a védelmi igazgatás, a védelmi és biztonsági feladatok országos irányításának korszerűsítése esetén is szükség lesz.*

A biztonsági környezet megváltozása, a védelmi és biztonsági integrált *összkormányzati szempontú veszélyelhárítási megközelítés* miatt a továbbiakban a zömmel béke idejű katasztrófák elhárítására vonatkozó felkészítést *ki kell egészíteni* az Alaptörvény kilencedik módosítása alapján kihirdethető rendkívüli jogrendek időszakában, tehát a veszélyhelyzet, a szükségállapot és a hadiállapot, ezáltal a *fegyveres összeütközés időszakában végzendő katasztrófavédelmi, de szakmai tartalmát tekintve polgári védelmi feladatokkal is*. Elgondolkodtató példaként szolgálhat ennek fontosságára a jogelőd légoltalom esetében a felkészítés nagyságrendje, mikor is 1943-ig 598.000 fő civil állampolgárt kellett légoltalmi parancsnokképző tanfolyamokon felkészíteni.

<sup>23</sup> International Search and Rescue Advisor Group, Nemzetközi Kutató Mentő Tanácsadó Testület

<sup>24</sup> A Kormány 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelete a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXVIII. törvény végrehajtásáról, VI. fejezet, A veszélyelhárítási tervezés, 25. § (1)

A hatékonyabb védekezés érdekében számos tapasztalat igazolja az összkormányzati megközelítés szükségességét. A legnagyobb bekövetkezett katasztrófáknál, mint pl. a mostani COVID járvány miatt kihirdetett veszélyhelyzet kezelését, a 2010 évi vörösiszap katasztrófa következményei felszámolását, vagy több nagy több nagy árvízi védekezés eredményességét az segítette elő, hogy sikerült túllépni a hagyományos ágazati védekezéseken és amikor igazán nagy gondok jelentkeztek a baj órájában nem csak az egyes ágazatok, hanem a teljes államapparátus, a végrehajtó hatalom egésze, országos, területi, helyi és települési szintje működött közre a védekezésben, valósított meg egyben egy korábban soha nem látott társadalmi összefogást.

## **Összegzés**

A katasztrófavédelem megalakítása óta része a *védelmi igazgatás rendszerének*. A Honvédelmi törvény mellett a Katasztrófavédelmi törvények is döntő módon foglalkoztak a védelmi igazgatás kialakításával, korszerűsítésével, a katasztrófavédelmi és védelmi igazgatás kölcsönhatásaival. Az 1999-ben és 2011-ben az Országgyűlés által elfogadott katasztrófavédelmi törvények a védelmi igazgatás fejlesztésének 2 jelentős lépcsőfokát is hozták, melynek célja volt, hogy a katasztrófák elhárítása, a következmények felszámolása minél hatékonyabban valósuljon meg. Most várhatóan a *védelmi igazgatás fejlesztésének harmadik állomása* fog következni, ezáltal az Alaptörvény kilencedik módosítását követően hazánk védelmi és biztonsági rendszere válik korszerűbbé, hogy kellő választ adhassunk a megváltozott biztonsági környezet hibrid kihívásaira.

A 21 éve 2000. január 1-én megalakított katasztrófavédelem, a hatályba lépő szabályozás<sup>25</sup> az új, komplex kihívásokra stratégiai válaszokat adott, nemzeti koordinációt valósított meg a katasztrófák elleni védekezésben. Az első Kat. létrehozta *katasztrófavédelmi szempontból* a védelmi igazgatás új rendszerét, kormányzati szinten létrejött a katasztrófák elleni védekezés irányításának koordinációja érdekében a Kormányzati Koordinációs Bizottság, országos szinten megalakult egy új országos hatáskörű rendvédelmi szerv, az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. A Kat. alapvetése lett, hogy a katasztrófák elleni védekezés nemzeti ügy, az állam szerepét növelni kell, mert ezáltal fokozható a lakosság életének, egészségének, vagyonának biztonsága, az ország működőképességének folyamatos fenntartása. Feladatai időrendi ciklikusságban a megelőzés, a mentés és kárelhárítás, a helyreállítás-újjaépítés lettek.

Az új, a 2. Kat. hatályba lépésével 2012-től a feladatok megelőzés centrikussá váltak, megváltozott a védelmi igazgatás rendszere, átalakultak a hatáskörök, megújult a polgári védelem, állami irányítás alá került a hivatásos tűzoltóság, létrejött az egységes iparbiztonság, hatékonyságnövelő intézkedésekkel változások következtek be a gazdálkodás rendjében, korszerűsödött az önerős védekezés.

2023. július 1-től az Alaptörvény kilencedik módosításával megvalósuló *védelmi és biztonsági reform* módosítja a különleges jogrendet, a védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségeket, a védelmi és biztonsági feladatokat ellátó szervek irányításának módját.

<sup>25</sup> A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről, és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. számú törvény

Hazánk biztonsági környezete változó, azt a globális klímaváltozás küszöbén, a 4.0 ipari forradalom<sup>26</sup>, de egyben az elhúzódó Covid világjárvány időszakában természeti és civilizációs katasztrófák, válságok, krízisek sújthatják. A 21. század a katasztrófavédelem számára is új kihívásokat tartogat. A fenyegető tényezőket átfogó megközelítéssel kell értelmeznünk, az ellenük való védekezés kormányzati irányítással, a védelmi igazgatás sikeres működésével lehet eredményes. Mindezek figyelembevételével bizonyítható annak szükségessége, hogy a magyar katasztrófavédelem az állománya munkájával, a megalakított polgári védelmi szervezetek tevékenységével, az együttműködő szervezetekkel a válsághelyzetekben és minősített jogrendben is a védelmi igazgatás elemeként nem ágazati, hanem *összkormányzati megközelítésben* végezze munkáját, a katasztrófák elhárítását.

<sup>26</sup> Az Európai Parlament 2016-ban megfogalmazott állásfoglalása szerint: az ipar 4.0 a termelési folyamatok olyan szervezését írja le, melynek keretében az eszközök önállóan kommunikálnak egymással az értéklánc mentén: a jövő egy olyan „okos” gyárat hozva létre ezzel, amelyben a számítógép-vezérelt rendszerek nyomon követik a fizikai folyamatokat, létrehozzák a fizikai valóság virtuális mását és decentralizált döntéseket hoznak önszervező mechanizmusok alapján. Forrás: Industry 4.0 Policy Department Economic and Scientific Policy, 2016, p 22-23.

### ***Irodalomjegyzék***

Muhoray Árpád: Veszélyhelyzetben. In. Noé Galambja, megjavul-e az emberiség a járvány után. Szerkesztők: Kondorosi Ferenc és Sereg András Bíbor Kiadó 2020 ISBN 978-615-5536-87-8 pp.71-82

Farkas Ádám: Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe In: Farkas, Ádám; Kelemen, Roland (szerk.) Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól Budapest, Magyarország, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság (2020) 380 p. pp. 19-39

Muhoray Árpád: A katasztrófavédelmi műveletek tervezése és szervezése. II. Tolna Megyei Polgári Védelmi Munkaműhely ISBN 978-615-00-4954-0 pp.12-33

Kádár Pál: Ajánlás 8. o in: Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól Szerkesztő: Farkas Ádám Kelemen Roland

Hábermayer Tamás - Muhoray Árpád: A krízisek hatása a veszélyhelyzeti tervezésre. Bólyai Szemle 2018/2 64-79. o.

Keszely László: Hibrid hadviselés és nemzeti ellenálló képesség (resilience), avagy átfogó megközelítés újrátöltve. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle 2018/1. szám pp. 29-62



**ISSN 2786-2283**