



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

A katasztrófavédelmi szervek nemzetközi együttműködése

Dr. Muhoray Árpád - Dr. Becze Réka

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



Bevezetés.....	3
1. A hazai katasztrófavédelem bemutatása, általános nemzetközi kapcsolatrendszere.....	3
2. Katasztrófavédelmi együttműködés kialakulása az EU-ban	11
3. Az uniós együttműködés intézményi háttere.....	14
4. Az uniós együttműködés elemei	17
5. Az uniós katasztrófa-segítségnyújtás	20
6. A 2011. évi magyar uniós elnökség tapasztalatai	21
7. Egyéb releváns uniós eszközök	24
8. Az ENSZ nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtási rendszere	32
9. Az ENSZ Katasztrófa-csökkentési koncepciója.....	35
10. A NATO katasztrófa-segítségnyújtási rendszere	36
11. Regionális és kétoldalú katasztrófavédelmi kapcsolataink	39
12. A HUNOR és a HUSZÁR mentőcsapatok	41

Bevezetés

A modern magyar katasztrófavédelem két hosszú múltra visszatekintő rendszert, a tűzoltóságokat és a polgári védelmet vonta össze. Az önkéntes tűzoltás, ha abba beleértünk minden segítő szándékú a tűz kártevései elleni védekezést, akkor akár évezredekre is visszanyúlhat, erről legalábbis több ezer éves illusztrációk árulkodnak. Szervezett keretek között a tűzoltás Magyarországon Széchenyi Ödönnek köszönhetően a 19. század közepétől létezik, mind a hivatásos, mind a szervezett önkéntes tűzoltósági formája.

A polgári védelem gyökereit a háborúk során jelentkező segítő szándékban, tájékoztatási igényben kereshetjük, szervezeten a 20. század elejétől létezik. Az első világháború után a legtöbb európai ország, beleértve Magyarországot, megalakította állandó légoltalmi szervezeteit. A második világháború után az 1949-ben Genfben megkötött nemzetközi egyezmények már a nemzetközileg elismert polgári védelemi szervezet alapjait rakták le. Tűzoltóságok és polgári védelem párhuzamosan fejlődtek Európában. Magyarországon a két szervezetet országos és megyei szinteken az ezredfordulón vonták össze, tekintettel a legfőbb céljuk – az emberi élet biztonsága – azonosságára, és a modernkori igényekre. Ez a szervezeti integráció 2012-ben teljesedett ki. Ez az integrált modell az európai országok túlnyomó részében megvalósult az elmúlt évtizedben, és így alkalmassá vált jóval differenciáltabb feladatok ellátására, mint korábban.

A legnagyobb nemzetközi szervezetek katasztrófa-elhárítási, segítségnyújtási tevékenysége a szervezetek jellege szerint is eltérő. A NATO védelmi szervezatként néhol honvédelmi igényeket és a polgári veszélyhelyzeti tervezést erősíti, az ENSZ főképp a megelőzés, katasztrófa-csökkentés és humanitárius segítségnyújtás felől közelít. Az EU-ban sokáig kakukktójásnak számított a katasztrófavédelem. Az együttműködés a környezetvédelem berkeiben indult, de a belügyi együttműködés szabályai szerint működött. Mára felértékelődött a szerepe és a humanitárius segítségnyújtással karöltve az egyik legfontosabb tárcáját adják az Európai Bizottságnak. A modern nemzeti katasztrófavédelem napjainkban nemzetközi szinten fokozott együttműködésre köteles. Indokolja ezt a határokon átnyúló hatással bíró természeti és civilizációs katasztrófák (cross-border disasters), a globalizáció és a nyitott társadalmak problémái, mint például a bevándorlás, a klímaváltozás, az újfajta civilizációs veszélyek - például a terrorizmus - elleni védekezés, ami új védekezési stratégiákhoz, például a kritikus infrastruktúrák védelméhez is elvezetett. Az újkori katasztrófavédelem új kihívásokkal küzd, feladatai bővülnek, jelentősége növekszik.

1. A hazai katasztrófavédelem bemutatása, általános nemzetközi kapcsolatrendszere

A katasztrófavédelem a közbiztonság megteremtésének eszköze. A tűzoltóságok és a polgári védelmi szervezet bázisán 2000-ben létrejövő új rendészeti szerv, a katasztrófavédelem létrehozásának többféle indoka volt. A polgári védelmet a háborús fenyegetettség csökkenéséből adódóan a katasztrófák elleni feladatokba jobban be kellett vonni, biztosítani kellett az önkormányzati tűzvédelmi rendszer szakmai felügyeletét és európai uniós csatlakozásunk előfeltételeként a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése érdekében a SEVESO II. Irányelvben rögzített feladatokat implementálni kellett a hazai jogrendbe számos egyéb feladat és újfajta biztonsági kihívásra való felkészülés mellett.

A 2000-ben hatályba lépő szabályozás¹ az új, komplex kihívásokra stratégiai válaszokat adott. Tekintettel arra, hogy országos és megyei szinteken integrálta a két szervezetrendszer hatékony, nemzeti koordinációt valósított meg a katasztrófák elleni védekezésben. Országos szinten új, országos hatáskörű szerv alakult meg a belügyminiszter felügyelete alatt működő Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, megyei szinteken pedig a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok. Elkezdődött a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia kidolgozása is. Ma is sarkalatos elv a védelem fázisainak akkori elfogadtatása, a megelőzés, védekezés, a helyreállítás hármassága.²

Egy évtizednyi tapasztalat felhalmozása és a hiányosságok feltárása után a gyökeres változások ideje köszöntött be 2012-ben. Az új Alaptörvénnyel összhangban január 1-én hatályba lépett a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. számú törvény (új Kat. tv.), valamint a végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet. Az új törvény alapján nagyon jelentős és mélyreható változások következtek be a katasztrófavédelem rendszerében.

Az új katasztrófavédelmi törvény alapvetése, hogy a katasztrófák elleni védekezés nemzeti ügy, az állam szerepét növelni kell, mert ezáltal fokozható a lakosság életének, vagyonának biztonsága, valamint biztosítható az ország működőképességének folyamatos fenntartása. Gondoljunk arra is, hogy a katasztrófavédelem tevékenységére a súlyos események, veszélyhelyzetek időszakában fokozott társadalmi, illetve politikai figyelem irányul. Példaként akár a vörösiszap katasztrófát, a West-Balkán tragédiát vagy a 2013. júniusi rekord dunai árvizet is említhetjük.

A katasztrófavédelem alapvető rendeltetése maradt a régi, a magyar lakosság élet- és vagyonbiztonságának védelme, a nemzetgazdaság védelme, a kritikus infrastruktúra elemek biztonságos működésének védelme. Feladatai időrendi ciklikuságban: a megelőzés, a mentés és kárelhárítás, a helyreállítás-újjaépítés. A tevékenységi fázisai az alaprendeltetésének megvalósítása érdekében: a veszélyeztető, fenyegető tényezők azonosítása, kockázatelemzés-értékelés, információ szolgáltatása, tájékoztatás, felkészítés, értesítés, riasztás, hatósági döntés kialakítása, beavatkozás, arányosság biztosítása az intézkedések és a veszélyeztetés között.

Az új törvénnyel azonban a feladatok megelőzés centrikussá váltak, megváltozott a védelem-igazgatás rendszere, átalakultak a hatáskörök, megújult a polgári védelem, állami irányítás alá került a hivatásos tűzoltóság, létrejött az egységes iparbiztonság, változások következtek be a gazdálkodás rendjében, melyekhez hatékonyságnövelő intézkedések is társultak, korszerűsödött az önerős védekezés, a lakosság tájékoztatása, riasztása, a hivatásos állomány képzése.

Az új Kat. tv. a polgári védelmi szabályok megújításával egyidejűleg hatálytalanította az 1996-os polgári védelmi törvényt, ugyanakkor módosítva, de hatályban maradt a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996-os törvény.

¹ A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről, és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. számú törvény

² Dr. Muhoray Árpád 2012. október 11-i előadása „A katasztrófavédelem aktuális feladatai” a Magyar Hadtudományi Társaság és a Mindenki Hadtudománya Szabadegyeteme tudományos, ismeretterjesztő előadássorozatában.

A polgári védelem szerepének erősítése

Tekintettel arra, hogy világméretű fegyveres konfliktus kialakulásának veszélye jelentősen csökkent a polgári védelmi tevékenység – a lakosság és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme – hangsúlya áthelyeződött a békeidőszaki katasztrófák kezelésére.

Az új katasztrófavédelmi törvénybe beépítésre kerültek a polgári védelem működésével, felépítésével, szervezeti struktúrájával kapcsolatos szabályok a katasztrófák elleni védekezés szerves részeként, a modern kor kihívásaihoz igazodva. A fegyveres összeütközések esetén ellátandó polgári védelmi feladatok meghatározása a továbbiakban a honvédelmi szabályozás része lett. Az új Kat. tv. a hivatásos feladatellátás mellett kétféle polgári védelmi szervezet létrehozásáról rendelkezett, az **önkéntes és a köteles polgári védelmi szervezetekről**. Önkéntes szolgálatot látnak el például a speciális mentőszervezetek tagjai. A BM OKF szakmai követelményeket támaszt velük szemben és a tevékenységüket is támogatja. A köteles szolgálatot zömmel a speciális szaktudással vagy eszközökkel rendelkező állampolgárok adják és polgári védelmi kötelezettség alapján kerülnek beosztásba.

A polgári védelmi kötelezettség személyes kötelezettség az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében, 18 éves kortól az öregségi nyugdíjkorhatárig tart. A katasztrófavédelmi feladatok végrehajtása érdekében gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség is terheli az állampolgárokat, gazdálkodó szervezetet, intézményeket. A védekezés érdekében az eszközeik és szaktudásuk bevethető. Ide tartoznak az orvosok, vízügyi szakemberek, mérnökök, statikusok vagy például olyan cégek, amelyek nagyteljesítményű technikai eszközökkel rendelkeznek. A köteles szolgálat létszáma legnagyobb részét azok az emberek adják, akik fizikai erejük, munkabírásuk alapján képesek például az árvízi védekezésben részt venni és polgári védelmi kötelezettségük alapján kerülnek behívásra.³ Jelenleg mintegy 102 ezer fő került beosztásra a különböző polgári védelmi szervezetekbe.

Egységes állami tűzoltóság létrehozása

A tűz elleni védekezés biztosítása – mint a rendvédelmi feladatok része – történetileg az állam által ellátott legelső funkciók egyike. Alapvető fontosságú annak biztosítása, hogy az állam területén élő valamennyi polgár számára, lakóhelyétől és az önkormányzatok gazdasági lehetőségeitől függetlenül, e szolgáltatás magas színvonalon hozzáférhető legyen. Az új Kat. törvény célul tűzte ki ezért a tűzvédelmi szervezetrendszer elaprózódásából adódó területi kiegyensúlyozatlanságok megszüntetését. Az új törvény alapján a korábban az önkormányzatok irányítása alatt álló, helyi érdekektől befolyásolt, és a helyi anyagi lehetőségek függvényében változó hatékonysággal működő hivatásos tűzoltóságok megszűnnek, a feladatellátásért viselt felelősség, és ezzel együtt a feladatellátást szolgáló összes eszköz és szervezet is az államra szállt, mivel az új jogszabály a tűzoltást és a műszaki mentést is állami feladatként határozta meg.

A korábbi szervezet helyébe lépő, centralizáltan felépülő állami tűzoltóság működtetése során a központi irányítás létrejött a tűzoltási és műszaki mentési tevékenységgel összefüggő szakmai követelmények egységes elvek mentén történő érvényesítését és számon kérhetőségét, az erőforrások átlátható módon történő allokációját eredményezi.

A meglévő kapacitások jobb hatásfokú kihasználása, területi elosztásának centrális megszervezése, az erő- és eszközállomány optimális tervezése és mozgatása hatékonyabb,

³ 2012. január 02. dr. Orbán Viktor miniszterelnök beszéde a SYMA Csarnokban tartott Ünnepi állománygyűlésen és csapatzászló átadási ünnepségen

területileg egységes színvonalú tűzvédelmet eredményez, és a források ésszerű felhasználását teszi lehetővé.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelem erősítése és egységes iparbiztonsági szervezet létrehozása.

Az iparbiztonsági feladatok ellátására létrehozott országos iparbiztonsági főfelügyelőség tevékenysége négy fő szakterületre terjed ki. Ezek a veszélyes üzemek felügyelete, a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése közúti, vasúti, vízi közlekedési ágazatokban, a kritikus infrastruktúrák védelme, valamint a nukleárisbaleset-elhárítás szakterülete.

Mérföldkő a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzésében a küszöbérték alatti üzem fogalmának bevezetése azon az üzemeltető irányítása alatt álló területre, ahol a Seveso II Irányelv szerinti alsó küszöbérték egynegyedét meghaladó, de az alsó küszöbértéket el nem érő mennyiségben van jelen veszélyes anyag. Ezekben az ún. alsó küszöbérték alatti üzemekben, amelyek nem tartoznak a Seveso Irányelv hatálya alá az elmúlt évtizedben több baleset következett be. Ezért az engedélyezési és ellenőrzési eljárásokat a törvény kiterjesztette az alsó küszöbérték negyedét elérő veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemekre is. A katasztrófavédelmi törvény hatálya alá tartozó veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek feletti hatósági felügyelet hatékonyabbá tétele érdekében az új törvény bevezette a **katasztrófavédelmi bírság** intézményét, amivel lehetőséget teremtett a kisebb súlyú jogsértések (pl. belső védelmi terv elkészítésének és gyakoroltatásának, az üzem bejelentkezésének elmaradása) szankcionálására.

Fogalmi rend megújítása

A 2012-es törvény az alapoktól kezdve újította meg a katasztrófavédelem rendszerét, így az definíciók körében is jelentős módosításokat eszközölt. Az új Kat. tv. értelmező rendelkezései alapján változott maga a **katasztrófa fogalma**⁴, összhangban az Alaptörvény minősített időszakokat meghatározó szakaszával, a katasztrófa a veszélyhelyzet, és nem szükséghelyzet kihirdetésére alkalmas állapot, vagy helyzet. Megjegyzendő, hogy a Kormány diszkrecionális jogköre szerint ez az állapot lehet alkalmas nemzetközi segítség igénybevételére.

A törvény még nem különleges jogrendként a veszélyhelyzet megelőzése céljából szükséges intézkedések kapcsán bevezeti a **katasztrófaveszély fogalmát**. Katasztrófaveszély esetén az országos katasztrófavédelmi főigazgató – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében.

A **veszélyhelyzeteket** kiváltható események megállapítását is tartalmazza az új Kat. tv., a Kormány veszélyhelyzet esetén bevezethető rendkívüli intézkedéseivel együtt. A tapasztalatok azt bizonyították, hogy veszélyhelyzetben a helyszíni irányítási jogkörrel egy szakmailag felkészült vezetőt kell megbízni, ezért veszélyhelyzetben a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását a településen a polgármestertől a katasztrófavédelem által kijelölt személy veszi át, több megyére kiterjedő veszélyhelyzet esetén a védekezési feladatok összehangolását miniszteri biztos látja el. A törvény megteremti

⁴ 2011. évi CXXVIII. tv. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§ 5. A katasztrófa fogalma: 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.

annak lehetőségét is, hogy a Kormány a katasztrófa hatása által érintett területen is bevezethessen veszélyhelyzetben irányadó rendkívüli szabályokat. A védekezési feladatok ellátásának elsőbbsége, valamint a mentendő személyek és anyagi javak biztonsága érdekében pontosan meghatározásra kerültek a kimenekítés és a kitelepítés szabályai, a veszélyeztetett terület elhagyásának kötelezettsége, továbbá a csak engedéllyel történő belépést biztosító rendelkezések.

Az új törvény pontosítja a **katasztrófavédelem**⁵ fogalmát is, amiből így levezethetővé vált a művelési tevékenységek folyamata, mint cselekvés, másrészt a korábban említett hármas folyamat egység, a megelőzés, védekezés, helyreállítás, és a cél megjelölése is, azaz az élet és anyagi javak védelmezésének feladata.

Hasonlóan fontos az új Kat. tv. 2.§ (1) pontja, amely meghatározza a **katasztrófavédelemben résztvevők körét**⁶. A katasztrófák elleni védekezést és a következmények felszámolását alapvetően a különböző szervek, szervezetek, de egyes állampolgárok, és védekezési rendszerek működésének összehangolásával kell biztosítani, melyben a felelősséget emeli ki a nem természeti katasztrófát okozók védekezésben való kötelező részvétele.

Katasztrófavédelmi igazgatási rendszer átalakítása

A katasztrófák elleni védekezés irányításának vezető szerve a **Kormány**, amely a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolása érdekében kormányzati koordinációs szervet, **Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot**⁷ (a továbbiakban: **KKB**) működtet. A KKB elnöke a belügyminiszter, tagjai a miniszterek által megbízott állami vezetők, elnökhelyettes az elnök által megbízott tag. A KKB ülésén állandó meghívott a BM OKF főigazgatója, az országos rendőrfőkapitány, a Honvéd Vezérkar főnöke, a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ vezetője, a Tudományos Tanács elnöke, a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője. A KKB elnökének döntése és meghívása alapján tanácskozási joggal vesznek részt az országos hatáskörű feladatokat ellátó szervek vezetői, a napirendben érintett megyei védelmi bizottság elnöke, más meghívható személyek, akik katasztrófaveszély, vagy veszélyhelyzet időszakában szakmai kompetenciájukban értékelést, javaslatot tesznek a KKB döntés-előkészítő, koordinációs munkájában a természeti és civilizációs katasztrófák megelőzése, elhárítása, illetve következményeik enyhítése feladataihoz.

A KKB operatív munkaszervként **KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központot** hoz létre, amely részleges állománnyal a BM OKF bázisán, vagy 24 órás folyamatos munkarendben a BM bázisán működik, félévente gyakorlatot tart, vezetője a BM OKF

⁵ 2011. évi CXXVIII. tv. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§ 8.

Katasztrófavédelem: a különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatások csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.

⁶ A védekezést és a következmények felszámolását az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, valamint a polgári védelmi szervezetek, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az állami meteorológiai szolgálat, az állami mentőszolgálat, a vízügyi igazgatási szervek, az egészségügyi államigazgatási szerv, az önkéntesen részt vevő társadalmi szervezetek, valamint az egyesületek és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá nem természeti katasztrófa esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.

⁷ 1150/2012. (V.15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

országos polgári védelmi főfelügyelője. A KKB munkáját a BM OKF bázisán működő adminisztratív szerv biztosítja, illetve Tudományos Tanács támogatja, melynek KKB elnöke által felkért tagjai a tudomány eredményeire alapozva képviselik álláspontjukat, ahogy tették azt a vörösiszap katasztrófa következményeinek felszámolásakor is.

A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter feladatai közül fontosságát tekintve kiemelkedik, hogy 3 évente jelentést készít az Országgyűlésnek és a Kormánynak a természeti csapásokra és a civilizációs katasztrófákra kiterjedő kockázatelemzésekről, a felkészülés helyzetéről, a védekezésről. A továbbiakban felelősséget visel a kritikus infrastruktúrák védelméért a katasztrófák elleni védekezés területén.

A katasztrófavédelem irányításának területi szintű vezetési szerve a **megyei védelmi bizottság**, a Kormány alatt működő közigazgatási szerv, rendeltetése, hogy illetékességi területén – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve közreműködésével – összehangolja és irányítsa a megelőzés, felkészülés, valamint a védekezés megyei és helyi szintű feladatait. Az új Kat. tv. szerinti változás, hogy a megyei védelmi bizottság elnöke a korábbi megyei közgyűlés elnöke helyett a megyei kormányhivatal vezetője, a kormány megbízott, - elnökhelyettese a katasztrófák elleni védekezés tekintetében a megyei katasztrófavédelmi igazgató. A főváros kerületeiben, a megyei jogú városokban és a megyei védelmi bizottság által kijelölt városokban **helyi védelmi bizottság** irányította a védekezésben résztvevő szervezetek tevékenységét. Illetékességi területét (honvédelmi körzet), a megyei védelmi bizottság állapította meg. Elnöke a megyei jogú város, a város, a fővárosi kerület polgármestere volt. Miután 2013-tól létrejöttek a járási hivatalok a helyi védelmi bizottságok feladatait a járási hivatalok vették át, így a járási kormányhivatalok vezetői egyben a járási védelmi bizottságok elnökei is lettek. A járási kormányhivatal vezetőjének egy katasztrófavédelmi és egy honvédelmi helyettese is van.

A járási rendszernek még egy katasztrófavédelmi vonatkozású újítása van, mégpedig az, hogy mind a 198 járásban dolgozik legalább egy szakember, aki katasztrófavédelmi és védelmi igazgatási feladatokat lát el. A **katasztrófavédelmi megbízott** a területileg illetékes hivatásos tűzoltó-parancsnokság beosztottja, egyebek mellett ellátja az önkormányzatok közbiztonsági referenseinek szakirányítását, közreműködik a felkészítésükben, bevonja őket a különféle katasztrófavédelmi gyakorlatokba.

Az új katasztrófavédelmi szabályozás bevezette a **közbiztonsági referens** intézményét is, aki a polgármester katasztrófák elleni védekezésre való felkészülési, a védekezési, a helyreállítás szakmai feladataiban, valamint a rendvédelmi és honvédelmi feladataiban működik közre. A közbiztonsági referens a katasztrófavédelmi szempontból I. és II. osztályba sorolt településeken a polgármester jelöli ki. A közbiztonsági referens működési területe a település közigazgatási területe. Feladatait részben a polgármester, de elsődlegesen, szakmai iránymutatásként a katasztrófavédelmi kirendeltség vezetője határozza meg. A közbiztonsági referens legfőbb feladata a helyi szintű katasztrófavédelmi feladatok szakszerű ellátásának elősegítése a polgármester közvetlen munkakörnyezetében. A közbiztonsági referens a felkészülési időszakban tervezési és szervezési, a védekezés időszakában döntés-előkészítési és koordinációs, valamint a helyreállítás időszakában kárfelmérési és ellenőrzési feladatokat lát el. Fontosabb feladatai a megelőzéssel, felkészüléssel kapcsolatosan a települési veszélyelhárítási tervek naprakészen tartása, a katasztrófavédelmi felkészítésekkel (polgári védelmi szervezetekbe beosztott állampolgárok, közigazgatási vezetők) kapcsolatos feladatok, közreműködik a lakossági riasztó, riasztó-tájékoztató végpontok működőképességének és karbantartottságának ellenőrzésében, részt vesz a polgári védelmi kötelezettség alatt álló

állampolgárok polgári védelmi szervezetbe történő beosztásában, a szervezetek kiképzéseinek és gyakorlatainak előkészítésében és lebonyolításában, rendszeresen tájékoztatja a polgármestert a felkészülés időszakában végrehajtott feladatokról, kapcsolatot tart a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel. A védekezés időszakában előkészíti a polgármester védekezéssel kapcsolatos szakmai döntéseit, részt vesz a lakosságvédelmi feladatokban, gondoskodik a lakosság alapvető ellátásáról, szervezi és gondoskodik a hátrahagyott anyagi javak őrzéséről. A közbiztonsági referens a helyreállítás és újjáépítés időszakában közreműködik a vis maior eljárásban, azaz gondoskodik az önkormányzati ingatlanokat és közterületeket ért károk felméréséről, szakmailag előkészíti a polgármester helyreállítással kapcsolatos döntéseit, folyamatosan figyelemmel kíséri a helyreállítási és újjáépítési munkálatok helyzetét, közreműködik a településre érkező segélyszállítmányokkal és adományokkal kapcsolatos feladatokban, és közreműködik a helyreállítási és újjáépítési tevékenységek ellenőrzésében.

A katasztrófák elleni védekezésben kiemelt fontossággal bírnak a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányítása alá tartozó **végrehajtást végző szervek**. Az országos illetékességű központi szerv a **BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság** országos hatáskörű központi államigazgatási, rendvédelmi szerv, amely közigazgatási hatásköröket is ellát. Feladatait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a Kat. tv.) és más jogszabályok alapján hajtja végre. A BM OKF feladatainak ellátása során országos parancsnoksági hatásköröket is gyakorol. A BM OKF a Belügyminisztérium fejezetéhez tartozó, középírányító költségvetési szerv, az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról rendelkező 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. §-a alapján önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv.

Alapvető rendeltetése a belügyminiszter által jóváhagyott Szervezeti és Működési Szabályzata⁸ alapján a lakosság élet- és vagyónbiztonságának, a nemzetgazdaság és kritikus infrastruktúra elemek biztonságos működésének védelme, a katasztrófák hatósági megelőzése, a bekövetkezett polgári veszélyhelyzetekben a mentés végrehajtása, a védekezés megszervezése és irányítása, a káros következmények felszámolása, valamint a helyreállítás-újjáépítés megvalósítása.

A BM OKF rendeltetésének betöltése érdekében:

- iparbiztonsági, tűzvédelmi, polgári védelmi ágazatokat működtet, gyakorolja azok hatósági jogköreit;
- veszélyhelyzetek megelőzése érdekében összehangolja a hatóságok tevékenységét;
- kiemelt hatásköröket gyakorol a hazai kritikus infrastruktúrák beazonosításában, a polgári veszélyhelyzeti tervezésben, a védelmi igazgatásban, a nemzetgazdaság mozgósításában, az állami tartalékgazdálkodásban;
- szabályozza, irányítja, és teljes körűen felügyeli a magyarországi tűzvédelmi rendszert;
- helyi és területi készenléti hivatásos szervei útján végzi a tűzoltást, a műszaki mentést, a lakosság védelmét, tájékoztatását és riasztását;
- irányítja az önkormányzati, a létesítményi tűzoltóságok, valamint az önkéntes tűzoltó egyesületek részvételét a tűzoltásban, műszaki mentésben, megyei szinten műveletirányítási tevékenységet végez;
- fenntartja az országos, megyei, helyi és üzemi önkéntes és köteles polgári védelmi szervezeteket, a speciális mentőszervezeteket,

⁸ 1/2013. (IV. 24.). számú BM OKF főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzat

- szakmai irányítási jogkört gyakorol a közbiztonsági referensek működése, felkészítése, képzése során, a lakosság felkészítésében, riasztásában és veszélyhelyzeti tájékoztatásában,
- szabálysértési jogkörében eljárva a törvény által meghatározott esetekben helyszíni bírságot szab ki,
- feladatellátása során együttműködik a Kat. tv.-ben meghatározott katasztrófavédelemben résztvevő szervezetekkel és szervezetekkel, az oktatási, tudományos intézményekkel, a nemzetközi katasztrófavédelmi szervezetekkel és szervezetekkel és a biztonságot szolgáló más hatóságokkal;
- képviseli Magyarországot az ENSZ OCHA, az EU, a NATO szakmai szervezeteiben, nemzetközi szakmai szövetségekben,
- készen áll a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtásra külföldi államoktól, nemzetközi szervezetektől jött kérés alapján, illetve a Kormány kérése alapján érkező nemzetközi segítség fogadására,
- távközlési, informatikai, az országot lefedő mérő-, érzékelő, lakosságriasztó-rendszereket, speciális eszközöket gyártó és javító gazdasági társaságot működtet, beruházás-szervezést és ingatlangazdálkodást végez, jelentős eszközparkkal, kiépült logisztikai háttérrel rendelkezik,
- működteti a Katasztrófavédelmi Oktatási Központot, a Katasztrófavédelem Központi Zenekarát, Múzeumát, és Kutatóintézetét, támogatja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézetét,
- rendszeresen újságot, szakmai folyóiratot, tananyagokat jelentet meg, tudományszervezést végez.

A területi szerv, a **megyei és a fővárosi katasztrófavédelmi igazgatóság** önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, amely jogszabályban meghatározott ügyekben hatóságként jár el, ellátja a jogszabályokban részére meghatározott feladatokat, irányítja a katasztrófavédelmi kirendeltségeket és az alárendeltségébe tartozó hivatásos tűzoltó parancsnokságokat. A területi szervek a Kat. tv. 24. §. (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján ellátják az önkormányzati tűzoltóságok, a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek szakmai irányítását és felügyeletét.

A BM OKF szervezeti felépítésében korszerűsítés, hogy országos, területi és helyi szinten is azonos a tűzoltósági, polgári védelmi és iparbiztonsági ágazati szakmai felépítés, melynek legfontosabb eredménye a vezetési struktúra hatékonyságának növelése. Ezzel a változással létrejött a teljes integráció valamennyi szinten a tűzoltóságok és a polgári védelmi szervezetek között. A területi szervek a megyei, fővárosi illetékességű katasztrófavédelmi igazgatóságok, helyi szervekként pedig katasztrófavédelmi kirendeltségek és a hivatásos állami tűzoltóságok jöttek létre. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv tagjai hivatásos állományúak, kormánytisztviselők, köztisztviselők és közalkalmazottak, státuszaik száma közel 12.000 fő.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek helyi szerve a **katasztrófavédelmi kirendeltség** (65 db), amely illetékességi területén ellátja a helyi szintű katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatok szakirányítását. Hatásköre a fővárosi, megyei katasztrófavédelmi igazgatóság alárendeltségében kiterjed az illetékességi területén működő tűzoltó-parancsnokságokra. A kirendeltség-vezető, vezetői beosztásában tervezési, szervezési, információgyűjtési, koordinálási, irányítási, értékelési, kapcsolattartási, együttműködési és tájékoztatási feladatokat lát el, munkáját egy polgári védelmi, egy tűzoltósági, egy iparbiztonsági felügyelő és hatósági osztály segíti.

A **tűzoltó-parancsnokság** a tűzoltási és műszaki mentési, tűz megelőzési, polgári védelmi feladatok ellátására létrehozott, önálló működési és illetékességi területtel rendelkezik.

Hatásköre a katasztrófavédelmi kirendeltség alárendeltségében kiterjed az illetékességi területén működő **tűzoltó őr(s)-(ök)-re**. A tűzoltóparancsnok az illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség közvetlen alárendeltségében, önálló felelősségi körben irányítja a tűzoltóparancsnokságok polgári védelmi szakterületéért felelős állomány, a **járási katasztrófavédelmi megbízottak** tevékenységét is.

Nemzetközi kapcsolatrendszer

A 2000-ben felálló katasztrófavédelem egész más nemzetközi környezetben tevékenykedett, mint a mai szervezet. Az új törvény kiigazította a korábbi rendszer hiányosságait e téren és hatékonyabbá tette a nemzetközi segítségnyújtást. A Kat. tv. 23 § 5. pontja részletesen felsorolja a BM OKF feladatait a nemzetközi együttműködés területén. Ezek közül a legfontosabbak: a nemzetközi katasztrófavédelmi szervekkel való együttműködés és kapcsolattartás, hazánk képviselte az ENSZ, az EU és a NATO szakmai szervezeteiben, nemzetközi szakmai szövetségekben, a katasztrófavédelemmel kapcsolatos nemzetközi szerződések szakmai előkészítése, a hazai és nemzetközi katasztrófavédelmi gyakorlatok tervezésének, szervezésének és az azokon való részvétel biztosítása. A BM OKF csatlakozási pont az EU és a NATO polgári védelmi gyorsriasztó és információs rendszereihez. Jelentős feladata a katasztrófavédelemnek a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás, amely mindenkor összhangban kell lennie a magyar külpolitika által irányított humanitárius segítségnyújtással, így e téren a külpolitikáért felelős miniszterrel szoros együttműködésre kötelezettek.

Az új Kat. szerint a BM OKF főigazgatójának feladatai a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatosan, közreműködik a katasztrófavédelemmel kapcsolatos nemzetközi szerződések szakmai előkészítésében, részt vesz a nemzetközi együttműködésben, folyamatos kapcsolatot tart fenn a nemzetközi katasztrófavédelmi szervezetekkel, biztosítja a nemzetközi szervezetekkel, így különösen az EU és a NATO polgári védelmi gyorsriasztó és információs rendszereivel való kapcsolattartást, ellátja az EU Lisszaboni Szerződésből eredő polgári védelmi tevékenységek koordinálásával kapcsolatos feladatokat, biztosítja a hazai és nemzetközi katasztrófavédelmi gyakorlatok tervezését, szervezését és az azokon való részvételt, biztosítja a Kormány által kötött katasztrófavédelmi egyezményekben foglaltak végrehajtását, biztosítja a regionális és határmenti együttműködéssel összefüggő feladatok folyamatos végrehajtását és végzi az Európai Unió kötelező jogi aktusából vagy nemzetközi szerződésből eredő katasztrófavédelmi feladatokat.

A BM OKF nemzetközi kapcsolatrendszere igen kiterjedt, két nagy csoportra oszlik. Egyik csoport a többoldalú kapcsolatok, ami magába foglalja mind a nagy nemzetközi szervezetekben való tagságot, mind a regionális, kisebb szervezetekkel való kapcsolatokat. A másik nagy csoportot a szerteágazó bilaterális kapcsolatok jelentik, amelyek fontosságuk szerint differenciáltak. Értelemszerűen a legfontosabb kétoldalú kapcsolatokat a szomszédos országokkal tartjuk fenn, második körben azon országokkal legszorosabbak a kapcsolatok, amelyekkel kétoldalú katasztrófavédelmi vagy katasztrófa-segítségnyújtási egyezményeket kötöttünk. Jelentősnek mondható az Egyesült Államokkal, Japánnal és Kínával való kapcsolattartás is, de számos egyéb olyan országgal kapcsolatba kerülhet a BM OKF, amellyel nemzetközi segítségnyújtás – például Líbia, Tunézia- vagy nemzetközi projekt – például Mongólia, Jordánia – révén közös munka válik szükségessé.

2. Katasztrófavédelmi együttműködés kialakulása az EU-ban

A német-francia történelmi rivalizálás a II. világháborúban tetőzött. A pusztítást egész Európa megszenvedte, így a kontinens fennmaradása és jóléte érdekében úgy döntött hat érintett

nyugat-európai ország 1957-ben, hogy a legkonfliktusosabb ügyekben - szén-és acél kitermelés, atomenergia felhasználása, gazdasági fejlődés – a békét garantáló együttműködési szerződéseket kötnék meg egymással. Mára a hat alapító tag mellé még 23 európai ország csatlakozott, és minőségében is már egy sokkal kiterjedtebb, mélyebb integrációt megvalósító Európai Unió versenyez a világ többi nagy világpolitikai szereplőjével.

Az alapítók kezdetben csak a fent említett három területen hoztak közösen döntéseket, de az idő haladásával, a tagországok körének bővülésével, a világpolitikai helyzet és az EU belső változásával a tagállamok számos egyéb területen vállaltak szupranacionális vagy kormányközi együttműködési kötelezettséget, ezzel hozzájárulva a sajátos európai intézmény és jogrendszer kialakulásához.

A katasztrófák elleni védekezés terén az európai államok közötti fokozottabb együttműködés a **közös környezetvédelem** keretében kezdett el fejlődni a 80-as években, arra való tekintettel, hogy bármilyen eredetű katasztrófának jelentős hatása van az emberekre és a környezetre, beleértve a természeti és az épített környezetet is. A polgári védelem területén a közösségi együttműködés igényére vonatkozó szándéknyilatkozatot az 1985. májusi római miniszteri szintű konferencia fogalmazta meg. A római konferencia szándéknyilatkozata után további tanácsi állásfoglalások születtek, és elsősorban operatív intézkedések révén működött egy gyenge hatásfokú, eseti együttműködési rendszer.

Nagy horderejű változást hozott ezen a területen is az 1992-es, Európai Uniót létrehozó **Maastrichti szerződés**. A maastrichti három pilléres rendszerben az első pillér tartalmazta az európai integráció legfőbb célkitűzéseit, az egységes piac, a gazdasági és monetáris unió megteremtéséből és működéséből származó feladatokat, amik közösségi politikákon, így a közös kereskedelempolitikán vagy a közös környezetvédelmen keresztül valósultak meg. A közös politikák végrehajtásához szükséges egyéb tevékenységként említi meg az első pillérhez tartozó alapító szerződés (EKSZ) 3. cikk (u) pontja a polgári védelem területét. Nem túl erős jogalap az Európai Uniónak.

Külön jogalap hiányában a polgári védelemre vonatkozó hatáskörök a tagállamoknál maradtak, az Unió pedig csak ún. szükséges vagy beleértett hatáskör és a szubszidiaritás elve alapján hozhat intézkedéseket e szakterületén. Az EU szupranacionalitását is kifejező beleértett hatáskör az EKSZ 308. cikke szerint „amennyiben az Európai Közösség tevékenysége szükségesnek látszik a közös piac működése, vagy a Közösség valamely célja érdekében, és a Szerződés ehhez nem biztosítja a megfelelő hatásköröket, a Tanács, az Európai Bizottság javaslatára, és az Európai Parlament konzultációjával, egyhangú döntéssel meghozhatja a szükséges intézkedéseket”. Az EU azonban nem terjesztheti ki saját hatásköreit. A valóságban azért az Európai Bizottság tágítani igyekszik a lehetőségeinek körét, amit a beleértett hatáskör és a szubszidiaritás alapján a tagállamok meg korlátozni igyekeznek. A polgári védelem fejlődésében nagyon is tetten érhető ez a harc.

Maastricht után folytatódott az eseti együttműködés a katasztrófák elleni védekezés területén, de a tagállamok az egyes katasztrófák után tapasztalt szolidaritás és eseti segítségnyújtás nyomán felismerték az igényt, hogy egy állandó protokoll szerint működő, a tagállamoknál meglévő összesített erő-eszköz alkalmazását kezelő együttműködési rendszer hatékonyabban reagálna egyes katasztrófák után. Ez a cél Európa biztonságával is szoros összefüggést mutatott, így az állampolgári, politikai, gazdasági érdekek mind abba az irányba mutattak, hogy e téren az EU-nak több tennivalója van.

Az első lépést 1999-ben tették meg a tagállamok, amikor **polgári védelmi Akcióprogramot** hoztak létre az 1999/847/EK tanácsi határozattal többéves keretre. Az Akcióprogram célja az volt, hogy az Unió támogassa a tagállamok erőfeszítéseit a polgári védelem területén nemzeti, regionális és helyi szinten, azáltal, hogy természeti és technológiai katasztrófák esetére a személyek, tulajdon és környezet védelme érdekében különböző akciókat, projekteket hajtanak végre. Célja volt még, hogy a tagállamok közötti együttműködést, tapasztalatcserét és kölcsönös segítségnyújtást elősegítő tevékenységeket támogassa. Az Akcióprogram tehát egy „pénzügyi csomag”-ot jelentett, arra hivatva, hogy a tagállamok polgári védelmi tevékenységét pénzügyi támogatások formájában elősegítse. A tagállamok által az Akcióprogramhoz benyújtott pályázatok meghatározott szakterületen regionális vagy európai dimenzióval/tanulással bíró munkaműhelyek, szemináriumok, konferenciák, illetve a téma köré szerveződő hálózatok lehetnek

Az 1999-es tanácsi határozat után az EU Tanácsa a 2001. október 23-i 2001/792/EK, Euratom a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szóló határozatával hozta létre a **polgári védelmi Mechanizmust**. Ez a Mechanizmus már konkrét, állandó keretet adott a tagállamok együttműködésének, számos eszköze és a mellé rendelt uniós költségvetés révén felpozícionálta a tagállamok és az EU tevékenységét e téren. Az EU a humanitárius segítségnyújtásra szánt magas költségvetésével a világ élvonalába tartozik a szolidaritás kifejezésében, ehhez kapcsolódott hozzá a katasztrófa-segítségnyújtás is.

Mivel az Akcióprogram időbeli hatálya véget ért 2006. december 31-én, az Európai Bizottság azért, hogy elkerülje a polgári védelmi tevékenységek finanszírozásának megszűnését a pénzügyi alapok megteremtése érdekében 2005 áprilisában benyújtotta a Tanácsnak a „Jelentős Veszélyhelyzetekben a Gyors Reagálást és Felkészültséget elősegítő Eszközzel” (ún. Pénzügyi Eszköz) szóló tanácsi határozat tervezetre vonatkozó javaslatát.

A költségvetés mellett a Mechanizmus alkalmazásának kezdeti tapasztalatai is szükségessé tették, hogy az EU megújítsa a polgári védelem jogi szabályozását. A Tanács a Bizottság kezdeményezése alapján számos puha (nem kötelező erejű) jogi eszközzel segítette elő a polgári védelmi együttműködés továbbfejlesztését. Így például a 2003. november 27-i Tanácsi következtetéssel a polgári védelmi segítségnyújtás megerősítéséről (2003/C 317/01). Mivel a Mechanizmus létrejötte után többször bizonyította, hogy jelentős hozzáadott értéket képvisel a közösségi együttműködés terén, továbbfejlesztése indokolt volt. A Bizottság 2005. április 20-án tett javaslatot a Tanácsnak a Mechanizmust létrehozó határozat átdolgozására.

A folyamat eredményeként 2007-ben egy csomagban fogadta el a Tanács a **Mechanizmus átdolgozásáról** (Recast) szóló 2007/779/EK, Euratom tanácsi határozatot, valamint a polgári védelmi **Pénzügyi Eszköz** létrehozásáról szóló 2007/162/EK, Euratom tanácsi határozatot. A két tanácsi jogszabály végrehajtását három bizottsági határozat segíti elő, a 2004/277 sz. bizottsági határozat a Közös Szabályokról, a 2007/606 sz. bizottsági határozat a katasztrófa-segítségnyújtási beavatkozásokhoz szükséges szállításról, valamint a 2008/73 sz. bizottsági határozat a polgári védelmi modulokról. Ezekon túl a Pénzügyi Eszköz végrehajtására éves munkaprogramokat fogad el a Bizottság.

Ahogy már említettük korábban a polgári védelmet alig említették az alapszerződések, az EU-nak nem voltak hatáskörei, így a tagállamok az egyhangú döntéshozatal nehézségeivel küzdve tudtak csak együttműködni. Emiatt uniós szinten a szakterület súlya elmaradt az integrált szakterületekéhez képest. Ugyanakkor a valóságban számos helyzet követelte meg az EU-tól és a tagállamoktól a segítségnyújtást. Számtalan példát lehetne felsorolni a madridi és londoni

terrortámadásoktól, a Katrina hurrikánon keresztül akár a Kelet- Közép Európát évente sújtó árvizekig. Az éghajlatváltozás okozta rendkívüli időjárási események előfordulásának gyakorisága bizonyítottan növekszik, és a civilizációs veszélyforrások is többszörös fenyegetést jelentenek, végső esetben pedig mindenhol a katasztrófavédelemnek kell a következményeket kezelnie. A katasztrófavédelem szerepe tehát uniós szinten felértékelődött.

Ezt a változás támasztotta alá a fejlődéstörténet következő nagy lépcsője a **Lisszaboni Szerződés**. A Szerződés kibővítette a biztonsággal kapcsolatos szabályok körét, így az EU könnyebben, egységesebben tud reagálni az európai polgárok biztonságát fenyegető veszélyekre, és hatékonyabbá tette a humanitárius segítségnyújtást, a közegészségügyi és a polgári védelmi szabályokat.

A Lisszaboni Szerződés 196. cikke a polgári védelmet alapjogi szintre emelte, kimondva, hogy az EU kifejezetten ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést a természeti vagy ember által okozott katasztrófák megelőzése, az azokra való felkészülés és az azokkal szembeni védekezést szolgáló rendszerek hatékonyságának javítása érdekében. Az Unió célja, hogy a tagállamok nemzeti szintű intézkedéseit támogassa és kiegészítse a megelőzés, felkészültség és katasztrófareagálás terén, előmozdítsa a nemzeti polgári védelmi szolgálatok gyors és eredményes operatív együttműködését, illetve közelítse egymáshoz a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedéseket. A cél tehát, hogy EU-ban egy nyelvet beszéljünk a katasztrófavédelem terén. Ezt szolgálja az is, hogy a polgári védelem terén a tagállamok az eddigi egyhangúság helyett minősített többséggel és az Európai Parlament bevonásával hoznak majd döntéseket. A korábbi, a tagállamok nagyfokú önállóságára építő katasztrófavédelmi együttműködés helyett a mélyebb integráció felé mozdultunk el.

A Bizottság értelemszerűen várt erre a pillanatra, az erősebb jogalapra, így a tapasztalatokra építve 2010-ben közleményt adott ki az uniós polgári védelem jogi alapjainak megújításáról. A közlemény bemutatását követően 2012. január 11-én bemutatta javaslatait az új tanácsi határozatokra mind a Mechanizmus, mind a Pénzügyi Eszköz vonatkozásában. Ezeket már a Lisszaboni Szerződés által bevezetett változásoknak köszönhetően ún. rendes jogalkotási eljárás keretében együttdöntési eljárással fogad el a Tanács és a Parlament. Ugyan az idő sürgeti a tagállamokat és a Bizottságot, és a Tanács már elkezdte tárgyalni a módosításokat, de megállapodás egyelőre nem született.

3. Az uniós együttműködés intézményi háttere

Az uniós katasztrófavédelmi rendszerhez Magyarország a BM OKF-en keresztül kapcsolódik. Az EU öt alapintézménye közül az Európai Bizottsággal, az EU Tanácsával és az Európai Parlamenttel a legszorosabbak a szakmai kapcsolatok.

Kapcsolatok az Európai Bizottsággal.

A közösségi és szakmai érdekeket megtestesítő **Bizottság** felel az uniós jogszabályok kezdeményezéséért, a jogszabályok végrehajtásáért és tagállami végrehajtásuk ellenőrzésért, illetve e tevékenységek koordinálásáért.

Az első Barroso Bizottságban (2004-2009) a polgári védelem a ciprusi Stavros Dimas környezetvédelmi biztoshoz tartozott, és a biztos munkáját segítő környezetvédelmi főigazgatóság (DG Environment) bázisán működött a Polgári Védelmi Főosztály szerteágazó feladatokkal és legfeljebb 30 munkatárssal. A Főosztály vezetőjének, Pia Bucellának óriási szerepe volt az uniós együttműködési rendszer kidolgozásában és fejlesztésében. Ez a részleg

felelt az uniós polgári védelmi rendszer összehangolásáért, végrehajtásáért, a Monitoring és Információs Központ – MIC gyorsriasztó rendszer működtetéséért, az új polgári védelmi kezdeményezésekért, valamint a Bizottság más egységeivel, a Tanáccsal, a Parlamenttel, és a tagállamok hatóságaival való kapcsolattartásért. A katasztrófavédelem azonban itt „nem érezte jól magát”, hiába gyökerezett a közös környezetvédelemben nem volt kapcsolat a környezetvédelem és a polgári védelem között.

Felismerve a hibás intézményi kapcsolódás hátrányait a második Barroso Bizottságban (2010-2015) a katasztrófavédelem Kristalina Georgievához, a bolgár biztoshoz került, aki a humanitárius segítségnyújtásért és a katasztrófavédelemért felelős. Az ő munkáját szintén segíti egy főigazgatóság, a **DG ECHO**, amelynek főigazgatója Claus Sorensen. Úgy tűnik a katasztrófavédelem ennél a főigazgatóságnál megtalálta az intézményi helyét, a humanitárius segítségnyújtással együtt a Bizottság markáns területét adják. DG ECHO-n belül két katasztrófavédelmi főosztály működik, az egyik a Polgári védelmi Stratégia, Megelőzés, Felkészülés és katasztrófakockázat-csökkentés Hans Das vezetésével, a másik főosztály Juha Auvinen vezetésével felel a katasztrófareagálásért.

A DG ECHO-hoz a BM OKF a bejelentett magyar kapcsolati pont, illetve a Mechanizmus és a Pénzügyi Eszköz közvetlen végrehajtásáért felelős illetékes szerv. Ezt az utóbbi funkciót, azaz a végrehajtást segíti elő a komitológiai eljárás. Ez speciális szabályokkal rendelkező tanácskozást jelent a Bizottság és valamennyi tagállami illetékes szerv képviselőjének részvételével, magát a testületet polgári védelmi komitológiai szakbizottságnak (Civil Protection Committee) nevezzük. Ez a szakbizottság évente négyszer ül össze, a Bizottság vagy önmaga kezdeményezésére a tanácsi határozatok végrehajtása érdekében másodlagos jogot alkothat, elfogadja a Pénzügyi Eszköz éves munkaprogramjait, speciális témákat (pl. árvíz, erdőtűz) kidolgozó szakértői csoportokat hívhat össze, figyelemmel kíséri és értékeli az uniós projekteket és számos egyéb ügyben szakvéleményt, javaslatot ad.

A csatlakozásra való felkészülésünk érdekében, korlátozott jogosítványokkal, szavazati jog nélkül már 2003. január 1-vel csatlakoztunk a Mechanizmushoz, így megfigyelői és véleményezői státusszal már 10 éve tagjai vagyunk a polgári védelmi komitológiai szakbizottságnak. Értelemszerűen uniós csatlakozásunk óta szavazati joggal rendelkezünk.

Kapcsolatok az EU Tanácsával.

Az EU Tanács az uniós jogalkotás szerve⁹, többnyire az Európai Parlamenttel együttműködve fogadja el azokat a jogi aktusokat, amelyek közvetlenül érintik a polgárok életét, és jelentős nemzetközi hatással járnak. A Tanácsban az összes tagállam kormányainak képviselői, vagyis a tagállamok egy adott területen illetékes miniszterei üléseznek, ezért is van az, hogy itt tudják a tagállamok leginkább érvényesíteni politikai vagy szakmapolitikai érdekeiket. A Tanács üléseinek összetétele és gyakorisága a tárgyalta témák függvényében változik: a külügyminiszterek például havonta egyszer üléseznek a Külügyek Tanácsának keretében.

A Tanácsot a tagállamok miniszterei alkotják, és a napirenden lévő kérdésektől függően tíz különböző összetételben ülésezik. A Külügyek Tanácsa például a külügyminiszterekből áll, a Bel- és Igazságügyek Tanácsában pedig az igazságügyi és belügyminiszterek vesznek részt, és így tovább. A tíz formáció: Általános Ügyek, Külügyek, Gazdasági- és pénzügyek (ECOFIN), Bel- és igazságügy (JHA) Foglalkoztatás, szociálpolitika, egészségügyi és fogyasztóvédelmi ügyek, Versenyképesség (Belső Piac, Ipar, Kutatás és Úrpolitika),

⁹ Az EU Tanácsa nem összetévesztendő az Európai Tanáccsal az EU állam-és kormányfőinek, valamint a Bizottság elnökének a találkozásiójával, sem az Európa Tanáccsal, amely az állampolgári szabadság és emberi jogok védelmét őrző regionális nemzetközi szervezet.

Közlekedés, hírközlés és energia, Mezőgazdaság és halászat, Környezet, Oktatás, Ifjúság, Kultúra és Sport

Érdemes még tudni, hogy a rendszerint a külügyminiszterekből, illetve az európai ügyekért felelős miniszterekből álló Általános Ügyek Tanácsa biztosítja a különböző tanácsi formációkban folyó munka összehangolását, és előkészíti az Európai Tanács üléseit.

A tanácsi döntéshozatal piramisszerűen épül fel tetején a tíz miniszteri szintű tanácsi formációval. A Tanács munkáját a tagállamok Brüsszelben dolgozó állandói képviselői és azok helyettesei alkotta Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER) készíti elő és koordinálja. Magának az COREPER-nek a munkáját is több mint 150 bizottság és munkacsoport készíti elő, amelyek szintén a tagállamok küldötteiből állnak.

Ezek némelyikének konkrét koordinációs és szakértői szerepe van saját területén. Ilyen például a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság vagy a Politikai és Biztonsági Bizottság (Political Security Committee- PSC), amelynek feladata a nemzetközi helyzet figyelemmel kísérése a külügyek és a közös biztonságpolitika területén, továbbá – a Tanács felelőssége mellett – a válságkezelő műveletek politikai felügyelete és stratégiai irányítása.

A döntés előkészítés legalacsonyabb szintje az érdemi szakmai tárgyalásokat folytató tanácsi munkacsoportok. A polgári védelemért felelős munkacsoportot a polgári védelem francia megfelelője *protection civile* szavak kezdő szótagjai után **PROCIV-nak** nevezzük, ez kéthetente vagy havonta ülésezik, magyar képviselőjét a BM OKF küldi. A tanácsi döntéshozatal valamennyi szintjén a tagállami képviselők, a Bizottság téma szerint illetékes képviselői, az Elnökség és az Elnökséget segítő Főtítkárság vesz részt az üléseken. A PROCIV-tól a COREPER-en keresztül a Bel-és Igazságügyi Tanácshoz kerülnek a polgári védelmi tárgyú jogszabályok.

Az EU Tanács munkáját a félévente rotáló tagállami Elnökség (EU Council Presidency) látja el. A tanácsi munka folytonosságának megőrzése érdekében az Elnökségek 18 hónapos munkaprogramot dolgoznak ki, és trióban dolgoznak, azaz egyeztetik tevékenységüket egymással. A jelenlegi trió tagjai, a 2013. első félévében elnökséget adó Írország, második félévben Litvánia, azután Görögország.

A Tanács feladatai közül a legfontosabb, hogy jogalkotási aktusokat (rendeleteket, irányelveket stb.) fogad el, többnyire az Európai Parlamenttel való együtdöntési eljárás keretében. De a jogalkotáson túl hozzájárul a tagállamok szakpolitikáinak összehangolásához, az Európai Tanács által meghatározott stratégiai irányvonalak mentén kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, nemzetközi megállapodásokat köt az EU nevében, az Európai Parlamenttel együtt elfogadja az Unió költségvetését.

A Tanács az Európai Parlamenttel együtt az Unió jogalkotó szerve. A Tanács az esetek többségében csak az Európai Bizottság által hozzá benyújtott javaslatok alapján fogadhat el jogi aktusokat, ugyanakkor felkérheti a Bizottságot a szükségesnek ítélt javaslatok betervezésére. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta arra is lehetőség van, hogy a polgári kezdeményezés jogán egymillió polgár aláírásával felkérje a Bizottságot, hogy javaslatot terjesszen be.

Az egyes tagállamok szavazatainak számát a Szerződések állapítják meg. A Szerződések rendelkeznek azokról az esetekről is, amikor a döntéshozatali eljárásban egyszerű többségi, minősített többségi szavazás vagy egyhangúság szükséges. 2007. január 1-től kezdődően a minősített többség eléréséhez a következő két feltétel teljesülése szükséges: a tagállamok többségének jóváhagyása (bizonyos esetekben kétharmados többség), a javaslatot támogató

legalább 260 szavazat a 352 szavazatból. Bármely tagállam kérheti annak igazolását, hogy a támogató szavazatok száma az Unió teljes népességének legalább 62 %-át képviseli. Ha a feltétel teljesül, a határozatot elfogadottnak kell tekinteni.

A polgári védelem esetében a Tanácsi döntéshozatal korábban az Európai Parlamenttel konzultálva, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta együttdöntéssel zajlik. A Tanács a jogalkotáson túl nem kötelező erejű jogforrásokkal, például politikai jellegű következtetésekkel (Council conclusions) vagy tanácsokkal (advice) járul hozzá a szakpolitikák összehangolásához.

Kapcsolatok az Európai Parlamenttel

A katasztrófavédelmi kapcsolatok az Európai Parlamenttel (EP) ezekben az években épülnek ki, tekintettel arra, hogy Lisszabon előtt az EP-nek csak konzultatív jogköre volt a jogszabályalkotás során. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az aktuális uniós polgári védelmi jogszabálytervezetet a Tanács megküldte véleményezésre az EP illetékes szakszabálybizottságának, ez jellemzően a belügyi szakszabálybizottság volt, az EP véleményét azonban a Tanács nem volt köteles elfogadni, így a legkritikábban jutottak szerephez a parlamenti módosító indítványok. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése változást hozott, az együttdöntési eljárás miatt az EP egyenértékű jogalkotóvá vált, így a fent említett Mechanizmus módosítására és a Pénzügyi Eszköz megújítására vonatkozó határozati javaslatokat az EP illetékes szakszabálybizottsága is tárgyalni fogja, de ezután a Tanáccsal közösen kompromisszumos egyezséget kell hozniuk.

4. Az uniós együttműködés elemei

Az Európai Unióban nincs egységes, harmonizált fogalom a katasztrófavédelemre vagy a polgári védelemre, jóllehet a legtöbb tagállamban belügyi kötődésű integrált katasztrófavédelem működik. Ennek az a következménye, hogy minden tagállam saját nemzeti definícióit használja, az EU pedig ennek a 28 féle rendszernek az együttműködéséhez ad keretet. Az EU-ban gyakori, hogy a polgári védelmet a humanitárius segítségnyújtástól való különbségeivel definiálják. A kétfajta segítségnyújtási tevékenység rokon egymással, sokszor átfedés is lehet köztük, de jogalapjuk, alapelveik, a segítségnyújtás eszközei, a beavatkozás ideje, célja alapján sok különbség is mutatkozik. A legfontosabb differencia, hogy a polgári védelem az azonnali, gyors következménykezelést (24 órán belüli) célozza, míg a humanitárius segítségnyújtás a polgári védelemtől véve át a beavatkozás fonalát hosszabb távú, és szélesebb eszközrendszerrel (mindennapi szükségletek, étellemezés, lakhatás, oktatás stb.) rendelkezik.

Az uniós katasztrófavédelmi együttműködést szabályozó Mechanizmus általános célja, hogy a hatékony és látható európai szolidaritás jegyében súlyos veszélyhelyzetek bekövetkeztekor hivatalos segítségkérés esetén támogatást nyújtson, illetve előmozdítsa a tagállamok és az EU beavatkozásának tökéletesebb összehangolását. Ebben az együttműködési rendszerben az EU területén belül vagy azon kívül előforduló valamennyi súlyos katasztrófa esetén, a természeti és az ember által okozott civilizációs katasztrófák, a terrorcselekmények, véletlen tengerszennyezések és a technológiai, radiológiai és környezeti balesetek bármelyike esetén kérhet segítséget a katasztrófa sújtotta ország a saját nemzeti reagálási képességeinek kiegészítése céljából. A Mechanizmus hozzáadott értékét az jelenti, hogy a benne résztvevő 32 ország¹⁰ erő-eszközei, kapacitásai összeadódnak, kiegészítik egymást, így lehetővé teszik a

¹⁰ Mechanizmusban résztvevő országok az EU tagállamai, Izland, Norvégia, Liechtenstein és Macedónia (FYROM)

hatékonyabb, gyorsabb, összehangolt uniós reagálást. (Megjegyzendő azonban, hogy ez nem érinti a tagállamok bilaterális alapú kötelezettségeit, segítségnyújtását.)

A Mechanizmus motorja, az EU katasztrófavédelmi ügyelete a DG ECHO főigazgatóságon működő **Európai Reagáló Központ (European Response Centre – ERC)**. A Központ 2013. május 15-én kezdte meg működését. Az ERC-ben egyesítették a korábbi katasztrófavédelmi ügyelet, a Monitoring és Információs Központot (Monitoring and Information Centre – MIC), valamint a humanitárius segítségnyújtásért felelős Válságközpontot és továbbfejlesztették annak tevékenységét.

Az ERC-t képzett ügyeletes tisztekkel töltötték fel (korábban a MIC-ben az ügyintézők munkájukon felül vállalták az ügyeletet), akik 24/7 ügyeleti rendben valós idejű monitoring feladatokat végeznek, így bármikor azonnal tud reagálni az uniós gépezet. Az ERC összegyűjti és elemzi a világ bármely részéről beérkezett információkat a katasztrófa veszélyekről vagy magukról a katasztrófákról. Amennyiben a Mechanizmuson keresztül az EU segítséget nyújt a katasztrófa sújtotta országnak az ERC a koordinációs központ és a hely, ahol minden együtt megtalálható (one-stop shop). Az ERC állandó kapcsolatban áll a 32 résztvevő országgal, az EU Külügyi Szolgálatával, a Tanáccsal, harmadik országokkal, NGO-kal és más nemzetközi szervezetekkel (pl. ENSZ, NATO ügyeleti központjaival). Az ERC ily módon elősegíti az uniós szintű tervezést, együttműködést, és a tagállami kapacitások összehangolása révén a katasztrófa-reagálás koherenciáját.

Az ERC ügyeleti feladatait a **Közös Veszélyhelyzeti Kommunikációs és Információs Rendszeren (Common Emergency Communication and Information System – CECIS)** keresztül látja el. A CECIS védett, veszélyhelyzeti kommunikációs eszköz, amelyen az ERC és a tagállami ügyeleti központok kommunikálnak egymással katasztrófa esetén, de használják a rendszert katasztrófavédelmi gyakorlatokon is, sőt kifejezetten a CECIS működtetését célzó kommunikációs gyakorlatokat is szervez az EU.

A CECIS szolgál a nemzeti kapacitások és nemzetközi bevetésekre kiképzett szakértők adatbázisainak tárolására. Ezek az adatbázisok mindig informatív jellegűek, de nem teremtenek kötelezettséget a bennük foglalt eszközök/szakértők felajánlására. Ilyen adatbázisok létrehozására a Mechanizmus kérte fel a Bizottságot és a tagállamokat, azért hogy az esetleges uniós segítségnyújtás előre tervezhető legyen. Mivel azonban a tagállamok mindig önkéntes és eseti alapon döntenek a segítségnyújtásról, az Európai Bizottság soha nem rendelkezhet a tagállami kapacitásokkal, önálló eszközökkel pedig nem rendelkezik, így az adatbázisok használata nélkül is hatékonyan megszervezhető az uniós segítségnyújtás.

Nagyon fontos és népszerű eleme a Mechanizmusnak a **szakértő képzési programja**. Ez a program a nemzetközi bevetésekre készíti fel a tagállami szakértőket az alapoktól egészen a csapatvezető szintig, vagy egyes speciális szakterületekre. Célja az is az uniós képzéseknek, hogy a különböző nemzeti katasztrófavédelmi kultúrákból érkező szakértők együttműködési készségét javítsa, és megtanítsa őket az EU nevében dolgozni. Ez azért fontos, mert a nemzetközi bevetésekre kiküldött szakértők mindig kettős reprezentánsok, képviselik egyrészt saját hazájukat, másrészt egész Európát. A 11 tanfolyamból álló képzési ciklust évente szervezik meg az Európai Bizottság által tenderkiíráson jogot elnyert európai kiképző központok. A tanfolyamokra a tagállamok lakosságszám alapján éves kvótát kapnak, amelyet a tagállamok illetékes nemzeti hatóságainál működő nemzeti tréning koordinátorok töltenek fel szakértőkkel.

A Mechanizmus 2007-es átfogó módosításakor a kiszámíthatóság és a nemzetközi bevételek tervezhetősége miatt elfogadta a Tanács, hogy az európai gyorsreagálási képességeknek a legohoz hasonlító rendszerét alakítja ki. A legok a **polgári védelmi modulok**. Ebben a rendszerben az elemek a tagállami eredetüktől függetlenül azonosak, standardizált felépítéssel és teljesítménnyel, képzett személyzettel rendelkeznek, könnyen összekapcsolhatók, azonnal bevethetők, önállóak és önellátóak. A modulok rendszerét, követelményeit a 2008/73/EK, Euratom bizottsági határozat állapítja meg 17 modul fajtára¹¹. A modulok bármely katasztrófa - természeti, környezeti, humanitárius vagy ipari kockázatokkal járó – esetén, az EU területén, vagy azon kívül bevethetőek. Ezeket a modulokat a tagállamok saját erőforrásaikból állítják össze vállalva a felelősséget, hogy azok megfelelnek az előírásoknak, képzésekre és gyakorlatokra viszik őket, szinten tartják állapotukat, állományt rendelnek hozzá, és így regisztrálhatják őket az uniós rendszerben. Az EU-ban jelenleg 100 körül van a regisztrált modulok száma, Magyarország három modullal rendelkezik, a HUNOR Kutató-mentő csapatot nehéz és közepes, a HUSZÁR csapatot közepes kutató-mentő csapatnak regisztráltuk. A modulok regisztrációja azonban semmilyen módon nem keletkeztet kötelezettséget a bevetésükre nézve, vagyis a tagállamok továbbra is rendelkeznek felettük, és eseti döntés alapján ajánlhatják fel őket az uniós segítségnyújtáshoz. Bevetés esetén pedig nem uniós, hanem továbbra is nemzeti parancsnokság alatt állnak.

Jelentős eleme a Mechanizmusnak, hogy ha az EU területén kívül, harmadik országban sújt le valamilyen katasztrófa, és az érintett ország segítséget kér az EU-tól, az EU a segítségnyújtás koordinálására **kárfelmérő és koordinációs csapatot** küld a kárhelyszínre. Az uniós csapat általában 3-7 fős, a tagállamok jelölik az uniós kiképzésben részesült szakértőiket a csapatba, akik közül a Bizottság több szempont alapján (szaktudás, nyelvtudás, tapasztalat stb.) választja ki a csapattagokat, valamint a Bizottság saját munkatársai közül delegál egy ERC összekötő tisztet ebbe a csapatba. Az ő feladata, hogy folyamatosan tartsa a kapcsolatot Brüsszellel. A csapat feladata az EU képviselője, kár- és igényfelmérés, a lehető legpontosabb információk összegyűjtése, kapcsolattartás a helyi beavatkozó hatóságokkal, az ERC folyamatos tájékoztatása – az ERC az ő információikat osztja tovább a tagállamoknak – és a tagállami felajánlásokból összeálló segítség koordinálása, akár a helyszínen annak fogadása, szétosztása, a segély természetétől függően. Az EU képviselője abban is megnyilvánul, hogy uniós mellényt viselnek a csapattagok a kárhelyszínen, alatta akár nemzeti egyenruhájukat is hordhatják, de mivel az EU-t velük azonosítják, ezért a Bizottság nagyon figyel tevékenységükre.

A Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz célja, hogy támogassa a tagállamok közötti együttműködést, tapasztalatcserét és kölcsönös segítségnyújtást elősegítő tevékenységeket nemzeti, regionális és helyi szinten. Ez gyakorlatilag az EU költségvetésében a katasztrófavédelemre szánt csomagot jelenti. A Pénzügyi Eszköz finanszírozza a Mechanizmus céljait szolgáló tevékenységeket, így a segítségnyújtási és felkészültségi tevékenységeket is. A Pénzügyi Eszköz tárgyi hatálya azonban meghaladja a Mechanizmus tevékenységi körét, mert külön költségvetési fejezettel rendelkezik az EU-n belüli megelőzésre (katasztrófák kiváltó okairól szóló tanulmányok, előrejelzés fejlesztése, lakosságtájékoztatás) és a felkészültségre (szakértő képzési program, szimulációs gyakorlatok, szakértőcsere program) is. A Pénzügyi Eszköz allokkált forrása a 2007-2013-as

¹¹ Modul típusok: 1. Nagyteljesítményű vízszivattyúzási modul; 2. Víz tisztító modul; 3. Közepes USAR modul; 4. Nehéz USAR modul; 5. Helikopteres erdőtűzoltó modul; 6. Repülőgépes erdőtűzoltó modul; 7. Helyszíni orvosi ellátóhely modul; 8. Helyszíni orvosi ellátóhely sebészeti egységgel modul; 9. Táborigorú modul; 10. A katasztrófaáldozatok légi úton történő kimentése egészségügyi céllal modul; 11. Ideiglenes veszélyhelyzeti szálláshely modul; 12. CBRN felderítés és mintavétel modul; 13. Kutatás és mentés CBRN veszélyhelyzet esetén modul; 14. Földi erdőtűzoltás modul; 15. Földi erdőtűzoltás járművekkel modul; 16. Árvízvédelmi modul; 17. Árvízi mentés hajókkal modul.

költségvetési időszakra 190 m euró, 2013-ban a harmadik országokban megvalósuló fellépésekre 5 millió eurót, és az EU-n belüli tevékenységekre valamivel több, mint 18 millió eurót különítettek el. A tevékenységek finanszírozásának formái a pályázatok (közvetlen támogatás) és a tenderek (szolgáltatás vásárlás). A támogatást mindig csak olyan projektekre lehet elérni, amelyek meghatározott szakterületen regionális vagy európai dimenzióval/tanulással bírnak.

Meg kell említenünk, hogy a Pénzügyi Eszköz a felkészültség fokozása céljából változatos formában és témákkal megrendezésre kerülő munkaműhelyeket és szemináriumokat is finanszíroz, amelyek a katasztrófa kockázatok csökkentésétől a megelőzésen, lakosságtájékoztatáson keresztül a beavatkozások hatékonyságának témaköréig terjedhetnek, ezekre a tagállamok pályázatok útján nyerhetnek támogatást, de nagyon gyakran a Bizottság maga szervezi őket. A katasztrófavédelmi szimulációs gyakorlatok szintén fontos részét képezik a közös és azonos felkészültségi szint elérésének, ezeken a gyakorlatokon több tagállam csapatai szimulált katasztrófa események során tesztelik a Mechanizmus működését, és a nemzeti csapatok közti együttműködés hatékonyságát.

A Pénzügyi Eszköz egyik legjelentősebb eleme, hogy meghatározott esetekben támogatás igényelhető belőle a tagállami segítség kárhelyszínre történő szállításához. Amennyiben egy tagállam felajánlás tesz a segítségnyújtásra, de jelzi, hogy nincs lehetősége a segílyt a kárhelyszínre eljuttatni, akkor az EU erre különböző megoldásokat kínál. Az EU elsősorban elősegíti a tagállamoknak már rendelkezésére álló szállítási kapacitásainak összevonását (vagyis akinek nincs szállítóeszköze felpakolhatja a segílyt egy másik ország szállítóeszközére), ha ez nem működik, vagy túl költséges, akkor az EU támogatja a tagállamokat, hogy a kereskedelmi piaci szereplőktől vásároljon szállítási szolgáltatást. Az EU-nak erre keretszerződése van egy bróker céggel, de lévén, hogy a katasztrófák felverik a piaci szállítási költségeket ez a módszer nem működik túl hatékonyan. Ha a tagállam valamennyi opciót kimerítette, akkor saját maga is bérelhet szállítási eszközt, és erre a Pénzügyi Eszköz vissza nem térítendő 50 %-os támogatást biztosít. Ez jelentős pénzügyi segílyt jelent a tagállamoknak, de az EU számára is pozitív hozadéka van, hiszen a tagállami felajánlás eljut a címzettekhez, az európai szolidaritás pedig láthatóvá válik.

5. Uniós katasztrófa-segílynyújtás

A Mechanizmust, létrehozása óta legalább 180-szor aktiválták a legkülönbözőbb katasztrófák esetén. Néhány ezek közül szemléltettképpen: Dél-kelet ázsiai cunami 2004, Katrina hurrikán 2005, szecsuanai földrengés 2008, Haiti 2010, Líbia 2011, Japán 2011, árvizekhez és erdőtüzekhez rendszeresen igényelnek segílyt az érintett országok. Magyarország háromszor kért segílyt a Mechanizmuson keresztül, a 2006-os és a 2010-es árvíz idején, valamint 2010-ben a vörösiszap katasztrófához kértünk szakértői segílyt.

Amennyiben a világban bárhol bekövetkező katasztrófa nyomán az érintett ország hatóságainak kapacitását meghaladja a katasztrófa kezelése, és írásban az EU-hoz segílykérést címeznek, azzal aktiválják az uniós segílynyújtási rendszert, a Mechanizmust. A koordinációs munkát ilyenkor az EU részéről az ERC végzi, a tagállamok részéről pedig a katasztrófavédelmi ügyeleti szolgálatok. Magyarországról az ERC nemzeti kapcsolati pontja az OKF Nemzetközi Főosztálya munkaidőben, az OKF Főügyelete munkaidőn kívül. A Mechanizmus aktiválása esetén a CECIS-ben új naplót nyitnak az adott katasztrófának, és az adott káreseményre vonatkozóan a helyi hatóságoktól beszerezhető valamennyi információt (pl. sérültek száma, kár nagysága, jellege, igények stb.) folyamatosan

töltik fel a CECIS-re, hogy a tagállamok is hozzáférhessenek. Az információ megosztás kölcsönös, hiszen a tagállamok ugyanígy járnak el például az általuk felajánlott segítség vonatkozásában. A tagállamok tehát az elsődleges információk alapján felmérik, hogy van-e lehetőségük segítséget nyújtani, döntenek, és erről tájékoztatják az ERC-t. Az uniós ügyelet a felajánlott segítségről tájékoztatja a katasztrófa sújtotta ország hatóságait. A felajánlott segítségről a kárhelyszíni hatóságoknak minden esetben nyilatkozniuk kell, hogy elfogadják azt vagy sem. Ha elfogadják a felajánlott segítséget, akkor kezdődik a szállítási, logisztikai szakasza a segítségnyújtásnak.

Magának a segítségnek a kárhelyszínre való eljuttatása a felajánló ország felelőssége, de mint már szó volt róla az EU ehhez pénzügyi támogatást tud nyújtani a Pénzügyi Eszköz révén, és koordinációs támogatást az ERC révén. Gyakran a segítséget felajánló tagállamok egymással is egyeztetik szállítási kapacitásaikat vagy bármely egyéb információikat. A Mechanizmus rendszerének így az a legnagyobb előnye, hogy mivel egy központon keresztül zajlik az információáramlás, gyorsabbá, hatékonyabbá válik a segítségnyújtás, és a párhuzamosságokat ki lehet iktatni a rendszerből. A katasztrófa által érintett ország amúgy is túlterhelt hatósága egy szereplővel, az ERC-vel áll kapcsolatban, ami mögött valójában a Mechanizmusban résztvevő valamennyi ország kapacitásai vannak.

Az EU területén kívül bekövetkező katasztrófánál, a Mechanizmus aktiválása esetén az Európai Bizottság a kárhelyszínre küldi a kiképzett tagállami szakértőkből álló kárfelmérő és koordináló csapatát. Munkájukat az EU irányítja, az ERC-nek jelentenek, ők képviselik az EU-t az adott országban és biztosítják az interfészt a helyi hatóságok és a tagállamok között. Az uniós csapat szakértői általában be is várják, fogadják a helyszínen az európai segélyszállítmányokat és azok szétosztásában is segítkeznek. Ez a szolidaritás kettős reprezentálását is biztosítja, mert az EU és a tagállam saját láthatósága is biztosított ily módon.

6. A 2011. évi magyar uniós elnökség tapasztalatai

Magyarország 2011 első félévében töltötte be az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét, trióban az öt megelőző Spanyolországgal és Belgiummal. A katasztrófavédelem területén a BM OKF adta a magyar elnökséget, aminek két fontos vonulata volt. Az egyik a tanácsi polgári védelmi munkacsoport, a PROCIV elnökölése volt. Ez nem egyszerűen az ülések levezetését jelentette, hanem a munkaprogram, napirend meghatározását is, az ülésen megvitatandó dokumentumok szövegezését, a találkozóról való jelentéstétel, a tagállami képviselőkkel és a Bizottsággal való egyeztetéseket, miközben változatlanul kellett képviselni a magyar érdekeket is.

Nagyon lényeges elnökségi jogosítvány még ezen a szakterületen, hogy az Unió kívül bekövetkező katasztrófa-segítségnyújtási műveletek esetén a Bizottság és ügyelete, az ERC csak az operatív koordinációt végzi, a politikai koordináció ilyenkor az elnökség feladata. Harmadik országokban történt katasztrófák esetén az EU-nak és a tagállamoknak is sajátos külpolitikai érdekeik merülhetnek fel a katasztrófa-segítségnyújtás során, illetve a katasztrófák típusa is lehet tisztán természeti vagy komplex, amikor valamilyen fegyveres konfliktus is színezi, utóbbi esetben esetlegesen az uniós válságkezelési mechanizmusok beindítására is szükség lehet, vagy azok kombinálására a humanitárius segítségnyújtással. Ezekben az esetekben a polgári védelmi elnökségnek koordinálnia kell a nemzeti és az uniós erőfeszítéseket is.

A magyar Elnökségnek mindkét vonalon eseménydús fél éve volt, az OKF folyamatos nemzetközi ügyeleti szolgálatot adott.

A magyar Elnökség 2011-ben már rögtön az év elejétől figyelemmel kísérte a Szudánban, Egyiptomban, Tunéziában zajló politikai eseményeket. Amikor a forradalmi lendület Líbiát is elérte, és a kialakult harcok nyomán uniós állampolgárok ezrei és harmadik országbeli vendégmunkások tömegei nem tudták elhagyni Líbiát. Az ország határterületein, Tunéziában és Egyiptomban óriási menekülttáborok alakultak ki, Máltán és Olaszország Lampedusa szigetén pedig kritikus állapotok uralkodtak a menekültek áradata miatt. Az Elnökségnek többarcú helyzetre – humanitárius válság, külpolitika, konzuli ügyek, katasztrófavédelmi lépések, titkosszolgálati lépések, migrációs problémák - kellett reagálnia.

Az európai állampolgárok, civilek elsődleges életmentési igényeire kellett a katasztrófavédelemnek a konzuli segítségnyújtással karöltve reagálnia, ezért a külügyi tárcával egyeztetve a magyar Elnökség 2011. februárban aktiválta az uniós polgári védelmi Mechanizmust, annak érdekében, hogy a Líbiában rekedt magyar és uniós állampolgárokat repatriálják. A Mechanizmus aktiválásával az Elnökség azt kérte a tagállamoktól, hogy ajánljanak fel szabad légi vagy vízi közlekedési kapacitásokat, és azokat egymással megosztva valamennyi uniós ország kimenekítheti állampolgárait Líbiából. Akkor még a MIC-en (ma ERC) keresztül elkezdődött az evakuáló repülőjáratok felajánlása és szervezése. Magyarország is felajánlott egy 180 fős repülőgépet, amellyel valamennyi még Líbiában rekedt magyar és a fennmaradó szabad helyeken uniós állampolgárokat hozott ki Tripoliból. Ehhez a művelethez a járat költségeinek feléig az OKF támogatást igényelt a Polgári Védelmi Pénzügyi Eszközből.

A BM OKF a hatékonyabb és gyorsabb információáramlás érdekében egy polgári védelmi, összekötő tiszttel megerősítette a Brüsszelben is túlterhelt MIC-t. Az átmeneti intézkedés az elnökség alatt bekövetkező katasztrófák száma és súlyossága miatt állandó intézkedéssé vált. Ennek példáját azóta több elnökség is követte.

Az evakuálási műveletekkel párhuzamosan súlyos helyzet alakult ki a Líbia határterületein a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) által felállított menekülttáborokban. A sátoztáborokban rekedt menekültek ellátása és hazaszállítása érdekében a magyar Elnökség 2011 márciusban ismételten aktiválta a Mechanizmust, amit a művelet lassú haladása miatt áprilisban meg kellett ismételn az Elnökség. Magyarország példaértékűen gyógyszereket és orvosi segítséget, valamint légi szállítási kapacitást ajánlott fel. Ez utóbbi megszervezése az OKF feladata volt. A MIC-el és az IOM-el egyeztetve Tunéziából (Djerba) Csádba (N'Djamena) kellett hazaszállítani csádi állampolgárokat. A repülőgép 2011. április 20-án fedélzetén 174 emberrel leszállt Csád fővárosában. A művelet végrehajtásához az OKF szintén a költségek felére finanszírozást kért és kapott a Polgári Védelmi Pénzügyi Eszközön keresztül.

A magyar Elnökségnek márciusban a Japánban bekövetkezett 9-es erősségű földrengés, szökőár és nukleáris katasztrófa, Fukushima kapcsán kellett ismét aktiválnia a Mechanizmust. Japán diplomáciai csatornáin keresztül kért segítséget az EU-tól és a tagállamoktól. Tekintettel arra, hogy a japánok kikötötték, hogy a segélyeket a tagállamok egy csatornán keresztül juttathatják el Japánba, és ott maguk kell gondoskodjanak azok elosztásáról, vagyis a fogadó ország semmilyen támogatást nem tudott megadni, az EU MIC egy 18 fős polgári védelmi kárfelmérő és koordinációs csapatot küldött a kárhelyszínre, akik az igények felmérésében, az EU-ból érkező segélyek fogadásában és a károsultakhoz való eljuttatásukban

működtek közre. Élelmiszersegélyt - instant leves, csokoládé, csokoládés almaszirom, gyümölcskonzerv - a japán kérésnek megfelelően a magyar kormány a Külügyminisztériumon keresztül ajánlott fel 10 millió forint értékben. Ennek a 16 tonna élelmiszernek a kárhelyszínre való kiszállítását a Mechanizmuson keresztül az OKF szervezte meg. A magyar katasztrófavédelem bőséges tapasztalatot szerzett az elnökségi periódus alatt a nemzetközi segítségnyújtásról, a többfrontos koordináció jelentőségéről, arról, hogy ma már a nemzetközi kiképzésben részesült szakértők jelenléte a nemzeti rendszerben elengedhetetlen, és arról, hogy nem lehetetlen hatékonyan mozgatni ennyi szálát egyszerre. A magyar elnökség e téren csak érdemeket szerzett.

A magyar elnökség politikai eredményei a katasztrófavédelem területén szintén jelentősek. Három tanácsi következtetést (Council conclusions) sikerült elfogadtatni a Bel és Igazságügyi Tanácsban az integrált árvízi védekezés, a katasztrófa kockázatok felmérése és a kritikus infrastruktúra védelem területén.

A magyar elnökség legfőbb katasztrófavédelmi prioritása **az integrált árvízkezelésről szóló tanácsi következtetések**¹² elfogadtatása volt, melynek fő célja egy a katasztrófavédelem valamennyi fázisát figyelembe vevő (megelőzés, felkészülés, reagálás és újjáépítés) integrált, holisztikus szemlélet, és intézményesített kapcsolatok kialakítása minősített időszakokon kívül is az árvízkezelésben érintett szervek - katasztrófavédelem, polgári védelem, vízügy, helyi önkormányzatok - között. A téma tipikusan magyar, így hiteles, aktualitását Magyarország különösen nagy árvíz veszélyeztettsége mellett a 2010-es év jelentős árvizei támasztották alá, novumként is hatott, hiszen árvizes téma korábban nem szerepelt a Tanács napirendjén és illeszkedett a magyar Elnökség alatt elfogadott Duna Régió Stratégia célkitűzéseibe is. Annak ellenére, hogy az EU-ban a katasztrófavédelemben észak-déli, árvíz – erdőtűz törésvonal mutatkozik az érdekek területén ezt a következtetést a déli országok is támogatni tudták. A témakör és a hazai árvízkezelési rendszer megismertetésére elnökségi munkaműhelyt szervezett az OKF rögtön elnökségi időszaka kezdetén, januárban, melynek fő célja az volt, hogy megfelelő tudásalapot szolgáltatson az integrált árvízkezeléssel kapcsolatos tanácsi következtetések kidolgozásához. A munkaműhelyt nagy érdeklődés kísérte, az összes tagállam képviseltette magát mind katasztrófavédelmi, mind vízügyi szakértőivel.¹³

Az elmúlt években egyre hangsúlyosabb politikai szándékká vált, hogy a tagállamok a katasztrófák megelőzése területén is alakítsanak ki szorosabb együttműködést. Emlékeztetőül a Mechanizmus csak a katasztrófa-reagálás fázisában működtethető. A Bizottság első lépésként 2009-ben közleményt nyújtott be a Tanácsnak a természeti csapások, és az ember okozta katasztrófák megelőzésére irányuló közösségi koncepcióról. 2010 végén pedig közzétette a katasztrófa-kockázatok felméréseivel és feltérképezésével foglalkozó Iránymutatásait (Risk Assessment Guidelines). Tekintve, hogy ez egy bizottsági dokumentum, amit az EU Tanácsa csak tudomásul vett, annak alkalmazása önkéntes. A magyar Elnökség azonban a **katasztrófa kockázatok felméréséről szóló tanácsi következtetéseknek**¹⁴ az elfogadtatásával előremozdította az uniós együttműködést e téren. Tette ezt azzal, hogy a következtetésekben felkérte a tagállamokat, hogy végezzék el a nemzeti katasztrófa kockázat értékelésüket, vagyis mérjék fel legfontosabb kockázati tényezőiket, értékeljék ezeket, és az eredményeikről tájékoztassák a Bizottságot. A Bizottság

¹² Integrált árvízkezelés az Európai Unióban (9241/11)

¹³ Katasztrófaigazgatás és tűzvédelem. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás Tudományi Kar, Közigazgatási Tanszék, Verlag Dashöfer Szakkönyvtár

¹⁴ Katasztrófa-kockázat felmérés és feltérképezés az Európai Unióban (8068/11)

a nemzeti kockázatértékelések alapján állítja össze középtávon az Európát leginkább fenyegető kockázatok térképét, áttekintését.

A BM OKF ezt a munkát még 2011-ben elvégezte, és év végén megküldte a nemzeti katasztrófa kockázatok értékelését a Bizottságnak. Ma Magyarországon a tipikus természeti kockázati tényezők az ár- és belvíz, a villámárvíz, a rendkívüli időjárás, a földrengés, az erdőtüzek. A legfőbb iparbiztonsági kockázatok a veszélyes anyaggal foglalkozó üzemek, a veszélyes áruszállítás és a nukleáris veszélyeztetettség, a társadalmi kockázatok pedig a menekültügy, migráció, demográfiai változások, és a klímaváltozás jelenti.

A magyar Elnökség által elfogadtatott harmadik tanácsi következtetés **a kritikus infrastruktúrák védelme területén a nemzetközi együttműködést ösztönző dokumentum**¹⁵.

Az Európai Bizottság 2006-ban adta ki közleményét az Európai Kritikus Infrastruktúra Védelmi Programról (EPCIP), annak egyik kötelező elemeként pedig 2008-ban fogadta el a Tanács az európai dimenzióval bíró kritikus infrastruktúrákkal foglalkozó irányelvét¹⁶ az energia és közlekedési szektorra kiterjedő tárgyi hatállyal. Ezekben az uniós anyagokban épp csak említésszinten jelenik meg a létfontosságú infrastruktúrák védelmére irányuló nemzetközi együttműködés, így az említett tanácsi következtetéssel a cél az volt ágazatokon átívelő jelleggel egyetlen dokumentumban foglalja össze az EU, melyek azok a területek, amelyeken valamennyi, eltérő szabályozással és gyakorlattal rendelkező harmadik országgal, így akár az Egyesült Államokkal, Oroszországgal, Algériával vagy Kanadával lehet vagy szükséges együttműködni. Ez az együttműködés azért is lehet különösen fontos az EU számára is, mert az EU területén fekvő kritikus infrastruktúrák kölcsönös függőségben (interdependencia) állhat harmadik országokban található kritikus infrastruktúrákkal, így nagyobb védettségi szint biztosítása érdekében fel kell ezeket a kapcsolatokat tárn.

A kritikus infrastruktúra védelem nemzetközi kapcsolatainak fejlesztése céljából a magyar Elnökség megszervezte a második EU, Egyesült Államok és Kanada Kritikus Infrastruktúra Védelmi Konferenciát 2011. júniusában, amelyen tíz amerikai kormányzati szerv képviseltette magát, és a résztvevők Közös Nyilatkozatot fogadtak el.

Az uniós intézmények folyosóin azt mondják, egy tagállam akkor válik teljes jogú taggá, akkor integrálódik igazán az EU-ba, ha egyszer már ellátta az uniós elnökséget, aminek során az európai érdekeket képviselte, az uniós ügyeket irányította. A katasztrófavédelem területén az elnökségi időszak egy nagyon izgalmas, kihívásokkal teli félév volt, amelynek során az Elnökség teljesítette politikai terveit, de közben nem tévesztette szem elől a legfőbb célját, az emberi életek védelmét, a szolidaritást a bajban. A magyar elnökség alatt nyújtott segítségre különösen büszke lehet Magyarország.

7. Egyéb releváns uniós eszközök

Az uniós polgári védelmi együttműködés mellett az EU-nak számos olyan eszköze létezik, amely az uniós polgárok, javak, infrastruktúrák működőképességének biztonságát szolgálják. Ezek közül a legfontosabbakat mutatjuk be jegyzetünkben.

¹⁵ Az Európai Kritikus Infrastruktúra Védelmi Program külső dimenziójának létrehozása (8454/11)

¹⁶ A TANÁCS 2008/114/EK IRÁNYELVE (2008. december 8.) az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről

Szolidaritási Klauzula (Solidarity Clause)

A Lisszaboni Szerződés 222. cikke szabályozza a rendvédelmi erők, beleértve katasztrófavédelem, rendőrség, titkosszolgálatok, katonai eszközök használatát az EU területén zajló válság esetére. A Szolidaritási Klauzula szerint, ha az egyik tagországot terrortámadás éri, természeti csapás vagy ember által okozott katasztrófa sújtja, akkor az Unió és a tagállamok a szolidaritás szellemében közösen segítenek neki. Az EU és tagállamai a rendelkezésükre álló összes eszközt mozgósíthatják, hogy a terrorfenyegetést vagy terrortámadást megelőzzék, és megvédjék a polgári lakosságot és a demokratikus intézményeket. A segítségnyújtás kizárólag az érintett tagállam hatóságai kérésére történhet.

A Bizottság, és az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselője 2012. decemberben nyújtotta be határozati javaslatát a Tanácsnak a Szolidaritási Klauzula végrehajtására. A klauzula értelmezése, és a többi uniós eszközzel pl. Mechanizmus, EU Integrált Veszélyhelyzeti és Válságkoordinációs Intézkedések (EU CCA) való tartalmi és pénzügyi átfedései vitatottak. Nem egyértelmű magának a klauzula alkalmazásának a küszöbértéke sem, a szabályozás szerint akkor kell alkalmazni, ha egy tagállam saját eszközei kimerültek. Az azonban nem világos, hogy ez mikor jelenthető ki. Sok a polémia a szervezeti háttér körül is, Németország határozottan kijelentette, hogy új szervezeti struktúrát a klauzula végrehajtására nem szeretne látni. Szükséges lehet azonban, hogy valamely létező szervezet megerősítse az EU hatáskörökkel, eszközökkel, hogy a Szolidaritási Klauzula végrehajtását elősegítse, itt szóba jöhet akár a Mechanizmus ügyelete, az ERC, de még szívesebben látnák a tagállamok az Európai Külügyi Szolgálat Hírszerzési Elemző Központját (INTCEN) e szerepben. Hasonlóképpen a válság javasolt definíciója is számos kérdést vetett fel, az Európai Parlament azt kérte, hogy a válság fogalmába vonják be a tagállamok a pandémiát, energiahiányt, a kibertér elleni támadásokat vagy a politikai zavargásokat is. Az utóbbi kategória érintésétől is ódzkodnak a tagállamok, hiszen ez minden tagállamban nagyon érzékeny kérdés. Vita folyik az alkalmazás területi hatályáról is, csak szárazföldön, vagy vízen, levegőben is alkalmazható, mi legyen a sorsa például a nem EU-s vizeken hajózó járművekkel vagy a tagállami nagykövetségekkel, ott alkalmazható-e a klauzula? És honnan kezdődik például egy EU-n kívülről jövő terrortámadás megelőzése, hiszen e körben is alkalmazható a Szolidaritási Klauzula. A kérdések sora tehát hosszú, elnyúló vitára lehet számítani a Tanácsban, mert a témakör valamennyi tagállam számára kulcsfontosságú.

EU Szolidaritási Alap (EU Solidarity Fund)

Az Európai Szolidaritási Alap¹⁷ (továbbiakban: EUSZA) 2002 nyarán, a Közép-Európát ért súlyos áradások után jött létre olyan pénzügyi alapként, a melyből az EU segítséget tud nyújtani a tagállamoknak a helyreállításhoz jelentős természeti katasztrófák esetén.

Az EUSZA mobilizálásához jelentősnek az a katasztrófa számít, amelynek eredményeként legalább egy érintett államban a kár becsült nagysága 2002. évi árakon számolva meghaladja a 3 millió eurót, illetve több, mint az állam bruttó nemzeti jövedelmének 0,6 %-a. Kivételes esetben az a szomszédos tagállam is részesülhet az alapból származó támogatásban, amelyet ugyanaz a katasztrófa sújt. Szintén kivételes feltétel, hogy a mennyiségi feltételek nem teljesülnek, de egy régiót ér rendkívüli, elsősorban természeti, a lakossága nagyobb részére ható, a régió életkörülményeire és gazdasági stabilitására nézve súlyos és tartós

¹⁷ A Tanács 2002. november 11-i 2012/2002 tanácsi rendelete az EU Szolidaritási Alapjának létrehozataláról

következményekkel járó katasztrófa, akkor a régió is részesülhet az alpból származó támogatásban.

Az EUSZA célja, hogy kiegészítse az érintett államok által tett erőfeszítéseket, és fedezze az egyes szükségintézkedésekre fordított közkiadások egy részét. Ilyen megtérített közkiadások lehetnek az infrastruktúra, valamint az energia, ivóvíz és szennyvíz, távközlés, közlekedés, egészségügy és oktatás területén tevékenykedő létesítmények működésének azonnali helyreállítása, az átmeneti szállás biztosítása és a mentőszolgálatok támogatása az érintett lakosság azonnali szükségleteinek kielégítése érdekében, a kulturális örökség azonnali megóvása érdekében tett intézkedések vagy a katasztrófa által sújtott területek azonnali megtisztítására tett intézkedések. Az alap támogatásából csak a nem biztosítható károk enyhítésére szolgáló intézkedések finanszírozhatók, amit harmadik fél megtérít, arra a költségre nem igényelhető támogatás.

Az EUSZA éves költségvetése 1 milliárd euró, amelyet az Európai Bizottság kezel. Az EUSZA 2002-es létrehozatala óta a Bizottság 69 támogatási kérelmet kapott, amiből 33 esetben biztosított pénzügyi segítséget összesen 2,1 milliárd euró értékben.

Magyarország a 2006-os árvizek után kapott támogatást az alap forrásaiból, és az idei dunai rekordárvíz után Lengyelországgal együtt jelentette be az árvíz okozta jelentős károk enyhítésére támogatásért fordul a Szolidaritási Alaphoz. Ezzel a bejelentéssel kapcsolatos, hogy a Visegrádi Négyek államfőinek idei júliusi találkozásán a magyar köztársasági elnök hárompontos javaslatcsomagot terjesztett az államfők elé. Áder János javasolta, hogy az EUSZA-t oly módon változtassák meg, hogy gyorsabb legyen a pályázati eljárás, és a kárérték-küszöb alatt is lehessen pályázni. Második pontként új, rugalmas pénzügyi eszközök, alapok létrehozását vetette fel Áder János, mint például a kedvezményes kamatozású vagy akár kamatmentes kölcsön nyújtása a bajba jutott országoknak úgy, hogy az ne számítson bele az államadósságba. Harmadik pontként az államfő azt javasolta, hogy a regionális fejlesztési forrásokból hangsúlyosabb részt kellene elkülöníteni a megelőzésre. A visegrádi négyek köztársasági elnökei a kezdeményezései kapcsán támogatásukról biztosították Áder Jánost.

EU Veszélyhelyzeti és válságkoordinációs Intézkedések (Crisis Coordination Arrangements, EU CCA)

A Hágai Program alapján a Bel-és Igazságügyi Tanács 2006. június 1-jén hagyta jóvá a határon átnyúló hatásokkal bíró veszélyhelyzetek és válságok integrált politikai koordinációját elősegítő Kézikönyvét. Ez a koordinációs eszköz bármilyen típusú katasztrófa vagy válság esetén, az EU területén kívül vagy azon belül a hatékony, gyors veszély- és válsághelyzeti politikai koordinációt segíti elő, amennyiben a veszélyhelyzet az EU egészét vagy több tagállamot érint egyidejűleg. Ilyen helyzetekben kritikus a megfelelő információáramlás, a tagállamok támogatása, ha nincsenek megfelelő vagy elégséges eszközeik, a tagállami intézkedések konzisztenciája, a tagállami politikai döntések összehangolása (pl. pandémia esetén a vakcinák megosztása), ha szükséges a megfelelő és összehangolt külügyi reagálás és a médiában való megjelenés koordinációja. Az EU CCA-t a tagállamok a meglévő struktúrákra építve hozták létre, az eszköz az uniós koordinációt segíti elő, de a szubszidiaritás elve alapján, vagyis az EU csak abban az esetben reagál, ha a válság meghaladja a tagállamok lehetőségeit. Az EU CCA esetleges aktiválása esetén a COREPER jut főszerpehez, a politikai koordinációs döntéseket ugyanis a rendkívüli nagykövetségi üléseken vitatják meg. A COREPER-t egy esetileg felállított Válságstáb és az érintett témakör szerinti szakértői csoport segítené. A Válságstáb tagjait az érintett ágazatokból és az érintett szervezeti struktúrákból (tagállamok, Bizottság megfelelő főigazgatóságai, a Tanács válságközpontja, az ERC, és az érintett uniós ügynökségek) delegálnák.

Az EU CCA-t valamennyi válsághelyzetre létre kívánták hozni, de első körben a tagállamoktól a pandémia és többszörös terrortámadás esetére kérték be a kapcsolati pontjaikat. Az EU Veszélyhelyzeti és Válságkoordinációs Intézkedések egy Kézikönyvet jelent, aminek részét képezi a tagállami és uniós kapcsolati pontok adatainak gyűjteménye, az EU és nemzetközi releváns intézmények áttekintése, és a harmadik részt alkotja maga a koordinációs eljárásrend leírása. Ezt az eljárásrendet magát hívjuk EU CCA-nak. Az EU CCA végrehajtását segítő eszköz a minden év szeptemberben, a második félévi soros elnökségnek a Tanács Főtitkárságán működő elemző központtal (SitCen) közösen rendezett törzsvezetési gyakorlata (EUCCAEX). Az EU Veszélyhelyzeti és Válságkoordinációs Intézkedések Kézikönyvét két évente frissíti a Tanács Főtitkársága. Aktiválására még egyszer sem került sor, így a most zajló felülvizsgálati eljárásban több tagállam is megkérdőjelezi az uniós hozzáadott értékét. A Szolidaritási Klauzula végrehajtására is figyelemmel azonban lehetséges, hogy túléli a politikai vitákat.

EU Humanitárius Konszenzus

A humanitárius segítségnyújtás az emberek közötti szolidaritás egyetemes értékének alapvető kifejeződése és erkölcsi kötelesség. Humanitárius válságot mind a természeti, mind az ember által előidézett katasztrófák okozhatnak.

Nemzetközi humanitárius jog alatt a nemzetközi jog azon szabályait értjük, melyek a fegyveres összeütközések alkalmával a nem harcoló személyekkel történő bánásmódot szabályozzák, a humanitárius akciók elsődleges célja az életmentés, az emberi szenvedés enyhítése. A nemzetközi humanitárius joganyag fő forrásai az 1949-es genfi és az 1864-es és 1907-es hágai egyezmények.

A humanitárius segítségnyújtás szereplői a nemzetközi humanitárius jog elsődleges alkalmazói, akik lehetnek kormányzati szereplők is, de leggyakoribb, hogy a kormányzatoktól független, közhatalmat nem gyakorló, nem profitorientált és javarészt önkéntesekből álló NGO-k, karitatív szervezetek végzik ezt a munkát.

Az EU – beleértve az uniós és a tagállami támogatást - a világ legnagyobb humanitárius donora. Maga a humanitárius segítségnyújtás megosztott hatáskörben van az EU és a tagállamok között. A nagyon aktív és jelentős uniós és tagállami munka összehangolása érdekében egy a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzust fogadott el 2008-ban a Tanács, az Európai Parlament, a Bizottság és a tagállamok együttes nyilatkozat formájában, amely olyan közös szemléletet fogalmaz meg, amely mind tagállami, mind közösségi szinten irányítja az EU-nak a humanitárius segítségnyújtás terén harmadik országokban végzett tevékenységét. Az EU-ban a Bizottság humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi közös főigazgatósága, a DG ECHO felel a területért, ügyelete az ERC mindkét területen ügyeleként szolgál. A DG ECHO több, mint 200 humanitárius szervezettel áll szerződéses kapcsolatban. A legjelentősebb az NGO-k közül a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC), a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége (IFRC) és ennek tagszervezetei, a nemzeti társaságok. Más jelentős NGO-k, amelyek munkatársai gyakran tűnnek fel nemzetközi kárhelyszíneken a német Műszaki Segítségnyújtási Szervezet (THW), Orvosok Határok Nélkül (MSF), Caritas, Oxfam, Máltai és Baptista Szeretetszolgálat és számtalan más NGO.

Az EU határozottan támogatja az ENSZ központi és átfogó szerepét, különösen az OCHA koordináló tevékenységét a humanitárius válságokra adott egységes nemzetközi válasz előmozdításában.

Unió humanitárius segítséget olyan helyzetekben nyújtanak, amelyekben válságkezeléssel, polgári védelemmel és konzuli segítségnyújtással kapcsolatos egyéb eszközök is alkalmazhatók. A Konszenzus elfogadásával az EU arról is gondoskodik, hogy a válságokra irányuló intervenciói során biztosítsa különböző eszközök összhangját, és egymást kiegészítő jellegét, a leghatékonyabban kihasználva a különféle igénybe vett eszközöket. Amennyiben a Mechanizmust a humanitárius segítségnyújtás céljaira is használják, alkalmazásának feltételei ugyanazok, az érintett állam kérelmére telepítik őket, az ERC-n keresztül zajlik a koordináció, a humanitárius elveket a polgári védelmi beavatkozások során is tiszteletben kell tartani, a polgári védelmi erők mindig fegyvertelenek, beavatkozásuk igény orientált, valamint kiegészítő jellegű.

Kritikus Infrastruktúrák Védelmének Európai Programja (European Programme on Critical Infrastructure Protection – EPCIP)

A létfontosságú infrastruktúrák védelme részcelként került nevesítésre a belügyi vonatkozású Hágai Programban az EU tagállamainak határain átnyúló hatású válságok kezelésére vonatkozó célkitűzésében. Ezzel párhuzamosan a terrorizmus elleni küzdelem jegyében is egy stratégiai dokumentum elkészítésére kérte fel a Bizottságot az Európai Tanács 2004-ben a kritikus infrastruktúrák védelmének megerősítése érdekében. A Bizottság válaszképpen közleményt adott ki, amelyben felvázolta kritikus infrastruktúrák védelmének európai programját és javaslatot tett egy új szakosított bizottsági gyorsriasztási rendszer, a kritikus infrastruktúrákkal kapcsolatos figyelmeztető információs hálózat (CIWIN) létrehozására. Ezt követi 2005-ben Zöld Könyv az EPCIP-ről, és a 2005. júliusi, londoni robbantásos terrorista merénylet, ami további politikai ösztönzést adott az EPCIP kidolgozásának. A Bizottság 2006-ban adta ki az EPCIP-ről szóló közleményét (COM(2006)786)

Az EPCIP a kritikus infrastruktúrák védelmének ágazatokon átívelő keretrendszer jellegű eszköze. A közös keretrendszer magában foglalja a közös célkitűzéseket, módszereket, a legjobb gyakorlatokat és a kölcsönös függőségek feltérképezését. A Program célja a kritikus infrastruktúrák védelmének javítása az EU-ban össz-veszély megközelítéssel, terrorveszély prioritással. Korábban különböző politikák keretében már hoztak létre eszközöket a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó minimumkövetelmények bevezetésére, különösen a közlekedés, hírközlés, energiaipar, munkabiztonság és egészségügy és a közegészségügy területén, de ezek eltérő fejlettségi szinten jelentek meg. Az EPCIP ezzel szemben olyan védelmi keret, ami horizontálisan közelíti meg a kritikus infrastruktúrák védelmét.

Az európai kritikus infrastruktúrák olyan kijelölt létfontosságú infrastruktúrák, amelyek az EU szempontjából rendkívüli jelentőséggel bírnak, és amelyek megzavarása vagy megsemmisítése két vagy több tagállamot is érintene, illetve csak egyetlen tagállamot érintene, de a kritikus infrastruktúra egy másik tagállamban van. Ez magában foglal olyan határokon átnyúló hatásokat is, amelyek a különböző ágazatok egymással összekapcsolt infrastruktúrái közötti kölcsönös függőségekből (interdependencia) erednek.

Az EPCIP keretrendszer a kötelező és nem kötelező elemek kombinációjára épül. A nem kötelező elemek között olyan az EPCIP végrehajtásának megkönnyítését célzó intézkedések találhatók, mint az EPCIP akcióterv, a Kritikus Infrastruktúrák Figyelmeztető és Információs

Hálózata (CIWIN), készenléti tervek készítése, nemzetközi kapcsolatok fejlesztése¹⁸, valamint az EU-szintű kritikus infrastruktúra védelmi szakértői csoportokban való részvétel, az információcsere, a kölcsönös függőségek beazonosítása és elemzése, nemzeti programok kidolgozása, valamint a nemzeti kritikus infrastruktúrák beazonosítása.

Szintén az EPCIP végrehajtását segítik elő a kísérő pénzügyi intézkedések, különösen a 2007–2013-as időszakra szóló, „A terrorizmus és egyéb biztonsági vonatkozású veszélyek megelőzése, az azokra való felkészültség és következményeik kezelése” elnevezésű EU-program, amely finanszírozási lehetőségeket nyújt a kritikus infrastruktúrákkal kapcsolatos intézkedésekhez.

Az EPCIP egyetlen kötelező eleme az ún. **ECI-Irányelv**, azaz a 2008 december 8-án elfogadott 2008/114/EK irányelv az Európai Kritikus Infrastruktúrák azonosításáról, kijelöléséről, és védelmük javítása szükségességének erősítéséről. Az Irányelv tárgyi hatálya egyelőre két szektorra, a közlekedésre és energia ágazatra terjed ki, és célja, hogy az európai dimenzióval bíró, kritikus infrastruktúrákat horizontális és szektorális kritériumok alapján beazonosítsa, kijelölje és védelmük fokozására különböző eszközöket határozzon meg. Az európai jelentőségű kritikus infrastruktúrák olyan a tagállamokban található kritikus infrastruktúrák, amelyeknek megzavarása vagy megsemmisítése jelentős hatással lenne legalább két tagállamra. A beazonosítás kezdő lépése, hogy megfelel-e az adott eszköz, rendszer, vagy annak egy része az ágazati sajátosságokat figyelembe vevő szempontoknak (szektorális kritériumok), amik minősített információk. A következő lépésben a kritikus infrastruktúra fogalmi elemeinek teljesülését kell megvizsgálni, majd a határokon átnyúló hatást, vagyis az európai dimenziót, végül a horizontális kritériumok (veszteségek kritériuma társadalmi hatás kritériuma, gazdasági hatás kritériuma) teljesülését. Ez utóbbiakat az érintett tagállamok esetileg határozzák meg. A horizontális és szektorális kritériumok alkalmazására a Bizottság a tagállamokkal közösen önkéntesen alkalmazható Iránymutatásokat dolgozott ki. A tagállamok valamennyien EPCIP kapcsolattartó pontokat jelöltek ki, amelyek a Bizottsággal tartják a kapcsolatot az EPCIP és az ECI végrehajtása érdekében.

Az ECI Irányelv hazai jogrendszerbe ültetésének határideje 2011. január 12. volt, így az Irányelv elfogadását követően azonnal megkezdődött a tagállami programok kidolgozásának folyamata. Itthon 2008. júniusban már elfogadta a Kormány a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) kormányhatározatot. Az ECI Irányelv végrehajtása érdekében pedig 2010-ben született egy újabb kormányhatározat, ami a belügyminiszter hatáskörébe utalta a nemzeti kapcsolattartó pont feladatait, az európai kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kérdések koordinálását, az azonosítás és kijelölés folyamataihoz szükséges két- vagy többoldalú egyeztetések lebonyolítását, valamint a további érintett miniszterek bevonásával egy kritikusinfrastruktúra-védelmi tárcaközi szakmai munkacsoport felállítását. A nemzeti fejlesztési miniszter feladatákként nevesítette a Magyarországon található európai kritikus infrastruktúrák kijelölését és hogy az érintettek bevonásával egy konzultációs fórumot hozzon létre. Mind a tárcaközi szakmai munkacsoport, mind a konzultációs fórum 2010 végén megkezdte működését.

A BM OKF számára is jelentős feladatokat határozott meg az új Kat. tv. a kritikus infrastruktúra védelem területén, ezért az új szervezet rendszerében az iparbiztonsággal foglalkozó főfelügyelőségére telepítette a kritikus infrastruktúra védelmi koordinációs feladatokat. Itt készült el a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló törvénytervezet is, amely végül a **2012. évi CLXVI. törvényben** öltött testet. A törvény célja egyrészt a kritikusinfrastruktúra-elemek azonosítása,

¹⁸ A magyar uniós elnökség alatt 2011-ben a PROCIV e témakörben fogadta el a kritikus infrastruktúrák védelme területén a nemzetközi együttműködést ösztönző tanácsi következtetéseket.

másrészt a kijelölés megtörténte után a védelem biztosítása. A szabályozás elfogadásával a lakosság alapvető ellátása, a potenciálisan veszélyes tevékenységek környezetében élők védelme is hatékonyabban garantálható. Fokozható általa a lakosság életének és vagyonának biztonsága, a kiemelkedő társadalmi jelentőségű közszolgáltatások folytonossága biztosítható, valamint a meglévő közfeladatok, a közbiztonság hatékonyabban elláthatók. A törvény lépcsőzetesen lép hatályba, 2013. január elsejétől csak az energia és a közlekedési szektorban az uniós ECI-Irányelvnek való megfelelés érdekében, majd július elsejétől az egészségügy és agrárgazdaság vonatkozásában, 2014. január elsejétől pedig a pénzügy és az ipar ágazatokban lép hatályba. A törvény végrehajtásának részletes szabályait a 65/2013 (III.8). Kormányrendelet tartalmazza.

CBRN Akcióterv

A megelőzés területén a Bizottság kidolgozta a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris eredetű anyagok (CBRN)¹⁹ biztonságának fokozására szolgáló fellépéseket is. A munka e területen 2002-ig nyúlik vissza, ekkor született meg az első CBRN Program, amelyet 2004-ben vizsgáltak felül. 2007 júliusában a Bizottság a biológiai kockázatokra való felkészültség témájában adott ki Zöld Könyvet, mely a biológiai kockázatok csökkentése és a felkészültség, reagálás javításának problematikáját vetette fel. A Zöld Könyv alapján a Tanács össz-veszély megközelítéssel, terrorizmus prioritással következtetéseket fogadott el a CBRN kockázatok csökkentéséről és a biológiai felkészültségről, amelyben felhatalmazást adott ún. CBRN Leltár elkészítésére, ami gyűjteményt adja a CBRN területen fellelhető összes közösségi jogszabálynak, intézménynek és eszköznek, amit két évente frissíteni kell. Felkérte továbbá a Tanács a Bizottságot, hogy 2009-ben nyújtson be megfelelő javaslatokat a CBRN kockázatok csökkentése érdekében. A javaslatok elkészítésére a Bizottság életre hívta a CBRN szakértői Munkacsoportot.

A CBRN Munkacsoport javaslataira építve a Bizottság 2009-ben benyújtotta a **CBRN Akciótervet** a Tanácsnak, amit az 2009. novemberben fogadott el²⁰. A CBRN Akcióterv 130 fellépésből áll, amelyek a tagállamok intézkedéseit hivatottak kiegészíteni, pótolni a létező hiányosságokat és elősegíteni a tagállamok közötti bevált gyakorlatok, tapasztalatok és információk cseréjét. Az Akcióterv három fő vonulata a megelőzés – annak biztosítása, hogy a CBRN anyagokhoz való illetéktelen hozzáférés csökkenjen – a detektálás, érzékelés – CBRN anyagok detektálásának képessége a CBRN balesetek megelőzése érdekében – felkészültség és reagálás – CBRN anyagokkal kapcsolatos eseményekre való hatékony reagálás. A CBRN Akcióterv végrehajtása kulcs eleme az Unió Belső Biztonsági Stratégiájának.

112-es egységes segélyhívó szám

Az EU-n belüli fokozott mobilitás támasztotta az igényt az európai egységes segélyhívó szám létrehozására. Az egységes segélyhívó szám az EU polgárai számára minden tagállamban azonos elvek alapján biztosítja az egységes kapcsolat-felvételi lehetőségét a segítséget nyújtó készenléti szervekkel. A 112 a tudatosító kampányoknak is köszönhetően ma már Európa-szerte ismert szám, amely minden állampolgár számára megteremti a lehetőséget, hogy veszélyhelyzet esetén minél hamarabb segítséget kapjon, bárhol is tartózkodik az Unió területén. A 112-es egységes segélyhívó szám bevezetésére a 91/396/EGK Tanácsi határozat kötelezi a tagállamokat. A bevezetés határideje 1992. december 31. volt, a később csatlakozóknak mindig egyedi határidő volt kitzúve. A határozat nemcsak a hívószám teljes körű bevezetésének kötelezettségét róta a tagállamokra, hanem annak hatékony

¹⁹ Vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris eredetű anyagok összefoglaló elnevezése angolul chemical, biological, radiological and nuclear - CBRN

²⁰ 15505/1/09 REV 1 Tanácsi következtetések a CBRN Akciótervről

működtetéséhez szükséges intézkedések megtételét is, különös tekintettel a hívószám tárcsázásának díjmentességére, a hívások felkészült fogadására és megfelelő kezelésére. Az egységes európai segélyhívószám bevezetéséről szóló tanácsi határozat az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK Irányelv alapján hatályát veszítette, de a segélyhívószám jobb használatának, elterjedésének, a 112 számmal kapcsolatos tudatosság növelése továbbra is az EU napirendjén szerepel. A legtöbb uniós tagállamban a 112 mellett párhuzamosan működnek a nemzeti, differenciált segélyhívó számok is, Dániában, Máltán, Hollandiában és Svédországban azonban ez az egyetlen segélyhívó szám.²¹

Magyarország a társulási szerződés aláírásakor 1997. január 1-ig történő bevezetésre vállalt kötelezettséget. A szám bevezetése megtörtént, a rendszer azonban jelenleg sok problémával küzd. A segélyhívásokat ma az EU-ban megszokottól eltérő módon kezelik a készenléti szervek, mert a nemzeti hívószámokra érkező hívásokat a készenléti szervek tematikusan (104-et a Mentők, 105-t a Tűzoltók és a Katasztrófavédelem, 107-et a Rendőrség) fogadják, míg a 112-re érkező hívásokat a rendőrség fogadja a 107-es hívószámhoz hasonlóan. A ma működő rendszer legnagyobb problémája a sok áttétlen áthaladó információ torzulása, a bizonytalan helymeghatározás, és különösen nehéz a helyzet, ha külföldi szenved balesetet Magyarországon.

Magyarország az elmúlt években az elektronizált segélyhívásokkal kapcsolatos infokommunikációs fejlesztések révén kívánja a rendszert korszerűsíteni a 2012-ben induló, **ESR – 112 projekt** keretében. A teljes rendszer bevezetésére 2013 végéig kerül sor. A projekt költsége 7,4 milliárd forint, és 850 új munkahelyet teremt.

Az ESR-112 projekt legfontosabb eredménye egy olyan átfogó infokommunikációs kialakítása lesz, amely lehetővé teszi majd a készenléti szervek együttműködési folyamatainak korszerűsítését. A kialakuló rendszer valós idejű adat és hangkapcsolatot fog biztosítani a készenléti szervek érintett szereplői, irányítók és végrehajtók között. A rendszer biztosítani fogja a kor követelményeinek megfelelő segélykérési csatornák (telefon, eCall, SMS, MMS, Internet stb.) kezelhetőségét. Létrejönnek a segélykérések előszűrését biztosító Hívásfogadó Központok (HÍK), amelyek a nemzetközi tapasztalatok alapján tehermentesítik a tevékenység-irányítókat azzal, hogy csak olyan eseményeket adnak át, amelyek valós beavatkozást, intézkedést igényelnek. A projekt célja a segítségnyújtás folyamatának a felgyorsítása valós idejű térinformatikai megoldások alkalmazásával, valamint a téves hívások arányának a csökkentése, ami jelenleg az EU-ban Magyarországon a legmagasabb arányú.

A jövőben a segélykérések már nem a területileg illetékes rendőrkapitányságokra futnak majd be, hanem két HÍK-be, Szombathelyen és Miskolcon. Miskolcon egy egykori honvédségi bázison, Szombathelyen pedig az egykori határőrlelakmányában épül ki a 112-es országos segélyhívó két központja. Mindkét szigorúan őrzött objektumban 500-500 ember dolgozik majd. Ők fogadják a hívásokat, és riasztják a mentőket, tűzoltókat, rendőröket, gyors elsősegély-nyújtási tanácsokat adnak, vagy éppen elirányítják a telefonálót a közelben lévő orvosi ügyeletre. Az új Központokban képzett, idegen nyelvismerttel is rendelkező operátorok az újonnan fejlesztett informatikai rendszer segítségével térképeken láttatva, automatikus helymeghatározással azonnal rögzítik a hívó helyének adatait. Az operátorok előre meghatározott kérdezési protokoll mentén haladva gyűjtik az eseményhez kapcsolódó információkat, s az informatikai rendszer támogatásával döntenek arról, hogy mely készenléti szervet kell bevonni a segítségnyújtásba. Az operátor által a rendszerbe bevitt információk

²¹ [http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/search/site?page=1&ff0\]=im_field_tags%3A187](http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/search/site?page=1&ff0]=im_field_tags%3A187)

valós időben jelennek már meg a mentők, rendőrök vagy tűzoltók ügyeletén, ahol kiadhatják a riasztást. Mivel valamennyi szerv ugyanazokat az információkat látja, kisebb lesz a valószínűsége az információ torzulásának. A hívásokat rögzítik, így bármikor visszahallgathatók lesznek.

Az ESR-112 projekt eredményeként a jövőben elvileg bármilyen eseménynél (baleset, tűz, bűncselekmény) elég lesz, ha a 112-es európai segélyhívó számot hívjuk. Átmeneti ideig még a 104-es, a 105-ös és 107-as számok is működnek majd, de 2014-től már ezeket is automatikusan a két nagy országos központba kapcsolják. A felépülő új rendszer a várakozások szerint gyorsabb, hatékonyabb lesz, alkalmasabb lesz a készenléti szervek beavatkozásának koordinálására.

SEVESO Irányelv

Az ún. Seveso célja a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése, valamint a veszélyes ipari üzemek környezetében élő lakosság és a környezet magas szintű védelmének biztosítása. Az Irányelvnek a harmadik generációjához tartozó 2012/18/EU Irányelv hazai végrehajtását a BM OKF Iparbiztonsági Főfelügyelősége biztosítja. A harmadik generációra való áttéréssel (Seveso II. módosítása) a cél az volt, hogy a Seveso szabályokat összhangba hozzák a vegyi anyagok besorolását érintő nemzetközi (CLP) szabályozással, azaz az anyagok és keverékek osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról szóló 1272/2008/EK rendelettel, illetve a környezeti információkhoz való hozzáféréssel szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseivel. A módosítási folyamat javarészt a magyar uniós elnökség alatt lezajlott, de ezért a témakörért az EU-ban a Bizottságban a Környezetvédelmi Főigazgatóság, az EU tanácsban pedig a környezetvédelmi munkacsoport (nem a PROCIV) felelős. A Seveso témakör e jegyzetben nem kerül bővebb kifejtésre, az EU-ban ez a témakör szervezetileg elkülönül a katasztrófavédelemtől, itt csak azért került megemlítésre, mert hazai végrehajtásának első helyi felelőse a BM OKF.

8. Az ENSZ nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtási rendszere

Az ENSZ nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtási rendszerének kialakulása 1991-re nyúlik vissza. Az ENSZ Közgyűlési határozatával kinyilvánította szándékát arra vonatkozóan, hogy természeti katasztrófák és komplex veszélyhelyzetek bekövetkeztekor reagálni kíván, és fokozza a kárhelyszíneken humanitárius tevékenységét. A célok végrehajtását a Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatalára bízták (**UN OCHA** - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), ami ekkor alakult meg genfi és new yorki székhellyel. Feladatai a humanitárius eszmék védelme érdekében a nemzetközi segítségnyújtási beavatkozások koordinálása (koordináció), az ENSZ humanitárius politikájának alakítása (policy), a bajban lévők képviselete (advocacy), az információk feldolgozása (information management) és hatékony humanitárius pénzügyi eszközök mobilizálása (humanitarian financing).

Az ENSZ OCHA **koordinációs tevékenységét** az Intézményközi Állandó Bizottságon (**IASC** - Inter-agency Standing Committee) keresztül látja el, tagjai a humanitárius ügyekben is érintett szakosított ENSZ ügynökségek – UN International Children Emergency Fund (UNICEF), UN Development Programme (UNDP), UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), World Health Organization (WHO), Food and Agriculture Organization (FAO), UN Agency for Human Settlements (UN-HABITAT), a Nemzetközi Vöröskereszt Mozgalom, az Önkéntesek Nemzetközi Szövetsége, a Nemzetközi Migrációs Iroda és a Világbank. Az IASC elnöke az ENSZ humanitárius ügyekért felelős főtitkár-helyettese, de ő egyben az

ENSZ OCHA vezetője is és az ún. Veszélyhelyzet-kezelési Koordinátora (Emergency Relief Coordinator – **ERC**) is. Jelenleg a pozíciót Valerie Amos tölti be.

Katasztrófa esetén az ENSZ, mint ernyőszervezet koordinálja a nemzetközi beavatkozók tevékenységét, és összeköti azt a nemzeti, helyi erőfeszítésekkel is. Az EU területén kívül az uniós csapatok is ENSZ fennhatóság alá kerülnek. A koordinációt az ERC által kinevezett Humanitárius Koordinátor (Humanitarian Coordinator- HC) végzi, aki általában ugyanaz a személy, mint a katasztrófa által érintett állam rezidens ENSZ koordinátora²². A HC/RC-t segíti az eseti jelleggel felállított Helyszíni Iroda, illetve az OCHA genfi irodájának állománya. Az OCHA megfelelő eszközökkel rendelkezik a koordinációs feladatainak és az ENSZ beavatkozások hatékonyságának biztosítására.

Az ENSZ a hatékony koordináció biztosítására **klaszter rendszert** működtet 2005 óta. A klaszterek a humanitárius szervezetek csoportjai egy-egy szektorban pl. egészségügy, víz, logisztika stb. Ilyen esetekben a szektorokban több szereplő dolgozik, és a helyi hatóságok koordinációs terheit enyhíti az ENSZ azzal, hogy klaszterekbe rendezi őket, vezető szervezet jelöl ki a klaszter élére (pl. WHO vezeti az egészségügyi klasztert), amely felelős a klaszter tevékenységéért és a klaszteren belüli koordinációért.

Jelentős, nemzetközi beavatkozást igénylő kárhelyszínen, amikor a helyi mentőegységek mellett nemzetközi kutató-mentő csapatok (Search and Rescue Team - SAR) bevetésére is szükség van az érintett ország hatóságai, az ERC vagy a HC/RC kérésére az elsőként a helyszínre érkező nemzetközi csapat, és ez rendszerint valamilyen ENSZ csapat szokott lenni, **Helyszíni Műveletek Koordinációs Központot – On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC)** állít fel. Minden nemzetközi csapatnak, amely ezután érkezik a helyszínre be kell jelentkeznie az OSOCC-ba, így az OSOCC-ban halmozódik fel az összes információ a nemzetközi reagáló erőkről, de ide van bekötve a helyi hatóság összekötő tisztjén keresztül, aki viszont a helyi igényekről osztja meg az információkat, így találhatnak egymásra az OSOCC-ban a helyi igények és a nemzetközi segítség. Az OSOCC feladata tehát a nemzetközi mentőerők és erőforrások koordinálása a helyi hatóságok igényei szerint. A kárhelyszíni OSOCC-al párhuzamosan működik egy ún. Virtuális OSOCC, mely az OCHA internetes honlapjának része. virtuális felületen nyomon követhetők a kárhelyszínen zajló események, ide töltik fel folyamatosan a kárhelyszínen dolgozó ENSZ munkatársak jelentéseiket. E jelentésekre alapozva a nemzetközi közösség pontos képet alkothat a szituációról, beleértve a nemzetközi felajánlások aktuális státuszát, illetve a kárhelyszíni igényeket. Ez sokban hasonlít az uniós CECIS rendszerhez. Az OSOCC rendeltetése világszerte ismert katasztrófavédelmi szakterületen, így ezt a terminológiát és rendszert használja az EU is, ha az EU területén kívüli katasztrófához nyújt segítséget – EU-n belül nem állítanak fel OSOCC-ot.

Jelentős szerepe van a beavatkozásoknál az **ENSZ Katasztrófa Becslő és Koordinációs Rendszerének (UNDAC – UN Disaster Assessment and Coordination System)**. Ez a rendszer a katasztrófa sújtotta állam, az ERC vagy a HC/RC kérésére kerül aktiválásra. Elsődleges célja a bekövetkezett katasztrófát követően a kárhelyszíni információk beszerzése és a helyi koordináció biztosítása 24 órás ügyeleti rendszerben. A rendszer legfontosabb eleme az UNDAC Team, mely csoport több mint 200 speciálisan képzett, illetve felszerelt szakértőből áll. Az UNDAC Team tagjai az OCHA munkatársai, a tagországok által felajánlott szakértők, valamint nemzetközi szervezetek állományának tagjai lehetnek. A

²² Rezidens ENSZ Koordinátor: legmagasabb rangú ENSZ hivatalnok egy adott országban, aki vezeti az ENSZ képviseletét is, mint az ENSZ Főtitkár képviselője, ezért látja el az adott országban zajló valamennyi ENSZ tevékenység koordinációját is.

csoport tagjai készenlétben állnak, képesek nagyon rövid időn belül (24-48 óra) reagálni, és a kárhelyszínre utazni. Az UNDAC támogatást nyújt a helyi veszélyhelyzet-kezelési hatóságnak, amellyel szorosan együttműködik, létrehozza a helyszíni műveletirányítási koordinációs központot, ezzel segíti a helyi hatóságokat a nemzetközi reagálás összehangolásában, beleértve a városi kutatási és mentési tevékenységet, segíti a HC/RC-t a nemzetközi segítségnyújtás koordinálásában, illetve felméri a kárt szenvedett országban az elsődleges szükségleteket. Magyarország 2013 februárban csatlakozott az ENSZ UNDAC csoportjához egy katasztrófavédelmi szakértővel.

A szakértői csoport mellett a természetbeni segítségnyújtás elősegítésére az OCHA **Humanitárius Segítségnyújtási Raktárt – UN Humanitarian Response Deposit (UNHRD)** működtet Brindisiben (IT). Az itt felhalmozott, azonnali szállításra előkészített, elsősorban a létfenntartáshoz szükséges tárgyi erőforrások (sátrak, takarók, víztisztító berendezések, áramfejlesztők, stb.) az érintett ország kérését követően 5-7 napon belül térítésmentesen kerülnek kiszállításra a katasztrófa sújtotta térségbe.

Különös jelentőséggel bír nemzetközi beavatkozások esetén az ENSZ ernyője alatt működő a városi kutatás-mentéssel (USAR) foglalkozó globális hálózat, a **Nemzetközi Kutató-mentő Tanácsadó Csoport – International Search And Rescue Advisory Group (INSARAG)**. A csoport 1991-ben jött létre több mint 80 ország katasztrófavédelmi szervezeteinek részvételével. Az INSARAG Titkárságát szintén az OCHA, annak Helyszíni Koordinációs Támogató Részlege (Field Coordination Support Section, FCSS) látja el.

Az INSARAG célja nemzetközileg egységes követelményrendszer kialakítása az SAR Csapatok képzésére, felszerelésére, önálló képességére, a kárhelyszíni feladatok végrehajtására és a megfelelő nemzetközi együttműködésre. Erre 2002-ben ún. **INSARAG Irányelveket és Módszertant**²³ fogadott el az ENSZ Közgyűlés. Az INSARAG célja az is, hogy az Irányelvet minél szélesebb körben elfogadtassa, és azt használják a csapatok. Ez azért fontos, mert a segítő szándék a kárhelyszíneken nem elég, a nem megfelelően képzett és felszerelt csapatok nem segítik, hanem továbbterhelik a helyi hatóságok munkáját, ami azon túl, hogy életet veszélyeztet, károkat is okozhat. Nagyon fontos, hogy a kárhelyszínen nemzetközi együttműködésre képes, kiképzett, felszerelt, önálló csapatok dolgozzanak, csak így tudnak segíteni. Az INSARAG Irányelvek tartalmazzák az INSARAG működési szabályzatát is, amely a felkészülés fázisától a katasztrófa helyszínéről történő hazaérkezésig a mentés összes műveletét szabályozza.

Az INSARAG tevékenységét három Regionális Csoportban fejtik ki, ezek Afrika/Európa/Közel-Kelet – idetartozik Magyarország is, Ázsia/Csendes-óceáni Régió és az Amerikai Régió. A regionális csoportok évente üléseznek, ahol megvitatják a katasztrófa-segítségnyújtási tapasztalatokat, kutató - mentő képzéseket és gyakorlatokat terveznek, javaslatokat tesznek a SAR-csapatok közötti együttműködés és koordináció továbbfejlesztésére. Magyarország 2008-ban volt az INSARAG Afrika/Európa/Közel-Kelet Regionális Csoport alelnöke, 2009-ben pedig annak elnökségét vitte. Elnöki minőségében az OKF koordinálta a régió INSARAG vonatkozású feladatait és eseményeit.

Az INSARAG Irányelvekre építve az OCHA kidolgozott egy ún. **INSARAG Külső Minősítő rendszert** (INSARAG External Classification, IEC), ami gyakorlatilag a SAR csapatok

²³ UN General Assembly Resolution on Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance (GA Resolution 57/150 of 16 December 2002)

<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/INSARAG%20Guidelines%202011-Latest.pdf>

vizsgarendszerét jelenti. A vizsga alapján a csapatokat három kategóriába sorolják könnyű (Light), közép (Medium), vagy nehéz (Heavy) kategóriába az INSARAG minősítési kritériumok alapján. A minősítési szintek közötti különbségek a csapat műszaki és képességbeli kapacitásait jelzik. Az IEC vizsgára csak INSARAG tagsággal rendelkező ország csapatai jelentkezhetnek, emellett a saját Kormányuk jóváhagyása, bejelentett műveleti kapcsolati pont és nemzetközi mobilizációs terv szükséges a jelentkezéshez. A jelentkező csapatok sok egyéb követelménynek is meg kell, hogy feleljenek, úgymint ötös tagolású SAR csapat struktúra (menedzsment, logisztika, kutatás, mentés, egészségügyi), segélykéréstől számítva maximum 10 órán belül kárhelyszínen való bejelentkezés, minimum 24 órán át tartó önellátás, működőképesség, párhuzamosan két kárhelyszínen.

A minősítő vizsgára való jelentkezést az INSARAG Titkárság bírálja el, befogadás esetén a vendéglátó országnak egy minimum 36 órás minősítő gyakorlatot kell megszerveznie, amely az INSARAG Irányelvekre épül és végigköveti a nemzetközi katasztrófhelyzetre való reagálást a csapat mobilizációjától kezdve, minimum 24 órás kutató és mentő tevékenységen keresztül a demobilizációig. A minősítő gyakorlat után a megfelelt csapatok hivatalos ENSZ OCHA bizonyítványt kapnak, amely felhatalmazza őket, hogy a nemzetközi katasztrófa-segélynyújtásban hazájukat és az ENSZ-et is hivatalosan képviseljék. A minősítés öt évre szól, ezt követően újra kell minősíteni a csapatokat.

Magyarország 2005-ben minősített három hazai nemzetközi kutató- és mentőcsapatot az INSARAG Irányelvek szerint. A csapatok újraminősítése 2011-ben lett volna esedékes, de az uniós elnökség miatt ez 2012-ben valósult csak meg.

9. Az ENSZ Katasztrófa-csökkentési koncepciója

Az ENSZ Közgyűlés 1989-ben indította útjára a Természeti Katasztrófák Megelőzésének Nemzetközi Évtizedét. Ez idő alatt olyan fontos dokumentumokat fogadtak el, Mint a Yokohama Stratégia: Iránymutatások a Természeti Katasztrófák megelőzésére, felkészültségre és ennek Akcióterve vagy a „Biztonságosabb világ a 21. században: Katasztrófák és Kockázatainak csökkentése”. Ezekre a dokumentumokra és a végrehajtásuk során szerzett tapasztalatokra építve 1999-ben az ENSZ Közgyűlés elfogadta a Katasztrófacsökkenés Nemzetközi Stratégiáját (UN International Strategy for Disaster Reduction).

Az ENSZ ISDR a Humanitárius Ügyekért felelős Főtitkár-helyettes felügyelete alatt egy Titkársággal működik, amely az ENSZ szervezetén belül kapcsolati pontként működik a katasztrófa kockázatok csökkentésével kapcsolatos tevékenységekhez, és biztosítja a tevékenységek közötti összhangot. Fontos feladata szintén az ISDR Titkárságnak, hogy a 2005-ben Kobeban (Hyogo tartomány, Japán) elfogadott „Hyogo Akcióterv 2005-2015: A nemzetek és közösségek katasztrófák elleni ellenálló képességének javítása” című alapidokumentum végrehajtását elősegítse.

Az ENSZ ISDR munkája a katasztrófa kockázatok csökkentése érdekében különösen az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás elősegítését, a katasztrófa kockázatok csökkentésével kapcsolatos tevékenységekbe való gazdasági befektetések növelését, katasztrófáknak ellenálló városok, iskolák, kórházak építését és a katasztrófa kockázatok csökkentésével foglalkozó nemzetközi hálózat erősítését célozza. A Hyogo Akciótervnek megfelelően három stratégiai célja van az ENSZ ISDR-nek. Az egyik, hogy a katasztrófa kockázatok csökkentését be kell építeni a fenntartható fejlődéssel foglalkozó stratégiákba és tervezésbe, a második, hogy meg kell erősíteni vagy ki kell építeni a veszélyekkel szembeni ellenálló képességet javító

intézményeket és mechanizmusokat, végül a kockázat csökkentési megközelítéseket be kell építeni a veszélyhelyzeti felkészültség, reagálás és helyreállítás programjaiba.

A katasztrófa-csökkentési stratégia célja a megelőzési kultúra kialakítása és fejlesztése, azért hogy a társadalom ellenállóbb legyen a természeti kockázatok, és az azokkal kapcsolatos természeti és technológiai eredetű katasztrófák kedvezőtlen hatásaival szemben, és ezáltal csökkenteni tudja a környezeti, emberi, gazdasági és szociális veszteségeket. A cél érdekében nagyon fontos a nemzeti hatóságok kötelezettségvállalása a katasztrófa-csökkentési politikák és akciók végrehajtására, a politikai kezdeményezések és programok nemzeti szinten történő koordinált megvalósítására. Az előbbin a nemzeti platformok az ISDR Titkársággal közösen dolgoznak, de fontos területe még a tudatosításnak a lakosságtájékoztatás, az interdiszciplináris tapasztalat- és információcserét elősegítő partnerségi hálózatok kialakítása, valamint a tudományos programok támogatása a katasztrófák okainak és következményeinek megismerése céljából.

Az ISDR tevékenységében ún. „nemzeti platformok” és kapcsolattartók útján vesznek részt a részes államok. Ezek a nemzeti platformok felelősei a katasztrófa-csökkentési politikák nemzeti és helyi szinten történő végrehajtásának, beleértve a Hyogo Akcióterv végrehajtását is. A részes országok két évente nemzeti előrehaladási jelentéseket (progress report) kötelesek benyújtani az ENSZ-hez a végrehajtás helyzetéről. A nemzeti platformok kontinensenként fórumokba tömörülnek, az európai fórumnak 25 tagja van és legutóbbi ülését 2012 októberében, Dubrovnikban tartotta meg. A világ összes platformját tömörítő globális platformnak 104 tagja van.

Magyarországon az ISDR - Katasztrófa-csökkentési Nemzeti Platform 2004 novemberében alakult meg az OKF vezetésével. A magyar platform elnökségét és adminisztrációs háttérét az OKF adja külön költségvetés nélkül, tagjai a minisztériumok képviselői, a Vöröskereszt, a Baptista Szeretetszolgálat, az MTI, a MOL, a MABISZ, az ELTE és a Műszaki Egyetem is.

A katasztrófa-csökkentési Globális Platform tagjai minden második évben találkoznak Genfben, legutóbb 2013 májusában. Ezen a fórumon összegyűlik a világ kockázat csökkentési közössége, kormányok küldöttségei, ENSZ ügynökségei, számos egyéb nemzetközi és regionális szervezet, NGO-k, tudományos intézetek és a magánszektor is. A Globális Platform lehetőséget ad az információ cserére a Hyogo Akcióterv végrehajtásának helyzetéről, a kapcsolatteremtésre szektoron belüli érdekeltekkel, ezáltal a kommunikáció és a koordináció javítására a platformok között.

10. A NATO katasztrófa-segítségnyújtási rendszere

Az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete (North-Atlantic Treaty Organization) a II. világháború után a hidegháborús fegyverkezés eredményeként jött létre 1949-ben azzal a legfőbb céllal, hogy a tagjai szabadságát és biztonságát biztosítsa. A NATO ehhez politikai és katonai eszközöket használ. A politikai eszközök között a NATO a demokratikus értékeket közvetíti, és elősegíti a védelmi és biztonsági ügyekben az együttműködést a bizalom körének megteremtése érdekében. Itt meg is kell jegyezni, hogy a NATO a politikai eszközök, a konfliktusok békés megoldását részesíti előnyben. Ám ha mégis katonai kapacitásokra lenne szükség válságkezelési műveletekhez, akkor azt az alapító, Észak-Atlanti Szerződés 5. cikke szerint teszi, vagy ENSZ mandátum alapján.

Az Észak-Atlanti Szerződés 5. cikke szerint, egy vagy több tagországok ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek. Ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az ENSZ Alapokmány 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja a megtámadott tagországot. Az 5. cikk azonban azt is kiköti, hogy ilyen esetben is minden lehető intézkedést megtesznek, amit a béke és biztonság az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tartanak. A tagországok azt is vállalták, hogy minden ilyen fegyveres támadást és ennek következtében fogantatott minden intézkedést azonnal az ENSZ Biztonsági Tanács tudomására hozzák, és véget vetnek azoknak, ha a Biztonsági Tanács meghozta a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására és fenntartására szükséges szabályokat. Érdeemes megjegyezni, hogy a kollektív védelem jogára hivatkozva a NATO egyszer avatkozott csak be, a 2001-es amerikai terrortámadás után.

A NATO igen jelentős transzatlanti kapcsolatháló, tagjai ugyanis észak-amerikai és európai országok, pillanatnyilag 28 tagországgal. További 22 ország tagja a NATO 1994-ben indított Békepartnerség Programnak (Partnership for Peace), köztük például Oroszország, Kazahsztán, Örményország, Moldova vagy Bosznia és Hercegovina. Ez utóbbi partnerségi kapcsolatnak a célja, hogy a NATO tagországok és más, különösen a volt szovjet, volt jugoszláv országok közti bizalmat erősítse.

A NATO irányítását a brüsszeli székhelyről a 28 tagország látja el Állandó Képviselők (nagyköveti szint) révén. Az Állandó Képviselők testülete pedig az Észak Atlanti Tanács (North-Atlantic Council – NAC), amely az egyetlen politikai döntéshozó szerve a NATO-nak. A NAC a nagyköveti szint mellett külügyminiszteri vagy állam- és kormányfői szinten is ülésezik. A döntések érvényessége azonban nem függ a szinttől. Az állam-és kormányfői szinten megtartott értekezletek NATO csúcsértekezletnek nevezzük, ezeken olyan komplex és politikailag fontos kérdésekről döntenek, mint például a csatlakozási ügyek, vagy a NATO stratégiai átalakítása. Az üléseken (szinttől függetlenül) a főtitkár elnököl, és egyhangú döntéshozatal szükséges minden kérdésben. A NATO főtitkára 2009 augusztusától Anders Fogh Rasmussen. Az állandó képviselők hetente többször üléseznek Brüsszelben. A Tanács munkáját a Nemzetközi Titkárság, a Nemzetközi Katonai Törzs és bizottságok segítik.

A NATO nagy jelentőségű csúcsértekezlete a 2010. novemberi, lisszaboni csúcs, ahol a tagországok elfogadták a NATO új Stratégiai Konceptióját, ami a következő évtizedre meghatározza a Szövetség elveit, stratégiai céljait és fő feladatait. Tekintettel arra, hogy a NATO háborúk híján önigazolást, új feladatokat keresett, a Stratégiai Konceptió megállapította, hogy a NATO műveletek tanulságai alapján a hatékony válságkezelés **ún. átfogó megközelítést (Comprehensive Approach- CA)** igényel, amelyben politikai, polgári és katonai eszközök is szerepelnek. A katonai eszközök ugyanis, noha nagyon fontosak, nem elegendők önmagukban, hogy a komplex biztonsági kihívásoknak megfeleljenek. Az új Stratégiai Konceptión kívül ez a csúcsértekezlet döntött az európai rakétavédelem megteremtéséről, a NATO belső szervezeti reformjáról és az afganisztáni műveletek jövőjéről, valamint a NATO-nak az Oroszországhoz fűződő viszonyát is igyekeztek új alapokra helyezni.

A dokumentum szerint a NATO alaprendeltetése és ebből eredő feladatai nem változnak: az új koncepció lényege, hogy új prioritásokat határoz meg. Eszerint a NATO olyan új fenyegetések elleni védelemre koncentrál a jövőben, mint a kritikus infrastruktúrák és informatikai rendszerek (kiberbiztonság) megerősítése, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, a rakétavédelem, valamint a terrorizmus és szélsőséges mozgalmak elleni

védelem. Csökkent tehát az energiabiztonság, a klímaváltozás, a CBRN védelem kérdéskörére fektetett hangsúly, amiket inkább más szervezetekre (EU, ENSZ) hagynak.

A NATO Szövetségen belül a legnagyobb nem-katonai program a **Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés (Civil Emergency Planning- CEP)**. A CEP célja, hogy a nemzeti tervezési tevékenységről összegyűjtse, elemezze és megossza az információkat, annak érdekében, hogy veszélyhelyzetben a polgári kapacitások leghatékonyabb felhasználását biztosítsa. A CEP-nek mind a tagországok, mind a partner országok részesei, így ebben a keretben tudnak egymásnak segíteni a katasztrófákra vagy válságokra való felkészülésben, és azok következményeinek kezelésében.

A NATO-val a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés területén a Magyar Köztársaság, mint „Békepartner” 1995-től folytatott eredményes együttműködést. A NATO-tagság 1999. évi elnyerése után a szakmai kapcsolat elmélyült. A 2000-ben létrejött OKF már ezekben az együttműködési keretekben kezdhette meg nemzetközi szakmai tevékenységeit. NATO CEP hazai feladatainak koordinációját 2006 óta a BM OKF látja el.

A NATO elvei szerint a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés nemzeti felelősség. A NATO CEP szerepe, hogy segítse a nemzeteket a tervezésben, a felkészülésben és elősegítse a hatékony nemzetközi reagálást, amennyiben az adott nemzet nem képes megbirkózni a katasztrófával, illetve következményeivel. A 90-es évek közepétől a CEP természetében jelentős változás következett be, mivel a lehetséges háborúk során igényelt polgári védelmi tervezési feladatok helyett a béke-időszaki polgári védelem és a válságreagálási képességek kialakítása került előtérbe.

A 2010-es NATO Stratégiai Koncepció a CEP fejlődésének is mérföldköve volt. A CEP keretén belül a CA jelenti a civil szempontok műveleti tervezésbe és végrehajtásba integrálását, illetve a válságkezelésben érintett más szervezetekkel folyó együttműködés megerősítését. Ez a gyakorlatban polgári-katonai válságkezelő képesség létrehozását, integrált polgári-katonai tervezés megerősítését és civil szakértők fokozott bevonását jelenti. Az átfogó megközelítés alkalmazása mellett a CEP napirendjén a modern kor új biztonsági kihívásaira (terrorizmus, energiabiztonság, kiber bűnözés) való felkészülés, védekezés, valamint a ballisztikus rakéták elleni védelem polgári kötelezettségeinek kidolgozása szerepel.

A CEP szervezeti hátterét az Észak-atlanti Tanács (NAC) alárendeltségében létrehozott **Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság (CEPC)** fogja össze. A CEP Tervezési Bizottság irányítja az ún. Tervezési Csoportok munkáját, valamint felügyeli az Euró-atlanti Katasztrófareagálási Koordinációs Központ (EADRCC) tevékenységét. A Tervezési Csoportok a következők: polgári légi közlekedési, szárazföldi szállítási, tengeri szállítási, élelmiszeri és mezőgazdasági, közegészségügyi, ipari, polgári távközlési, és a polgári védelmi. A polgári védelmi tervezési csoportnak (Civil Protection Group – CPG) az OKF a magyar tagja. A CPG tevékenységével a polgári védelmi nemzeti hatóságok munkáját segíti a megelőzés, a felkészülés, a beavatkozás és a következménykezelés feladataiban. A Polgári Védelmi Csoport (CPG) elsődleges feladata a polgári lakosság szükség- és veszélyhelyzetben történő védelme, így az együttműködés fóruma a lakosságvédelem és a segítségnyújtás területein. A hagyományos polgári védelmi feladatok mellett napirendjén szerepelnek a CBRN, kritikus infrastruktúra védelem, lakosságtájékoztató, új típusú biztonsági kihívások kérdései.

A CEP feladatait az ún. **Miniszteri Irányelvek** határozzák meg: nemzeti és kollektív célkitűzéseket fektetnek le a Szövetség céljainak támogatására és a hatékony képességek biztosítására. A 2010-2013-ra szóló miniszteri irányelvekben szereplő keretfeladatok konkretizálását, valamint megvalósítását és végrehajtását a dokumentum a nemzetekre bízta, azok saját eszköz- és forrásrendszerének megfelelően.

A NATO katasztrófa-segítségnyújtási rendszerének alapidokumentuma az Euró-atlanti Partnerségi Tanács (EAPC) külügyminiszterei által elfogadott, a **Nemzetközi Katasztrófa-segítségnyújtás Megerősített Gyakorlati Együttműködéséről** szóló dokumentum. A NATO az EU-hoz hasonlóan elfogadja az ENSZ elsődleges koordináló szerepét a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtási műveletekben. A NATO részvételét katasztrófa-reagálásban két szerve útján valósítja meg. Az egyik az 1998-ban alapított **Euró-atlanti Katasztrófareagálási Koordinációs Központ** (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre - **EADRCC**), mint a NATO operatív szerve. Az EADRCC a világban bárhol bekövetkező katasztrófák esetén a tagországaiból és a partnerországokból felajánlott segítséget koordinálja, információcsere, elemző központ. Feladatiban az uniós ERC-vel mutat rokonságot. Az EADRCC vezetője a CEP-ért felelős igazgató, személyi állományát pedig NATO tisztviselők, illetve a partner országok összekötő tisztjei adják.

Az EADRCC koordinálta az euro-atlanti segítségnyújtást a 2005-ös Katrina hurrikán idején, jelentős szerepe volt a 2010-es pakisztáni földrengés kezelésében, vagy az ukrajnai és fehéroroszországi árvízi védekezés során, illetve 2013-ban a Nyugat-Balkán területén bekövetkezett rendkívüli téli időjárás miatt Montenegró és Albánia segítségkérését, valamint Törökországban a szíriai menekült hullám ellátására létrehozott táborok támogatását koordinálta a szövetséges államokkal.

A NATO által felhasználható másik eszköz a katasztrófa-segítségnyújtásokhoz az **Euró-atlanti Katasztrófareagálási Egység (Euro-Atlantic Disaster Response Unit - EADRU)**. Ez az egység a tagállamok és partner országok által felajánlott nemzeti polgári és katonai erőforrásokból álló, nem állandó egység, mely a katasztrófa sújtotta állam kérésére, illetve egyéb nemzetközi akció kiegészítéseképp aktiválható.

A hagyományos polgári védelmi témák mellett az új biztonsági kihívások szerepelnek a NATO CEP napirendjén is, a kritikus infrastruktúra specifikus területeinek védelme - energiabiztonság, a kiberbiztonság mellett a klímaváltozás és a pandémiák elleni védekezés is reflektorfénybe került.

11. Hazánk regionális és kétoldalú katasztrófavédelmi kapcsolatai

A magyar katasztrófavédelem több regionális szervezetnek tagja. Ezeknek a szerepe az utóbbi évtizedben csökkent, arra való tekintettel, hogy a tagországok többsége pl. Visegrádi Négyek mára az EU tagja, ahol viszont elég gyakori és szoros a kapcsolattartás. Fontos azonban, és új tartalmat kell és lehet adni a regionalitásnak olyan értelemben, hogy az EU-n belüli regionális alapon szerveződő szorosabb együttműködés hatékonyabb érdekképviseletet eredményez. Jó példa erre a Benelux államok együttműködése, de a Visegrádi Négyek is elindult ezen az úton.

A legjelentősebb regionális szervezet a **Visegrádi Négyek (V4)** célja, hogy a részes országok közös történelmi múltja és gyökerei alapján a térség stabilitását megőrizték, demokratikus elköteleződését demonstrálják, szoros együttműködést hozzanak létre a kultúra, oktatás és

tudomány terén és regionális érdekeiket érvényre juttassák az európai integráció keretein belül is. A politikai célok mellett a V4 a katasztrófavédelmet, különösen az árvízvédelmet és a nukleáris energia biztonságát szorosabb együttműködési területként fogadta el. A 2006-os magyar V4 elnökség alatt kiterjesztették ezeket az együttműködési területeket a kritikus infrastruktúra védelemre, növekvő vegyi-, biológiai- és radiológiai szennyezéssel együtt járó polgári védelmi és környezetvédelmi kihívásokkal kapcsolatos együttműködésre is.

A V4 szorosabb katasztrófavédelmi együttműködése érdekében a négy ország katasztrófavédelmi főigazgatói évente találkoznak, a főigazgatók fontosnak tartják a rendszeres és gyakori főigazgatói szintű konzultációk fontosságát, az egymás közti szolidaritás megerősítését, az információ és tapasztalatok megosztásának jelentőségét, valamint a nemzetközi szervezetekben, különösen az EU-n belül az azonos érdekek közös, hatékony érdekképviselését.

A V4 elnökségének fordulójánál tartunk éppen, Magyarország veszi át Lengyelországtól, a katasztrófavédelmi prioritás a lengyeleknél az uniós szabályozás megújításának elősegítése, regionális érdekek képviselése volt, ami az uniós szabályozás elfogadásáig bizonyosan folytatódni fog a magyar elnökség alatt is.

A második jelentősebb regionális szervezet a **Regionális Együttműködési Tanács (Regional Cooperation Council – RCC)**, amely a korábbi Dél-Kelet Európai Stabilitási Paktum utódszervezete. Az RCC regionális keret a dél-kelet európai országok együttműködésének fokozására abból a célból, hogy azok európai és euro-atlanti integrációját elősegítse. Az RCC együttműködési területei a gazdasági és társadalmi fejlődés, energia és infrastruktúra, igazságügy és belügy, biztonsági együttműködés és parlamentáris kapcsolatok.

Az RCC biztonsági együttműködési keretén belül hat kezdeményezés köré csoportosul a tagok tevékenysége. Az egyik ezek közül a **Katasztrófa Felkészültségi és Megelőzési Kezdeményezés (Disaster Preparedness and Prevention Initiative – DPPI)**. A DPPI-ban Magyarország megfigyelői státusszal rendelkezik. A DPPI tagjai Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Macedónia, Moldova, Montenegró, Románia, Szlovénia, Szerbia és Törökország, együttműködésük a kockázatfelmérés, a megelőzés és a felkészülés területeire terjed ki. A DPPI alapidokumentumát, a Katasztrófa Felkészültségi és Megelőzési Együttműködésre vonatkozó Nyilatkozatot 2002-ben fogadták el a tagállamok. A DPPI tagjai félévenként találkoznak, éves munkaprogramot fogadnak el és közös projekteket dolgoznak ki. A DPPI működését Szarajevóban működő Titkárság segíti elő, és politikailag és financiálisan is több nagy nemzetközi szervezet is támogatja, köztük az EU is.

Magyarország tagja két regionális tűzoltó szervezetnek, a Tűzoltóságok és Mentést Végző Szervezetek Nemzetközi Egyesületének, rövidítve **CTIF**, amelynek szakmai bizottságaiban (veszélyes anyagok, erdőtüz, tűzmelegelőzés, repülőtéri bizottság) jelentős tűzvédelmi munkát zajlik. A másik ilyen szervezet az **Európai Unió Hivatásos Tűzoltó Tiszti Szervezetei Szövetsége (FEU)**. A BM OKF a 2011 évi törvényi változások következtében vált a FEU korábbi magyar képviselőjének jogutódjává, de jelenléte igen fontosnak bizonyul egy tisztán európai tűzoltó szakmai érdekérvényesítési szervezetben.

A multilaterális és regionális szerveződések mellett a kétoldalú katasztrófavédelmi kapcsolatok teszik ki a nemzetközi katasztrófavédelmi együttműködés jelentős részét. Ezeket a kapcsolatokat legtöbb esetben kétoldalú kormány vagy belügyi katasztrófavédelmi

egyezmények szabályozzák. A bilaterális egyezmények között különbséget lehet tenni aszerint, hogy azok előírják vegyes bizottság működését vagy sem.

Magyarországnak 16 országgal van kétoldalú, katasztrófavédelmi kormányegyezménye, ezek közül vegyes bizottság működése nélkül hatályos kétoldalú egyezménye van Ausztriával, Németországgal, Csehországgal, Görögországgal, Lengyelországgal, Litvániával, Lettországgal, Macedóniával és Azerbajdzsánnal 2011-től kezdődően. Szlovéniával, Törökországgal, Szlovákiával, Horvátországgal, Oroszországgal, Ukrajnával és Romániával viszont olyan kétoldalú katasztrófavédelmi egyezmények kerültek aláírásra, amelyekben a Felek vegyes bizottság létrehozásáról is megállapodtak. A fent említett kormányegyezményeken kívül Franciaországgal és Németország öt tartományával kétoldalú belügyi egyezmények vannak hatályban. Az egyezmények végrehajtása komoly feladatot jelent, némelyik szerződés esetében csak eseti kapcsolatot és feladatot pl. konkrét katasztrófa esemény idején segítségnyújtás megszervezése, de a legtöbb esetben, különösen ahol vegyes bizottság működik rendszeres kapcsolattartást, a vegyes bizottsági ülések évente történő megrendezését jelenti.

A kétoldalú szerződésben rendezett kapcsolatok közül prioritást élveznek a szomszédi viszonyok, és e tekintetben Magyarország nagyon jó katasztrófavédelmi kapcsolatokat ápol valamennyi szomszédjával. A három nagy európai országgal, Németországgal, Franciaországgal és Lengyelországgal szintén nagyon jó együttműködést alakított ki Magyarország, az uniós találkozókön kívül szakértőcsere programokon és uniós projekteken is részt veszünk közösen ezekkel az országokkal. Magyarország szerződéses kétoldalú kapcsolatai mellett azonban jelentős az Egyesült Államokkal, Kínával, Kanadával és Svájjal fenntartott szakmai viszony, 2011-ben több kínai delegáció járt a BM OKF-en tapasztalatcsere látogatáson, idén pedig az amerikai katasztrófavédelmi hatóság munkatársai látogatták meg az OKF-t az együttműködés lehetséges bővítéséről tárgyalva.

12. A HUNOR és a HUSZÁR mentőcsapatok rendeltetése, képességei, felkészítésük, minősítésük rendszere.

Jegyzetünkben a 8. pontnál említettük már az INSARAG csoport tevékenységét. Magyarország a BM OKF révén nagyon korán felismerte az INSARAG Irányelvek értékét, elsők között alkalmazta azt a magyar csapatok nemzetközi bevetetősége érdekében. A világ élvonalában járt, amikor 2005-ben minősített az INSARAG IEC rendszerben három hazai kutató- és mentőcsapatot. Ekkor egy háromfázisú nemzetközi kutató és mentő gyakorlat során szerezte meg a Fővárosi Központi Rendeltetésű Mentőszervezet (FKRMSZ) a világon elsőként a nehéz minősítést, a Magyarországi Mentőszervezetek és a Zalaegerszegi Különleges Mentők pedig a közepes minősítést.

Az FKRMSZ sikeres minősítése után több nemzetközi bevetésen vettek részt a mentőszervezet tagjai, többek között a magyar kormány a Sri Lankán pusztító cunamit követően két egymást váltó orvos csoportot küldött az egészségügyi feladatok ellátására. A 2009-es Indonéz-szigetvilágot sújtó földrengés után az indonéz kormányt 12 fős kutató-mentő csapattal támogatta Magyarország, 2010-ben pedig egy 6 fős orvos csoportot küldött a Haitit romba döntő földrengés után, 2011-ben Japánban, Fukushima kapcsán pedig egy katasztrófavédelmi tiszt kapott csapatvezető-helyettesi megbízatást az uniós kárfelmérő csapatban. A nemzetközi tapasztalatok sora az újraminősítés után folytatódhat.

Tekintettel arra, hogy a csapatok minősítése öt évre szól, 2011-ben újra kellett volna minősíteni a magyar csapatokat, erre azonban a 2011-es uniós elnökség miatt egy év haladékot kapott Magyarország. 2012-ben az újraminősítés állt a BM OKF nemzetközi tevékenységének középpontjában.

Több dolog egybevágott tehát, egyrészt a 2012. január 1-én hatályba lépő új Kat. tv. végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet VIII. fejezetében meghatározottak szerint 2011. november 15-én megalakult a **HUNOR Mentőszervezet** (Hungarian National Organisation For Rescue Services), másrészt a magyar katasztrófavédelem igénye, hogy az ország rendelkezzen ismét minősített gyorsreagálású kutató-mentő csapatokkal, amelyek nemzetközi bevetésekre is kiküldhetők. A HUNOR Mentőszervezet létrehozásának, működtetésének és alkalmazásának részletes szabályairól 2012-ben BM OKF főigazgatói intézkedés rendelkezett.

A kutató – mentő, az angol Search and Rescue után SAR csapatokról annyit szükséges megjegyezni, hogy alatta általában a földrengések helyszínén tevékenykedő, javarészt nyomkereső kutyákat is magukba foglaló csapatokat értjük, de beleértünk minden egyéb, kutatással és mentéssel foglalkozó csapatot is, legyen az hegyi, vízi és barlangi kutató-mentő csapat vagy a vegyi mentő és orvosi mentő csapatok. A SAR csapatokat mindig nemzeti alapon hozzák létre, az „International SAR Team” megnevezést – a felirattal gyakran lehet találkozni katasztrófavédelem helyszíneken – azok a csapatok használhatják, amelyek az INSARAG követelményeknek megfelelnek. Általában ritka az állam által létrehozott SAR csapat – ilyen például a HUNOR – gyakoribb, hogy a csapatok tagjai hivatásszerűen, de nem főállásban végzik tevékenységüket, ilyen a HUSZÁR (Hungarian Urban Search and Rescue).

A HUNOR az ország határain belül kialakult katasztrófa helyzetekben a hivatásos katasztrófavédelmi szervek munkáját segíti a speciális képzettséget, technikát, beavatkozási képességet igénylő mentési feladatok megoldásában, nemzetközi bevetéseken pedig Nehéz minősítésének megfelelően a neki rendelt feladatokkal a helyi mentőerőket, az elsődleges beavatkozókat erősítheti meg. A HUNOR helyi, területi és országos szinten, több megyét érintően is bevethető váratlan és súlyos veszélyhelyzetekben is, a helyi, területi és országos védekezések vezetés-irányítási és technikai támogatására is alkalmas. A HUNOR hivatásos mentőszervezet szakfeladata a romok alatt rekedt áldozatok keresése, mentése, szükség szerint elsősegélynyújtás. Földrengés sújtotta területen magától értetődő feladat a műszaki mentés, áldozatok kiemelése, túlélési esélyeik biztosítása.

A képességeit illetően a HUNOR Mentőszervezet az ENSZ INSARAG Irányelvek szerint képes keresőkutyákkal és műszaki kereső berendezésekkel kutató-mentő tevékenységet végezni, beleértve a nagy tömegű tereptárgy megemelésével történő mentést, vasbeton és acélszerkezetek bontását, kötelekkel végzett speciális műveleteket, dúcolási szakműveleteket, veszélyes anyagok kimutatását és elkülönítését, újraélesztési és életben tartási szakműveleteket. A HUNOR több beavatkozási helyszínen párhuzamosan 10 napon keresztül önállóan napi 24 órás munkavégzésre képes.

A HUNOR Mentőszervezet a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi rendeltetésű mentőszervezete, amelynek hazai és külföldi mozgósítását, riasztását, bevetését a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetője rendelheti el, külföldi segítségnyújtásra igény esetén a Kormány küldheti, ahol „Magyarország hivatalos katasztrófavédelmi mentőcsoportként” végezheti tevékenységét. A mentőszervezet mentésbe történő bevonása mentőegységként is történhet. Működését Budapesten három órán belül, vidéken 8 órán

belül, külföldön pedig 48 órán belül képes megkezdeni. A riasztástól számított 1 órán belül a csapat vezetői állományának, 3 órán belül a csapat többi részének el kell elérni a készenléteket.

Struktúráját illetően az INSARAG Irányelvnek megfelelően ötös tagozódású a HUNOR. Elemei vezetés-irányítás, logisztika, kutatás, mentés és egészségügy. A vezetés-irányítás feladatai az irányítás, kapcsolattartás/koordináció, tervezés, média/beszámoló, értékelés/elemzés, biztonsági tervek, a logisztikai egység értelemszerűen felelős a tábor-technikai eszközökért, élelmezésért, infokommunikációs eszközökért, a kutatási komponens műszaki kereső berendezésekkel és keresőkutyákkal tud keresni, képes veszélyes anyagokat kimutatni és elkülöníteni. A mentési komponens képes a műszaki gépi eszközökkel végzett nehéz fizikai megterhelést jelentő bontási műveletekre, darabolásra, nagyobb akadályok (pl. fa, betonoszlop) megemelésére és mozgatására, dúcolásra és kötelekkel végzett speciális műveletekre. Végül az egészségügyi egység feladata az orvosi ellátás, beleértve az áldozatok és az egységek tagjai, valamint a keresőkutyák ellátását is.

A HUNOR jogszabályi megalakulása után tagjait a hivatásos katasztrófavédelmi szervek állományából, szakértőiből toborzás útján választották ki a megfelelő egészségügyi, szakmai szűrőkkel ellátott program során. A HUNOR Mentőszervezet létszáma 210 fő és tartalékos állomány, ebből a törzsvezetés és a logisztikai egység 18 fő, a kutató-mentő egység 3 váltásban 3-szor 64 fő. A toborzás során óriási túljelentkezés volt, alapos szakmai válogatás után a HUNOR tagjai lettek katasztrófavédelmi szakemberek, tűzoltók, logisztikusok, a társszervek hivatásos, főállású szakértői, mentőorvosok, mentőtisztek, mentő szakápolók, pszichológusok, statikus mérnökök. Az újraminősítésre készülve, de a nemzetközi bevetettség érdekében is a HUNOR és HUSZÁR vezető állománya, már felkészülésének időszakában elsőbbséget kapott a külföldi képzésekre. Ezáltal biztosítva a különböző szintű vezetői ismeretek elsajátítását, amikkel egy helyszíni művelet során találkozhat.

A mentőcsapat szakmai felügyeletét és koordinációját a BM OKF Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőség, a beosztott tűzoltói állomány szakmai felügyeletét a BM OKF Országos Tűzoltósági Főfelügyelőség látja el. Nemzetközi segítségnyújtás koordinációját a BM OKF Nemzetközi Főosztály fogja össze.

A másik megalakított önkéntes központi mentőszervezet a **HUSZÁR (Hungarian Urban Search and Rescue) Közepes Városi Kutató- és Mentőcsapat**, amelyet önkéntes különleges kutató-mentő egységek alkotnak. A HUSZÁR az ország veszélyeztetettségének megfelelően létrehozott, a hazai és a nemzetközi segítségnyújtásban bevethető szervezet. A HUSZÁR csapat bevetésre és gyakorlatra történő riasztása, mozgósítása, valamint hazai és nemzetközi szintű bevetése a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének döntése alapján történik.

A HUSZÁR majdnem ugyanazokra a feladatokra képes, mint a HUNOR. Az ENSZ INSARAG Irányelveknek megfelelően képes a keresőkutyás vagy műszaki kereső berendezésekkel történő kutatásra, mentésre, beleértve a nagy tömegű tereptárgy megemelésével történő mentést, vasbeton és acélszerkezetek bontására, kötelekkel végzett speciális műveletekre, dúcolási szakműveletekre, veszélyes anyagok kimutatására és elkülönítésére, újraélesztésre és életben tartási szakműveletekre. Alkalmazható országos (hazai) szinten, EU-n kívüli és EU-n belüli beavatkozásra a lakosság élet-, egészség és anyagi javainak védelme érdekében. Szakfeladatai szintén hasonlóak, romok (például összedőlt épületek, balesetet szenvedett közlekedési eszközök) alatt rekedt áldozatok keresése, lokalizálása és mentése. Szükség szerint elsősegélynyújtás a további ellátás céljából történő

elszállításig. Földrengés sújtotta területen a műszaki mentés, áldozatok kiemelése és azok túlélési esélyeinek biztosítása.

A HUNOR-tól eltérően azonban önellátási képessége egy beavatkozási helyszínen 7 napon keresztül napi 24 órás munkavégzésre teszi alkalmassá. A HUSZÁR csapatnál a riasztástól számított 3 órán belül a csapat vezetői állományának, 6 órán belül a csapat többi részének el kell érni a készenlétet. Működését Magyarországon 3 órán belül, vidéken 8 órán belül tudja elkezdni. Külföldön a felkészülési ideje 24 óra, azt követően a szállítás módjától, a távolságtól, a határon történő átlépések számának függvényében változó, de alapvetően 48 órán belül működőképes.

A HUSZÁR belföldön minden esetben a kárfelszámolást irányító területi (helyi) szervnek kerül alárendelésre. Külföldi alkalmazás során az ENSZ INSARAG Irányelvek és Módszertannak megfelelően az OSOCC-nál való jelentkezés után, ott történik a feladat osztása is, amivel a helyi katasztrófavédelmi hatóságoknak segít, és az ő iránymutatásai alapján látja el feladatát.

A HUSZÁR struktúrája a HUNOR-hoz hasonlóan öt elemből tevődik össze, és ezek ugyanúgy a vezetés-irányítás, logisztika, kutatás, mentés és egészségügy. Az egységek ugyanazokat a feladatokat végzik, mint a HUNOR-nál.

A mentőcsapat szakmai felügyeletét és koordinációját, a mentőcsapat tagjainak kiválasztását a BM OKF területi szervének útján a BM OKF Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőség látja el, a beosztó határozatok készítését a BM OKF területi szerve végzi. Nemzetközi segítségnyújtás koordinációját a BM OKF Nemzetközi Főosztály fogja össze.

Az új Kat. tv végrehajtási rendeletének VIII. fejezete szabályozza az önkéntes mentőszervezetek közreműködését a hazai katasztrófák elleni védekezésben. Ilyen közreműködő önkéntes mentőszervezet csak akkor vehet részt a hazai katasztrófák és veszélyhelyzetek hatásai elleni védekezésben, ha a Nemzeti Minősítési Rendszerben meghatározott képzettségi, felkészültségi alapkövetelményeknek eleget téve a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve által lefolytatott eljárásban a minősítést megszerezte. A Nemzeti Minősítési Rendszert a BM OKF minden év január 31-ig közzéteszi a honlapján. A Nemzeti Minősítésre vállalkozó mentőszervezetek szigorú személyi és műszaki-technikai követelményeknek kell megfeleljenek, és ha a minősítést megkapták, akkor nyilvántartásba veszi őket a területi katasztrófavédelmi szerv. A nemzeti minősítés, és ennek következtében a nyilvántartásba vétel is öt évre szól, utána meg kell újítani.

Sokszor gondot okoz a SAR csapatoknak az állami finanszírozásuk hiánya, bár esetenként együttműködési megállapodásokat kötnek hazájuk kormányával, mely szabályozza bevetetőségüket és költségeik megtérítését. A 2012. januárban hatályba lépett új katasztrófavédelmi törvény rendezte a hazai kutató-mentő csapatok helyzetét.

A HUSZÁR tagjai BM OKF megyei igazgatóságaival Nemzeti Minősítésen átesett, köztartozással nem rendelkező, jogilag rendezett háttérű (bejegyzett) önkéntes mentőszervezet tagjai lehetnek. Az ilyen mentőszervezetek együttműködési megállapodással bírnak a BM OKF megyei igazgatóságával. A HUSZÁR tagtoborzása után létszáma 103 fő, azaz a vezetés 7 fő és 3 váltásban önkéntes mentőegység 3-szor 32 fő.

A HUSZÁR-ban résztvevő önkéntes mentőszervezetek pedig a következők: az a Fővárosi Központi Rendeltetésű Mentőszervezet (FKRMSZ), amely 1998-ban alakult, és 2005-ben a világon elsőként szerezte meg a nehéz minősítést az ENSZ INSARAG irányelveknek megfelelően. A Pilis Mentőcsoport, amely Pest megyében alakult 2012. februárban három tagszervezettel (Pest Megyei Kutató-Mentő Szolgálat, Pilisvörösvári Önkéntes Tűzoltó Egyesület, Magyar Vöröskereszt) a hazai-és a külföldi balesetek és katasztrófavédelemmel összefüggő prevenciós programok-, valamint a bekövetkezett események szakszerű felszámolására, az emberi élet és anyagi javak gyors és szakszerű mentésére. A Tisza Mentőcsoport, amely Jász-Nagykun-Szolnok Megyében alakult 2011-ben, összetett képességű városi kutató-mentő, műszaki mentő egység. A Körös Mentőcsoport Békés megyében alakult 2009. júliusban, alapvető képességei a vezetésbiztosítás, bevetés-tervezés és irányítás, a műszaki mentés és tűzoltás, kutyás keresés, statikai vizsgálat, légi felderítés, továbbá a víz felszíni és alatti kutatás, mentés, az egészségügyi és pszicho-szociális ellátás, valamint a logisztikai ellátás. A Zalaegerszegi Különleges Mentők Zala megyében alakult 2003. júniusban, hazai és nemzetközi segélynyújtásban bevethető közepes városi kutató és mentőcsapat. Végül a Mecsek Mentőcsoport, amely Baranya megyében alakult 2011. májusban Baranya megye védelmére, valamint a régió megsegítésére civil alapon szerveződő speciális mentőcsoport.

Az önkéntes mentőszervezetek tagjai a fent említett két központi szervezeten kívül a területi szervezetek minden megyében, amelyeknek tagjai esküt tettek, a szervezetek a BM OKF főigazgatójától csapatzászlót kaptak. Összlétszámuk mintegy 1360 fő, és a helyi szervek jelenleg 63 szervezetben mintegy 1000 fővel. Feladataik az árvíz-védekezés és mentési képességek, komplex árvízi védekezés, a városi kutató és mentő (USAR) műszaki mentő képességek, kötéltechnikai mentés és vízi mentés.

A BM OKF 2012. évi prioritása volt a HUNOR és HUSZÁR csapatok újraminősítése. Az újraminősítésre tíz hónapos felkészülés során három fázisban került sor. Miután Magyarország bejelentette az ENSZ OCHA-hoz az újraminősítésre irányuló szándékát rövid portfóliót kellett a csapatokról készíteni. Az OCHA követelményei szerint a felkészülési időszakra nemzetközi bevetési, USAR tapasztalattal rendelkező mentort kellett választani, aki az OCHA-val és a magyar katasztrófavédelemmel is tartotta a kapcsolatot, közvetített, tanácsokat adott, segített a felkészülésben. A felkészülési folyamat része volt a csapatok teljes portfóliójának elkészítése, mellyel azt kellett bizonyítani, hogy a csapatok az INSARAG Irányelvek szerint alakultak meg, elfogadják és alkalmazzák annak módszertanát. Ezután kerülhetett sor 2012. májusban az INSARAG újraminősítés I. fázisára, a kiképzők kiképzésére a HUNOR és HUSZÁR vezetői törzs számára.

Mindeközben az ENSZ OCHA összeállította a tapasztalt szakértőkből álló minősítő csapatait, akik többfordulós telekonferencia keretében tettek fel kérdéseket a csapatokról az OCHA-nak megküldött portfóliók alapján. 2012 szeptemberben került sor az INSARAG újraminősítés II. fázis képzésre, amelyen, csakúgy, mint az első képzésen, a magyar csapatok svéd mentora is részt vett. A képzést egy kétnapos rendszerbeállító gyakorlat zárta.

Végül a III. fázis, maga az újraminősítés egy 36-órás szimulációs terepgyakorlat keretében 2012. októberben Hajdúszoboszlón történt meg, ahol nemzetközi szakértőkből álló minősítő bizottság értékelt a HUNOR és HUSZÁR csapatok tevékenységét az INSARAG Irányelvek szerint. A minősítő gyakorlat eredményeként a hivatásos tűzoltókból és katasztrófavédelmi szakemberekből álló HUNOR csapat nehéz USAR minősítést, az NGO-kból álló, de a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet irányításával működő HUSZÁR közepes minősítést

szerzett. Újabb öt évre megvan a magyar csapatok akkreditációja, amivel elérték, hogy a világ húsz nehéz és tizenkét közepes minősítésű mentőcsapatai közé tartoznak, akik a világban bárhol bekövetkező katasztrófa esetén, a fogadó ország kérésére, országukat szakmailag magas színvonalon, hitelesen képviselve, segítséget tudnak nyújtani.



FELHASZNÁLT IRODALOM

1. 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről
2. 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
3. Dr. Muhoray Árpád 2012. október 11-i előadása „A katasztrófavédelem aktuális feladatai” a Magyar Hadtudományi Társaság és a Mindenki Hadtudománya Szabadegyetem tudományos, ismeretterjesztő előadássorozat részeként.
4. Katasztrófaigazgatás és tűzvédelem. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás Tudományi Kar, Közigazgatási Tanszék, Verlag Dashöfer Szakkiadó.
5. A Tanács 2008/114/EK irányelve (2008. december 8.) az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről
6. [http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/search/site?page=1&ff0\]=im_field_tags%3A187](http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/search/site?page=1&ff0]=im_field_tags%3A187)
7. <http://ec.europa.eu/echo/about/>
8. <http://www.consilium.europa.eu/homepage?lang=en>
9. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49158.htm

