

**NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
HADTUDOMÁNYI ÉS HONVÉDTISZTKÉPZŐ KAR
KATONAI MŰSZAKI DOKTORI ISKOLA**

dr. Schweickhardt Gotthilf tű. alezredes

**A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere,
továbbfejlesztési lehetőségeinek vizsgálata**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Muhoray Árpád ny. pv. vőrgy., ny. egyetemi docens

BUDAPEST, 2015

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS.....	5
A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA.....	7
KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK.....	7
KUTATÁSI HIPOTÉZISEK	8
KUTATÁSI MÓDSZEREK.....	9
I. A KATASZTRÓFÁK ELLENI VÉDEKEZÉST BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK ÁTTEKINTÉSE 1999. DECEMBER 31 -IG.....	10
I. 1. A katasztrófa fogalmi rendszere.....	10
I.1.1. Katasztrófa fogalmának változásai.....	10
I.1.2. Katasztrófa fogalom elemeinek rövid értékelése, következtetések.....	13
I.2. A Katasztrófavédelmi rendszer kialakulására ható nemzetközi körülmények.....	13
I.2.1. Az ENSZ szerepe a katasztrófavédelmi rendszer kialakulásában.....	14
I.2.2. A NATO részvétele a katasztrófák elhárításában	19
I.2.3. Genfi egyezmények.....	23
I.2.4. Európai Unió részvétele a katasztrófák elleni védekezésben.....	26
I.2.4.1. SEVESO irányelvek.....	31
I.2.4.2. Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat.....	35
I.2.5. Humanitárius segítségnyújtás.....	37
I. 3. A Katasztrófavédelem 2000. január 01-ig tartó kialakulását meghatározó hazai körülmények, tényezők	40
3.1. Polgári védelmi feladatrendszer	40
I.3.2. Tűzvédelmi feladatrendszer	46
I.3.3. A fegyveres erők, ezen belül a honvédség szerepe a katasztrófák elleni védekezésben	50
I.3.3.1 A polgári védelem és a tűzoltóság első összevonása	57
I.3.4. Egyéb a katasztrófavédelem létrehozását befolyásoló tényezők.....	57
I.3.4.1. A szakterület oktatása, képzése, szakemberek biztosítása	59
I.3.4.2. A szankcionálás egyes kérdései, szabványok	62

I.4. A fejezet főbb megállapításai, következtetései	63
II. A KATASZTRÓFÁK ELLENI VÉDEKEZÉS RENDSZERÉNEK ÁTTEKINTÉSE 2000. JANUÁR 01. ÉS 2011. DECEMBER 31. KÖZÖTT	67
II.1. Nemzetközi változások hatása a katasztrófavédelemben	71
II.1.1. ENSZ keretein belül történt változások	71
II.1.2. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos nemzetközi egyezmények	78
II.1.3. Kétoldalú megállapodások.....	81
II.2. Európai Unióhoz és egyéb egyezményekhez történő csatlakozás hatása és a jogharmonizáció	83
II.2.1. SEVESO irányelv átültetése, mint az iparbiztonsági szakterület megalapozása	84
II.2.2. Polgári védelmi mechanizmus és az árvizek elleni védekezés	90
II.2.3. Kritikus infrastruktúra védelmének kialakulása az Európai Unióban	92
II.2.4. 2011. évi magyarországi soros EU elnökség	98
II. 3. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv kialakítása, főbb feladatai.....	102
II.4. Katasztrófa elleni védekezés irányítási rendszere.....	117
II.5. A Kritikus Infrastruktúra kérdései	122
II.6. Oktatással, képzéssel kapcsolatos feladatok	125
II.7. A fejezet főbb megállapításai, következtetések	129
III. KATASZTRÓFAVÉDELEM 2012. JANUÁR 01-T KÖVETŐ VÁLTOZÁSAI	133
III.1. Nemzetközi változások.....	135
III.1.1. ENSZ-hez köthető változások	135
III.1.2. Európai Unió változások.....	137
III.2. A hazai katasztrófavédelmi rendszer átalakítása	141
III. 2.1. Új szakterületek kialakítása és főbb feladatrendszere	144
III.2.1.1. Iparbiztonsági szakterület.....	145
III. 2.1.2. Kritikus infrastruktúra	152
III.2.1.3. Vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatok.....	155
III.2.1.4. Hulladékgazdálkodási feladatok.....	156
III.2.2. Oktatás, képzés	157

III.3. A katasztrófák elleni védekezés irányításának módosulása	160
III.4. A fejezet főbb megállapításai, következtetések.....	165
BEFEJEZÉS, ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK.....	168
AZ ÉRTEKEZÉS AJÁNLÁSA.....	172
TÉMAKÖRBŐL KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓIM	173
Lektorált folyóiratban megjelent cikkek	173
Konferencia kiadványban megjelent előadás	174
HIVATKOZOTT IRODALOM JEGYZÉKE	175
FOGALMAK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE	201

„Összefogás nélkül nincs hatékony katasztrófavédelem”

Dr. Bakondi György t. vezérőrnagy

2010

BEVEZETÉS

A katasztrófák megelőzése, az ellenük való védekezés kötelezettsége nem korlátozható csak egyetlen államra, közösségre, szervezetre. A tevékenység megköveteli az együttműködést, az egységes irányítást és szervezetet, a társadalom széles rétegeinek és az általuk létrehozott civil szervezeteknek összehangolt, tervszerű tevékenységét. A nemzetközi együttműködés egyik alapfeltétele az, hogy az egyes államokban legyenek olyan szervezetek és egységes irányítás alatt lévő speciális egységek, melyek alkalmasak egy bekövetkezett katasztrófa következményeinek elhárítására. Hazánkban a katasztrófák elleni védekezés igazgatási feladatai és rendszere kialakulása hosszú folyamaton ment keresztül, mely során létrejött a mai egységes katasztrófavédelmi rendszer. Magyarországon is a katasztrófák elleni védekezésben több állami és civil szervezet működött és működik együtt. A katasztrófák elleni védekezés irányítása terén nem volt mindig egy egységes irányító szervezet.

Magyarországon elsősorban a honvédelem feladatrendszeréhez kapcsolódóan történt a természeti csapások, természeti katasztrófák elleni védekezés szervezése. Az erős centralizáltság miatt a döntéshozatal igen magas szinten az Országgyűlés és a Közjogi méltóságok szintjén volt, ami lelassította és szinte megakadályozta az állam végrehajtó feladatait ellátó kormányzat operatív intézkedéseit. Az 1990-es években történtek változások mind az irányítás, mind a végrehajtás területén, de ezek nem az egységesség talaján álltak. A hatósági feladatok szakterületekre szétosztva, s sokszor még az egymással szorosan összefüggő feladatok is több szervezet tevékenységi körében jelentkeztek. A széttagoltság következtében esetenként egy katasztrófa bekövetkeztekor késedelmet szenvedett a megfelelő erő, eszköz és technika alkalmazása, a szükséges intézkedések megtétele. A védekezés irányítása egységesen csak megyei szintig került kiépítésre, s a települési szinteken egyedi döntések alapján lettek létrehozva az irányító szervezetek. A polgármesterek katasztrófavédelmi feladatát nem egyforma mértékben tudta támogatni az államigazgatás, míg a honvédelmi igazgatás területén ez megoldott volt. 1998-as kormányprogram alapján 2000. január 01-vel létrehozásra került az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, mely

egységbe forrasztotta a korábban szétforgácsolt hatósági feladatok egy részét és az irányítási feladatokat. Azonban a teljes körű kialakítás nem történt meg, a teljes szervezeti integráció akkor még nem volt cél, hiszen a tűzoltóságok az országos hatáskörű katasztrófavédelmi szerv szakmai felügyelete alatt tevékenykedtek. A hiányzó elemek pótlása csak később történt meg. Magyarország Alaptörvénye több helyen deklarálja a katasztrófák elleni védekezés fontosságát, a lakosság védekezésbe való bevonhatóságát. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény is kimondja azt, hogy a **katasztrófavédelem nemzeti** ügy és minden állampolgár joga és kötelessége közreműködni a katasztrófavédelemben. Az egységes katasztrófavédelmi rendszer alapjainak lerakása 2012. január 01-vel fejeződött be, melyet alapos elemző, értékelő munka előzött meg. A jogszabályi környezet kialakítása és ennek alapján a részletszabályok megalkotása ezen időpont után is tovább folytatódott, hiszen az igazgatás folyamatos munkát jelent. Az alapok letételét követően finom hangolások segítik a rendszer tökéletesítését, a változásoknak megfelelő követését. Jelen dolgozatban bemutatom a rendszer főbb elemeit, azok kapcsolódását és értékelem az egyes időszakokat, és jobbító javaslatokat fogalmazok meg.

Az értekezés témája igen széles kört ölel fel, átfogva a teljes katasztrófavédelmet, mely feladatrendszer folyamatosan változik, fejlődik, módosul. Ezért szükségessé vált a téma szűkítése. Egyrészt időbeli, másrészt szakterületi szűkítéseket alkalmaztam. Időben a 2015. január 31-i állapotot, helyzetet, mint a témafeldolgozás utolsó napját határoztam meg. Szakterületenként a hatósági és igazgatási feladatokra, szervezeti kérdésekre és a katasztrófavédelemre általánosságban hatást gyakorló elemekre szűkítettem a kutatásomat. A jogelődök kialakulásának történeti áttekintését nagyobb időtávban teszem meg. Így több, például a tűzvédelem területén a megelőzés egyik alapját képező Országos Tűzvédelmi Szabályzat szakmai részét nem kutattam, mert a 2015. márciusban hatályba lépő új szabályozási rendszer terjedelménél, jelentőségénél fogva egy teljes értekezés témáját alapozza meg. Ugyanígy a polgári védelem és az iparbiztonság szakmai feladatrendszerét sem elemzem, értékelem nagy mélységeiben.

Az értekezés célja a katasztrófavédelem egyes szakterületeinek átfogó bemutatása, elemzése, értékelése, a részterületek egymáshoz kapcsolódásának megvilágítása, a változások feldolgozása, a hazai és nemzetközi hatások vizsgálata, majd az igazgatási feladatok fejlődésén keresztül a katasztrófavédelem feladata módosulásainak, korszerűsítésének bemutatása, valamint a jobbítás szándékával a hatékonyságot növelő javaslatok megfogalmazása.

A TUDOMÁNYOS PROBLÉMA MEGFOGALMAZÁSA

A katasztrófavédelmi igazgatási rendszer 2012. január 01-től alapjaiban változott meg. A bekövetkezett változás egységessé tette a tűz-, katasztrófa és polgári védelmi szakterületek irányítását, vezetését és szervezetét, valamint a jogszabályi környezetet. A 2012. január 01. előtti időszakokban a katasztrófák elleni védekezésnek nem volt teljesen egységes szervezeti rendszere, a védekezésben résztvevő állami, igazgatási szervezetek és a polgármesterek feladatrendszereiben átfedések voltak tapasztalhatók, melyek a megelőzési és kárfelszámolási feladatok irányításában okoztak zavarokat. Ezeket is figyelembe véve új irányítási és felelősségi rend került kialakításra. Megváltozott a jogszabályok keretrendszere, a feladatok végrehajtásában az irányítási és felelősségi rendszerek egyértelművé váltak. Ebben a változásban a nemzetközi szervezetek, - ENSZ, Európai Unió, NATO - katasztrófavédelmi feladatrendszerének módosulásai is szerepet játszottak. A feldolgozott téma a bekövetkezett változások hatásainak és az egységes igazgatási feladatrendszer gyakorlati megvalósulásának figyelemmel kísérését, elemzését és intézményi továbbfejlesztési javaslatok kidolgozását fogalmazza meg. Az önkéntesség egyre nagyobb mértékben van jelen a katasztrófák elleni védekezésben. Az új katasztrófavédelmi igazgatási rendszer kialakítása óta eltelt időszak áttekintésével, elemzésével és a hosszabb távú trendek figyelembe vételével szükséges egy átfogó áttekintés elkészítése, mely alapját képezi az esetleges módosításoknak, pontosításoknak. A négy éve átalakított egységes integrált katasztrófavédelmi rendszerben szükséges vizsgálni a hatósági feladatot ellátó szakterület leterheltségét, a hatósági ismertek szintjét, az ahhoz szükséges képzések elégségességét és a katasztrófavédelmi megelőzési és védekezési feladatokat települési szinten irányító polgármesterek szankcionálását a hatékonyság növelése érdekében.

KUTATÁSI CÉLKITŰZÉSEK

Alapvető kutatási célként a katasztrófavédelmi igazgatási rendszerben bekövetkezett változások értékelése alapján továbbfejlesztési lehetőségek kidolgozását fogalmazom meg, melynek során:

Bemutatom a katasztrófák elleni védekezés rendszerét, a védelmi igazgatás funkcióját, az egyes szakterületek kialakulásának körülményeit a különböző időszak jogi és nemzetközi környezeti összefüggéseiben.

Elemzem és értékelem az katasztrófavédelmi igazgatási feladatrendszereket, azok egyes elmeit.

Értékelem a katasztrófavédelem változására ható nemzetközi elemeket, s értékelem az azok hatásai alapján a hazai szakterületi változásokat.

Vizsgálom az áttekintett időszakokban történt jogi, gazdasági változásokat, azok összefüggéseit.

Javaslatokat teszek a katasztrófavédelmi igazgatás egyes elemeinek változtatásaira.

KUTATÁSI HIPOTÉZISEK

Az ember és a természet által okozott katasztrófák elleni védekezés, küzdelem hazánkban jelentős változásokon ment keresztül. A védekezés egységes irányítása markánsan csak 2012. január 01-től jelenik meg, jóllehet 2000-ben már elkezdődött ennek a kialakítása. A katasztrófavédelmi igazgatási rendszer 2012. január 01-től megváltozott. A bekövetkezett változás egységessé tette a tűz,- katasztrófa és polgári védelmi szakterületek irányítását, vezetését és szervezetét. Új irányítási és felelősségi rend került kialakításra. Kutatásomat az alábbi hipotézisekre építettem fel:

Az Európában lezajló békefolyamatok hatására hazánkban is módosult a klasszikus polgári védelem helye, szerepe. Elkülönült a harci cselekmények miatt szükséges védekezés és az ember illetve a természet által okozott katasztrófák során megjelenő védekezés, jóllehet azonos feladatrendszer jellemzi mindkét tevékenységet. A polgárok békeidőben történő védelme és az ezt biztosító hatósági feladatok rendszere egyértelműen átkerült a honvédelmi feladatrendszerből a belügyi feladatrendszerbe.

- 1.) **Feltételezem**, hogy a katasztrófák elleni védekezés feladatrendszere egy hosszútávú társadalmi gazdasági igény és a racionalitás alapján a különböző ágazatok jogalkotási tevékenységében lett megalapozva. Vélelmezem, hogy a katasztrófák elleni védekezés a rendszerváltás előtt honvédelmi alapokon kialakított feladatrendszeren belül kapott önálló teret és meghatározást.
- 2.) **Feltételezem**, hogy a belügyi feladatrendszerben a korábban meglévő és önálló, vagy a rendszerben önkormányzati irányítás alatt lévő védelmi szervezetek egységes szervezetté történő 2012. január 01-i kialakítása és ezáltal a védekezés központi irányítása nagymértékben megnövelte a katasztrófák elleni védekezés hatékonyságát. Az emberi tevékenységből származó katasztrófák megelőzése céljából a 2010-től létrehozott jogi és szabályozási környezet hatékonyabb megelőzési rendszert alakított ki. Feltételezem, hogy a katasztrófák elleni védekezésben a hatósági feladatmegosztás és szervezet átalakítás hatékonyabbá tette az állampolgárok védelmét, mely

hatékonyság szakmai értelemben a katasztrófavédelmi, tűzoltósági vonulások számával arányos.

- 3.) **Vélelmezem**, hogy a katasztrófák elleni védekezés nemzetközi feladatrendszerének irányait hazánk katasztrófavédelme is követi, de szervezetének konkrét kereteiről nemzeti hatáskörben dönt.
- 4.) **Feltételezem**, hogy a lakosság és annak a katasztrófák elleni védekezéshez szükséges tudással, ismertekkel rendelkező része önkéntes alapú segítségnyújtásával egyre nagyobb mértékben hozzájárul a katasztrófák elleni védekezéshez, ezáltal a biztonságos környezet megteremtéséhez, mindezt erősítheti a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetből az önkéntesség elve alapján az INSARAG elvek alapján létrehozott mentőszervezet.
- 5.) **Abból a megfontolásból indulok ki, hogy** a településeken a hatékonyabb védekezés irányításának kikényszerítése jogi úton szükségelteti a polgármester szankcionálásának bevezetését, a települések veszélyességének függvényében a közbiztonsági referensek létszámának szabad megválasztását. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek hatósági munkájának biztosítása miatt pedig vélelmezem, hogy meg kell teremteni az azt biztosító képzési rendszert.

KUTATÁSI MÓDSZEREK

A kutatási témám vizsgálata során az általános kutatási módszereket, az *analízist*, *dedukciót* és *szintézist* alkalmaztam. A hazai katasztrófavédelmi jogszabályok tanulmányozását, vizsgálatát, igazgatási tevékenységi jelentések értékelését és a jogszabályok közötti *összefüggéseket tártam fel*. Az értekezésem kidolgozása során széleskörű *jogtörténeti kutatást* végeztem, ezek során elvégeztem szakterület releváns eredményeinek feldolgozását. *Összehasonlítást* végeztem a hazai és nemzetközi jogszabályok, egyezmények vonatkozásában, s ebben a viszonylatban vizsgáltam a hazai katasztrófavédelmi szakterületre gyakorolt hatásokat. *Tanulmányoztam és értékeltem* a nemzetközi katasztrófavédelem területén bekövetkezett változásokat, trendeket, s azok hazai katasztrófák elleni védekezésre gyakorolt hatását. *Vizsgáltam* a katasztrófavédelmi feladatok rendszerét, valamint az igazgatási folyamatok értékelését helyszíni konzultációk alapján. *Szakmai konferenciákon vettem részt*, amelyek eredményeit összegyűjtöttem, kiértékeltem. Tanulmányoztam a katasztrófavédelem szakterületein megjelent, a kutatásom szempontjából releváns tudományos értekezéseket, hazai és nemzetközi szakirodalmat.

I. A KATASZTRÓFÁK ELLENI VÉDEKEZÉST BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK ÁTTEKINTÉSE 1999. DECEMBER 31 -IG.

I. 1. A katasztrófa fogalmi rendszere

Az értekezésemben tárgyalt téma egyes elemei, részterületei a társadalmi, műszaki fejlődés következtében eltérő értelmezést foglalhatnak magukba. A jelenlegi állapot megismeréséhez, az egységes értelmezéshez megítélésem szerint szükséges a katasztrófa fogalom változásainak, alakulásának és a közös jellemzőknek a bemutatása.

Az értekezésem tárgya miatt fontosnak tartom magának a katasztrófa fogalmának és főbb tartalmi elemeinek tisztázását. A katasztrófák elleni védekezés feladatrendszere folyamatos tevékenységet feltételez, mely így egy fejlődési pályán átírja a fogalomrendszert. A katasztrófa fogalma hosszú ideje ismert, de az ellen való védekezés egységes rendszerének igénye csak a múlt században kezdett kialakulni. A katasztrófa fogalma folyamatos változásokon ment és még mind a mai napig megy keresztül. Maga a szó görög eredetű és többek között csapást, megsemmisülést, fordulatot foglal magába. Így ez a szó önmagában nem értékelhető. Meg kell keresni hozzá a mérhető és a szó tartalmát jobban kifejező közös értékeket. A szó egyszerű értelmezésében akár egy szalmabála tűz, hordónyi kiömlött üzemanyag, vagy egy heves szélökés során kidőlt fa is katasztrófának tekinthető azáltal, hogy megsemmisülésről beszélünk. Ám mégsem ekkor használjuk a katasztrófa fogalmat, az elsődlegesen annyival többet jelent, hogy nagymértékű és nagy terjedelmű károsodást jelenít meg.

I.1.1. Katasztrófa fogalmának változásai

A katasztrófa fogalmát több nemzetközi szervezet is meghatározta. Az ENSZ közgyűlése 56/195. számon 2001. decemberében elfogadta a Nemzetközi Katasztrófa-megelőzési Stratégiát (International Strategy for Disaster Reduction ISDR).[1] A stratégiához tartozó fogalom magyarázatokban a katasztrófa fogalmát az alábbiakban határozták meg:

„Esemény, amely során egy közösség, vagy társadalom működése olyan súlyosan mértékben sérül, hogy az emberi élet, az anyagi és gazdasági környezeti veszteségek meghaladják az érintett közösség vagy társadalom azon képességét, hogy az így a kialakult helyzettel önerőből nem tud megbirkózni.”

Az Európai Unió másodlagos jogszabályában 2001-ben fogadta el a katasztrófák elleni védekezésről szóló határozatot, mely azonban nem tartalmazta magát a katasztrófa fogalmát.

Az Európai Unió az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1313/2013/EU HATÁROZATA az uniós polgári védelmi mechanizmusról tartalmazza a tagállamok számára elfogadható közös katasztrófa fogalmat:

„4. cikk 1. pont katasztrófa”: minden olyan helyzet, amelynek a személyekre, a környezetre, vagy a tulajdonra – beleértve a kulturális örökséget is – súlyos hatása van vagy lehet;”

Ez a megfogalmazás minden tagállam számára elfogadható, leszűkíti a közös jellemzők körét, melyet a tagállamok saját nemzeti sajátosságainak megfelelően bővíthetnek.

Katasztrófák egységes, mindenki által elfogadott felosztásáról nem beszélhetünk. Alapjában véve két nagy csoportra vezethető vissza a katasztrófa kialakulása. Az egyik csoportot az ember akaratától függetlenül a természetben, a természet erői által keletkeztetett katasztrófák képezik, míg a másik csoport az emberi tevékenységhez kapcsolódóan alakul ki. Ezen két alapvető csoport mentén az ezzel a témával foglalkozó szakemberek eltérő alcsoportokat és elnevezéseket alakítottak ki. Természetesen a katasztrófák köre módosul, de az alapvető felosztás nem változik. Mindezek figyelembe vételével az új katasztrófavédelmi törvényre tekintettel a katasztrófákat az alábbiak szerint csoportosítom a keletkezésük alapján:

- természet által okozott,
- emberi tevékenységhez kapcsolódó, és
- egyéb okra visszavezethetők.

Az egyes csoportokon belül további alcsoportok hozhatók létre több szempont alapján, melyekre szintén nincs egy egységesen elfogadott rendszer.

A hazai katasztrófa fogalom is több változatban van jelen, attól függően, hogy hol, mely szakterületen történik a szabályozás.

A Hadtudományi lexikon az alábbi megfogalmazást alkalmazza a katasztrófára [2]:

„Az életet, az életfeltételeket, az anyagi javakat, a természeti környezetet jelentős mértékben és súlyosan károsító v. veszélyeztető, többnyire váratlan elemi csapás, természeti, ipari (civilizációs) rendkívüli esemény, szerencsétlenség, amely nagy területeket, nagy tömegeket érint, és amelynek károsító hatása elleni védekezés az állami, az önkormányzati szervek, magán- és jogi személyek, más szervezetek összehangolt együttműködését, és szükség esetén rendkívüli intézkedések megtételét igényli.”

A katasztrófa fogalmát a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2. § f) pontja a következők szerint fogalmazta meg:

„2. § f) katasztrófa: olyan történés, amely számos ember életét vagy egészségét, a lakosság jelentős dologi értékeit, alapvető ellátását, avagy a környezetet veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy elhárítására és leküzdésére hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködése szükséges;”

Az 1996. évi XXXVII. törvény katasztrófa fogalmát a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő 1999. évi LXXIV. törvény módosította, tartalmát bővítette. A bővítés a katasztrófavédelem módosult feladatrendszeréhez igazította a fogalmat:

„3. § e) *Katasztrófa*: a szükséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), 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.”

A 2012. január 01-el hatályba lépő, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szintén módosította a fogalmat. A jogszabály értelmező rendelkezése szerint:

„3. § 5. *Katasztrófa*: 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.”

Mint ahogy az előbb idézett fogalmakból is megállapítható katasztrófa szó tartalma változik, de a főbb tartalmi elemei maradandóak és mindenki számára hasonlóan jelentenek.

I.1.2. Katasztrófa fogalom elemeinek rövid értékelése, következtetések

A fogalom főbb tartalmi elemeinek közös pontjai kötik össze a nemzetközi feladatrendszert. Azért, hogy ezt a fogalmat egységesen a világ minden országában és részében lehessen használni meg kell fogalmazni annak főbb közös jellemzőit. [3] A főbb jellemzők az alábbiak:

- 1.) - az emberi életet és emberi javakat nagy tömegben hátrányosan érint,
 - az emberek, a lakosság alapvető ellátása veszélybe kerül, illetve ellátásuk nem, vagy csak minimális mértékben biztosítható (létfenntartást veszélyezteti),
 - normális élethelyzettől eltérő helyzet alakul ki a társadalom és az államigazgatás minden szintjén, időben elhúzódva fejt ki a hatását.
- 2.) - A következmények megelőzése, illetve felszámolása meghaladja a védekezésre kialakított szervezetek, közösségek, vagy az állam erejét,
 - összehangolt, szervezett tevékenység végzése szükséges, mely nemzetközi segítség igénybevételét teheti szükségessé. [4]

I.2. A Katasztrófavédelmi rendszer kialakulására ható nemzetközi körülmények

A katasztrófa felszámolása, mint az látható - komoly összetett tevékenységet jelent. Ez megmutatkozik például abban, hogy a felszámolásban több szervezet tevékenységét kell összehangolni, mely a tervezés fázisától egészen a helyreállításig terjed. A katasztrófák felszámolásában nem csak az egyes részek elleni védekezésre létrehozott szervek vesznek részt, hanem az állampolgároktól kezdve az államigazgatási és önkormányzati szerveken át a törvényhozó hatalomig. A katasztrófák elleni védekezés nemcsak az adott állam feladata, hanem az ott élő polgárok, lakosok számára is kötelező. Ez egyrészt jogszabályokkal az állam által kikényszeríthető, másrészt az állam polgára a saját hazájának védelme érdekében önként vesz részt ezekben a tevékenységekben.

A katasztrófák elleni védekezés rendszere hosszú időn keresztül alakult ki. A katasztrófák elleni védekezés alapvetően az emberi élet, egészség és vagyon védelme érdekét hivatott szolgálni, ezáltal a biztonság letéteményese. Kiemelt védelmet élvez az emberi élet és egészség, melyet követ az anyagi javak, és a természet megóvása katasztrófákhoz kapcsolódó események során. Ebből következik a védelem komplexitása, s az, hogy a védekezést megfelelően elő kell készíteni, átfogó, a védekezés minden szegmensére kiterjedő tervezést kell folytatni és a védekezési feladatokban egységes irányítást szükséges megvalósítani.

I.2.1. Az ENSZ szerepe a katasztrófavédelmi rendszer kialakulásában

A katasztrófák elleni nemzetközi védekezés az 1970-es évektől kezdődött meg az ENSZ szervezeti keretei között. A katasztrófa egyes eseteit alapul véve a menekültügy és a humanitárius segély azok, amelyek elsőként váltak nemzetközi együttműködés színterévé. A katasztrófák elleni védekezés a természeti katasztrófák elleni mentési feladatok mentén alakult ki. Az ENSZ az 1960-as években több földrészen bekövetkezett természeti katasztrófa – 1962. Irán földrengés több mint 12.000 ember halála, 1963. Skopjei földrengés több mint 1000 ember halála, hurrikán az Antillák térségében több ezer ember halála, 1968. Irán földrengés több tízezer ember halála - után kezdte meg a nemzetközi védekezés kialakítását.

Természetesen a közös védekezési feladatok nemzetközi szintű kialakítása igen hosszú időt vett igénybe. Az ENSZ közgyűlése 1970-ben felkérte a Főtitkárt, hogy nyújtson be javaslatot a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatban. 1971-ben az ENSZ létrehozta a Katasztrófa-elhárítási Hivatalt (*United Nations Disaster Relief Organization*) (UNDRO). A hivatal székhelye Genf lett. A természeti katasztrófák elleni védekezés továbbra is alapkérdésként jelent meg, továbbá előrejelző rendszer kidolgozását célozta meg a nemzetközi szervezet. Az 1990-es években tízéves természeti katasztrófák csökkentési program indítására került sor a 44/236. számú határozat alapján. A katasztrófák elleni védekezési világnapként minden év október második szerdája került kijelölésre. Az 1999-ig terjedő időszakban több nemzetközi konferenciára került sor, melyből kiemelkedik a Yokohamában, 1994. május 24-27 között megtartott rendezvény, ahol a természeti katasztrófák csökkentési stratégiája került elfogadásra. A természeti katasztrófák csökkentése melletti dekádban megfogalmazódott a többi esemény elleni védekezés nemzetközi igénye is.

Az ENSZ 1991-ben létrehozta az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatalát (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) (a továbbiakban: OCHA). 1991 decemberében az ENSZ Közgyűlése elfogadta 46/182 számú határozatát, amely az ENSZ reagálását hivatott erősíteni a természeti katasztrófák és komplex veszélyhelyzetek bekövetkeztekor. Emellett célul tűzte ki az ENSZ helyszínen történő humanitárius tevékenységének általános fokozását. A határozat alapján az ENSZ-főtitkára a feladatok végrehajtására létrehozta a Humanitárius Ügyek Osztályát. Az osztály 1998-ban átalakult és az új elnevezése Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala lett. A szervezet székhelye Genfben, illetve New Yorkban található.

A területi irodáinak hálózatán keresztül az OCHA azért tevékenykedik, hogy

- biztosítsa a segélyműveletek összhangját,

- koordinálja a szükségletek felmérését, az előre nem látható költségek tervezését, és a humanitárius programok kialakítását.

Az OCHA fő feladatai:

- A katasztrófák, veszélyhelyzetek felszámolásához szükséges nemzeti és nemzetközi tevékenységek összehangolása.
- A segítségre szorulóknak védelme, támogatása.
- A felkészülés és megelőzés támogatása.
- Fenntartható megoldások kialakítása.

A katasztrófák nemzetközi szintű felszámolása megköveteli azt, hogy a beavatkozásban résztvevők egységes elvek alapján, egységes struktúrában végezzék feladatukat. Az OCHA keretén belül 1991-ben megalakításra került a Nemzetközi Kutatómentő Tanácsadó Csoport (International Search and Rescue Advisory Group) (a továbbiakban: INSARAG). A nemzetközi városi kutatási és mentési segítségnyújtás hatékonyságának és koordinációjának erősítése érdekében egy az úgynevezett INSARAG irányelv lett elfogadva (a továbbiakban: irányelv), az ENSZ 57/150 számú Közgyűlési Határozatával (2002. december 16-án került elfogadásra. Az irányelv a Városi Kutató Mentő (Urban Search and Rescue) (a továbbiakban: USAR) csapatok számára ad iránymutatást, minimumkövetelmények felállításával. Az irányelv 2003-tól lépett hatályba. Az INSARAG a földrészekre kiterjedően régiós elrendezésben került kialakításra.

Főbb feladatai az alábbiak:[5]

- A katasztrófa elhárítási tevékenység hatékonyabbá tétele az emberi élet mentésében és a káros következmények minimalizálása.
- A nemzetközi USAR csapatok együttműködés hatékonyságának javítása a katasztrófák helyszínén.
- Kutatási és mentési tevékenységre való felkészítés színvonalának javítása, támogatása, súlypontban a katasztrófaveszélyeztetett országokkal.
- A nemzeti USAR csapatok rendszeres együttműködésének biztosítása.
- A legjobb gyakorlatok egységességének kifejlesztése és kialakítása a mentésben közreműködő szervezetek számára.

Az irányelv meghatározza az INSARAG célját, rendeltetését és főbb feladatait. Hatálya a segítséget adó országra és mentőcsapatára, valamint a segítséget kérő országra, vagy országokra terjed ki. Az irányelv meghatározza az INSARAG struktúráját, a mentés irányítását és szervezetét, a beavatkozásra vonatkozó követelményeket, valamint a mentésben résztvevő csapatok kialakítását és a személyi állományuk kiképzési követelményeit, s nem

utolsó sorban a minősítési rendszert. A csapatok technikai felszereléseivel kapcsolatban is meghatározza a különböző rendeletetésű egységek felszereltségét. Az irányelv keretbe foglalja az egyes szervezeti egységek fő feladatait. Az ENSZ további szakosított és egyéb intézmény tevékenységében szintén fellelhető a katasztrófák elleni védekezés.

A katasztrófák között különleges helyet, szerepet töltenek be a **nukleáris energiához** kötődő események. Az e fajta energia felhasználása a katonai szférától az egészségügyi és a szállítás területén át az ipari felhasználásig szinte minden területen történik. A második világháború során történő alkalmazása, majd az azt követő időszak kísérletei egyre inkább rámutattak arra, hogy ez az ember számára érzékelhetetlen energiaforma az egész emberiségre igen nagy veszélyt jelenthet. Sőt, a katonai alkalmazása során nem lesz nyertese az ilyen energia felhasználásával megvívott háborúnak. Az ENSZ már igen korán, az 1950-es évek közepétől igyekezett az energia békés célú felhasználását szabályozni. Ennek alappillére az 1956-ban létrehozott Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (International Atomic Energy Agency, az IAEA) lett.[6] Az ügynökség székhelye Bécs. Az ügynökség feladatrendszere három „pillérre” épül:

- a nukleáris energia és más nukleáris technológiák békés célú felhasználásának segítése és támogatása,
- a nukleáris biztonság erősítése,
- valamint a nukleáris tevékenység békés jellegének ellenőrzése az ún. biztosítéki rendszer keretében.

A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség elsősorban műszaki-technikai együttműködési és segélynyújtási programjával, valamint jogi, műszaki, technikai és biztonsági ajánlások kidolgozásával segíti a nukleáris energia békés célú felhasználásának elterjesztését. További feladatként jelentkezik az atomerőművek tervezésével, építésével, üzemeltetésével, élettartam hosszabbításával és leszerelésével, valamint a nukleáris alkalmazások során termelődő nukleáris hulladék elhelyezésével foglalkozó jogi és műszaki normák és ajánlások kidolgozása. Mint ahogy ezekből a kiemelt feladatokból is látszik a NAÜ egyik feladata a nukleáris eredetű katasztrófák megelőzése.

A disszertációban csak a legszűkebb értelemben katasztrófavédelmi feladatot ellátó szervek kialakulására hatást gyakorló szerveket mutatom be röviden.

Az ENSZ katasztrófavédelmi tevékenysége a különböző **nemzetközi egyezmények** létrehozásában is tetten érhető. Az 1970-es évektől meginduló katonai enyhülés, a leszerelés is megalapozta a katasztrófavédelmet érintő nemzetközi egyezmények későbbi megjelenését. Az ezt követő időszakban több olyan a katasztrófavédelemhez kötődő egyezmény született,

mely a részes felek számára meghozta az együttműködés és a védekezés lehetőségeit. Az egyezmények a katasztrófavédelem egyes szakterületeit érintették, mert ebben az időben még nem beszélhettünk a mai értelemben vett katasztrófavédelemről. Az egyes egyezmények tehát egyes részterületeket szabályoztak. Az alábbi táblázatban összefoglaltam az értekezés szempontjából a katasztrófavédelem kialakulására kiemelt jelentőséggel bíró nemzetközi egyezményeket.

Sorsz.	Egyezmény
1	A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség Alapokmánya 1956. október 26.
2	Genfben 1957. évi szeptember hó 30. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás (ADR)
3	Az Atomkárokkért való polgári jogi fellelőségről szóló Bécsi egyezmény 1963. május 21.
4	Felülvizsgált kiegészítő megállapodás a NAÜ műszaki segítségnyújtásának biztosításáról 1979. február 21.
5	A nagy távolságra jutó, országhatárokon áterjedő levegőszennyezésre vonatkozó, Genfben, az 1979. évi november hó 13. napján aláírt Nemzetközi egyezmény
6	A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség által előkészített és a Magyar Népköztársaság képviselőjében 1980. június 17-én aláírt, a nukleáris anyagok fizikai védelméről szóló Egyezményt
7	A Bernben az 1980. évi május hó 9. napján kelt Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény (COTIF függelék)
8	A sztratoszférikus ózonréteg védelméről szóló, Bécsben 1985. március 22. napján aláírt egyezmény
9	A Bécsben, 1986. szeptember 26-án aláírt, a nukleáris baleset, vagy sugaras veszélyhelyzet esetén való segítségnyújtásról szóló egyezmény
10	A Bécsben, 1986. szeptember 26-án aláírt, a nukleáris balesetekről adandó gyors értesítésről szóló egyezmény
11	Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló, Montrealban, 1987. szeptember 16. napján aláírt Jegyzőkönyv
12	A határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelmére és használatára vonatkozó, Helsinkiben, 1992. március 17-én aláírt egyezmény
13	Az Egyesült Nemzetek Éghajlat változási Keretegyezménye 1992. május 9. New York
14	A Rio de Janeiróban, 1992. június 13-án aláírt ENSZ Éghajlat változási Keretegyezmény
15	Egyezmény az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól Helsinkiben 1992. március 17.
16	Egyezmény a nukleáris biztonságról 1994. június 17.
17	közös egyezmény a kiégett fűtőelemek kezelésének biztonságáról és a radioaktív hulladékok biztonságáról 1997. szeptember 5
18	Egyezmény az atomkárok kiegészítő kompenzációjáról 1997. szeptember 29. (még nem hatályos)

1. táblázat: Az ENSZ égisze alatt megkötött a katasztrófavédelemhez kapcsolódó főbb egyezmények

(Forrás: készítette a szerző)

A táblázatban csak a legfontosabb és az értekezésem szempontjából releváns nemzetközi egyezményeket szerepeltettem. Ezek az egyezmények a hazai jogrendszerünkbe beépültek, s a katasztrófák elleni védekezés szervezeti és egyéb területeinek módosulását hozták magukkal. Ilyen volt például a halogénezett szénhidrogén egyes fajtáinak, mint oltóanyag alkalmazásának megszüntetése.

Az egyezmények hozzájárultak a technika fejlődéséhez igazodó nyilvántartási, kölcsönös tájékoztatási és együttműködési feladatok kialakításához, fejlesztéséhez. Az egyezmények a részes felek számára rendszeres felülvizsgálati, ellenőrzési kötelezettséget írtak elő, melyet a kialakított munkacsoportok hajtottak végre. A felülvizsgálat eredményeként pontosítások, változtatások történtek. Az egyezmények mind a tagállami, mind a nemzetközi szinten kötelezettségeket fogalmaztak meg. Ezek közé tartoztak a jogszabályok megalkotási és harmonizációs kötelezettségek, meghatározott szervezetek felállítása és nem utolsósorban meghatározott tagállami jogokról (szuverenitás egy részét érintő) való lemondás. A természet által okozott katasztrófák mellett egyre nagyobb gondot jelentettek az emberi tevékenységhez kötődő katasztrófák. Ezek elsősorban a veszélyes anyagokkal kapcsolatos területen jelentek meg. A veszélyes anyagok különböző formában történő szállítása, feldolgozása és tárolása során bekövetkező rendkívüli események már nemcsak egy adott területre, régióra, országra jelentettek veszélyt, s adtak feladatot a katasztrófák elleni védekezésre, hanem egyre inkább kiterjedve nemzetközi szintű megoldások jelentek meg. Az katasztrófák megelőzése és a bekövetkezett események következményeinek felszámolása a technika fejlődése és a gazdasági szereplők nemzetközivé válása is szükségessé tette a közös fellépéseket. Az előrejelzések, az információk időbeli megadása és ezáltal a megelőző intézkedések bevezetése nagymértékben csökkenti a károkat.

Természetesen az embereket, a társadalmakat érő hatások mellett igen fontos a természet védelme, a bekövetkezett károsodásának mielőbbi helyreállítása. Elsőként a veszélyes anyagok szállításával kapcsolatos szabályozás jelent meg, mely tartalmazta a szállításra vonatkozó műszaki, technikai, személyi feltételek mellett a bekövetkező balesetek alakalmával megteendő intézkedéseket is. A műszaki és technikai fejlődés magával hozta, hogy ezen a területen elfogadott egyezményeket átdolgozták és újakat adtak ki.

I.2.2. A NATO részvétele a katasztrófák elhárításában

A katasztrófák elleni küzdelemben a reguláris, szervezett katonaság részt vett és részt vesz napjainkig bezárólag. A katasztrófák esetében nem mindig, nem mindenhol és nem minden katasztrófatípusnál lehetséges gépeket, eszközöket alkalmazni, használni a felszámolás során. Vannak olyan szituációk, mint például átázott árvízi töltés esetében, amikor is nagy súlyú gépek, járművek maguk okozták a károsodást. Ilyen esetekben csakis az emberi erő alkalmazása lehetséges. Ezen feladatokra gyorsan nagy számban a katonaság esetében áll rendelkezésre szervezett erő.

A második világháborút követő időszakban kialakuló kétpólusú világrendszer szükségessé tette az Európa nyugati felén és az Atlanti térségben lévő egyes államok számára a Szovjetunió törekvései elleni összefogást. A gazdasági potenciáljukat elvesztő Európai országok az Amerikai Egyesült Államok által felajánlott gazdasági segítségnyújtása mellett a Szovjetunió katonai erejétől való félelem miatt is 1949. április 04-én 12 ország (Belgium, Dánia, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Norvégia, Olaszország és Portugália) Washingtonban megalapította az Észak Atlanti Szerződés Szervezetét (North Atlantic Treaty Organisation). [7] A NATO székhelyeként Brüsszel került kijelölésre. A NATO elsődleges célja a tagállamok védelmének megteremtése külső támadás ellen. A NATO-t létrehozó alapszerződés mindössze 14 cikkelyből áll, s így csak a főbb elveket tartalmazza.

Magyarország 1999. március 12-én azután vált a szervezet teljes jogú tagjává, miután a csatlakozási okiratot az Amerikai Egyesült Államok kormányánál letétbe helyezték. A NATO-nak jelenleg 28 tagja van, s 22 esetben az Európai Unióval átfedés tapasztalható a tagállamok tekintetében. A NATO a katonai műveletei mellett egyre nagyobb szerepet vállal a katasztrófák felszámolásban, így a szervezet katonai és polgári szervezeti elemekre épül. A katonai szervek közül a legfontosabb a Katonai Bizottság, mely folyamatosan ülészik és kidolgozza a stratégiai koncepciókat. A bizottság munkáját a Nemzetközi Katonai Vezérkar segíti. A katonai szervezetet három főparancsnokság alkotja, az Atlanti-óceáni Szövetséges Főparancsnokság, a Szövetséges Hatalmak Európai Főparancsnoksága és a Kanada - Egyesült Államok Regionális Tervező Csoport.

A polgári szervek a főtitkárság keretein belül tevékenykednek. A NATO legfontosabb politika döntéshozó szerve az **Észak Atlanti Tanács**. A Tanácson kívül további fontos feladatot lát el a **Védelmi Tervező Bizottság és a Nukleáris Tervező Csoport**. A NATO együttműködést alakított ki az ENSZ-el és az Európai Unióval.

A NATO mint katonai szervezet elsősorban a katonai jellegű feladatokat látta el a humanitárius és természeti katasztrófák során. [8] A polgári védelmi feladatokban való részvétel már az 1950-es évektől kezdődően megjelent a NATO tevékenységei között. Nem szabad elfelejteni, hogy ez az időszak volt a hidegháború időszaka, s az atomháborútól való félelem, az arra való felkészülés. – Magyarország esetében ekkor a metró, a közlekedés korszerűsítése mellett mint a főváros lakossága védelemének egyik eszköze került kialakításra.

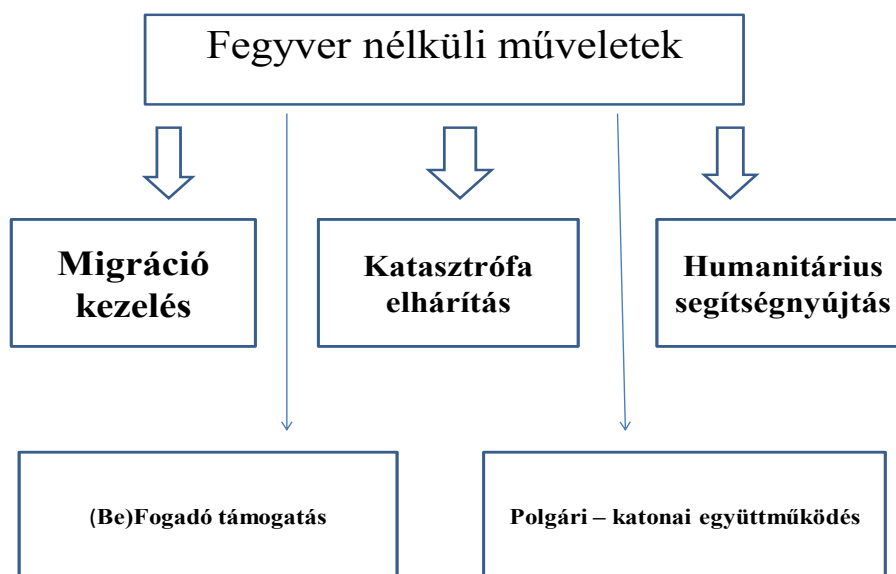
Az 1970-es években bekövetkezett katonai leszerelési folyamat (békefolyamat) eredményeként paradigmaváltásra volt szükség, mely eredményeként a NATO is egyre nagyobb részt vállalt a Humanitárius tevékenységekben, valamint a katasztrófák elleni védekezésében. A változó társadalmi, gazdasági események hatására a NATO megkezdte a katasztrófákra való reagálásának a kialakítását. Ez egyrészt a terrorcselekményekre való reagálást jelentette, s jelenti most is, másrészt a humanitárius katasztrófák esetén avatkozott be. Ez a humanitárius beavatkozás a későbbiekben a katasztrófák teljes spektrumára kiterjedt. A NATO beavatkozása csak akkor történhet meg, ha egy államban katasztrófa következik be és az adott állam hivatalosan kéri vagy az ENSZ, vagy a NATO valamelyik tagállamától a segítséget. A segítség nyújtásáról az Észak Atlanti Tanács dönt.

Az 1997-es csoportosítás alapján a műveletek három nagy csoportba oszthatók:

- katasztrófa elhárítás,
- menekültek/lakóhelyüket ideiglenesen elhagyni kényszerülők támogatása,
- humanitárius segélyezés.

A NATO egyre inkább kiterjesztette tevékenységi körét a nem katonai feladatok területére. Ezen tevékenységek során a beavatkozás milyenségére való tekintettel nem fegyveres beavatkozások voltak. A következő ábrán ezen tevékenységek rendszerét mutatom be. Mint ahogy az ábrán is látszik a NATO fegyver nélküli műveletei között megjelentek a polgári lakosságra irányuló feladatrendszerek. Természetesen ezek a polgári védelmi feladatrendszerben meglévő feladatokra épülnek.

A NATO megfelelő potenciállal rendelkezik ahhoz, hogy nemcsak Európában, hanem a világban bárhol bekövetkező katasztrófa helyszínén meg tudjon jelenni és érdemi segítséget nyújtani.



1. számú ábra: A NATO katasztrófavédelemhez köthető műveleteinek áttekintése (Forrás: készítette a szerző)

A NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezése (Civil Emergency Planning) (CEP)

A CEP a Szövetség nem katonai műveleteit koordináló, a katasztrófák megelőzésére, illetve elhárítására, a hatékony reagálásra fókuszáló intézményrendszer. [9] A CEP tevékenységében a tagállamok katonai és civil szakemberei vesznek részt. A szervezet fő feladata a civil lakosság védelmében való részvétel akár természeti, akár humanitárius katasztrófák esetében. A CEP további feladata az államok segítése a tervezési, a felkészülési feladatokban, azok elősegítése, valamint a nemzetközi együttműködés összehangolása. A szervezet nem automatikusan végzi a tagállamok irányába ezeket a feladatokat, hanem csak és kizárólag a katasztrófa sújtotta, vagy azzal érintett állam kérése esetén. A hagyományos védelmi feladatok mellett új kihívások is megjelennek, úgymint a kritikus infrastruktúrák védelme, az energia- és kibérbiztonság kihívásaira való reagálás, a járványok elleni védekezés. Magyarország 1995 óta tagja a CEP hálózatának.

A CEP tevékenységét a **Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság** (Civil Emergency Planning Committee) (CEPC) irányítja.

A CEPC-t 1950-ben hozták létre. A bizottság biztosítja a NATO katonai és polgári szerveivel a kapcsolattartást, az együttműködést, s végzi az adminisztrációs feladatokat is. A CEPC ajánlásokat készít, melyek egyrészt segítik a nemzeti CEP szervezetek munkáját, másrészt iránymutatást adnak a NATO ilyen irányú tevékenységéhez. A CEPC keretén belül csoportok

kerültek kialakításra a tevékenység optimalizálása és a hatékony végrehajtás érdekében. Az alábbi csoportok munkáját irányítja:

- a) Ipari Erőforrások és Kommunikációs Szolgáltatások Csoportja
- b) Közegészség- és Élelmiszer/Vízügyi Csoport
- c) Szállítási Csoport
- d) Polgári Védelmi Csoport (Itt jelenik meg a kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos feladatok).

Az ENSZ katasztrófavédelmi tevékenységének segítésére 1998. május 29-én került megalapításra az **Euro-atlanti Katasztrófa Reagálási Koordinációs Központ** (EADRCC). Az EADRCC a NATO operatív szerve. Az EADRCC munkáját a CEP felügyeli.

E mellett a szervezet mellett a NATO létrehozott egy reagáló csoportot is az **Euro-atlanti Katasztrófa Reagálási Egységet** (EADRU). Ez az egység a tagállamok által felajánlott egységekből összeállított eseti csoport(ok)ból áll. Az EADRCC fő feladata a szervezeten beüli mozgósítás, az együttműködés szervezése és a beavatkozások végrehajtása. Ez a szervezet tartja a kapcsolatot az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatalával (OCHA).

Magyarország és a NATO a polgári veszélyhelyzeti tervezés (CEP) területén 1995-től folytat eredményes együttműködést, ekkor még „békepartnerként”. A NATO-tagság elnyerése után (1999) a szakmai kapcsolat elmélyült. Magyarország a CEP hazai koordinációját a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon keresztül látja el. Hazánk 2008 októberében csatlakozott a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás, a humanitárius segély gyorsaságának és hatékonyságának biztosítását célul tűző határátlépési szándéknyilatkozat aláíróihoz.

A NATO katasztrófavédelmi tevékenységben való részvételére egyik példa a 2014 októberben Pakisztánban bekövetkezett földrengés, mely közel 80000 ember halálát okozta. A NATO Pakisztán állam kérésére október 11-től több mint 3500 tonna segélyszállítmányt nyújtott a katasztrófa sújtotta országnak. Nemcsak élelmiszer, gyógyszer, kötszer küldése képezte a segítséget, hanem orvosi és egyéb támogatás is képezte a segítséget. Tábori kórház működtetése is hozzájárult a járványok mérsékléséhez. A katonai műszaki alakulatok mérnöki feladatokkal is segítették a helyreállítási munkálatokat.

Mindezekre figyelemmel elmondható, hogy megjelent a katasztrófavédelem hármas jellemzője - a megelőzés, beavatkozás és a helyreállítás - megjelent a NATO tevékenységében.

I.2.3. Genfi egyezmények

A Genfi egyezmények a hadrakelt fegyveres erők sebesültjeinek védelmét célozták meg. **1864-ben**, amikor is az első Genfi egyezmény megszületett sem az osztrák, sem a szárd-francia sereg nem rendelkezett a seregeik sérültjeinek ellátásához szükséges egészségügyi kapacitással. Ez volt az „I. Genfi egyezmény: a Háborús sebesültek megkülönböztetés nélküli megsegítése”. **1906-ban** az egyezmény újragondolása és átdolgozása történt meg, mely következtében aláírásra került a „II. Genfi egyezmény: A hadrakelt seregek sebesültjei és betegek sorsának javítása”. Az egyezmény az 1864-es egyezmény helyébe lépett. Az 1864-es egyezmény az aláírók között továbbra is hatályban maradt azon országok viszonylatában, amelyek nem írták alá a II. Genfi egyezményt. A II. egyezményt az **1929. július 27-én** befejeződött tárgyalások lezárásaként aláírt egyezménnyel módosították, amely a II. Genfi egyezményt módosító egyezménypontosításokat hajtott végre és kiterjesztette a sebesültek ellátásával kapcsolatos előírásokat. Az Egyezmény 34. cikke értelmében a módosító egyezmény a korábbi I. és II. egyezmény helyébe lép. Ez azt jelenti, hogy egy új „III. Genfi egyezmény” született.

A **II. világháború** sajnálatos eseményeit is alapul véve 1949-ben **négy egyezmény** került aláírásra, melyek a korábban megkötött egyezmények helyébe léptek:

- A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény - I. Genfi Egyezmény
- A tengeri haderők sebesültjei, betegek és hajó töröttjei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény - II. Genfi egyezmény
- A hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény - III. Genfi egyezmény
- A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény - IV. Genfi egyezmény.

Az **egyezményeket 1977-ben** figyelemmel a **leszereléshez** kapcsolódóan bekövetkezett nemzetközi változásokra **kettő jegyzőkönyv** egészítette ki:

- Jegyzőkönyv: Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló I. kiegészítő jegyzőkönyv,
- Jegyzőkönyv: Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összetűzések áldozatainak védelméről szóló II. kiegészítő jegyzőkönyv.

2005-ben egy újabb kiegészítő jegyzőkönyv került elfogadásra:

Kiegészítő Jegyzőkönyv az 1949. augusztus 12-én aláírt Genfi Egyezményekben meghatározott megkülönböztető jelzések mellett lehetőséget biztosít a részes államok számára egy, csak a saját országban alkalmazható országspecifikus megkülönböztető jelvény alkalmazására.

Az 1977. június 08-án aláírt egyik jegyzőkönyvben - **I. kiegészítő jegyzőkönyv – megjelent a polgári védelmi feladatrendszer.** A tevékenység megköveteli a szakképzett személyek bevonását, alkalmazását, melyet a 6. cikk fogalmaz meg. A cikk a szakmailag képzett személyek mellett megfogalmazza a Vöröskereszt nemzeti tagjainak békeidőben történő képzését is. A Vöröskereszt a 6. cikkben megfogalmazottak alapján is mint a védekezésben résztvevő kiemelt jelentőségű társadalmi szervezet jelenik meg a katasztrófák elhárításában. A polgári védelmi feladatrendszer általánosságban az I. kiegészítő jegyzőkönyv VI. fejezetében került önállóan szabályozásra. A 61. cikk megfogalmazza, hogy a katasztrófák veszélyeitől való védekezés is polgári védelmi feladat.

A 61. cikk az alábbiakban szabályozza a polgári védelemmel kapcsolatos tevékenységeket, egységes fogalmakat:

„61. Cikk

Fogalmak és alkalmazások köre

A jelen Jegyzőkönyv alkalmazása szempontjából:

a) „polgári védelem” alatt az alább említett emberbaráti feladatok mindegyikének, vagy némelyikének az ellátása értendő, amelyek a polgári lakosságnak az ellenségeskedések, vagy katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek biztosítására irányulnak.

Ezek a feladatok a következők:

(I) figyelmeztetés

(II) kiürítés

(III) óvóhelyek kezelése

(IV) elsötétítési rendszabályok bevezetése

(V) mentés

(VI) orvosi ellátás, az elsősegélynyújtást és a lelki gondozást is ideértve

(VII) tűzoltás

(VIII) a veszélyeztetett területek felmérése és megjelölése

(IX) fertőtlenítés és hasonló óvintézkedések

(X) szükségelszállás és ellátás

(XI) szükségintézkedések az ellenséges csapás vagy katasztrófa által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására;

(XII) a létfontosságú közművek sürgős megjavítása

(XIII) a halottak sürgős eltávolítása

(XIV) közreműködés a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen létesítmények megmentésében

(XV) a fenti feladatok végrehajtásához szükséges egyéb tevékenység, ideértve többek között a tervezést és szervezést is

b) „polgári védelmi szervezetek” alatt azok a szervezetek és más alakulatok értendők, melyeket valamelyik összeütköző Fél illetékes hatóságai az a) pontban említett feladatok ellátása céljából szerveztek, illetve engedélyeztek és amelyeket kizárólag e feladatokkal bíztak meg s amelyek azokat is végzik;

c) a polgári védelmi szervezetek „személyzete” alatt azok a személyek értendők, akiket valamelyik összeütköző Fél kizárólag az a) pontban említett feladatok végzésével bízott meg, azt a személyzetet is ideértve, amelyet az érintett Fél illetékes hatósága kizárólag e szervezetek vezetésével bízott meg;

d) a polgári védelmi szervezetek „eszközei” alatt azok az anyagok, felszerelések és szállítóeszközök értendők, amelyeket e szervezetek az a) pontban említett feladatok ellátásához használnak.”[10]

A természeti katasztrófák mellett az ember által okozott katasztrófák elleni védekezés egyes elemei is megtalálhatók az I. kiegészítő jegyzőkönyvben. A polgári védelem mellett az I. kiegészítő jegyzőkönyv foglalkozik a kritikus infrastruktúra elemek védelmével háború idején. Ezzel kapcsolatos rendelkezések az 56. cikkben jelennek meg, míg a természet védelmével kapcsolatban az 55. cikk tartalmaz előírásokat. Ezekkel a részes államok által önként elfogadott komplex védelem a mai katasztrófavédelem átfogó rendszerét alapozták meg. A katasztrófák elleni védekezés nem csak egy adott területen jelentkező feladatokkal foglalkozik, hanem komplexen vizsgálja a megelőzés, védekezés és helyreállítás kérdését. Nem lehet egymástól elválasztani az emberi tevékenységet, a természetet és ezek kölcsönhatásait.

Az egyes beavatkozások során mindig meg kell vizsgálni a kölcsönhatásokat, s a várható következményeket. Ezekhez ma már az informatika és egyéb technikai, műszaki eszközök rendelkezésre állnak.

I.2.4. Európai Unió részvétele a katasztrófák elleni védekezésben

Az Európai Unió jogelődjének, az **Európai Gazdasági Közösségek (EGK)** 1957-es megalapítása gazdasági érdekből történt. Ebben az időszakban még az egyes tagállamok önállóan végezték a megelőzést, a kárfelszámolását és a helyreállítást. [11] Az EGK csak lehetőséget biztosított arra, hogy a tagállam a keletkezett károkat ellentételezze. Az alapító szerződés 92. cikke a versenyegyenlőséggel összeegyeztethetőnek tartja a károsultak állami támogatását a katasztrófát követő helyreállításhoz.

92. cikk

(1) Ha e szerződés másként nem rendelkezik, a közös piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.

(2) A közös piaccal összeegyeztethető:

a) a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják;

b) a természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás;

Az Európai Közösségben a katasztrófák elleni védekezés megjelenik az 1957-ben aláírt **Európai Atomenergia-közösség** (továbbiakban: Euratom) létrehozásáról szóló szerződésben is. Az atomenergia felhasználása során jelentkező lakosság életét és egészségét fenyegető veszélyek kiküszöbölése érdekében szükséges biztonsági feltételek megteremtését határozták meg célként. [12]

„2. cikk

Feladatának teljesítése érdekében a Közösség, e szerződés rendelkezései szerint:

a) előmozdítja a kutatást, és biztosítja a műszaki ismeretek terjesztését;

b) a lakosság és a munkavállalók egészségének védelme érdekében egységes biztonsági előírásokat állapít meg, és gondoskodik azok alkalmazásáról;

c) elősegíti a beruházásokat, és — különösen a vállalkozások kezdeményezéseinek támogatásával — biztosítja a Közösségben az atomenergia alkalmazásának fejlesztéséhez szükséges alapvető létesítmények megteremtését;

d) gondoskodik a Közösség összes felhasználójának megfelelő ércel és hasadóanyaggal való rendszeres és méltányos ellátásáról;

e) megfelelő felügyelet révén biztosítja, hogy a nukleáris anyagokat kizárólag az előírt célokra használják fel;

f) gyakorolja a különleges hasadóanyagok tekintetében ráruházott tulajdonjogot;

g) a különleges anyagok és felszerelések közös piacának megteremtésével, az atomenergia területén történő beruházások részére a szabad tőke mozgás biztosítása és a szakemberek Közösségen belüli szabad munkavállalásának megvalósítása révén kiterjedt felvevőpiacot és a legjobb műszaki létesítményekhez való hozzáférést biztosít;

h) a többi országgal és a nemzetközi szervezetekkel kiépíti azokat a kapcsolatokat, amelyek előmozdítják az atomenergia békés célú alkalmazásának fejlesztését.”

Az atomenergia egyre szélesebb körben való megjelenése, felhasználása, valamint a világban lejátszódó folyamatok felvetették az atomenergiával kapcsolatban egy közös szervezet létrehozását. 1957. március 25-én Rómában aláírásra került az Euratomot létrehozó szerződés. A szerződés határozatlan időre szól, ellentétben az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) szerződésével. A részes tagállamok iparuk egyik szeletével kapcsolatos termelési és felhasználási jogosultságaikról mondtak le, s ruházták azt át egy közös intézményi rendszerre. Célként került megfogalmazásra többek között a tagállamok atomenergia iparának támogatása, kutatás és fejlesztés összehangolása, az atomenergia békés felhasználása, információcsere, atomerőművek létesítésének elősegítése. Ezen szerződés keretén belül már megjelenik a személyek és a tőke szabad áramlása, mely az Európai Közösség négy alapszabadságából kettőt jelent. A szabályozásban megjelennek bizonyos mértékig a versenyszabályok. Ebben az időszakban az atomenergiával kapcsolatos kutatások még nagyon az elején jártak, de az ártalmi elleni fellépés már megfogalmazásra került, sőt alapszabályok segítségével kifejezésre is jutott.

A szerződés hatósági feladatokkal is felruházta az Euratomot. Az Euratom szerződés VII. fejezete felhatalmazást adott a tagállamokban végezhető ellenőrzésekre, valamint szankcionálásra is lehetőséget fogalmaz meg mind az ellenőrzés akadályozása, mind a szerződésben foglalt kötelezettségek, illetve a szerződésben foglaltak megsértése eseteire.

Általános elvként elmondható, hogy a katasztrófavédelem szabályozása során az alapvető elveket és politikákat az alapszerződések határozzák meg. Ezek a szerződések a tagállamok konszenzusára alapulnak. A tagállamok a saját jogrendjüknek megfelelően végzik a belső jogrend szerinti jóváhagyást és beépítését jogszabályaik közé. Az alapszerződések

képezik az Uniós jogrend elsődleges jogszabályait, míg a szerződésekben meghatározott eljárások szerint hozott szabályzók a másodlagos jogszabályok közé tartoznak.

Az **Európai Unióban a katasztrófák elleni védekezés a természetvédelem** mentén alakult ki, és fejlődött. Az Európai közösség gazdasági fejlődése magával hozta az ipar szerkezetének átalakulását és fejlődését. A Közösség alapvető céljainak teljesüléséhez kapcsolódnak a környezettel kapcsolatos rendelkezések. Mint általában a Közösség fejlődése során az megfigyelhető volt, egy új politika teljes körű bevezetése, elhelyezése a rendszerben hosszadalmas folyamat.

1972-re érett meg a helyzet ahhoz, hogy a közösség közös politika szintjére emeljék a **környezetvédelmet**. Ezen időszakban különösen megnőtt a biztonság iránti igény Európában. A környezet védelme és biztonsága csak egy szelete a biztonság komplex megközelítésének, kérdésének.[13] Az októberben Párizsban megtartott csúcstalálkozón határozták el a tagállamok ország és kormányfői ennek a területnek közösségi szintre való emelését. Elsőként 1973-ra készült el az első közösségi **környezetvédelmi akcióprogram**. A program, mint minden környezetvédelmi akció 5 éves időtartamra határozta meg a főbb feladatokat.

A **vegyipar fejlődése** Európában is magával hozta az üzemi balesetek, robbanások számának növekedését. A korábbi időszakoktól eltérően egyre kevesebb anyagból állítottak elő termékeket, ami megnövelte koncentrációt. A bekövetkezett ipari balesetek során kiszabaduló kevés mennyiségű, de nagy koncentrációjú anyag nagy veszélyt jelent az emberekre és a természetre. Európa a népsűrűség alapján nagy veszélynek van kitéve egy jelentős veszélyes anyaggal kapcsolatos baleset alkalmával. A természet védelme mellett egyre inkább az emberi élet és egészség védelme is előtérbe került. Az ipari balesetek (ember által okozott katasztrófák) elleni védekezés megelőzési feladata a munkavállalók biztonságához kapcsolódóan került szabályozásra.

A **tűzvédelemmel** kapcsolatos feladatok rendszere elsősorban a megelőzésre épített, s épít napjainkban is. [14]

A **polgári védelmi** beavatkozó feladatrendszer az ENSZ INSARAG 1991-ben kialakított rendszere alapul vételével került kialakításra, s követi annak változásait.

1987 június 25-én került kiadásra 87/C176/01 számon a **katasztrófavédelem területén közösségi együttműködés** bevezetését előíró **Tanácsi döntés**. Ezt a későbbi években számos erre a döntésre épülő, illetve ezt megújító Tanácsi rendelkezés születt.

Az Európai Közösségek Tanácsa 1997 decemberében határozatot hozott egy **Polgári védelmi akcióprogram** létrehozásáról. [15]

Az akcióprogram 1998. január 01. és 1999. december 31. közötti időszakra határozta meg a lakosság biztonságának szavatolása érdekében a **katasztrófák elleni védekezés** főbb elemeit. Ezek a következők voltak:

- Hozzájárulni a személyekben, dolgokban és a környezetben természeti, vagy ipari katasztrófák során bekövetkező károk csökkentéséhez.
- Hozzájárulni a tagállamok polgári védelmi képességeinek jobb előkészítéshez egy bekövetkező katasztrófa esetén.
- Hozzájárulni a beavatkozási technikák és eljárások javításához kísérleti projektek létrehozása.
- Hozzájárulni a polgárok jobb tájékoztatásához, az oktatásuk növeléséhez annak érdekében, hogy a polgárokból tudatosabbá váljon a saját maguk hatékonyabb védelme.
- Hozzájárulni a polgárok tájékoztatásához, az oktatáshoz és a tudatosság emeléséhez, különösen úgy, hogy még hatékonyabban tudják saját magukat megvédeni.

1992-ben a **Maastrichtben** aláírt Európai Unióról szóló szerződésben a **Környezet** önálló szabályozásban részesült. [16] A szerződés ezt az alábbiakban fogalmazza meg:

130 r. cikk

(1) *A Közösség környezetpolitikája hozzájárul a következő célkitűzések eléréséhez:*

- *a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása;*
- *az emberi egészség védelme;*
- *a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosítása;*
- *a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.*

(2) *A Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet”- elven alapul. A környezetvédelmi követelményeket be kell építeni az egyéb közösségi politikák meghatározásába és végrehajtásába.*

Ebben az összefüggésben az e követelményeknek megfelelő harmonizációs intézkedések adott esetben egy védzáradékot foglalnak magukban, amely felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy nem gazdasági jellegű környezetvédelmi okokból közösségi ellenőrzési eljárás alá tartozó ideiglenes intézkedéseket hozzanak.

1997-ben az **Amszterdami szerződés a környezetvédelemmel** kapcsolatosan módosította a közösség alapszerződésének rendelkezéseit, valamint az Európai Unióról szóló szerződést.

A környezetvédelem területén az alábbi elvek kerültek megfogalmazásra:

- Szennyező fizet elve
- Elővigyázatosság elve
- Szubszidiaritás elve
- Partnerség elve
- Integrálás elve
- Megelőzés elve
- Magas szintű környezetvédelem elve

Fenntartható fejlődés

Olyan „magatartás”, amely arról gondoskodik, hogy a jelenlegi fejlődés ne terhelje a jövő generációinak fejlődési kilátásait. Ez a környezetvédelem egyik nagy kihívása. Ma kell nekünk arról gondoskodni, hogy a jövő generációinak is legyen még megfelelő élettere, s ne zsákmányoljuk ki a természetet, a környezetet. A fenntartható fejlődés megvalósítása érdekében az alábbi főbb lépések történtek:

1998. Június 15-16. **„Cardiffi folyamat”**: a környezetvédelmi követelmények bevonása az Unió politikáiba. Ez nem összekeverendő azzal, hogy az alapszerződésbe bekerült a Környezetvédelem Cím.

A közösség a saját területén bekövetkezett katasztrófák kapcsán egyre több **másodlagos jogszabályt** alkotott. Ezek a teljesség igénye nélkül a veszélyes anyagokat, hulladékokat, folyóvizeket, a közúti, vízi és légi szállítást, segélyezést érintették, s pénzügyi alapokat hoztak létre ezek megvalósítására. A közösség önállóan vált a különböző katasztrófavédelmi egyezmények részesévé.

Az **Európai Unióról szóló szerződés** 3. cikk „t” alpontja megfogalmazza közösségi tevékenységként a **polgári védelmi feladatokat**. Ezt 1996-ig kellett az alapszerződésbe belefoglalni. Ez adta meg az igazi lökést a nem katonai polgári védelmi feladatok – a katasztrófavédelem – közösségi szintű kialakításához. a humanitárius katasztrófák elhárításában.

Az Európai Közösségek a harmadik országok megsegítésére kiadták a **humanitárius segítségnyújtásról** szóló Tanácsi 1257/96/EK rendeletet (1996. június 20.) A rendelet az alábbi célok megvalósítását tűzte ki célul [17]:

„a) az emberi élet megmentése és megőrzése válságos helyzetek és azok közvetlen utóhatásai idején, valamint a komoly áldozattal, fizikai, pszichikai, szociális vagy anyagi károkkal járó természeti katasztrófák esetén;

b) a hosszabb távú, különösen harcok vagy háborúk kitöréséből származó, az a) pontban leírt következményekkel járó válságok által érintett személyek számára a szükséges segítségnyújtás és támogatás biztosítása, különösen akkor, ha saját kormányaik képtelenek segíteni vagy hatalmi űr keletkezik;

c) a segélyszállítás finanszírozásának segítése, valamint minden rendelkezésre álló logisztikai eszközzel, a segélyszállítmányok és a segítséget nyújtó személyzet védelmével, de a védelmi hatású tevékenységek kizárásával elősegíteni azon erőfeszítéseket, amelyek annak biztosítására irányulnak, hogy a segély hozzáférhető legyen azok számára, akiknek azt szánták;

d) rövid távú rehabilitációs és újjáépítési munkálatok kivitelezése a helyi alakulatokkal szoros együttműködésben, különös figyelemmel az infrastruktúrára és felszerelésekre, a segítség érkezésének megkönnyítése érdekében, és annak megelőzésére, hogy a válság hatása súlyosbodjon, valamint azért, hogy az érintetteknek segítséget nyújtsanak abban, hogy visszanyerjék az önellátás minimális szintjét, lehetőség szerint figyelembe véve a hosszú távú fejlesztési célkitűzéseket;

e) a természetes vagy ember által előidézett katasztrófák által előidézett lakossági mozgások (menekült és száműzöttek személyek mozgása, visszatérők) kezelése, a jelenlegi nemzetközi megállapodásokban előírt feltételek megvalósulása esetén a származási országba való visszatelepülést és az ott történő letelepedést segítő tevékenységek kivitelezése;

f) a természeti katasztrófákra vagy hasonló rendkívüli körülményekre való felkészültség biztosítása, valamint megfelelő, korai előrejelző és elhárítási rendszer használata;

g) a jelenleg érvényes nemzetközi megállapodásokkal összhangban a harcok és hasonló válságos helyzetek áldozatainak védelmére irányuló civil műveletek támogatása”

A rendelet, a természeti katasztrófák, a háborúk és harcok, vagy más hasonló, rendkívüli körülmények áldozatainak megsegítésére került kiadásra.

Az Európai Közösségek a rendelet keretei között nyújtott humanitárius segítségnyújtás adásában látta a fejlesztési és újjáépítési tevékenységek elsődleges támogatását.

I.2.4.1. SEVESO irányelvek

Az 1970-es évek közepétől bekövetkezett nagy természeti és ipari katasztrófák a környezetvédelem területének laza szabályozási rendszerének átgondolását követelték meg. A legnagyobb lökést az olaszországi sevesoi vegyipari üzemben bekövetkezett dioxin baleset

adta. A bekövetkezett katasztrófa ráirányította a figyelmet e terület közösségi szabályozási hiányosságaira. A közösség alapszerződésében ekkor még nem volt jelen a környezetvédelem, de ennek szükségességét egyik tagállam sem vitatta. Az irányelv kiadását követő években érezhető előrelépés volt tapasztalható a környezeti károsodás megelőzése és a keletkezett károk felszámolása területén. Az első irányelv kiadását követően megtörtént a környezetvédelem beépítése az alapszerződésbe, mely ezáltal a közösség tagállamai számára nagyobb kötőerővel bírt.

SEVESO I.

1982. június 24-i 82/501/EGK TANÁCSI IRÁNYELV az egyes ipari tevékenységekből eredő súlyos balesetek megelőzésére és ezeknek az emberre és a környezetre gyakorolt hatása következményeinek korlátozására (a továbbiakban az irányelv) címet kapta.

A jogszabály a jogharmonizációs folyamathoz kötötte a felmerült kérdés rendezését. A tagállamok közötti együttműködés ezen a területen még eléggé problémás volt. Nem volt kialakult EU. intézményrendszer, mely a szükséges koordinációkat, információk áramlását biztosította volna. Természetesen az irányelv nélkülözötte a közösség alapszerződéséből adódó felhatalmazást is. Az irányelv hivatkozási alapként tekinti az **1973-ban és 1977-ben** kiadott **környezetvédelmi akcióprogramokat**. Ezek természetesen részei a közösségi tevékenységet meghatározó előírásoknak, de szerződésen kívüliségük miatt kötőerejük gyengébb. Az irányelv a munkahelyek biztonságával mutatott szoros kapcsolatot, melyet a jogszabályi hivatkozások mutatnak, így nem értékelhető teljes egészében a környezetvédelemhez és ezen belül a katasztrófák elleni védekezéshez kötődőnek.

Az irányelv az alábbi célokat fogalmazta meg:

„Ennek az irányelvnek a célja a veszélyes anyagokkal kapcsolatos meghatározott ipari tevékenységek okozta súlyos balesetek megelőzése, mint ahogy ezek következményeinek emberre, környezetre gyakorolt hatásainak korlátozása abból a célból, hogy a tagállami azonos témakörben hozott jogszabályainak rendelkezések egymáshoz közelítését valósítsa meg.”[18]

A meghatározott célból is látható, hogy a megelőzési tevékenység végzését tagállami kerek között, jogharmonizációs technikával látták az akkori vezetők elvégezhetőnek az irányelvben megjelölt feladatokat. Így ez a cél a szerződés 100. cikkére való hivatkozás.

SEVESO II.

A TANÁCS 1996. december 9-i 96/82/EK IRÁNYELVE a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről került kiadásra az ötödik környezetvédelmi akcióprogramhoz kapcsolódóan. A korábbi irányelv céljai és végrehajtása egyrészt meghaladták a kor követelményeit, másrészt nem teljes egészében kerültek hatékonyan végrehajtásra. A környezet védelme beépítésre került az alapszerződésbe, mely alapján a korábbi irányelv már nem elégítette ki az új követelményeket.

Az irányelv utal az ENSZ keretein belül az ipari balesetek országhatárokon átnyúló hatásairól szóló egyezményre, mely az aláíró államok számára kötelező rendelkezéseket tartalmaz. Míg a korábbi irányelv üzemi szinten gondolkozott, addig a második irányelv már az országhatáron átnyúló területek szintjére helyezi a megelőzést, az információk áramlását, a védekezést. Az első irányelv 24 hónapos hatályban tartásával, valamint a második irányelvben meghatározott megfeleltetési határidő kitűzésével a tagállamok elegendő időt kaptak a megfelelésnek. Az üzemeltető, a tagállam, annak kijelölt szerve és a közösség feladatai, jogosítványai, kötelezettségei jól elkülönítetten jelennek meg. Az irányelv szankcionálási lehetőségként meg nem felelés esetére az üzem, létesítmény bezárási lehetőségét is biztosítja.

Az irányelv céljaként az alábbiak kerültek megfogalmazásra [19]:

Ennek az irányelvnek a célja a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése és azok emberre és a környezetre gyakorolt következményeinek korlátozása, abból a célból, hogy egy következetesen és hatékonyan működő magas szintű védelmet biztosítsanak az Európai Közösségben.

Az irányelv a fogalmak körét kibővítette és pontosította. A korábbi 4 helyett 8 fogalom került meghatározásra összhangban a környezetvédelemmel. Ezek a fogalmak:

- üzem
- létesítmény
- üzemeltető
- veszélyes anyag
- súlyos baleset
- veszély
- kockázat
- tárolás

A kivételek körében is változást hozott a második irányelv. Kivételek köréből a lőpor, robbanóanyag, lőszer kikerült, s egyes korábbi kivételek pontosításra kerültek. Az irányelv

alkalmazási körébe tartozó üzemeken kívüli veszélyes anyag szállítás nem tartozik az irányelv hatálya alá. Kivételként került meghatározásra a csővezetéken való szállítás is.

Az **Üzemeltető**, a **Tagállam**, a **Hatóság** és a **Bizottság** főbb kötelezettségei, feladatai az irányelvben megfogalmazottak végrehajtása érdekében a következők voltak:

Üzemeltető

Az üzemeltető általános kötelezettsége minden olyan intézkedés megtétele, mely a súlyos balesetet megakadályozza, illetve a következményeket korlátozza. Ez a műszaki, tervezési, szervezési, bejelentési és információ csere, valamint nem utolsósorban az ellenőrzés témaköreit öleli fel. A bejelentés mind az új üzem építése előtt, mind a már meglévő és üzemelő üzem esetében kötelező. A bejelentés a környezetvédelmi előírások szempontjából releváns adatokat követel meg. Természetesen bejelentésnek van helye változások, valamint az üzem zárva tartása esetén is. Az üzemeltető kötelessége a súlyos baleset megelőzési terv elkészítése, mely tartalmazza az eszközöket, szervezeti formákat és irányítási rendszereket. Ezen követelményeket az irányelv és mellékletei tartalmazzák. További kötelezettségként jelentkezik az üzemeltető számára általánosságban megfogalmazott 5 évenkénti biztonsági jelentés elkészítése. Talán a leglátványosabb kötelezettség az adott üzemre vonatkozó belső vészhelyzeti terv elkészítése és a hatóság számára minden szükséges információ megadása, hogy az el tudja készíteni szükség esetén a külső vészhelyzeti tervet. Természetesen az időszakos felülvizsgálatot is el kell végezni, mely általánosságban 3 éves időszakonként kell, hogy megtörténjen. Az üzemeltető kötelezettsége egy esetlegesen balesetet követően a hatóság tájékoztatása.

Tagállam

A tagállam fő feladatai az irányelv alapján:

- az irányelvben megállapított kötelezettségek végrehajtásáért felelős hatáskörrel rendelkező hatóság, vagy hatóságok kijelölése;
- az üzemeltető számára előírni, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságnak az üzemmel kapcsolatban meghatározott bejelentéseket megtegye;
- a Bizottság informálása az országban esetleg bekövetkezett súlyos baleset esetén;
- az irányelvben megfogalmazottak üzemeltetővel szembeni kikényszerítése;
- az üzemeltetés megtiltása és jogorvoslati lehetőség biztosítása a tiltás ellen.

Hatóság

A hatóság ezen irányelv keretén belül:

- az üzemeltetőtől bármikor megkövetelheti jelen irányelvben megfogalmazottak teljesítésének bizonyítását;
- az üzemeltetőktől kapott tájékoztatás alapján kijelöli azokat az üzemeket, vagy üzemcsoportokat, ahol egy súlyos baleset valószínűsége és lehetősége vagy következményei növekednek az üzem elhelyezkedése és közelsége vagy a veszélyes anyagkészlete miatt;
- indokolt esetben a meghatározott időszakokon kívül is biztonsági jelentések felülvizsgálatának kérése;
- üzemeltető által készített belső vészhelyzeti terv meghatározott időközönkénti felülvizsgálat megtörténtének ellenőrzése;
- külső vészhelyzeti tervet készít;
- ellenőrzést végez jelen irányelv hatálya alá tartozó üzemekben;
- vészhelyzeti tervben foglaltak végrehajtása;
- üzemeltetőtől többletinformációk kérése.

Bizottság

A Bizottság főbb feladatai:

- nyilvántartási és információs rendszer tagállamok rendelkezésére bocsátása;
- jelen irányelvben meghatározott intézkedések szerződés szerinti eljárásban történő elfogadtatása.

I.2.4.2. Európai Unióhoz való csatlakozási folyamat

1990 szeptemberében az Európai Közösségek Bizottsága és Magyar Köztársaság által aláírt **PHARE** ((Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique) **megállapodás** segítette hazánk Európai Közösséghez (Unióhoz) való csatlakozását. A megállapodás a 2006-ig tartó időszakra vonatkozott, létrehozásának megfelelően a társadalmi gazdasági folyamatok hazai változásait, határon átnyúló programjával pedig a regionális fejlődést segítette elő. A Határon Átnyúló Együttműködés Phare programjai 1994-től kezdve biztosítottak pénzügyi támogatást azon Phare kedvezményezett országoknak, melyek közvetlenül európai uniós tagországgal határosak. Magyarország 1995-től, Ausztria uniós csatlakozását követően kapcsolódhatott be a Phare CBC (Cross Border Co-operation) programokba. A CBC programok elsődleges célja, hogy a határon átnyúló együttműködések támogatásával

elősegítsék a határtérségek fejlődését. Az első, 150 millió ECU költségvetésű program közvetlen célja volt, hogy támogassa a közép-kelet-európai országok határtérségeinek határon átnyúló együttműködését a szomszédos európai uniós határrégiókkal, ezáltal elősegítse gazdasági fejlődésüket és fejlettségi szintjüknek az európai uniós térségekéhez való közelítését. 1999-től az összes Phare kedvezményezett - egyben EU-tagjelölt - ország egymás közötti határrégióira is kiterjesztették a programot, amely öt prioritás fejlesztésére koncentrált:

- regionális fejlesztés, tervezés,
- műszaki infrastruktúra-fejlesztés,
- gazdaságfejlesztés,
- humán erőforrás-fejlesztés,
- környezet- és természetvédelem.

A katasztrófák elleni védekezés az Európai Unióban a környezet és természetvédelem alapján fejlődött, hazánk aláírta az Európai Közösségekkel 1991-ben megkötött szerződést 1995. július 13-án kiegészítő jegyzőkönyvet, mely az Európai Közösségek programjaihoz való csatlakozást tette lehetővé.[20] A kiegészítő jegyzőkönyv hazánk vonatkozásában 1996. február 01-el lépett hatályba és elősegítette az Európai Közösség polgári védelmi területe programjaihoz, tevékenységéhez való csatlakozást. Az Európai Közösségben ezekben az években kezdődött meg a természeti és ipari katasztrófák elleni küzdelem – megelőzés, egységesített beavatkozás – kezdete. **A csatlakozási folyamatban 31 ügynevezett fejezet** került kialakításra, mely az egyes Uniós politikákhoz és azok részeihez igazodott.

A **Környezetvédelem** a 22. fejezet volt, mely a szakterületet az alábbi csoportokra osztotta:

1. Horizontális, valamennyi szakterületet érintő környezetvédelmi jogszabályok,
2. levegőtisztaság-védelem,
3. hulladékgazdálkodás,
4. vízminőség-védelem,
5. természetvédelem,
6. ipari szennyezés-ellenőrzés és kockázatkezelés,
7. vegyi anyagok és genetikailag módosított szervezetek,
8. zaj és rezgések elleni védelem,
9. klímavédelem, környezetpolitika, nemzetközi egyezmények,
10. nukleáris biztonság és sugárzás elleni védelem,
11. polgári védelem és katasztrófa-elhárítás.

A csoportok kialakításából látható, hogy a terület szabályozottsága a környezeti hatásvizsgálattól kezdve a hulladék olajok kezelésének követelményein keresztül az ionizáló sugárzás elleni védelem szabályrendszeréig rendkívül spektrumot képez. Az integrációs folyamatot elősegítette, hogy Magyarország bekapcsolódott a különböző Európai Uniók intézmények és programok rendszerébe, és pénzügyi támogatást is kapott. Hazánk az Unió kutatás-fejlesztési keretprogramjaiban és azok környezetvédelmi alprogramjában teljes jogú tagként vehetett részt. Magyarország csatlakozott az **Európai Környezetvédelmi Ügynökséghez**, amely környezeti információs tevékenységet végez, valamint a **LIFE III. programhoz**, amely környezet- és természetvédelmi projekteket finanszírozott.

I.2.5. Humanitárius segítségnyújtás

A katasztrófák elleni védekezés egyik speciális területe a humanitárius segítségnyújtás. A harci cselekmények következtében a polgári lakosság számára védelmet kell biztosítani, s ez az alapvető ellátások biztosítását is magába foglalja. Mára már a humanitárius segítségnyújtás egyre inkább nagyobb szeptet foglal el a katasztrófák elleni küzdelem szakterületei között. A klasszikus humanitárius tevékenység háborús cselekményekhez kapcsolódik, de ezen cselekmények miatt más országba menekülni kényszerülők ellátása, gondozása már a katasztrófák elleni védekezési feladatok rendszerében jelentkeznek. A migráció hol rövidebb, hol hosszabb ideig igényli a menekültek ellátását, az így kialakult feladat közelebb áll polgári védelmi feladatok köréhez, mivel nem letelepedési szándékkal érkezőket kell ellátni és nem kell a letelepedéssel kapcsolatos feladatokban gondolkodni. Röviden áttekintem a humanitárius jog alapjait. [21]

A humanitárius jog a nemzetközi közjog azon ága, amely nemzetközi és nem nemzetközi fegyveres konfliktus idején bizonyos személyeket, objektumokat véd, és korlátokat állapít meg a hadviselés eszközeit és módjait illetően. A humanitárius jog tehát egyensúlyt tart fenn a humanitárius megfontolások és a katonai szükségesség között. A humanitárius jog tiltja a háborúban, ellenségeskedésekben részt nem vevő lakosság ellen mindenfajta beavatkozást, ami ezen személyeknek sérülést, szenvedést, vagy fogságot okoz. A harcokban résztvevők számára sebesülés, sérülés, vagy fogságba esés esetén is biztosítani kell az emberséges bánásmódot és az adott körülmények között a megfelelő ellátást. Továbbá tiltja mindazon objektumok támadását, amelyek nem vesznek részt az ellenségeskedésekben, és tiltja minden olyan eszköz vagy hadviselési mód használatát, amely szükségtelen szenvedést vagy túlzott mértékű sérülést okoz. A humanitárius jog (*ius in bello*) nem

tévesztendő össze a háború indításához való joggal (*ius ad bellum*). Ez utóbbi azt a meglehetősen szűk esetkört szabályozza, amikor a fegyveres erőszak alkalmazása megengedett. A humanitárius tevékenység alapelvek mentén épül fel, azok figyelembe vételével történik meg a tevékenység végrehajtása.

A humanitárius jog alapelvei

A megkülönböztetés elve: mindenkor meg kell különböztetni a hadviselő felektől a polgári lakosságot, a harcokban részt nem vevő személyek és a polgári objektumok nem lehetnek támadás célpontjai. A hadviselés eszközeinek és módjainak megválasztása nem korlátlan: nem szabad olyan hadviselési eszközt, vagy módot alkalmazni, amely szükségtelen szenvedést vagy túlzott mértékű sérülést okozhat.

Arányosság elve: tartózkodni kell olyan támadás indításától, amely során az esetleges polgári áldozatok, vagy a polgári létesítményekben okozott kár aránytalan lenne az elérni kívánt konkrét és közvetlen katonai előnyhöz képest.

Elővigyázatosság elve: a körülményektől függően minden lehetséges módon meg kell győződni arról, hogy a támadási célpont nem polgári személy vagy objektum, és a lehető legnagyobb elővigyázatossággal kell megválasztani a támadás eszközét és módját annak érdekében, hogy elkerüljék, vagy a lehető legkisebbre csökkentsék a polgári személyek körében az esetleges áldozatok és sebesültek számát, valamint a polgári javakban okozott károkat.

A humanitárius jog szintén jelentős változásokon ment keresztül. A humanitárius jogok közé tartoznak a különböző haditechnikák alkalmazásának betiltása érdekében végzett erőfeszítések. Ilyen például a taposóaknák, kazettás lőszer, vegyi fegyverek alkalmazása, stb. A mai időkben a háborús övezetekben nyújtott segítségnyújtás mellett jelentős a társadalmi és természeti katasztrófák esetén nyújtott segítség. Ilyen például közel két éve tartó viszály Szíriában, aminek következtében a szíriai menekültek törökországi megjelenése és sáttortáborokban való elhelyezése igényel nemzetközi segítséget.

A humanitárius joghoz kapcsolom a **Nemzetközi Vöröskereszt Mozgalmat** (A továbbiakban: Vöröskereszt), mellyel kapcsolatban folytattam kutatásokat. [22] Több hasonló szervezet működik, de a Vöröskereszt az a szervezet, mely a polgári védelmi feladatrendszeren keresztül a legjobban kötődik ehhez a feladatrendszerhez és direkt ebben a feladatban való részvétel céljából jött létre. A Vöröskereszt feladatrendszerén belül támogatást nyújt a katasztrófák elleni védekezés során mind a rászorultaknak, mind a

mentésben résztvevőknek. A témához kapcsolódóan a szervezet rövid bemutatását el kívánom végezni, mellyel érthetővé válik szerepe a védekezés során

A vöröskereszt-mozgalom a háborúk áldozatainak védelméből alakult, fejlődött ki, melyet 1863-ban Svájcban Genf városában Henry Dunnant alapított. A mozgalom mind a mai napig az emberi szolidaritás jelképe. A Vöröskereszt széles körben tud segítséget nyújtani a kárt szenvedettek számára. Az egészségügyi ellátástól a ruházat biztosításán át a legszükségesebb élelmezés megteremtéséig terjed az a terület, melyet képes ellátni. A Genfi egyezmények külön is megnevesítik ezt a szervezetet, mint amely közreműködhet az egyezmények végrehajtásában és tagjai számára kiemelt védelmet biztosítanak a nemzetközi jog alkalmazásával. A hazánkban működő Magyar Vöröskereszt törvényileg van szabályozva, s a katasztrófavédelmi szervekkel kötött együttműködési szerződéssel biztosított a megfelelő beavatkozásuk.

A mozgalom hét alapelvét a Vöröskereszt XX. Nemzetközi Konferenciája 1965-ben Bécsben konszenzussal fogadta el, ezek a Mozgalom egészére érvényesek:

1) *Emberiség*

A Vöröskereszt és Vörösfélhold Mozgalom, amely abból az óhajból született, hogy a harcmezők sebesültjei megkülönböztetés nélkül segítségben részesüljenek, nemzeti és nemzetközi méretekben erőfeszítéseket tesz, hogy megelőzze és enyhítse az emberi szenvedést, bárhol következzenek is be. Célja az élet, az egészség védelme, az emberi személyiség tiszteletben tartása. Elősegíti a népek közötti kölcsönös megértést, barátságot, együttműködést és tartós békét.

2) *Pártatlanság*

A szenvedés enyhítésére törekszik, ebben csak a rászorultság mértéke szerint tesz különbséget és elsőbbséget biztosít a legsürgősebb veszélyhelyzeteknek.

3) *Semlegesség*

Annak érdekében, hogy továbbra is élvezze mindenki bizalmát, az ellenségeskedések során a Mozgalom nem állhat egyik oldal mellé sem és sohasem folytathat politikai, faji, vallási, illetve ideológiai természetű vitákat.

4) *Függetlenség*

A Mozgalom független. A nemzeti társaságok, miközben kormányaik segítői a humanitárius munkában és alá vannak vetve országaik törvényeinek, mindig őrizték meg önállóságukat, hogy mindenkor a Mozgalom alapelveinek megfelelően cselekedhessenek.

5) *Önkéntesség*

A Nemzetközi Vöröskereszt és Vörösfélhold önkéntes segítő mozgalom, amelynek indítéka semmiképpen sem lehet az anyagi haszonszerzés.

6) *Egység*

Egy országban csak egy Vöröskereszt vagy Vörösfélhold Társaság létezhet, melynek mindenki előtt nyitva kell állnia. Emberbaráti tevékenységét az ország egész területére ki kell terjesztenie.

7) *Egyetemesség*

A Nemzetközi Vöröskereszt és Vörösfélhold Mozgalom világméretű intézmény, amelyekben minden nemzeti társaságnak egyenlő jogai vannak, egyenlő a felelősségük és a kötelességük egymás segítségében.

I. 3. A Katasztrófavédelem 2000. január 01-ig tartó kialakulását meghatározó hazai körülmények, tényezők

A katasztrófák elleni védekezés egyes elemeit képező szervezetek már a XIX. században megtalálhatók voltak hazánkban. Az önkéntes tűzoltó egyesületek, az árvíz elleni védekezésért felelős szervezetek, az iparbiztonsági felügyelők megjelentek és a megelőzési feladatokban különböző mértékben vettek részt. A téma hosszú időre visszamenő megalapozása helyett az 1950-es években kialakult állapotok, közigazgatási viszonyok és a hazai társadalmi fejlődés az, amely közvetlenül megalapozta a katasztrófák mai általános elnevezését és főbb tartalmi elmeit valamint letették a mai védekezési rendszer alapjait.

3.1. Polgári védelmi feladatrendszer

Az 1950-es évek eleje az az időpont, amikor is a légoltalom újjászervezése megtörtént. A légoltalmi feladatok a megyei/főváros tanácsok III. igazgatási osztályai ügykörében jelentek meg, mint a légoltalom elvi irányítása és ellenőrzése. [23] 1950. decemberben valóban megkezdődött a légoltalom újjászervezése. 1951-ben megalakításra került a Központi Légoltalmi Zászlóalj, mely elsősorban az ország lőszer és bomba mentesítését végezte. Az I. 2. pontban a főbb nemzetközi tendenciákat és szervezeteket ismertettem, melyek hatással voltak a hazai katasztrófavédelmi rendszer kialakítására.

A polgári védelmi feladatok lakosságvédelmi rendszere az ötvenes években légvédelmi, légoltalmi szabályozás keretein belül valósultak meg. A kialakított szabályrendszer hol a honvédelmi, hol a belügyi tárca vezetőjét nevezte meg, mint a

feladatokért felelőst. Az adott irányító számára a jogszabály keretén belül a védelmi szervezet kialakítása, irányítása, felügyelte és ellenőrzése képezte a fő feladatot, melyet a honvédség az 1939. évi II. törvénycikk alapján látott el. A törvény 1960-ban teljes egészében történő hatályon kívül helyezésével a polgári védelmi feladatok elődjét képező légoltalmi feladatrendszer még csak a légitámadások esetére szükséges tevékenységeket szabályozta. „*A légoltalom célja az ország területén légitámadások esetére a védekezés államigazgatási és társadalmi megszervezése, a lakosságnak a légitámadás esetére való előkészítése, valamint a légitámadások hatásainak csökkentése.*” [24] A légoltalmi feladatok végrehajtása az államigazgatási szervek, az üzemek és a lakosság között oszlott meg. A légoltalomért a belügyminiszter volt a felelős, aki légoltalmi törzsparancsnokságon keresztül irányította a területet. A lakosságvédelmi hatósági feladatok a tanácsoknál jelentkeztek, így a légoltalmi helyiségek ideiglenes hasznosítása ezen szervek hatáskörébe tartozott. A légoltalmi helyiségek ideiglenes hasznosításában a légoltalmi törzsparancsnokság szakhatósági feladatokat látott el.

Az 1964. évi 1. számú törvényerejű rendelet (a továbbiakban: 1. Tvr.) 1964. február 14-től a **légoltalom helyett a polgári védelmi elnevezést** alkalmazta, így ettől az időponttól beszélhetünk polgári védelemről.

Az 1. Tvr. szerint a Polgári Védelmet – a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága útján – a **honvédelmi miniszter irányította és szervezte**. Ez az állapot egész 1989-ig maradt fenn, amikor is a Genfi I. kiegészítő jegyzőkönyvet az **1989. évi 20. számú törvényerejű rendelet** beillesztette a hazai jogrendbe. Természetesen ehhez hozzájárultak még a leszerelési tárgyalásokon hazánk vonatkozásában meghatározott haderőcsökkentési előírások is.

1990. június 30-tól a polgári védelem ismételten a **belügyminiszter alárendeltségébe** került, s azóta is a tárca felügyelete és irányítása alatt található.

A polgári védelem és a tűzoltóság összevont működtetése 1993-tól három évig tartott. Az önálló polgári védelmi szervezeti állapot az 1993. és 1996. közötti időszaktól eltekintve egészen 1999. december 31-ig állt fenn, amikor is összevonták a Belügyminisztérium Polgári Védelmi Országos Parancsnokságát és a Belügyminisztérium Tűzoltóság Országos Parancsnokságát. A Polgári Védelem 1990. és 1999. között ellátta a lakosság védelmét, felkészítését és a nukleáris balesetek elhárítási rendszerében való feladatokat is az 1989. évi 20. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett, az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló jegyzőkönyv I. kiegészítő jegyzőkönyv 61. cikkében

meghatározottak alapján.

A polgári védelmi feladatrendszerben a GENFI Egyezményekben bekövetkezett kiegészítés 1989-ben alkalmazott módosulása miatt szükségesség vált a honvédelmi feladatok és a lakosság nem katonai szempontú védelmének szétválasztása. A háborús veszély csökkenésével előtérbe kerültek a békeidőszaki lakosságvédelmi feladatok, úgymint a humanitárius segítségnyújtás és a katasztrófák elleni védekezés.

A polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) kormányrendelet külön szabályozta a békeidőszaki és a háborús veszély, illetve hadiállapotti időszaki polgári védelmi feladatokat. Polgári védelmi ügyekben a polgármester rendelkezett hatósági jogkörrel, míg a másodfokú feladatokra a köztársasági megbízott lett kijelölve. A kormányrendelet 1. § az alábbiakban határozta meg a polgári védelem fogalmát:

„1. § (1) A polgári védelem az elemi csapás vagy ipari és egyéb szerencsétlenség (a továbbiakban együtt: katasztrófa) következményeinek elhárításában való közreműködést, illetve hadiállapot (háborús veszély) esetén - a honvédelem részeként - az élet- és az anyagi javak támadófegyverek hatásai elleni védelmét szolgáló állami intézkedések, továbbá az azok alapján megvalósuló védekezés rendszere.”

A polgári védelem a belügyminiszter irányítása alá került, és a létrehozott Polgári védelem Országos Parancsnoksága útján látta el a szakmai irányítási feladatát. A polgári védelem alapvetően a polgári, valamint a fegyveres és rendészeti szervek rendeltetésszerű tevékenysége keretében került megszervezésre.

A polgári védelmi feladatok ekkor még alapvetően a békeidőszaki és a fegyveres összeütközés időszaki feladatokat is magukba foglalták, melyek az alábbiak voltak:

1. a katasztrófák hatásai elleni védelemben való közreműködés érdekében a lakosság riasztására, tájékoztatására, kitelepítésére (kimenekítésére), védőeszközökkel történő ellátására, valamint a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmére vonatkozó polgári védelem intézkedési tervek kidolgozása;
2. az állampolgárok és a polgári szervek területi veszélyeztetettségnek megfelelő felkészítése a katasztrófák következményeinek csökkentésére;
3. katasztrófák esetén a károk kiterjedésének megelőzésében, illetve csökkentésében, a mentésben, elsősegélynyújtásban, mentésítésben (fertőtlenítésben), a károk felszámolásában való közreműködés, továbbá a mentés érdekében halaszthatatlan feladatok (ideiglenes helyreállítás, ellátás, átmeneti elhelyezés) végrehajtása;
4. a támadófegyverek hatásai elleni védelemre vonatkozó polgári védelmi tervek kidolgozása, naprakészen tartása;

5. az élet- és az anyagi javak támadófegyverek hatásai elleni védelme érdekében az egyéni védőeszköz ellátás és az óvóhelyi védelem tervezése és szervezése, az óvóhelyek létesítése és fenntartása;
6. a polgári védelmi szervezetek létrehozása, felkészítés és az anyagi készletek biztosítása;
7. az állami irányító szervek polgári védelmi felkészítése és a háborús időszaki vezetéshez szükséges technikai feltételek megteremtése;
8. közreműködés a menekültek elhelyezésével és ellátásával kapcsolatos feladatok végrehajtásában.

A feladatokban részt vettek az állam, az önkormányzatok, a gazdálkodó szervezet, a fegyveres és rendvédelmi szervek, valamint az állampolgárok. A polgári védelmi feladatokat megyei szinten a köztársasági megbízott, míg helyi szinten (településeken) a polgármester szervezte és irányította.

A lakosság életének, testi épségének védelme megkívánta, hogy ne kormányrendelet szabályozza ezt a tevékenységet, hanem magasabb szintű jogszabály. A lakosság aktív részvételével valósulhat meg a kötelezettség és az önkéntesség egységében a biztonság, a védekezéshez szükséges jogi garanciákat, az alapvető emberi jogok védelmét törvény tudja biztosítani. A honvédelmi törvény több, a polgári védelmet érintő rendelkezést tartalmazott, melyre a polgári védelemről szóló törvény csak utalt, így nem történhetett meg az egymással ellentétes szabályozás.

A polgári védelemről szóló 1996. év XXXVII. törvény önállóan szabályozta a honvédelmi rendszer részeként a polgári védelmi feladatok szervezését, irányítását. A törvény a polgári védelmet alapvetően államigazgatási feladatnak tekintette, s a honvédség csak közreműködik a feladatok ellátásában. A polgári védelmi feladatok rendszerében a rendvédelmi szervek is csak közreműködtek. A polgári védelmi feladatok képezték a katasztrófák elleni védekezés feladatrendszerét, melyek a következők:

- az egyéni és kollektív védelem,
- a riasztás,
- az élelmiszer és az
- ivóvíz biztosítása,
- másfelől a szervezeti, szervezési és felkészítő munka és
- a mindezt megalapozó tervezés.

A katasztrófák elleni védekezés általában hosszabb ideig tartó folyamat, mely megköveteli a tervezés és a szervezés magas fokát. A polgári védelmi törvény egységes fogalom

megalkotásával meghatározta a katasztrófa fogalmán keresztül a katasztrófák elleni védekezés főbb kereteit is, ahogy azt már az I.1.1. alfejezetben bemutattam. „*Katasztrófa: olyan történés, amely számos ember életét vagy egészségét, a lakosság jelentős dologi értékeit, alapvető ellátását, avagy a környezetet veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy elhárítására és leküzdésére hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködése szükséges*”

A polgári védelmi törvény megfogalmazta a **veszélyhelyzetet** és megadta azokat a főbb ismérveket, melyek alapján az megállapítható, kihirdethető.

A **veszélyhelyzet** fogalmát a polgári védelmi törvény az alábbiakban fogalmazza meg[25]:

„*E törvény alkalmazásában veszélyhelyzet a szükséghelyzetet [Alkotmány 19. § (3) bek. i) pont] el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot, amelyet különösen a következő események válhatnak ki:*

a) súlyos, több embernél halálos lefolyású tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenése, amely kórokozót ürítő embertől, kórokozót tartalmazó holttesttől, kórokozóval szennyezett élelmiszerből, vízből, talajból, tárgyról, anyagról, levegőből, állatból vagy állati tetemből származik;

b) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni vizek haváriaszerű szennyezése;

c) kedvezőtlen meteorológiai viszonyok következtében fellépő légszennyezettségi állapot, amelynek során bármely légszennyező anyag koncentrációja a 30 perces levegőminőségi határértéket a megengedett esetszámon felül meghaladja;

d) a környezet veszélyes hulladékkal való közvetlen és súlyos szennyezése;

e) az atomenergia alkalmazását szolgáló létesítményben, berendezésben radioaktív anyaggal végzett tevékenység során vagy nukleáris űrobjektum becsapódását követően a biztonságot kedvezőtlenül befolyásoló és a lakosság nem tervezett sugárterhelését előidéző esemény;

f) ipari létesítményben, továbbá szénhidrogén-kitermelés során vagy veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező baleset, amikor a szabadba kerülő mérgező anyag az emberi életet vagy egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti;

g) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, illetőleg, ha töltésszakadás veszélye fenyeget;

h) háromnál több napon keresztül tartó folyamatos, intenzív hóesés;

- i) régió belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút, valamint legalább öt mellékút;*
- j) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és további elöntések várhatók.*

A törvényben megfogalmazott katasztrófa fogalom és a veszélyhelyzet tartalmának ilyen mértékű megadása pontosította és meghatározta a katasztrófák elleni védekezés főbb kereteit.

Az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 19. § (3) bekezdés i) pontja 1989. október 23-ával lépett hatályba, ebben került meghatározásra a **szükségállapot** kerete [26].

Az Országgyűlés:

i) az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén (a továbbiakban együtt: szükséghelyzet) szükségállapotot hirdet ki.” Az alkotmány meghatározza azt, hogy amennyiben az Országgyűlés akadályoztatva van, úgy mely közjogi méltóság, illetve méltóságok jogosultak kihirdetni a szükségállapotot, melyről az akadályoztatás megszűnése után az Országgyűlés dönt.

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulást létesítő Európai Megállapodáshoz kapcsolódó, Brüsszelben, 1995. július 13. napján aláírt Kiegészítő Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló **12/1996. (I. 26.) Kormányrendelet** lehetőséget biztosított az Európai Közösségek polgári védelmi feladataihoz, programjaihoz való csatlakozáshoz.

A polgári védelem irányítása 1990-től a civil szférához került át, mely megegyezett az Európai országokban kialakult rendszerhez. A polgári védelmi feladatrendszer a területi és helyi szinteken került megszervezésre. A területi szinten a közigazgatás átszervezéséhez igazodóan hol köztársasági megbízott, hol a megyei közgyűlés elnöke, illetve a főpolgármester volt a szervezet irányítója, míg a helyi szinteken a polgármester töltötte ezt a szerepet. A helyi védelmi bizottságok 1984. január 01-től történő megalakítása elsősorban honvédelmi feladatrendszerre épült, de már biztosította a katasztrófák felszámolásához szükséges szervezeti keretet, annak ellenére, hogy még mindig az összefoglaló szükséghelyzet során tehetette meg a kormány által meghatározott intézkedések végrehajtását. Az Országos Polgári Védelmi Parancsnokság látta el az Ipari Baleset-megelőzési Nemzeti Központ számára a 2408/1995. (XII. 20.) kormányrendeletben meghatározott feladatokat.

I.3.2. Tűzvédelmi feladatrendszer

A tűzvédelmi feladatrendszer alapvetően három területet foglal magába. A tűzmegelezési (hatósági) feladatok, tűzoltási és kárelhárítási feladatok, és a tűzvizsgálat képezik a klasszikus hármas feladatrendszert.

A tűzoltóságról és a tűzrendészetről szóló az 1956. évi 13-as számú törvényerejű rendelet volt az a jogszabály, mely kialakította a tűzvédelem egységesen szabályozott rendszerét, a tűzoltóság szervezetét és működésének alapelveit. A tűzoltóságok mai rendszerét alapozta meg ez a jogszabály. A tűzoltóságok hatósági feladataiban megjelent a kettős jelleg. Az állami tűzoltóságok tűzrendészeti hatósági jogkörrel rendelkeztek, míg a többi típusú tűzoltóság nem kapott ilyen jogkört. A rendszerben a tanácsok számára is tűzrendészeti feladatok kerülnek meghatározásra. A tanácsok végrehajtó bizottságai számára kötelezővé vált tűzvédelmi szakértői bizottságot szervezni. Kötelezővé vált a minisztériumokban, irányító szervezetekben, üzemekben és a tanácsoknál is tűzvédelmi szakember, illetve szakemberek foglalkoztatása. Az állami tűzoltóság szakhatósági jogkört kapott többek között az építési, telepítési eljárások során.

A tűzoltóságok fő feladata a mentő és megelőző szolgálattal a tűzvédelem biztosítása, s emellett a különböző káresetek felszámolásában való részvétel. Az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején bekövetkezett nemzetközi és hazai társadalmi változások megkövetelték a tűzvédelemmel kapcsolatos átalakításokat.

Az 1973-ban megjelentetett a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló **1973. évi 13. törvényerejű rendelet** (a továbbiakban: 13. Tvr.). A 13. Tvr hatályba lépésével az állami tűzoltóság területi szervei tanácsi intézményként, az illetékes tanács igazgatási feladatokat ellátó szakigazgatási szervének általános irányítása alá kerültek. A tűzoltóságok felett a szakmai irányítást a belügyminiszter a Tűzoltóság Országos Parancsnoka útján gyakorolta.

Az önkéntes tűzoltóságok tanácsi intézményként működtek, igen érdekes formában. Fenntartásukról és fejlesztésükéről az illetékes tanács gondoskodott, míg a jogszabályok egyesületi jogosítványt biztosítottak az önkéntes tűzoltóságoknak. A tanácsoknál a tűzvédelmi területen kialakult ellentmondásos helyzet sok gondot okozott mind a tanácsok, mind az önkéntes tűzoltó egyesületek számára. Ez a felemás helyzet az önkéntes tűzoltóságok számának csökkentését eredményezte, ami az ország tűzbiztonságára negatív hatással volt.

A gazdálkodó szerveknél és az intézményekben **vállalati tűzoltóságok** működtek, melyek fenntartása a gazdálkodó szervek és az intézmények hatáskörébe tartozott. A központi irányítást és felügyeletet jelentette ezen szervezetek esetében, hogy a létszámukra és

felszerelésükre vonatkozó előírásokat a belügyminiszter rendeletben írta elő, s az önkéntes és vállalati tűzoltóságok szakmai felügyeletét a területileg illetékes állami tűzoltóságok látták el. A közigazgatásban bekövetkezett változások, mely szerint a járások megszűntek, a tűzvédelmi igazgatási és hatósági feladatokban is megkövetelték az átalakításokat.

A **tűzvédelmi hatósági jogkör** első fokon az önkormányzati tűzoltóság székhelye szerint illetékes jegyző, fővárosban a főjegyző hatáskörébe került. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a tűzvédelemről való gondoskodást a települési önkormányzatok feladatkörébe utalta, de nem tette kötelezővé. Ez szakmai szempontból nagyban visszavetette a tűzvédelmet, ezért szükségessé vált az önkormányzatok hatáskörének módosítása. A módosítás a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok székhelye szerinti települési önkormányzatok kötelező közszolgáltatási feladataként határozta meg a tűzoltást és a műszaki mentést. Ezzel a rendelkezéssel az állami tűzoltóság területi szervei **önkormányzati tűzoltóságokká**, ugyanakkor a korábbi önkormányzati tűzoltóságként működő megyei tűzoltóságok pedig **állami tűzoltósággá** váltak. A tűzoltóságok rendszerében új szerepet kaptak a majdan közttestületként működő önkéntes tűzoltóságok, amelyeknek feladatává vált a hivatásos tűzoltóságok által nem kellően védett területek tűzvédelmének biztosítása.[26] Azok az **önkéntes tűzoltóságok**, amelyek a külön jogszabályban meghatározott feltételeket teljesíteni tudták, önálló működési területtel rendelkezettek és ebben az esetben az átvállalt feladattal arányos központi támogatást is megkapták.

A **tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény** (a továbbiakban: Tűtv.) szabályozta a tűzvédelem feladatait, a tűzoltási szervezeteket és az állam és polgárainak, valamint a gazdálkodó szervezeteknek a feladatait, kötelezettségeit. A törvény hatályba lépést követően a **tűzoltói feladatokban** továbbra sem történt változás. A tűzoltás és kárelhárítás maradt továbbra is meghatározó feladat, mely csak az elsődleges tevékenységekre terjedt ki. A katasztrófák felszámolásában tűzoltóság sem töltött be irányító szerepet, hanem csak részt vett bennük. 1991-től mind a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága mind a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága önálló belügyi szerv volt, melyről a jogszabály a következők szerint intézkedett:

30. § (1) A hivatásos állami és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság (a továbbiakban együtt: hivatásos tűzoltóság) egységes elvek alapján szervezett rendvédelmi szerv.

(2) A hivatásos állami tűzoltóság országos tűzoltó-parancsnokságból és megyei tűzoltó-parancsnokságokból áll. Az országos parancsnokság és a megyei tűzoltó-parancsnokság jogi személy.

(3) A hivatásos tűzoltóság központi szakmai felügyeleti szerve az országos parancsnokság. Területi feladatait a megyei tűzoltó-parancsnokságok útján látja el.

(4) Az országos parancsnokság hatósági tevékenységet végez.

(5) Az országos és megyei tűzoltó-parancsnokság

a) ellátja, illetőleg koordinálja a tűzvédelmi oktató tevékenységet,

b) tűzvédelmi felvilágosítást és tájékoztatást végez;

c) jogszabályban meghatározott esetekben szakhatósággént jár el;

d) szakértői tevékenységet lát el;

e) ellátja a jogszabályokban meghatározott gazdálkodási, anyagi, pénzügyi feladatokat.

31. § (1) A hivatásos önkormányzati tűzoltóság a községekben, a városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosban az önkormányzat intézményeként működik.

(2) A hivatásos önkormányzati tűzoltóság

a) tűzoltási és műszaki mentési tevékenységet végez, illetőleg közreműködik közvetlen tűz- és robbanásveszély esetén a biztonsági intézkedések végrehajtásában, ennek érdekében állandó készenléti szolgálatot tart;

b) ellátja az e törvény 12. §-ának (2) bekezdésében, valamint a 30. §-ának (5) bekezdésében felsorolt tevékenységeket.

(3) A hivatásos önkormányzati tűzoltóság a (2) bekezdés b) pontjában foglalt feladatok ellátására is működtethető.

32. § (1) A hivatásos tűzoltóság és a tűzoltó szakiskolák hivatásos szolgálati viszonyban álló tagjai a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló törvény hatálya alá tartoznak. [27]

A tűzvédelmi feladatok között önállóan került meghatározásra a **tűzvizsgálati tevékenység**. [28] Ez a feladat szoros összefüggésben van a megelőzéssel, abban az értelemben, hogy a tűz keletkezési okának megállapítását követően lehet intézkedni a hasonló esetek megelőzése érdekében. Azonban megjelenhet az állam szankcionálási igénye is amikor a tűzvizsgálati eljárást szabálysértési, vagy büntető eljárás követi. Ebben a témakörben végzett kutatásaim alapján ebben az időszakban a tűzvizsgálattal kapcsolatosan az alábbiakat állapítottam meg [29]:

- A tűzvizsgálók önálló képzésére csak az 1979-es évben került sor. A képzésben a tűzmelegelőzési szakterület munkatársai vettek részt, akik a hatósági tevékenység keretén belül végezték tűzvizsgálati tevékenységet. A tanfolyami képzés bementi követelménye a tiszti rendfokozat megléte volt. Ez akkor felsőfokú szakmai képzettség meglétét jelentette.

Annak ellenére, hogy a képzést egy oktatási szervezet végezte központi előírás alapján a tanfolyamok hosszúsága és tartalma eltérő volt.

- A tanfolyamoknak nem volt egy egységes képzési programja és egységes számonkérési rendszere.
- A képzés igénye a szervezet átalakításához kapcsolódóan került ismét előtérbe. Az átszervezés során a megyei illetve fővárosi tűzoltóparancsnokságokon létrehozták a tűzvizsgálói szervezeti egységeket, melynek tagjai csak a tűzvizsgálati tevékenységet végezték. A szervezet tagjai számára több felkészítő tanfolyam került lebonyolításra. Ezt követően rendszeresen központi tűzvizsgálói tanfolyamok nem kerültek megszervezésre. Természetesen a tűzoltóságok éves továbbképzési terveiben szerepeltek a tűzvizsgálók számára szervezett továbbképzések.

Az egységes tartalmú tanfolyami képzési dokumentum (Szakmai nevelés és oktatás terve) 1997-ben a Tűtv. hatályba lépését követően került kiadásra a BM TOP Tűzvédelmi Kiképző Intézete (TKI) által.[30] Ebben meghatározásra kerültek a képesítéssel betölthető munkakörök, a képzés szakmai követelményei, a képzésben való részvétel feltételei, a képzési idő, a képzés személyi és tárgyi feltételei és a képzésben résztvevők teljesítményét értékelő rendszer.

Az eszközellátás

E tekintetben központi irányítás megszűnése következtében és a hivatásos önkormányzati hivatásos tűzoltóságok létrejötte után a tűzoltó felszerelések és eszközök beszerzése az adott parancsnokságot fenntartó önkormányzat anyagi teljesítő képességei mértékében változott. Sok esetben előfordult, hogy nem az adott térség tűzvédelmi igényeit követte a fejlesztés. A korábbi technikai eszközök egységes rendszere módosult. A kialakult helyzeten javított az 1999. március 16-án hatályba lépő **a hivatásos és az önkéntes tűzoltóságok műszaki-technikai fejlesztése szakmai programjának kialakításáról szóló 8/1999. (BK 6.) BM utasítás**. A BM Tűzoltóság országos parancsnoka feladatai között határozta meg, hogy évente készítse el a hivatásos és az önkéntes tűzoltóságok műszaki-technikai fejlesztésére irányuló szakmai program tervezetét. A szakmai programnak a tárgyévi műszaki-fejlesztési célokat, azok indokolását, a források célok közötti megosztásának százalékos arányát, műszaki tartalmát, s amennyiben a szakmai program megvalósítása pályázat útján történt, akkor a pályázat feltételeit is tartalmaznia kellett.

I.3.3. A fegyveres erők, ezen belül a honvédség szerepe a katasztrófák elleni védekezésben

A katonaság, mint szervezett erő mindig is fontos szerepet játszott a társadalmat veszélyeztető tényezők felszámolásában, ezért fontos a honvédség szerepével is foglalkozni. „A természeti csapások és az ember tevékenysége következtében keletkezett különböző mértékű kárt okozó események felszámolása minden esetben megköveteli a szervezett beavatkozást. A tűzoltás mellett a katonaság vett és vesz részt a különböző károsító események elleni védekezésben, a károk felszámolásában, a helyreállításban. A katonaságra jellemző szervezettség, a folyamatosan rendelkezésre álló létszám és nem utolsósorban a technikai eszközök (az adott kor technikai fejlettségéhez igazodott) nagy száma biztosítja a különböző katasztrófák elleni védekezésbe való bevonhatóságot. Amennyiben az előző mondatokban leírtakat egymás mellé helyezzük, akkor máris érthető és nem igényel külön magyarázatot, hogy miért a római katonaság keretén belül került felállításra az első „hivatásos” tűzoltó egység, mely a járőrözési tevékenységével rendfenntartási feladatokat is ellátott. Az első ilyen tűzoltó egység létrehozatalát Augustus császár rendelte el időszámításunk előtt 21-ben. A katonai tűzoltóság (cohortes vigilum) mellett „önkéntes” tűzoltó egységek is alakultak. Ezek szervezeti felépítése, irányítása és működése katonai elvek szerint került kialakításra. A tűzoltóság élére a kormányzat praefektust nevezett ki. A katasztrófák elleni védekezés irányításában és a károk felszámolásában megjelent a párhuzamos katonai és polgári igazgatási tevékenység. Ez a kettősség mind a mai napig jelen van a katasztrófák elleni védekezés jogi szabályozottságában.

A római birodalom hazánk ókori területén jelentős szerepet játszott a katasztrófák elleni védekezés kialakulásában és fejlődésében. A római birodalom ideje alatt Aquincumban és több más Pannoniához tartozó jelentős településen hoztak létre önkéntes tűzoltóságot.

A középkorban a városok fejlődése határozta meg a katasztrófák elleni védekezés és elsősorban a tüzek elleni védekezés alakulását. Ebben a beavatkozó tevékenységben elsősorban a közösségek (céhek, iskolák, stb.) töltötték be irányító és meghatározó szerepet. Megelőzési területén az egyes település önkormányzata által hozott rendelkezései voltak a meghatározók. Egységes, az adott állam minden településére vonatkozó szabályozás nem létezett. A középkorban a katonaság katasztrófák elleni védekezés során történő általános alkalmazása nem volt általános katasztrófák felszámolásakor.

Hazánkban az 1800-as évektől kezdődően több város és település esetében került sor katonai erő alkalmazására. Az Osztrák Magyar Monarchia alatt egységes hadsereg került kialakításra. A katonaságot és annak egyes egységeit több természeti csapásnál vetették be, így például az 1833-as és 1838-as Dunai majd az 1879-es Tiszai árvíz esetében.

Fordulópontot jelentett az 1867-es kiegyezés. A véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikk adta meg a keretet a fegyveres erők belföldi alkalmazásához. A törvénycikk 2. §. az alábbiakban határozta meg a fegyveres erők fogalmát: „2. § *A fegyveres erőt képezik: a hadsereg, hadi tengerészet, honvédség és népfelkelés.*” A hadsereg és a hadi tengerészet kivételesen alkalmazható a „belrend és **a biztosság**„ fenntartására. A honvédség esetében a belföldi alkalmazást az alábbiak szerint szabályozza a törvénycikk: „8. § *A honvédség háború idején a hadsereg támogatására és a belvédelemre, béke idején pedig kivételesen a belrend és biztosság fenntartására is van hivatva.*” A rendelkezést megismétli a honvédségről szóló 1868. évi XLI. törvénycikk 1.§, majd a honvédségről szóló 1890. évi V. törvénycikk 1. §-a is. A honvédség belföldön történő alkalmazása bizonyos feltételek fennállása esetén jogszabályban meghatározott rendben történhetett. A véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk a honvédségre vonatkozó szabályozásában a korábbi törvénycikk kihirdetése óta eltelt időszaki változásokat fogalmazta meg. A honvédségről szóló 1912. évi XXXI. törvény szabályozta újra a honvédség helyét, szerepét. A magyar királyi honvédségről szóló 1921. évi XLIX. törvénycikk 1. § figyelemmel az Északamerikai Egyesült Államokkal, Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlóven Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. törvény 104. cikkére a honvédség számára „a belső rendnek és biztonságnak fenntartása s az ország határainak megvédése” került meghatározásra.

A második világháborút megelőző a honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk már a háborúra való felkészülés jegyében bővítette a honvédség feladatainak körét.

A világháborút követő időszakban a honvédség aktívan részt vett az ország újjáépítésében, mely tevékenységben elsősorban a műszaki alakulatok vettek részt. Az újjáépítési feladatok közül kiemelkedőnek lehet mondani Buda és Pest közötti ideiglenes átkelési lehetőség biztosítását a hidak újjáépítésével és építésével. De nagyon komoly feladatot és sok áldozatot követelt a mentesítési tevékenység is. 1945-ben felállításra került egy műszaki hadosztály, melynek feladatai között szerepelt az **elemi csapások** esetén

történő alkalmazása. 1945-ben a Szövetségi Ellenőrző Bizottság felállította a hadihajós osztályt, mely a vízi utakon Duna, Balaton, stb. végezte a **mentesítést**, s ez az egység is a műszaki hadosztály alárendeltségébe került. 1945 – 1947 közötti időszakban a honvédség szervezete, létszáma és feladata a Szövetséges Ellenőrző Bizottság döntései szerint alakult. 1950 júliusában lépett hatályba a Honvédelmi Minisztérium új szervezeti felépítése. Ebben a Honvéd Műszaki Csapatok Parancsnoksága feladatai között megjelent az **árvízvédelmi** feladatokban való segítségnyújtás. Felelős volt az alárendelt alakulatok politikai-erkölcsi állapotáért, harckiképzéséért, fegyelmi helyzetéért, mozgósítási előkészületeiért és üttőképességéért; a seregtestek műszaki egységeinek és a csapat műszaki egységek szakkiképzéséért, valamint a honvédség összes alakulatainak műszaki kiképzéséért; a honvédség műszaki eszközökkel és anyaggal való ellátásáért; az árvízvédelmi segélynyújtás megszervezéséért; az aknamentesítési munkálatok vezetéséért.

A honvédségi erők alkalmazását elemi csapások elhárítása érdekében több alkalommal rendelték el. Ilyen volt például az 1954. júliusi Dunai árvízi védekezés, ahol 12.000 fő került bevonásra.[31] Az 50-es és 60-as években, a nemzetközi politikában mélyreható változások következtek be, melyek más és más irányt adtak a hazai védelmi politikának. Ehhez igazodóan módosult a fegyveres erők belföldi alkalmazása, az alkalmazás terjedelme és jogi garanciái. Magyarország Alkotmánya önálló címekben nem foglalkozott sem a honvédelmi, sem az egyéb belső rendre és biztonságra vonatkozó szabályozással. Ezek az egyes szervek, vagy az állampolgárok alapvető jogainál és kötelezettségeinél jelennek meg egy-egy mondatban, vagy félmondatban. A honvédelmi igazgatási feladatok továbbra is önállóak maradtak.

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény segítségnyújtási kötelezettséget írt elő elemi csapások esetére. [32] A törvény szerint:

„3. § (1) A fegyveres erők fő feladata:

a) a Magyar Népköztársaság védelme az ellenség fegyveres támadásával szemben,

b) a Magyar Népköztársaság határainak őrizete,

c) a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése.

(2) A fegyveres erők feladata továbbá a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése, közreműködés az állam belső rendjének fenntartásában és a légoltalom ellátásában, valamint segítségnyújtás elemi csapás és egyéb közveszély esetén.”

A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény a Belügyminisztérium irányítása és szervezése körében határozta meg a légoltalmi tevékenységet. Ehhez a tevékenységhez a **Légoltalom Országos Törzsparancsnoksága** került felállításra, mely az államigazgatási szervei útján

végezte a tevékenységet. A légoltalom államigazgatási szervei az egyes minisztériumokban (országos hatáskörű szerveknél) és a tanácsok végrehajtó bizottságainál működtek. Mindezek mellett a csoportosításnak megfelelően üzemekben és lakóházakban működtek légoltalmi szervezetek. A törvény a légoltalmi feladatok végrehajtására a honvédelmi és belügyi tárcákat jelölte ki.

1974-ben a Minisztertanács kiadta a **polgári védelemről szóló 2041/1974. (XII. 11.) határozatát**, melyben a polgári védelem a honvédelmi szervek részeként került meghatározásra. A Minisztertanácsi határozat 2. pontja a polgári védelmet az alábbiakban fogalmazza meg [33]:

„H. 2. A polgári védelem — a honvédelem részeként — az élet és az anyagi javak támadófegyverek hatásai elleni védelmét, valamint az elemi csapások, az ipari és egyéb katasztrófák elhárításában való közreműködést szolgáló intézkedések, továbbá az azok alapján állami, társadalmi és egyéni erővel megvalósuló védekezés rendszere.

H. 3. A polgári védelem célja: — egyrészt a lakosság és a polgári szervek felkészítése a támadófegyverek esetleges alkalmazásával előidézhető, illetve az elemi csapásokból, az ipari vagy egyéb katasztrófákból eredő károk megelőzésére, csökkentésére, felszámolására; — másrészt a támadófegyverek alkalmazását, illetőleg az elemi csapások vagy egyéb katasztrófák beálltát követően a mentési, mentesítési és egyéb halaszthatatlan feladatok (ideiglenes helyreállítás, stb.) végrehajtása a lakosság életének és az anyagi javaknak a megóvása, valamint a szervezett társadalmi és állami élet fenntartása érdekében.

H. 4. A polgári védelem az ország államigazgatási és gazdasági szervezetéhez igazodik.

H. 5. A polgári védelmet alapvetően — a honvédelem rendszerében — a polgári, valamint a fegyveres és rendészeti szervek rendeltetésszerű tevékenysége keretében, illetőleg azzal összehangoltan kell megszervezni és továbbfejleszteni.”

Az 1989. október 22-ig a hatályos alkotmányunk nem adta meg teljes egészében az alkotmányos keretet a katasztrófák elleni védekezéshez. Az 1989. október 23-tól az 1989. évi. XXXI. törvény iktatta be az **alkotmány** új tartalmú 35. § -t, mely a **veszélyhelyzet** fogalmát tartalmazta, és az ebben az időszakban bevezethető intézkedéseket. Ezzel a katasztrófák elleni védekezés **új időszaka kezdődött meg azáltal, hogy a katonai, háborús intézkedések köréből kivételre került a katasztrófák kezelése.**

A katasztrófák elleni védekezés fontosságát emeli ki, hogy a 2012-ben hatályba lépő **Magyarország Alaptörvénye** már „*A különleges jogrend*” alatt az 53. cikkében önállóan a katonai tevékenységtől elkülönülten szabályozza a veszélyhelyzetek idejére szóló szabályozás alkotmányos keretét.

A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény a korábbi honvédelmi törvényhez képest számos új rendelkezést tartalmazott. Az 1960. évi I. törvényhez képest ez a törvény egyszerűsítéseket fogalmaz meg. Első ízben került törvényi szinten meghatározásra a honvédelem célja, feladata és irányításának rendje. A honvédelem irányítására vonatkozó fontosabb rendelkezések voltak:

- rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanács létrehozása és működése háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély idején,
- az ország mozgósításának elrendelése és a mozgósítással kapcsolatos központi és területi feladatok meghatározása.
- a minisztereknek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek, különösen a honvédelmi miniszternek honvédelmi igazgatási feladatai,
- a fővárosi és a megyei honvédelmi bizottságok, valamint a fővárosi kerületi, városi és járási védelmi bizottságok feladatai.

A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény **a fegyveres erők feladatai között** határozta meg a segítségnyújtást elemi csapás esetére [34].

„16. § (1) A fegyveres erők: a Magyar Néphadsereg és a Határőrség. A polgári védelem katonai állománya a Magyar Néphadsereghez tartozik.

(2) A fegyveres erők feladatai:

a) a Magyar Népköztársaság területének, függetlenségének, szocialista állami, gazdasági és társadalmi rendjének, valamint békéjének védelme külső támadással szemben;

b) a Magyar Népköztársaság államhatárainak őrzése;

c) a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése;

d) a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése és más hátországvédelmi feladatok ellátása;

e) közreműködés az állam- és közbiztonság védelmében;

f) közreműködés a polgári védelem feladatainak ellátásában;

g) segítségnyújtás elemi csapás vagy egyéb közveszély esetén;

h) közreműködés a népgazdasági feladatok végrehajtásában, valamint

i) részvétel az ifjúság nevelésében.”

A törvény a honvédelmi miniszter irányítása alá helyezte a korábbi légoaltalmat (polgári védelmet), s a törvény végrehajtására kiadott 6/1976. (III. 31.) Minisztertanácsi Rendelet és az annak végrehajtását szabályozó 2/1976. (VI. 17.) számú Honvédelmi Miniszteri rendelet határozta meg a részletszabályokat.

A polgári védelmi kötelezettség a honvédelmi kötelezettség egyik formája. A törvény meghatározta a polgári védelem célját, s a személyes polgári védelmi kötelezettség terjedelmét és tartalmát, mely az elemi csapások megelőzését, felszámolását és a hatásaik csökkentését fogalmazta meg. „47. § (1) *A polgári védelmi kötelezettség célja: a lakosság felkészítése a támadófegyverek, elemi csapás és más rendkívüli esemény okozta károk megelőzésére, felszámolására és hatásuk csökkentésére, továbbá az ezekkel összefüggő mentési és mentesítési feladatok végrehajtása.*” [35]

A törvény a katasztrófák felszámolásban való részvételt és a következmények felszámolásában (helyreállításban) való közreműködést általános szabályait írja elő, meghatározva a kereteket. A korábbi törvényi szabályozástól eltérően törvény a **fegyveres erők** belföldi alkalmazása mellett megfogalmazta a rendkívüli intézkedések meghatározott körben – **elemi csapás elhárítása esetére - történő belföldi alkalmazását.** „54. § (1) *Háború idején a szükséghez képest el lehet rendelni a XVIII. és XIX. fejezetben meghatározott, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket.*

(2) *A háború idejére szóló egyes honvédelmi kötelezettségek, illetőleg rendkívüli intézkedések időlegesen elrendelhetők az állam biztonságát fenyegető veszély idején, továbbá akkor is, ha ez a közrend és közbiztonság védelme vagy elemi csapás elhárítása, illetőleg következményeinek csökkentése érdekében szükséges.*” [35] A polgári védelem egyik céljaként a katasztrófák elleni védekezés került meghatározásra, míg a fegyveres erőket alapfeladatuk körében csak segítségnyújtás terhelte. A polgári védelem katonai állománya a Magyar Néphadsereghez tartozott. A polgári védelmi szolgálat a lakosság aktív bevonásával szervezte és irányította a katasztrófák elleni védekezést. Ez a feladatcsoport mind a mai napig szerves részét képezi a katasztrófák elleni védekezésnek.

Összességében kimondható, hogy az 1976. évi. I. törvény megalapozta a katasztrófák elleni védekezés egységes irányítását. A polgári védelmi tevékenység fejlesztésére, korszerűsítésére **a polgári védelmi szervezetek korszerűsítéséről szóló 9/1976. sz. HM utasítás** került kiadásra, mely 7. pontja meghatározta az elemi csapások, katasztrófák elleni védekezésre vonatkozó fejlesztési szempontokat is. „7. *A polgári védelmi szervezetek korszerűsítésének eredményeként el kell érni, hogy a szervezetek – béke idején elemi csapások, ipari és egyéb katasztrófák esetén, valamint háború idején bonyolult körülmények között – szervezetüknél és felszereltségüknél fogva alkalmasak legyenek a mentés, mentesítés érdekében szükséges feladatok ellátására.*” **A polgári védelmi tevékenység és ezzel elsősül a „katasztrófák elleni védekezés” szakmai keretét a Honvédelmi tárca adta meg a hazai jogrendben 1976-ban.**

Magyarország katasztrófaveszélyeztetettségét tekintve a leggyakrabban az **árvizek** elleni védekezés jelent meg feladatként. A katonaság ilyen irányú tevékenységbe való bevonásának alapjait a honvédelmi miniszter és a környezetvédelmi és vízgazdálkodási miniszter 48/1988. HM-KVM együttes utasítása a Honvédelmi Minisztérium és a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium árvízvédekezésben való együttműködéséről szabályozta. A részletszabályokat a Magyar Néphadsereg vezérkari főnökének 23/1988. intézkedése a katonai árvízvédelem megszervezéséről határozta meg a honvédség részére.

Az 1980-as évektől a nemzetközi helyzet változását követve változott a honvédség feladatrendszere, s ennek keretén belül a honvédségi polgári védelem tartalma is. Az 1989-90-es társadalmi változásokkal párhuzamosan a honvédelem intézményrendszerében is - ezen belül elsősorban a hadseregben - alapvető változtatásokra került sor, amelyek többsége az 1976. évi I. törvény módosítását is igényelte.

A polgári védelem feladatrendszerét szabályozó jogszabályok egyik alapját képező, - az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett - 1949. évi Genfi Egyezmények Kiegészítő I., II. Jegyzőkönyve („AZ 1949. AUGUSZTUS 12-ÉN KÖTÖTT GENFI EGYEZMÉNYEKET KIEGÉSZÍTŐ ÉS A NEMZETKÖZI FEGYVERES ÖSSZEÜTKÖZÉSEK ÁLDOZATAINAK VÉDELMEÉRŐL SZÓLÓ JEGYZŐKÖNYV” (I. JEGYZŐKÖNYV) 61. cikkében kerültek meghatározásra a polgári védelemhez tartozó fogalmak. A jegyzőkönyvet 1977. június 08-án írták alá és 1978. december 07-én lépett hatályba. Magyarországon vonatkozásában 1989. október 12-én emelkedett jogerőre. A jegyzőkönyv aláírása, továbbá a Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveiről szóló **27/1993. (IV. 23.) OGY határozatban** foglalt új védelmi koncepció, illetőleg a közigazgatásban és a gazdaságban beállt változások szükségessé tették a polgári védelem jogszabályi háttérének megújítását.

A jegyzőkönyv a megváltozott nemzetközi helyzethez igazította a polgári védelmi feladatokat, s ebben már a háború és a harci cselekmények mellet a természet és az ember által okozott katasztrófák elhárításában való részvételt is a feladatok közé sorolta. A polgári védelem ezen irányú tevékenységében is megjelenik az egységes tervezési és szervezési feladatok rendszere.

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény alapján a fegyveres erők részt vettek a nemzetközi szerződésekből foglalt katonai szerződések teljesítésében, a polgári védelmi és a katasztrófa-elhárítási feladatok ellátásában. Úgyszintén feladatukat képezte a „nem katonai jellegű” tevékenység elvégzése (humanitárius segítségnyújtás, térítés ellenében

közreműködés). A törvény 22. § (1) bekezdés h) pontja az alábbiakban határozta meg a fegyveres erők katasztrófavédelmi feladatait:

„h) segítségnyújtás elemi csapás, ipari szerencsétlenség, illetőleg közveszély vagy közérdekű üzem működésének megzavarása, vagy jelentős méretű egyéb katasztrófa esetén;”

I.3.3.1 A polgári védelem és a tűzoltóság első összevonása

A Kormányzat döntése alapján a polgári védelem feladata és szervezete **1990-ben a Honvédelmi Minisztériumtól átkerült a Belügyminisztérium** irányítása alá. Ebben az időszakban a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet, és ennek végrehajtásáról rendelkező BM rendelet, a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról rendelkező 85/1993. (VI. 1.) Korm. rendelet esetében az Alkotmánybíróság alkotmányellenességet állapított meg, s időt adott a jogalkotóknak az alkotmányellenes állapot megszüntetésére. [36] 1996-ra a korábbi alkotmányos kifogás alá eső tűzoltósági és polgári védelmi szervezetek összevonása **helyett a tűzoltóság és a polgári védelem is önálló törvényi szabályozás alanyává vált.**

I.3.4. Egyéb a katasztrófavédelem létrehozását befolyásoló tényezők

A természeti katasztrófák mellett az ipari szerencsétlenségek is a katasztrófák körébe sorolandók. Egyes katasztrófák, mint például a bányák föld alatti részeiben bekövetkezett rendkívüli események speciális képzettséget, felszereltséget igényelnek. Bányaszerencsétlenség esetében csak a bányamentő szervezet alkalmas a föld alatti mentési feladatok ellátására, ezért ott más mentő szervezet csak résztvevője lehet a mentési munkálatoknak. Ezért voltak és vannak olyan katasztrófák melyek elhárítására csakis az erre kialakított, létrehozott és felszerelt szervezet képes. Az 1970 – 1980-as években az ipar és ennek egyes ágazatai, mint például a vegyipar igen gyorsan fejlődött, s ezt a fejlődést nem mindenben tudta követni a biztonság kialakítása. Ezért ezekben az évtizedekben Európában több ipari baleset történt, melyek hatással voltak a hazai katasztrófa elleni védekezésre is

Az **ipar biztonságával** kapcsolatosan már az 1872. évi VIII. törvénycikk, amely az ipartörvényről is rendelkezett, amikor is meghatározott veszélyes tevékenységek esetében csak iparhatósági engedély alapján lehetett megkezdeni a tevékenységet. [37] Az ipari tevékenységek közül a veszélyes technológiák és tevékenységek szabályozására külön jogszabályok kerültek kiadásra, mindezek mellett természetesen a Magyar Szabványok

szerinti előírásokat is be kellett tartani. Több veszélyes anyaggal folytatott tevékenységre a szabványok előírásai mellett a munkavédelmi előírások alapján kiadott biztonsági szabályzatok alkalmazása is kötelező volt. Ilyen volt például a 2/1987. (II. 17.) IpM rendelettel kiadott „**A Robbanóipari Biztonsági Szabályzat**”. A különböző engedélyező hatóságok így a kötelező és nem jogszabályi előírások megtartására is építették az ellenőrzési tevékenységüket. A veszélyes anyagokkal kapcsolatosan az Egészségügyi ágazat töltötte be az egyik engedélyező hatósági szerepkört, míg az Ipari Minisztérium mellett több hatóság is részt vett ezen feladatok ellátásában.

Az **atomenergia** kiemelt fontossággal bírt, melyet az is alátámasztott, hogy az 1964-ben kormányrendelettel [38] létrehozott **Országos Atomenergia Bizottság** a Minisztertanács tanácsadó és véleményező szervezeteként lett meghatározva, ugyanakkor hatósági engedélyezési feladatokat is ellátott, s működtetett egy Izotóp Intézetet, mely többek között a sugárzó anyagok forgalomba hozatalával, nyilvántartásával kapcsolatos feladatokat is ellátta. Az Egészségügyi miniszter hatáskörébe tartozott a radioaktív anyagok szállításának engedélyezése is, mely jogköre átruházható volt. A hatósági intézkedései körében a közegészségügyi hatóság a sugárzás káros hatásai elleni védekezéshez akár az adott tárgy megsemmisítését is elrendelhetette. [39] A belügyminiszter ezzel szemben a biztonsággal kapcsolatos feladatokért volt felelős.

Az **ipari, javító tevékenység** egyes területein, igen nagy mennyiségben került felhasználásra az acetilén, mely még a SEVESO III. irányelvben is veszélyes anyagként van megjelölve. Ez az anyag igen nagy mennyiségben került felhasználásra, s egyes ipari üzemekben csővezetéseken át szállították a felhasználás helyére. Az acetilén gáz előállítása ezekben az üzemekben történt. Az acetiléngáz előállítása fokozottan kiemelt biztonságot igényelt. Az acetilén berendezésekkel kapcsolatban az első fokú hatósági jogköröket a Nehézipari Minisztérium felügyelete alá tartozó Hőtechnikai Kutató Intézetben lévő kazánvizsgáló biztosok gyakorolták. [40] Ugyanakkor a tűzvédelmi hatóságok a tűzrendészetről szóló 1/1963. (VII. 5.) BM rendelet alapján tűzrendészeti szempontból ellenőrizték a berendezések alkalmazását.

A **veszélyes áruk szállításában** a megkötött nemzetközi egyezményeket több szakaszban illesztették be a hazai jogrendünkbe. A veszélyes áruk szállítása történhet közúton, vasúton, vízi úton és levegőben és természetesen csővezetéken. A szállítási módok esetében nemzetközi egyezmények voltak azok, melyek a hazai tevékenységre és a szállítás ellenőrzésére, valamint a kapcsolódó hatósági feladatok rendszerére jelentős hatással voltak az egyezményhez való csatlakozásra való felkészülés során, valamint a csatlakozást követően.

Az 1989-et követő időszakban **hazánk Európai Unióhoz való csatlakozási igénye** került központba. A csatlakozáshoz szükséges követelmények a katasztrófák elleni védekezésben is megjelentek. Az ipar területén bekövetkező katasztrófák megelőzése volt az egyik fő követelmény. Természetesen ebben az időszakban ezen a területen az ENSZ égisze alatt megkötött egyezmény részeseivé váltunk, melyek így összességében már megkövetelték egy katasztrófa bekövetkezte során végrehajtandó egységes irányítás meglétét. Az állam védelmi feladatrendszerében igény jelent meg mind a természeti események, mind az ipari tevékenység következtében bekövetkező katasztrófák elleni védekezés önálló megteremtésére. A védelmi igazgatás egy új szegmense kezdett kialakulni.

Az 1986-ban **Csernobilban** bekövetkezett atomerőmű balesete rávilágított arra, hogy hazánknak is szüksége lehet **nemzetközi segítségre**, s részeseivé kell válnunk a **katasztrófák elleni védekezés nemzetközi rendszerének**. Ez volt az egyik momentum, amikor is rá kellett jönni, hogy szükséges lehet egy ilyen önálló a feladatokat irányító, koordináló, döntést előkészítő szervezet.

I.3.4.1. A szakterület oktatása, képzése, szakemberek biztosítása

Amikor egy feladatrendszerrel, szakmai területről beszélünk, akkor abban valamilyen formában megjelenik a szakemberek oktatása, képzése. A tűzvédelem, polgári védelem területén figyelemmel a két tevékenység biztonsági jellegére, az államszervezetbeni elhelyezkedésükre sokáig csak belső képzések keretén belül folytak az ismeret átadások, képzések.

A szakterületek **felsőoktatási végzettséggel** rendelkező szakembereit a polgári védelmi szakterületen a katonai tisztképzés adta, a felsőfokú szakmai képesítést elsősorban a katonai főiskola speciális szakán lehetett megszerezni. 1990-től az alacsonyabb szintű képzések a polgári személyek számára szaktanfolyamokon, bentlakásos képzéseken volt biztosított. A szakterületen tevékenykedő polgári szakemberek polgári védelmi szakképesítés tartalmát az országos parancsnokság határozta meg.

A tűzvédelem területén is hasonló volt a képzési rendszer. Itt a „BM Akadémia” keretén belül folyt a képzés. A képzések iskolarendszeren kívüli oktatási intézményekben kerültek végrehajtásra, illetve a szervek országos parancsnokságai által kiadott utasítások alapján meghatározott szervezetek végzeték az oktatást. A polgári védelmi szakterületen az ország biztonságát érintő oktatási anyagok, tansegédletek kerültek kiadásra, mely még inkább szűkítette az oktatásban résztvevők körét, s csak az adott munkakörben dolgozók kerültek

beiskolázásra. A hivatásos állomány szakember utánpótlását felsőoktatási intézetekben tanult hallgatókkal is kielégítették. Ilyen személyekkel tanulmányi szerződéseket is kötöttek, s a tanulmányaik végén kerültek hivatásos állományba. A másik lehetőség a hivatásos állomány felsőoktatási intézménybe történő beiskolázása volt. A hivatásos állomány számára további szakmai képzési lehetőséget biztosítottak a külföldi felsőoktatási és katonai oktatási intézmények.

Tűzvédelmi területen elsőként 1980-ban a hazai önálló és nem csak hivatásos állomány számára biztosított szakmai képzés megszervezésének lehetősége az Ybl Miklós Főiskola Tűzvédelmi Tanszékének megalapításával, a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság támogatásával jött létre. A Tűzoltóság Országos Parancsnokának hatáskörébe tartozott a főiskola tanszékvezetőjének és helyettesének, az oktatói állománynak a kinevezése. [41] Az oktatói kar a hivatásos állományba tartozott. A tanszék létrehozásának célja volt, hogy tűzvédelmi mérnöki képzés keretén belül a szakmát oktassa, és kutatásokat végezzen. A képzés megkezdésének első évében csak nappali képzés folyt, majd a következő évben a levelező képzés is megkezdődött. A tűzvédelmi szak alapításával Közép-Európában egyedülálló tanszék alakult, amelynek keretében elsősorban a tűzoltóság részére, de emellett az egész magyar tűzvédelemi szakterület számára főiskolai szintű, felsőfokú végzettségű, műszaki szakemberek kerültek kibocsátásra.

1990-től a Bólyai János Katonai Műszaki Főiskola is megkezdte a biztonságtechnikai képzés keretén belül a tűzvédelmi oktatást.

1992-ben megalakult a Budapesti Politechnikum, a Bánki Donát Műszaki Főiskola, a Kandó Kálmán Műszaki Főiskola, a Könnyűipari Műszaki Főiskola és az Ybl Miklós Műszaki Főiskola közreműködésével. - A főiskola vegyészmérnöki és biztonságtechnikai szakemberek képzését önállóan végezte a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen történő integrálásáig.

Az alapszintű képzések belső képzések, szaktanfolyamok keretében kerültek végrehajtásra. A tűzoltók hivatásos állományú tagjainak alap képzését a megyei tűzoltóparancsnokságok szervezték, mely az 1983-ban létrehozott központi oktatási szervezet által került végrehajtásra. A középszintű képzés (alparancsnoki) elsősorban mentési, s kisebb mértékben igazgatási ismereteket tartalmazott.

1993-tól az Országos Képzési Jegyzékben is megjelentek a katasztrófavédelem szakterületének egyes szakképzései. Elsőként a tűzvédelmi szakképesítések, majd a 1999-től polgári védelmi szakterületen jelent meg a szakképzés. Az így kialakított képzési rendszer a szakterület különböző képzési szintjeit alakította ki biztosítva a szakember utánpótlást.

A katasztrófavédelem területén egy táblázatban foglaltam össze az egyes szakképzésekre vonatkozó előképzettségi követelményeket.

Szakképesítés	Szakképesítés szintje*	Iskolai és szakmai előképzettség	OKJ-ba kerülés éve
Tűzoltó	32	8. általános Szakmunkásképző	1993
Tűzoltó technikus	52	Középiskola	1993
Tűzvédelmi előadó I.	53	Középiskola Szakmunkásképző	1993
Tűzvédelmi előadó II	52	Középiskola	1993
Tűzvédelmi szakelőadó	71	Felsőfokú	1993
Polgári védelmi segítő	31	8. általános	1999
Polgári védelmi szakelőadó	52	Középiskola	1999
Polgári védelmi igazgatási vezető	54	Középiskola	1999
Polgári védelmi vezető	71	Felsőfokú	1999

2. táblázat: A tűzoltó és polgári védelmi szakképesítések 1999-ig (Forrás:készítette a szerző)

*Magyarázat a szakképzés szintjeinek tartalma

- 31 a nyolcadik évfolyam elvégzésével tanúsított alapfokú iskolai végzettségre épülő szakképesítések, vagy a tizenhatodik életévét betöltött, az általános iskola hatodik évfolyamát elvégzett és a nappali rendszerű iskolai oktatás keretében a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: közoktatási törvény) 27. § (8) bekezdésében szabályozott kétéves felzárkóztató oktatást eredményesen befejezett tanulók számára választható szakképesítések, vagy a tizenhatodik életévét betöltött, az általános iskola hetedik évfolyamát elvégzett és a nappali rendszerű iskolai oktatás keretében a közoktatási törvény 27. § (8) bekezdésében szabályozott egyéves felzárkóztató oktatást eredményesen befejezett tanulók számára választható szakképesítések
- 32 nyolcadik évfolyam elvégzésével tanúsított alapfokú iskolai végzettségre épülő és szakmai előképzettséghez kötött szakképesítések
- 52 középiskola utolsó évfolyamának elvégzéséhez vagy érettségi vizsgához kötött szakképesítések, amelyek jellemzően szellemi tevékenység ellátására jogosítanak
- 53 érettségi vizsgához és meghatározott szakmai előképzettséghez kötött szakképesítések
- 54 érettségi vizsgához vagy érettségi vizsgához és meghatározott szakmai

A táblázat összefoglalja a vizsgált időszakban kialakított tűz,- és polgári védelmi szakképzéseket. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos feladatok az egyes szakképzések keretén belül, mint tantárgyak jelentek meg. 2000-ig önálló iparbiztonsággal foglalkozó szakképzés nem került kialakításra. Ezen a területen dolgozók számára a köz és felsőoktatás során szerzett képesítések kerültek elfogadásra, melyek alapján belső képzések, illetve szakképzésben való részvétel biztosította az adott beosztásra előírt képesítési követelmények teljesítését. Az előképzettség vonatkozásában megállapítható, hogy a tűzoltó szakképesítés esetében a bemeneti követelmény szakmunkás képző, mely a szakterület műszaki irányultságát fogalmazza meg, míg az irányítói és megelőzési feladatokat ellátók számára minimálisan érettségi a követelményszint.

I.3.4.2. A szankcionálás egyes kérdései, szabványok

A szankcionálás, mint eszköz, nagyon fontos a biztonság feltételeinek kikényszerítése érdekében. A szankcionálási rendszerben is alapvető változások következtek be. Több alkalommal módosultak a szabálysértési hatóságok, változott az államigazgatási bírság kiszabására jogosultak köre is.

Általános szabálysértési hatásköre a tanácsoknak, majd később az önkormányzatoknak volt. A tűzvédelmi hatóságok szabálysértési hatóságként történő kijelölése a szabálysértésekről szóló 1968. évi IV. törvényben megtörtént, majd 1973. május 27 -el törlesztésre került. Ettől az időponttól kezdődően a tanácsok rendelkeztek a tűzvédelmi szabálysértések körében jogosultságokkal. 1983. október 01-től ismételt változás következett be, amely időponttól kezdődően az állami tűzoltóság arra jogosult tagja helyszíni bírság kiszabására vált jogosulttá. Ez megtörte a szabálysértési eljárás rendjét azzal, hogy a tűzoltóságot nem emelte vissza a szabálysértési hatóságok közé. Amennyiben az elkövető a helyszíni bírságolást nem vette tudomásul, úgy szabálysértési eljárást kellett kezdeményezni. A katasztrófa elhárítási feladatok megtagadása esetére törvényi tényállás került meghatározásra, mely nem tisztán csak e területet szabályozta „Időleges munkakötelezettség megszegése” címmel:

102. § (1) Aki elemi csapás, valamint a népgazdaság, illetőleg az ország érdekét fenyegető egyéb veszély elhárítása végett elrendelt időleges munkakötelezettségének nem tesz eleget, ötezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. [42]

A szabályozás 1996-ig volt hatályban, amikor is hatályba lépett a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény, s ennek a 31. § szabályozta az ilyen irányú felelősség kérdését.

Az 1990-es évek elején bekövetkezett változások érintették a polgári védelmi és tűzoltósági szervezeteket. Korábban a hazai és szocialista gyártású eszközök, gépek, berendezések gyártása leállt, illetve a hazai gyártás megszűnt. A technikai fejlesztések és a meglévő eszközök utánpótlására főként a tűzoltóságok esetében egyre nagyobb számban jelentek meg a különböző járművek, berendezések. A területen jelentkező feladatrendszer a biztonság szavatolása érdekében megkövetelte azt, hogy országosan egységes paraméterekkel rendelkező eszközök, berendezések álljanak rendelkezésre. Ezért 1995-ben kiadásra került a tűz- és polgári védelmi területen kötelezően alkalmazandó **szabványok jegyzéke**. Az 1/1995. (II. 10.) BM rendelet a tűzvédelem és a polgári védelem kötelező nemzeti szabványainak megállapításáról öt éves időtartamra meghatározta a figyelembe veendő hazai szabványokat.

I.4. A fejezet főbb megállapításai, következtetései

Mint ahogy az a fejezetben bemutatásra került megállapítható, hogy a különböző katasztrófák elleni védekezés feladatrendszere és irányítása igen széttagolt volt. Feladatrendszer vonatkozásában az alábbiak jellemezték ezt az időszakot: **a katasztrófák elleni védekezés feladatait több jogszabály tartalmazta, melyek a honvédelmi feladatok rendszeréhez kapcsolódóan kerültek szétszórtan meghatározásra 1989-ig**. Ezt a tényt támasztja alá, hogy a Polgári védelmi kötelezettség megszegése büntető tényállását a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény XIX. fejezete a Honvédelmi kötelezettségek elleni bűncselekmények fejezetében tárgyalta. „339. § (1) *Aki háború idején polgári védelmi szolgálatát nem látja el, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő*”.

Az ezt követő időszakban kezdett kialakulni egy a polgári védelmi feladatrendszerhez kötődő katasztrófák elleni védekezés egységes fogalomrendszere. A Genfi I. kiegészítő jegyzőkönyv egy egységes keretet adott a katasztrófák elleni védekezés nemzetközi feladatrendszerének kialakítására, melyhez a hazai rendszer hozzáigazítása vált szükségessé. Ezt követő időszakban kezdett kialakulni az egységes védekezési feladatrendszer, melyhez az Európai Közösséghez való 1991-es csatlakozási kezdeményezésünk, s a csatlakozási

tárgyalások egyes fejezetei is hozzájárultak. Hazánk több, az ipari tevékenységgel, veszélyes anyagokkal, hulladékokkal kapcsolatos nemzetközi egyezmény részesévé vált az 1990-es évek elején és közepén. Mindezek hatására országon belül is nagy lendületet vett az ipari tevékenységek biztonságának megteremtése. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos ipari balesetek megelőzése terén további előrelépést jelentett az Európai Közösséggel 1991. december 16-án megkötött társulási szerződés végrehajtása. Ennek során megtörtént a közösségben létrehozott az egyes ipari tevékenységekkel járó súlyos baleset kockázatáról szóló, 1982. június 24-i 82/501/EGK tanácsi irányelv (SEVESO I.) átvételének az előkészülete. Ez megkövetelte egy egységes védekezés hazai bevezetését. A SEVESO I irányelv így a hazai ipari biztonság alapidokumentumává vált. 1996 decemberében elfogadták és 1999 februárjában hatályba lépett a Tanács 96/82/EK irányelve (1996. december 9.) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről (SEVESO II.) szóló jogszabályt, mely még inkább megerősítette egy egységes iparbiztonságért felelős hatóság kialakításának szükségességét.

Magyarország 1997. július 18-án meghívást kapott a NATO szervezetébe való belépésre. A NATO fegyveres katonai műveletei mellett egyre inkább teret nyert a fegyver nélküli humanitárius segítség, a migráció kezelése és a katasztrófa-elhárítási tevékenység. A NATO keretein belül kialakításra került egy nem katonai szervezet, mely a rászorult és segítséget igénylő országok számára potenciálját felhasználva kérésre segítséget nyújt, ez a Polgári Veszélyhelyzeti tervezés. A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés hazai kapcsolatrendszerének kialakítása is szükségessé vált tekintettel arra, hogy nem katonai szervezetről van szó, így egy nem katonai kapcsolattartási pontot kellett kialakítani a közigazgatás szervezeti keretein belül. [43]

A katasztrófavédelmi (polgári védelmi) feladatrendszer ebben az időben még csak a megelőzés és a védekezés feladatait tartalmazta, s a helyreállítás elkülönült önálló rendszert képezett. A polgári védelmi szervezet, a tűzoltóságok, az önkormányzatok természetesen a kormány által kijelölt feladatokat hajtották végre, de egyik szervezet sem lett meghatározva, mint amelyik az irányítást folyamatosan egy kézben tartja.

A megelőzés körében a vizsgált hatósági feladatok rendszere is széttagolt volt. Az 1996-os polgári védelmi törvényben megfogalmazottak alapján a kibővített és a katasztrófavédelem elemeit tartalmazó polgári védelem továbbra is mint szervezeti, feladat - és intézkedési rendszer a honvédelem rendszerében került elhelyezésre. A fegyveres erők az alapfeladatuk ellátása mellett közreműködőként vettek részt a katasztrófavédelmi feladatokban, melyekben a polgári védelmi szerveken túl a rendőrség, a polgári

nemzetbiztonsági szolgálatok, a büntetés-végrehajtási testület, a vám- és pénzügyőrség, valamint az állami és önkormányzati tűzoltóságok is közreműködők voltak.

Irányítás tekintetében az alábbiak voltak megállapíthatók: A védekezés irányítása megoszlott a honvédelmi és a tanácsi szervek között. Ezek az államigazgatás különböző szintjein végezték a feladatokat, s csak a veszély kialakulása környékén – az azt közvetlenül megelőző időszakban – hozták létre ideiglenes jelleggel a védekezés irányítását végző szervezeteket. A katasztrófavédelmi helyzetekkel kapcsolatban hazánk nem rendelkezett olyan magas szintű jogszabállyal, amely egységesen szabályozta volna mind felsőszinten, mind a végrehajtás szintjén a védekezés irányításának rendjét. Egy hatékonyan működő katasztrófaelhárító rendszer kialakítása, működtetése céljából egy olyan törvényi szabályozásra létrehozására volt szükség, mely az ipari vagy természeti katasztrófák bekövetkezése esetére szabályozza a különböző szintű állami szervek tevékenységét a védekezés irányításában, és ennek megfelelő új szervezeti felépítésű katasztrófavédelmi szervet hozzon létre.

Következtetések

1. A katasztrófák felszámolására nem volt önálló kormány szintű szabályozás.

Az alkotmány 1989. október 23-i módosítása a 35. § i) pontja a Minisztertanács, majd később a Kormány feladatrendszerébe között jelenítette meg a veszélyhelyzet idején szükséges intézkedéseket. Ez azonban még együtt volt a közrend és közbiztonság szabályozásával. Az Alkotmányban meghatározott szükséghelyzet katasztrófák esetére történő kihirdetés jogosultja nagyon magas szintre volt emelve, s az ilyen helyzetekre adandó gyors operatív intézkedések megtételét akadályozhatta. A szükséghelyzet kihirdetése köztársasági elnök, illetve az Országgyűlés hatáskörébe került, mint ahogy a megszüntetéséről is ezen a szinten születhetett döntés. A polgári védelmi törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletek sem tartalmazták a veszélyhelyzet idejére szóló szabályozási rendelkezéseket. A jogtörténeti kutatásaim alapján bemutattam, hogy a hazai jogrendben először 1976-ban a honvédelem feladatrendszerén belül a polgári védelmi szervezet teendői között található feladatszabás a katasztrófák elleni védekezésre.

2. A katasztrófák felszámolása irányítására nem volt egységes szervezet.

A katasztrófák elleni védekezésben kialakult a megyei és helyi szintű védekezés szervezte – megyei védelmi bizottságok, helyi védelmi bizottságok – **de nem volt egy kizárólag katasztrófák felszámolásának feladatait koordináló, irányító szervezet.** A védekezés még mindig a honvédelmi feladatrendszer keretén belül valósult meg. Az ország

teljes védelmi lefedettségéből hiányzott a helyi védelmi bizottságok kiterjesztése. A honvédelmi törvény alapján helyi védelmi bizottságot a megyei védelmi bizottság döntése alapján lehetett létrehozni. Ez természetesen az iparilag és egyéb más okból fontos szerepet játszó településeken létrehozásra került, de így még a védelmi rendszer nem volt teljes.

A tűzvédelem területéről az állam fokozatosan visszavonult és átadta a területet az önkormányzatok számára. Ezzel a korábbi egységes központi irányítás majdnem teljes egészében megszűnt, s a helyét egy hatékonyságában igen gyenge felügyeleti rendszer vette át. A hatósági területen 1992-től kezdődően a tűzoltóparancsnokság székhelye szerint illetékes jegyző rendelkezett az első fokú tűzvédelmi hatósági és a szakhatósági jogkörrel. A tűzoltóságok csak szakvéleményezési jogkörrel rendelkeztek. A tűzoltóságok tűzmegelezési szakterületén csökkent a szakmai színvonal azáltal, hogy az önkormányzatokhoz került a döntés. 1996 augusztusától kezdődően a szakhatósági jogkört visszakapták a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok. Megállapítható, hogy a Tűtv. hatályba lépését követően sem változott a hatósági feladatok rendszere.

Az önkormányzatokhoz került hivatásos önkormányzati tűzoltóságok előnye, mely egyben hátránya is volt a nagy volumenű **technikai fejlesztés**. Előnye volt az új főként német és osztrák tűzoltó technika behozatala és ezáltal a tűzoltás technikai fejlesztésnek biztosítása, de óriási hátránya volt a heterogén összetétel. Ez költségnövelő tényezőként jelentkezett, s a tűzoltási feladatokban jelentett plusz feladatot az összehangolásuk. Az egységesítés irányába haladt az 1999. január 01-től módosított Tűtv. mely úgy rendelkezett, hogy a biztosító társaságok által befizetett hozzájárulást a központi szerv által kiírt pályázatban meghatározott egységes technikai eszközök beszerzésére lehetett felhasználni.

A polgári védelmi feladatrendszer irányításában is változások történtek azzal, hogy hol a honvédelmi, hol a belügyi tárca irányította a tevékenységet. 1993. és 1996. között a polgári védelmi feladatrendszer és a tűzvédelmi feladatrendszer összevonása egy irányítás alatt megtörtént, de a 2/1996. (II:9.) AB határozat az összevonást megszüntette. Az egységes szervezet létrehozása már megfelelő alapot teremthetett egy egységes katasztrófák elleni védekezés irányításának megteremtéséhez.

3. A katasztrófák megelőzést érintő hatósági feladatot végző intézményrendszer nem volt egységes.

A hatósági feladatok keretét az államigazgatási eljárás általános szabályait meghatározó 1957. évi IV. törvény adta meg, melyhez az ágazatok által kiadott jogszabályok biztosították a részletes végrehajtási feltételeket. **A tűzvédelmi kérdésekben 1990-et követően kialakított hatósági rendszer nem tette lehetővé az egységes értelmezéseket, jogalkalmazást.** A

hatósági feladatok elsődlegesen a tanácsok, illetve jegyzők hatáskörébe kerültek. Ezek a szervezetek a tűzoltóságokat mintegy „szakhatóság, szaktanácsadó” alkalmazták a hatósági eljárásuk során. Az önkormányzatok önállóvá válása a hatósági feladatrendszerben is megjelent, s így a jogértelmezés területén a Belügyminisztérium Tűzoltóság Országos Parancsnoksága nem tudott egységes értelmezést kialakítani. Ez a Tűtv. 1996-os kiadását követően még inkább érezhetővé vált, azzal, hogy a központi és területi szakmai felügyeleti tevékenység mellé nem biztosított hatékony jogosítványokat a kikényszeríthetőség érdekében. A polgári védelem területén is az önkormányzatok kapták meg a hatósági feladatkört, de az életvédelmi létesítmények vonatkozásában kötelező volt a hatósági nyilvántartásba vétel és a rendszeres adatszolgáltatás. Az ipari területen is több hatóság végzete ezt a feladatot. A hatósági feladatrendszeréből egyedül csak az atomenergiával kapcsolatos engedélyezési feladatokban nem történt változás, azok továbbra is illetékességi területen kívüliséget élveztek egy központi engedélyezési szervezet létrehozását követően.

Ebben a hatósági rendszerben mind a tűzvédelem, mind a polgári védelem csak szakhatósági feladatokat látott el.

4. Az 1990-es évek közepére, végére megjelent a katasztrófavédelem társadalmi, politikai igénye.

A nemzetközi feltételek is ebbe az irányba hatottak. Mégis 1996-ban a két megjelent ágazati törvény (tűzvédelmi, polgári védelmi) nem az integrációt, hanem a polgári védelem és a tűzoltóság külön-külön szakmai ágazati eszközrendszerét támogatta, erősítette. A két alapágazat a tűzoltóság és a polgári védelem 1996-tól önállóan párhuzamosan működött, fejlődött, ám az 1996-os jogalkotása alapján és mindkét ágazati törvényben már 2000. január 01. előtt erőteljesen helyet kapott a katasztrófák elleni védekezés gondolatisága.

II. A KATASZTRÓFÁK ELLENI VÉDEKEZÉS RENDSZERÉNEK ÁTTEKINTÉSE 2000. JANUÁR 01. ÉS 2011. DECEMBER 31. KÖZÖTT

Az 1990-es évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy katasztrófák esetére a **védekezés egységes irányítási rendszerét** kell kialakítani és működtetni. Egy olyan új katasztrófa elhárítási rendszert kell létrehozni, mely hatékonyan vesz részt a védekezésre való felkészülés, megelőzés, végrehajtásában. Ehhez olyan felhatalmazás kell, mely a korábbi

időszaktól eltérően biztosítja a kormányzati munka operativitását. A katasztrófák elleni védekezés területén megjelenő nemzetközi kötelezettségek egységes teljesítése és a jelentkező feladatok koordinálása egy központi szerepet betöltő szervezet meglétét igényli. Az operatív irányításhoz elengedhetetlen a társadalmi és egyéb a kárfelszámolás során igénybe vehető szervezetek alkalmazásának idővesztés nélküli elrendelése. A nemzetközi egyezményekben önként vállal kötelezettségek teljesítése érdekében ki kell alakítani a nemzetközi segítségnyújtás jogi kereteit.

Nemzetközi vonatkozásban az Európai Unióhoz való csatlakozás jelentette a legnagyobb kihívást. A veszélyes anyagok balesetével kapcsolatos nemzetközi és Európai Unió jogszabályok előírásait figyelembe véve ki kell alakítani e terület egységes szabályozását, megteremtve az egységes hatósági szervezetet. A SEVESO II. irányelvnek a hazai jogrendbe való vételét a Magyar Köztársaság és az Európai Községek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodásban hazánk vállalta. Szükségessé váltak a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos feladatok - a megelőzés műszaki-technikai feladata, a balesetkárosító hatásainak csökkentése, a lakosság védelmét biztosító intézkedések – végrehajtási feltételeinek megteremtése.

Az 1980 -1990-es évek természeti és civilizációs katasztrófái rámutattak arra, hogy az élet és vagyonbiztonság, valamint a környezet védelme, a természeti és ipari katasztrófák megelőzése **nagyobb állami szerepvállalást** igényel. Természetesen veszélyhelyzetben illetve katasztrófa sújtotta területeken alkalmazható egységes szabályok bevezetése szükséges. Meg kell teremteni a veszélyhelyzetek felszámolása idejére a normálistól eltérő intézkedések bevezetésének alapját. A katasztrófák elleni védekezést nemzeti ügyvé kell minősíteni és az ellenük való védekezést egységes állami feladattá kell tenni. Mindezekért egy, a korábbi helyzetet átalakító nagyszabású jogszabályi és szervezeti változtatásokat kellett végrehajtani.

A Polgári Védelmi Országos Parancsnokság és alárendelt szervei, valamint a Tűzoltóság Országos Parancsnokság és területi szervei alkalmasak voltak egy egységes, a katasztrófák elleni védekezés irányítására az államigazgatás keretén belül. Szükségessé vált egy a honvédelmi feladatrendszerrel elváló katasztrófa elleni védekezést koordináló központi államigazgatási szervre és ennek tevékenységét támogató, a folyamatos információ áramlást biztosító ügyeleti szervezetre. Ezek voltak legfontosabb elemek, melyek megalapozták a katasztrófák elleni védekezés önálló szabályozását, és az 1999-es évben végzett törvényelőkészítő munka eredményeként az év őszén el is fogadta az Országgyűlés.

2000. január 01-vel hatályba lépett a **katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel** szülő 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kat.tv.), mely a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatokat az alábbiakban határozta meg:

1. § (1) A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés (a továbbiakban: katasztrófavédelem) nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat.

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

2. § (1) A védekezést és a következmények felszámolását az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, valamint a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Pvt.) alapján létrehozott polgári védelmi szervezetek, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség, a Határőrség, a rendvédelmi szervek és az állampolgárok, továbbá az Országos Meteorológiai Szolgálat, az Országos Mentőszolgálat, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, az önkéntesen részt vevő társadalmi szervezetek, valamint a civil és az erre a célra létrehozott köztestületek, továbbá a nem természeti katasztrófák esetén annak okozója és előidézője, az állami szervek és az önkormányzatok (a továbbiakban együtt: katasztrófavédelemben részt vevők) bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani.

(2) A katasztrófavédelemben részt vevők feladataikat - ha jogszabály másként nem rendelkezik - e törvény alapján, illetőleg a polgári védelmi kötelezettség keretében látják el.

A feladatrendszer távlati tudományos megalapozására, egy átfogó hatékony cselekvési terv elkészítésére a Nemzeti Fejlesztési Terv elfogadásáról és a Kohéziós Alap Stratégiáról szóló 1030/2003. (IV. 9.) Korm. határozat alapján **katasztrófavédelmi stratégia** elkészítését határozta meg a kormány. A stratégiát a BM OKF elkészítette és a Nemzetbiztonsági Kabinet, majd a kormány elé beterjesztette, de kormányzati megfontolás alapján mégsem került elfogadásra. A stratégia – más formában, a Belügyminisztérium 2003-2006. évre szóló **közigazgatási és rendészeti stratégiája** részeként a Belügyi Közlöny 2003. decemberi különszámában jelent meg, s az alábbi főbb feladatokat tűzte ki:

„Hatékony együttműködés fenntartása és továbbfejlesztése a nemzetközi szervezetekkel. Ennek alapján teljesíteni kell:

– a Seveso II. Irányelv és az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (EGB) helsinki egyezménye hazai bevezetésével kapcsolatos követelmények megvalósulását, a súlyos ipari balesetek

- elleni védekezés nemzetközi szabályozásai változásának utánkövetését a hazai jogszabályokban, a hatósági tevékenység folyamatos és határozott végrehajtását, a lakosság biztonságát szolgáló tervezési, szervezési és felkészítési feladatok végrehajtását;*
- a NATO-tagságból eredő feladatok folyamatos végrehajtását, különös tekintettel a jelen és az elkövetkezendő időszak új típusú kockázati tényezői tükrében, a közép-kelet-európai régióban meghatározó szerepköri megközelítéssel.*

A megelőzési tevékenységek továbbfejlesztése annak érdekében teljesíteni szükséges:

- a lakossági riasztó és tájékoztatási rendszer folyamatos korszerűsítését;*
- a kockázatelemzési módszerek folyamatos pontosítását és továbbfejlesztését;*
- a felkészítés módszereinek és tartalmának újragondolása a lakosság egészére vonatkozóan.*

Az eredményes reagálás és beavatkozás feltételeinek biztosítása érdekében a diszlokáció elemzése a műszaki-technikai eszközrendszerek továbbfejlesztése a középtávú tervezés módszerével, annak következetes végrehajtásával.

Ennek érdekében a következőket kell teljesíteni:

- a tűzvédelmi feladatok (tűzoltás, műszaki mentés) ellátására vonatkozóan a tűzoltóságok diszlokációjának átalakítását, amivel csökkenthetők a vonulási időtartamok. Az ezzel együtt járó létszámfejlesztési igények megjelenítése kizárólag a költségvetés teherbíró képességének arányában történhet;*
- a műszaki-mentő bázisok teljes körű üzembe állítását a technikai, szervezési, alkalmazási kérdések vizsgálatát, elemzését és területi veszélyeztetettség szerint;*
- a tűzvédelmi bírságból és a biztosítók által befizetett összegekből a hivatásos önkormányzati és a köztisztviselői tűzoltóságok részére különleges tűzoltó gépjárművek és eszközök beszerzése és rendszerbe állítása a 2003-2006 közötti időszakra előkészített és jóváhagyott fejlesztési program szerint.”*

Ez alapján a BM OKF korszerűsítési elképzeléseket készített, „Katasztrófavédelmi korszerűsítési programcsomag” címmel, a belügyminiszter által jóváhagyva, mely a következő főbb csomóponti elemekkel számolt:

- „– a komplex (katasztrófavédelmi, polgári védelmi-tűzvédelmi) hatósági szervezeti és eszközrendszer kialakítása, a rendszereket működtető struktúra átdolgozása a közigazgatási reformmal összefüggésben;*
- a katasztrófák elleni védekezést szolgáló jogszabályok, szabályzatok és normák felülvizsgálata szükségesség és tartalom szerint, a dereguláció, illetve a jogszabálykiegészítések végrehajtása;*

- a felkészítési tevékenység minőségi és mennyiségi fejlesztése az önkormányzatok és a lakosság tekintetében, hatékony és költségtakarékos módszerek kidolgozásával;
- az engedélyezési rendszer felülvizsgálata az áruk és szolgáltatások szabad mozgását meghatározó EU - szabályok tükrében, figyelemmel a biztonsági tényezőkre is;
- a tűzoltóság műszaki állománytáblázatának felülvizsgálata, pontosítása és rögzítése;
- a települések polgári védelmi besorolási szabályai és védelmi követelményei felülvizsgálata és módosítása.”

A Polgári védelmi szakterület korszerűsítésére a BM OKF főigazgatója által jóváhagyott feladatterv készült, melynek tartalma alapvetően a Polgári védelmi törvény és végrehajtási rendeleteinek modernizálását foglalta magába, ezzel törekedve a katasztrófavédelmi feladatok magasabb színvonalú végrehajtására.

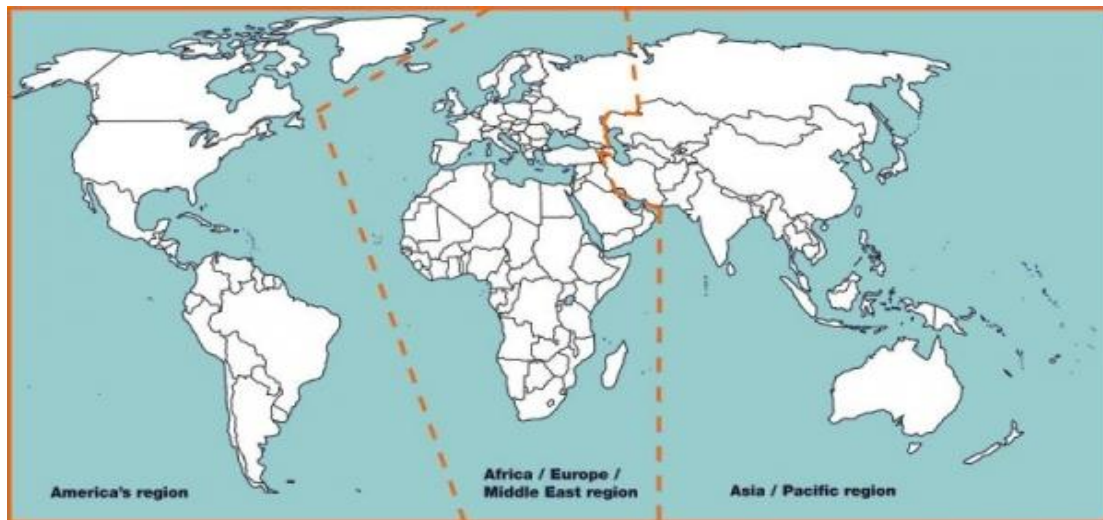
A korszerűsítési, jogszabály módosítási törekvések végigkísérték a fejezetcímben jelölt kutatási intervallumot, mely módosításokat a hatékonyság emelésének szándéka, de többször a szakterületet irányító tárca változása idézett elő.

II.1. Nemzetközi változások hatása a katasztrófavédelemben

II.1.1. ENSZ keretein belül történt változások

Az ENSZ a 2000-es években is folytatta a katasztrófák megelőzéséhez, illetve a katasztrófák károsító hatásai elleni tevékenységét. Az 1998-ban bekövetkezett főtitkári szervezeti reformot követően a főigazgatóság **Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala** (OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) néven alakult újjá. A szervezet kidolgozta a mentésben résztvevő csapatokra vonatkozó egységes irányelvet. Ez az irányelv az INSARAG néven ismert, mely a szervezet nevéből származik (International Search and Rescue Advisory Group) magyarul a Nemzetközi Kutató és Mentő Tanácsadó Testület (Csapat). Az INSARAG rendelkezéseit a 2002. december 16-i elfogadását követően kezdték el használni a szervezetek, s az irányelv előírásai alapján kell a mentőcsapatoknak teljesíteniük az előírt követelményeket. [44] Az irányelv alapján minősítésen kell átesniük a mentőcsapatoknak, s amennyiben nem jön közbe semmi változás úgy **öt éves időszakonként kötelező megismételni a minősítésüket.** A 2000-es évek közepére a világban 15 nehéz és 35 közepes mentőcsapat teljesítette a követelményeket. A hatékonyság érdekében a szervezet kialakította a kontinentális Régió rendszerét. Három régió került kialakításra, melyek: Amerika földrészét, Európa, Afrika és Közel Kelet országait, míg a harmadik Ázsia, Csendes

Óceánia és Ausztria területeit foglalják magukba. Ezzel a megoldással a beavatkozások hatékonyságát érték el. Az alábbi ábra az egyes régiók kialakítását mutatja be.



3. ábra: Régiós felosztás (forrás: <http://www.insarag.org/en/regional-groups/regionalgroups-leftmenu.html>)

A OCHA székhelye Genfben van, ahol az INSARAG titkársága is elhelyezést nyert. A szervezet közül azokat a szervezeti egységeket mutatom be röviden, melyek közvetlen kapcsolatban állnak a hazai katasztrófavédelemmel. Ezek: **Titkárság, Regionális csoportok, Nemzetközi USAR (Urban Search and Rescue Team) csoportvezetők.**

Titkárság

A Titkárság feladata az INSARAG találkozók, műhelyek, az INSARAG külső minősítési rendszerének (IEC), képzések megszervezése a fogadó országgal együttműködésben. Az INSARAG Titkárság felel az INSARAG honlapjának és az USAR csapatok névsorának kezeléséért, karbantartásáért, felelős továbbá az INSARAG hálózatban egyeztetett, indított projektek felügyeletéért, előmozdításáért.

Regionális Csoportok

Minden regionális csoportot az elnök és elnökhelyettes irányít. A poszt betöltésére évenkénti választásokat követően kerül sor, és akik részt vesznek az INSARAG Operatív Bizottság tevékenységében. A regionális csoportok évente egy alkalommal üléseznek. Ezeken az éves értekezleteken döntenek a regionális USAR reakció megerősítése, módosítására, az Operatív Bizottság által kidolgozott stratégiai irányok, a politikák végrehajtásának biztosítása, valamint a résztvevő országoktól kapott és az Operatív Bizottságnak benyújtásra kerülő fontosabb információk feldolgozása céljából. A regionális csoportok részvételre ösztönzik a régiójukban lévő országokat, illetve fórumot kívánnak biztosítani a városi kutató-mentő csapatokkal (USAR) kapcsolatos problémák, a regionális együttműködés és kapacitásfejlesztés

megbeszéléséhez. E találkozók egyik legfontosabb eredménye az éves regionális munkaterv, amely a kapacitásfejlesztéssel, a képzéssel kapcsolatos, illetve a katasztrófa reagálás integrált megközelítése szempontjából fontos egyéb problémákat tárgyalja, amikor intézkedéseket hoznak a regionális USAR reakció megerősítése, az Operatív Bizottság által kidolgozott stratégiai irányok, politikák végrehajtásának biztosítása, valamint a résztvevő országoktól kapott és az Operatív Bizottságnak benyújtásra kerülő fontosabb információk feldolgozása céljából.

Az alábbi táblázatban összefoglaltam a vizsgált időszakban Magyarországot is magába foglaló éves Regionális Csoport értekezleteit.

Év	Helyszín	Dátum
2000	Tunézia Hammamet	november 16 – 19.
2002	Svédország Rewinge	április 23 - 24
2003	Hollandia Hága	április 16 - 17
2004	Tunézia Hammamet	április 28 - 29
2005	Svájc Genf	április 27 - 28
2006	Tunézia Tunisz	szeptember 20 - 21
2007	Tunézia Tunisz	november 21 - 22
2008	Egyesült Arab Emirátus Dubai	november 25 - 26
2009	Magyarország Budapest	október 01 - 02
2010	Japán Kobe	szeptember 14
2011	Tunézia Tunisz	október 25 - 26

3. táblázat: Az Európai Csoport értekezletei 2000 – 2011 között az alábbi időpontokban és helyen történtek.

(Forrás: készítette a szerző)

Nemzetközi USAR csoportvezetők

Az INSARAG Titkárság évente összehívja a csapatvezetők találkozóját, amelyen az összes bejegyzett nemzetközi USAR csapat vezetője részt vesz. Ezekon a találkozókön lehetőség nyílik a képzéssel, a legjobb gyakorlattal kapcsolatos szakmai problémák megbeszélésére az előző USAR műveletek, gyakorlatok tanulságai alapján.

A mentési feladatokban közvetlenül résztvevő nemzetközi kutató-mentő csapatok (USAR)

A mentésben résztvevő csapatok számára az INSARAG irányelvek határozzák meg a feladatokat, a szervezeti felépítést, a szükséges erőket, eszközöket. Ez a 2002-ben kiadott INSARAG irányelv az egyes bevetések során nyert tapasztalatokat is figyelembe véve eddig

27-szer lett módosítva. Az újraminősítés során a mentőcsapatoknak meg kell felelniük a 2010-ben kiadott Újraminősítési Ellenőrző Listában meghatározottaknak.

Az alábbiak okok lehetnek az újraminősítésre:

- A minősítési időszak lejáratja: a pontos dátumot az újraminősítendő csapat dönti el, de a naptári évben ezt előre meg kell határozni.
- A csapat szerkezetében bekövetkezett jelentős változás: annak a csapatnak, amely ilyen változáson esett át, tájékoztatnia kell az INSARAG Titkárságot. A Titkárság eldönti, mennyire jelentősek a változások, és hogy szükség van-e korai vagy bármilyen újraminősítésre. A Titkárság azt is eldönti, hogy a csapat megtarthatja-e minősítését vagy visszavonják azt az újraminősítésig.
- A minősítési szintben beállt változás, pl. egy közepes csapatból nehéz besorolású lett: formailag azonosított aggodalmak egy műveleti bevetés alatti csapatnál annak minősítési státusát érintően.

Az INSARAG a beavatkozás mértékéhez, a kutatási feladatokhoz igazodva három mentési csapatot határoz meg:

- Nehéz városi kutató mentőcsapat
- Közepes városi kutató mentőcsapat
- Könnyű városi kutató mentőcsapat

Az INSARAG nemcsak a mentőcsapatok számára határozza meg a beavatkozási szabályokat, hanem előírja nemzeti szinten is egy bekövetkezett katasztrófa elhárítása irányításában részvevő nemzetközi és nemzeti egységekre vonatkozó előírásokat, s azok fő feladatait. A részes államok az INSARAG alapján létrehozzák és az országukban bekövetkezett katasztrófa esetén működtetik a különböző irányító, koordináló egységeket. A részes tagállamokban meg kell alapítani/ki kell jelölni a Nemzeti Fókuszpontot. A Nemzeti Fókuszpont egy kormányzati tisztviselő, aki felelős az adott ország katasztrófakezeléséért. A fókuszpont, hazai viszonylatban a BM OKF az egyedüli kapcsolattartó a kormány, az INSARAG Titkársága és a regionális csoport között.

Jelen értekezésben csak a hazai mentőcsapatok kialakításra közvetlen hatással lévő USAR mentőcsapatokkal foglalkozom. A bekövetkezett katasztrófa idején létrehozott és működtetett hatóságok és koordinációs feladatot ellátó nemzeti és nemzetközi szervezetek felépítését, feladatait csak megemlítem. Az INSARAG által használt fogalmak olykor megkövetelik a hazai szakmai fogalomrendszer szerinti értelmezést. A mentőcsapatokkal szembeni elvárás továbbá az éves tervek kialakítása és a kiképzés tervszerű végrehajtása.

A kutató mentő csapatok felépítése

Minden csapat felépítésre vonatkozóan meghatározásra kerültek azok a közös **komponensek**, melyeket minden csapatnak tartalmaznia kell. Ezzel biztosított az, hogy a csapatok hasonló felépítéssel rendelkezzenek és ezáltal az integrációs képességük hatékonyra váljon. A komponensek a következők: Vezetés, Logisztika, Kutatás, Mentés és Egészségügy feladatai, melyek nagysága a különböző csapatoknál eltérő lehet.

Vezetési feladatok körébe tartoznak: a parancsnoki feladatok, a koordináció és műveletirányítás, a tervezés, az összeköttetés, a jelentések, a médiával kapcsolatos feladatok, a szerkezetek állékonyságával kapcsolatos értékelések, elemzések, valamint a biztonság és a védelem kérdése. Ezek ellátására természetesen meghatározott képesítéssel és gyakorlattal rendelkező szakemberek kerülnek a vezetési komponensbe bevonásra. A vezetés folyamatosságát biztosítani kell, ezért úgy kell kialakítani a létszámát, hogy az irányítási ponton mindig legyen döntésképes személy. A vezetés természetesen folyamatos kapcsolatot tart fenn a műveleti hellyel és az ott tevékenykedő csoportokkal, személyekkel, s a helyi irányítási, koordináló szervezettel.

Logisztikai feladatok között jelenik meg a művelet helyszínére való megérkezés biztosításától folyamatosan a műveleti bázis kialakítása, működtetése, igazgatása, és a csapat műveleti helyszínén és a műveleti bázison való ellátása, a szállítási feladatok biztosítása, a hírközlés biztonságos folyamatossá tétele, s nem utolsósorban a javítási kapacitás működtetése.

Kutatási feladatok a személyek által, illetve különböző technikai eszközök segítségével történő kutatás, a kutyák alkalmazásával végrehajtandó kutatás, s nem utolsósorban a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységek.

Mentési tevékenységek közé tartoznak a különböző áttörések, vágások, átszakítások, dúcolások és kötélhasználatok. Természetesen a személyek mentése során az egészségügyi feladatot végző személyzet közreműködik.

Egészségügyi feladatok a veszélyhelyzeti egészségügyi ellátást jelentik. Ezek egyrészt a csapat egészségügyi ellátását biztosítják, melybe beletartozik a keresőkutyák ellátása is, másrészt a mentendő, illetve a kimentett személyek elsődleges ellátása a sérültek, betegek telepített egészségügyi szervekhez történő átadásig.

A kutató mentő csapat feladatai

A kutató mentő csapat feladatait az INSARAG a hazai rendszerszemlélettől eltérő formában szabályozza. A nemzetközi kutató-mentő csapat fogalmát az INSARAG az alábbiakban határozza meg [45]:

„Nemzetközi USAR-csapatok

1. A városi kutató és mentő csapatok az érintett országokból vagy a nemzetközi közösség által megbízott reagálási erők, amelyek kutatási és mentési tevékenységeket végeznek az összeomlott struktúrákban.”

A kutató mentő csapatok fő feladatait az INSARAG irányelv az alábbiakban szabályozza:

D4 A nemzetközi USAR-csapatok feladatai[46]

D4.1 Készenlét

- 1. Folyamatosan készenlétben áll gyors nemzetközi bevetésre;*
- 2. Biztosítja a nemzetközi USAR műveletek végzéséhez szükséges kapacitást;*
- 3. Biztosítja a bevetett erők önellátását a küldetés ideje alatt;*
- 4. Folyamatosan biztosítja a csapattagok (és a mentőkutyák) megfelelő oltását,immunizációját;*
- 5. Összeállítja a csapatot, amely USAR műveleteket végez saját országában;*
- 6. Megfelelő utazási dokumentumokat biztosít a csapattagoknak;*
- 7. Fenntartja az RDC (Fogadó/indulási központ) és OSOCC személyzetének biztosításához és támogatásához szükséges kapacitást;*
- 8. Napi 24 órán át működő műveleti fókuszpontot biztosít.*

D4.2 Mozgósítás

- 1. Bejelenti a csapat reakciókészségét, és kellő időben frissíti a virtuális OSOCC-on*
- 2. Kitölti az USAR adatlapot (F melléklet), amelyek anyagi hordozón lévő másolatát érkezéskor a RDC és OSOCC rendelkezésére bocsátja;*
- 3. USAR csapatával együtt egy koordinációs elem bevetéséről is gondoskodik az RDC és/vagy OSOCC létrehozása vagy fenntartása céljából;*
- 4. Napi 24 órán át működő műveleti fókuszpontot biztosít.*

D4.3 Műveletek

- 1. Szükség szerint RDC-t és/vagy OSOCC-ot (Helyszíni kárterületi parancsnokság) hoz létre vagy működtet;*
- 2. Biztosítja a csapattagok megfelelő magatartását;*
- 3. Taktikai műveleteket végez az INSARAG Irányelveknek megfelelően;*
- 4. Részt vesz az OSOCC USAR műveletekkel kapcsolatos találkozóin;*
- 5. Rendszeres időközönként friss adatokat küld a segítségnyújtó országnak a tevékenységekkel kapcsolatban.*

D4.4 Visszavonás

- 1. Küldetése befejezését jelenti a segítségnyújtó országnak;*
- 2. Kivonását összehangolja a helyszíni kárterületi parancsnoksággal;*

3. A távozás előtt benyújtja az OSOCC-nak vagy RDC-nek a küldetés-összefoglalón jelentést.
4. Készenlétben áll (szükség szerint, és ha lehetséges) más humanitárius műveletekre a "romok mögött";
5. Megfontolja az USAR-csapat felszerelésének természetbeni adományként történő átadását az érintett kormányoknak.

D4.5 Küldetés után

1. Az INSARAG Titkársága megkívánja, hogy az USAR-csapat – hazatérésétől számított 45 napon belül – megküldje a küldetés zárójelentését;
2. Elemzi a bevetésben elért teljesítményt, és szükség szerint módosítja a szabvány műveleti eljárásokat (SOP).

A könnyű városi kutató mentőcsapat elsősorban az érintett terület felderítését és felmérést végzi. Meghatározza a veszélyeket és intézkedéseket, feladatokat hajt végre a különböző kockázatok csökkentése érdekében. Végzi a felszíni kutatásokat és mentéseket. Végzi az áldozatok kiszabadítását, egészségügyi ellátását. Ez a csapat nyújt segítséget a nemzetközi csapatok segítéséhez.

A közepes városi kutató mentőcsapat rendelkezik az INSARAG által meghatározott öt komponenssel. A csapat létszáma legalább 38 fő. Ez a csapat technikai kutatási és mentési feladatokat lát el összeomlott és megroggyant épületszerkezetekben. A csapatnak olyan felkészített állománnyal kell rendelkeznie, hogy 1 helyszínen 24 órán át tudjon a számára meghatározott helyszínen mentési feladatokat végezni. A csapat legyen képes egy hétig (hét nap időtartamban) tartó működésre. A csapat tevékenységi köre már kibővül keresőkutyás kutatókkal. Az egy hét időtartam természetesen változó helyszíneken történő beavatkozást feltételez.

A nehéz városi kutató mentőcsapat összetett feladatok ellátására alkalmas, s egy időben képes egymástól távol eső két helyszínen tevékenykedni. A csapat létszáma legalább 55 fő legyen. A 24 órás műveletet 10 napon át tudja biztosítani. A nehéz kutató csapat már képes önálló felderítésre és felmérésre, tehát a számára kijelölt területen teljesen önálló munkavégzésre. A tevékenység során mind a keresőkutyás, mind a technikai eszközökkel végrehajtott kereséseket önállóan végzi, ugyanakkor képes a csapat arra is, hogy más csapatnak segítséget nyújtson a kárhelyszíni beintegrálódáshoz. A logisztikai komponense legyen képes felállítani a műveleti bázist, beleértve a szálláshelyet, a vizesblokkot, szerszámjavítót, az étkezési és higiéniai létesítményeket mindamelllett, hogy támogatja a műveleteket két különálló helyszínen.

A magyar katasztrófavédelem nagy erőfeszítéseket tett az INSARAG elveknek való megfelelésért, a már 2003-ban elindította a kiképzők kiképzését, majd 2005-ben a BM OKF Veszélyhelyzet-kezelési Főigazgató-helyettesi Szervezet koordinálásával Magyarországon, Lentiben végrehajtott nemzetközi minősítésen alapvetően a civil önkéntesek részvételére alapozva a Fővárosi Különleges Mentőszervezet a nehéz, a Magyarországi Mentőszervek Szövetsége és a Zalai Különleges Mentők elnyerték a közepes USAR Csapat minősítést. Ezek a csapatok több sikeres nemzetközi bevetésen is vettek részt pl. Sri Lankán a cunamikor, Indonéziában, majd Haitin a súlyos földrengések után, Romániában a Bacau megyei árvízkarok felszámolásánál.

A mentőcsapatok legnagyobb méretű akkori hazai beavatkozása pedig a mátrakeresztesi villámárvíz súlyos következményeinek felszámolásában való részvétel voltak 2005. április 20-30 között. Magyarország 2009-ben vállalta a Regionális Csoportértekezlet megtartását, mely nagyban növelte a magyar katasztrófavédelem tekintélyét a három kontinensről megjelent delegációk körében.

II.1.2. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos nemzetközi egyezmények

A veszélyes anyagokkal és balesetekkel kapcsolatos nemzetközi egyezmények hazai bevezetése, illetve az egyezményekben meghatározottak végrehajtása ebben az időszakban is komoly feladatot jelentett hazánk számára. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Európai Gazdasági Bizottsága keretében létrejött az **Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól** szóló, Helsinkiben, 1992. március 17-én kelt Egyezmény Magyarországon a 128/2001. (VII. 13.) Kormányrendelettel került kihirdetésre.

Az egyezmény három fő területre terjed ki: a katasztrófavédelem, az ipari biztonság fejlesztése és a környezetvédelem. A részes államok kötelezettséget vállaltak egy a szerződés végrehajtásával foglalkozó hatóság és kapcsolattartó pont létrehozására. Ez a kötelezettség - a szerződés részes fél vonatkozásában - a hatálybalépéstől számított 3 hónapos időpontot határozott meg. A szerződés a kölcsönös tájékoztatásokkal, kutatásokkal, technológiákkal és balesetekkel kapcsolatos azonnali információs kötelezettségeket fogalmazott meg. Az egyezmény meghatározta a veszélyes tevékenységek azonosítására szolgáló veszélyes anyagokat. A veszélyes tevékenységek engedélyezése mellett a részes feleknek a veszélyhelyzetre való felkészülést is végre kellett hajtaniuk. A szerződés 13 mellékletet tartalmaz, mely részletezi a szerződésben megfogalmazott tagállami kötelezettségeket, végrehajtandó feladatokat. Az egyezmény részes felei 2003. május 21 - én Kijevben egy

jegyzőkönyvet írtak alá az ipari balesetek határokon áttérjedő hatásaiból eredően a határvizeken okozott károkért viselt polgári jogi felelősségről és kártérítésről. A jegyzőkönyv aláírásának egyik oka a 2000-ben Romániában bekövetkezett baleset volt, mely következtében a Szamoson és a Tiszán nehézfém és **cianid szennyezés következett be**. A szennyezés a környezetre nézve igen nagy károkat okozott, szinte kipusztult a Tisza teljes élővilága, halállománya, mely során a károkért való felelősség kérdéskörét nem lehetett egyértelműen tisztázni. Szükségessé vált egy új nemzetközi jogi szabályozási keret kialakítása. A kiegészítő jegyzőkönyv 16 részes állami ratifikálása szükséges, mely okiratokat az ENSZ Főtitkáránál kell letétbe helyezni, s csak ezt követően lép hatályba az egyezmény.

2005-ben a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség konferenciát rendezett a **nukleáris anyagok fizikai védelméről** szóló 1979-ben elfogadott *egyezmény* módosításáról. Az egyezmény egyes cikkei több ponton kerültek módosításra, pontosításra. Az egyezmény 1. Cikke kettő új alpontot kapott. A nukleáris létesítmény meghatározása kiterjesztést kapott azáltal, hogy már a kiszolgáló létesítmények körét is, valamint mindazon létesítményeket a fogalom körébe emelte be, amennyiben ezen létesítményekben bekövetkezett károsodás során jelentős mennyiségű sugárzás illetve radioaktív anyag kibocsátása történik. A másik fogalom a szabotázs, mely a nukleáris létesítmények elleni szándékos cselekmény meglévő veszélye kapcsán került be az egyezmény keretei közé. Az Egyezmény megfogalmazta a szándékos cselekmények körét.

A módosítás egyértelműsítette, hogy a nukleáris létesítmény esetében a védelmi rendszer létesítéséért, megvalósításáért és fenntartásáért való felelősség kizárólag az illető államé. A biztonsággal kapcsolatos kérdéskörök esetében az egyezményben foglaltak alkalmazhatók az állam ellen anélkül, hogy az az ország szuverenitását korlátozná. A módosítás megfogalmazta a kialakítandó és elvárt fizikai védelem körét, s meghatározta a nukleáris anyagok fizikai védelmével kapcsolatos kérdéseket. Az egyezmény az alábbi alapelveket fogalmazta meg [47]:

„A” ALAPELV: Az állam felelőssége

Egy államon belül teljes mértékben az illető állam felelős a fizikai védelmi rendszer létesítéséért, megvalósításáért és fenntartásáért.

„B” ALAPELV: Felelősségek nemzetközi szállítás alatt

Az állam felelős a nukleáris anyag megfelelő védelméért annak nemzetközi szállítása során mindaddig, amíg ezt a felelősséget egy másik államra át nem ruházza;

„C” ALAPELV: Törvényi és szabályozási keretek

Az állam felelős a fizikai védelem törvényi és szabályozási kereteinek létrehozásáért és fenntartásáért. Ezeknek a kereteknek kell gondoskodniuk az alkalmazható fizikai védelmi követelmények létrehozásáról, és magukban kell foglalniuk a jogosultság megadását szolgáló kiértékelés és engedélyezés vagy más eljárások rendszerét. Ezeknek a kereteknek magukban kell foglalniuk a nukleáris létesítmények és szállítások ellenőrzésére szolgáló rendszert az engedélyben vagy más felhatalmazási dokumentumban foglalt alkalmazandó követelmények és feltételek teljesítésének igazolására, és létre kell hozniuk az alkalmazandó követelmények és feltételek kikényszerítésének eszközeit, beleértve a hatékony szankciókat.

„D” ALAPELV: Hatáskörrel rendelkező hatóság

Az államnak létre kell hoznia vagy ki kell jelölnie egy illetékes hatóságot, amely felelős a törvényi és szabályozási keretek megvalósításáért, és rendelkezik a megfelelő hatáskörrel, szakértelemmel, továbbá pénzügyi és emberi erőforrásokkal a ráruházott felelőségek betöltéséhez. Az államnak lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy biztosítsa a hatékony függetlenséget egyfelől az állam hatáskörrel rendelkező hatósága, másfelől a nukleáris energia alkalmazásával, vagy hasznosításának előmozdításával megbízott más testületek funkciói között.

„E” ALAPELV: Az engedélyesek felelőssége

Világosan meg kell határozni az államon belül a fizikai védelem különböző elemeinek megvalósításáért való felelőségeket. Az államnak biztosítania kell, hogy a nukleáris anyagok vagy nukleáris létesítmények fizikai védelmének megvalósításáért a fő felelősség a vonatkozó engedélyek vagy más felhatalmazó (pl. üzemeltetési vagy szállítási) dokumentumok birtokosaié legyen.

„F” ALAPELV: Őrzésvédelmi kultúra

A fizikai védelem megvalósításában szerepet játszó minden szervezetnek kellő prioritást kell adnia az őrzésvédelmi kultúrának, az őrzésvédelmi kultúra fejlesztésének és fenntartásának annak érdekében, hogy annak hatékony megvalósítása a teljes szervezeten belül biztosítva legyen.

„G” ALAPELV: Fenyegedtettség

Az állam fizikai védelmének az állam fenyegedtettségének mindenkori kiértékelésén kell alapulnia.

„H” ALAPELV: Fokozatos megközelítés

A fizikai védelem követelményeinek fokozatos megközelítésen kell alapulnia, figyelembe véve a mindenkori fenyegedtettséget, a viszonylagos vonzerőt, az anyag természetét, továbbá az

anyag illetéktelen eltávolításával, valamint a nukleáris anyag vagy a nukleáris létesítmények elleni szabotázzsal összefüggő lehetséges következményeket.

„I” ALAPELV: Mélységi védelem

A fizikai védelem állam által előírt követelményeinek a védelem többszintű és módszerű (épületszerkezeti vagy más műszaki, személyzeti és szervezeti) koncepcióját kell tükröznie, melyeket az ellenségnek céljai eléréséhez le kell küzdenie vagy meg kell kerülnie.

„J” ALAPELV: Minőségbiztosítás

Minőségbiztosítási politikát és minőségbiztosítási programokat kell létrehozni és alkalmazni annak igazolása érdekében, hogy a fizikai védelem szempontjából fontos minden tevékenységre vonatkozóan előírt követelmények teljesülnek.

„K” ALAPELV: Veszélyhelyzetre szóló tervek

Veszélyhelyzetre, szükséghelyzetre szóló terveket kell kidolgozni és megfelelően begyakorolni minden érintett engedélyesnek és hatóságnak annak érdekében, hogy reagálni tudjon nukleáris anyagok illetéktelen eltávolítására, nukleáris létesítmények vagy nukleáris anyag elleni szabotázsra, illetve ennek kísérletére.

„L” ALAPELV: Titokvédelem

Az államnak meg kell határoznia azon titkos információk védelmének követelményeit, amelyek illetéktelen nyilvánosságra hozatala károsítaná a nukleáris anyagok és nukleáris létesítmények fizikai védelmét.

Az egyezmény módosítása a 2008. évi LXII. törvény kihirdetésével lépett hatályba 2008. október 30-án. Megállapítást nyert, hogy a hazai nukleáris baleset elhárítási rendszer jól bejáratott, az üzem és a „kerítésen kívüli” feladatok köre jól lehatárolt volt a nukleáris baleset elhárítása érdekében. A magyar katasztrófavédelem a veszélyhelyzetre szóló tervvel az Országos Nukleárisbaleset-Elhárítási Intézkedési Tervvel (OBEIT) rendelkezik, melynek elkészítéséért, naprakészen tartásáért az OAH és a BM OKF voltak a felelősek.

II.1.3. Kétoldalú megállapodások

A katasztrófavédelem körébe tartozó nemzetközi megállapodások megkötésére a kormány nyert felhatalmazást a Kat.tv. 5. § c) bekezdésében. A nemzetközi megállapodások megkötésének előkészítésében a belügyminiszter és a BM OKF vett részt. Természetesen a BM OKF részt vett a katasztrófák megelőzésére és felszámolására irányuló nemzetközi együttműködésben, a nemzetközi segítségnyújtásban résztvevő, illetve kijelölt szervezetek külföldi állam katasztrófa sújtotta területeire való kijutásban, valamint együttműködött a hazai

és a nemzetközi katasztrófavédelmi szervezetekkel a katasztrófák elhárításában. Magyarország a határos államokkal katasztrófák elhárítása tárgyában megkötött bilaterális szerződések fontos szerepet töltenek be hazánk biztonságában. Jugoszlávia felbomlását követően megnövekedett azon országok száma, melyekkel bilaterális szerződések segítségével igyekeztünk hazánk ilyen irányú biztonságához hozzájárulni. Közel 20 évig tartott, amíg minden országgal sikerült megkötni a szerződéseket. Az 1990-es évek második felében megkötött szerződések már az Európai Unióhoz való csatlakozásunk jegyében születtek meg, akkor azonban még nem lehetett a „határok nélküli Európára” vonatkozó előírásokat alkalmazni. A kétoldalú egyezmények megalapozták az országok közötti szorosabb együttműködést és főként a határ menti területek váltak biztonságosabbá. A katasztrófák megelőzésében, a bekövetkezett káresemények elhárításában és nem utolsósorban a közös képzésekben, felkészítésekben jelentek meg a bilaterális kapcsolatok. Az együttműködés kiterjedt a határmenti katasztrófavédelmi és tűzoltó szervekre. A kétoldalú szerződésekben a BM OKF (illetve jogelődje) került kapcsolattartó szervként megjelölve. A bilaterális szerződésekben meghatározásra kerültek a kölcsönös segítségkérés - és nyújtás feltételei, a résztvevők köre és nem utolsósorban az elszámolás kérdése.

Magyarország a kétoldalú szerződéseket a mindenkor hatályos belső jogrendre előírtak alapján iktatta be a hazai jogszabályok közé. Ez megjelenik a hazai jogrendszerbe beépítő jogszabály elnevezésben. A következő táblázatban időrendben foglaltam össze a Magyarország által a határos országokkal megkötött kétoldalú egyezményeket és a jogrendünkbe való beillesztésüket.

Hazai jogrendbe ültető jogszabály	Egyezmény alanyai
150/1995. (XII. 12.) Korm. rendelet	a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem terén létrehozott Egyezmény
212/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet	a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény
114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet	a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény

117/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet	a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között Budapesten, 1997. november 11-én aláírt, a határvizekkel kapcsolatos vízgazdálkodási kérdésekről szóló Egyezmény
1999. évi CXII. törvény	a Magyar Köztársaság és az Osztrák Köztársaság között a katasztrófák vagy súlyos szerencsétlenségek esetén történő kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény
2004. évi LXXXI. törvény	a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló, Budapesten, 2003. április 9. napján aláírt Egyezmény
2013. évi CXCVII. törvény	a Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről

4. táblázat: Magyarország és határos államok által megkötött katasztrófavédelmi egyezmények időpontjai
(Forrás: készítette a szerző)

A katasztrófák elleni védekezéshez kapcsolódnak azok a kétoldalú szerződések is, melyek hazai címzettjei nem a belügyminiszter, illetve a katasztrófavédelmi szervek. Ezen szerződések többek között a nukleáris energiával, illetve folyók szennyezésével kapcsolatban születtek. Románia viszonylatában mindkét témában kötött szerződés megtalálható.

II.2. Európai Unióhoz és egyéb egyezményekhez történő csatlakozás hatása és a jogharmonizáció

Az Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozásig hazánkban jogharmonizációs folyamaton keresztül kellett biztosítani a közösségi joghoz való közelítést, jogszabályi rendelkezések hazai átültetését. Az ország felkészültségét és az egyes fejezetek lezárását rendszeresen értékelte az Európai Unió. A csatlakozási tárgyalások végleges zárásáról az 1992. decemberi Koppenhágai Csúcs döntött.

II.2.1. SEVESO irányelv átültetése, mint az iparbiztonsági szakterület megalapozása

A katasztrófavédelemben első helyen a SEVESO irányelvek átültetése és a hazai hatósági, ellenőrzési rendszerének átalakítása, illetve kialakítása állt. E folyamattal párhuzamosan folyt a NATO-hoz való csatlakozás is. A SEVESO II. irányelv hazai adaptálása több minisztérium feladatrendszerét érintette. Összhangban a közösségi joganyag átvételéről szóló nemzeti programmal – 2001. év elején a BM OKF és az Műszaki Biztonsági Felügyelet részére tíz felügyelői státuszt biztosítottak. A felügyelőket és a katasztrófavédelem szakértőit két PHARE Twinning Project keretében dán, francia, holland, német és osztrák szakértők segítségével továbbképzéseken, esettanulmányok és tanulmányutak segítségével készítették fel. A 2001. és 2002. évben végrehajtott Twinning „A” és „B” project a hivatásos katasztrófavédelmi szervek érintett munkatársait, a szakhatóság, a minisztériumok és az ipar szakembereit, mintegy 150 főt készített fel a kapcsolódó feladataik ellátására. A projectek keretében az érintettek megismerkedtek az Irányelv végrehajtásának németországi, ausztriai és dániai gyakorlatával.

A Twinning „B” tanfolyamokon a hazai katasztrófavédelmi jogszabályokban rögzített engedélyezési-felügyeleti és katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásának gyakorlati elemei kerültek feldolgozásra. Így a tanfolyamok érintették a biztonsági dokumentációk (biztonsági jelentés és a belső védelmi terv) elemzésének, az engedélyezési eljárás lefolytatásának, a külső védelmi terv készítésének és a veszélyhelyzetek kezelésének folyamatát.

A project-elem részeként négy reprezentatív iparág (vegyipar, olajipar, gázipar és gyógyszeripar) egy-egy telephelyén az üzemeltető által meghatározott létesítményre egy teljes, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezést bevezetendő szabályozás minden elemére kiterjedő minta esettanulmányt végeztek el, melynek során egy minta-engedélyezési eljárást bonyolítottak le az érintett üzemi, hatósági és EU szakértők közreműködésével. Az esettanulmányban a Chinoin Rt., a MOL Rt. a Prímagáz Rt. és a TVK Rt. vettek részt. A twinning célja az volt, hogy meghatározza a biztonsági dokumentáció elkészítésének rendjét, annak ellenőrzését és az engedélyezési eljárás során feltárja az esetlegesen előadódó összes problémát és azok megoldási lehetőségeit.

Az egyes elemek zárásaként az eredményeket két napos összevont munkaműhelyeken dolgozták fel. A munkaműhelyeket megelőzően szintén két, három napos auditot végeztek az EU szakértők az adott üzemben, megvitatta a munka során adódott problémákat.

A projekt végén, 2003. márciusban készült el a „Kézikönyv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés hatósági, felügyeleti feladatainak ellátásához című szakanyag.

2002-ben beszerzésre került a hatósági ellenőrző-értékelő szoftver (DNV SAFETI Professional). A forgalmazó cég külföldi és hazai szakembereinek bevonásával megtörtént a BM OKF érintett felügyelői állományának felkészítése a szoftver használatára.

Kidolgozásra került a Súlyos Baleseti Információs Rendszer, egy korszerű, integrált térinformatikai Seveso adatbázis, amely kapcsolódik az EU-ban működtetett ún. Seveso Üzemek Információlekérdező Rendszeréhez (Seveso Plants Information Retrieval System-SPIRS). és az EU Súlyos Baleseti Jelentési Rendszerhez (Major Accident Information System-MARS) is.

A Kat.tv. és a végrehajtására kiadott a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 2/2001. (I. 17.) kormányrendelet (a továbbiakban: 2/2001-es. rendelet) figyelemmel a csatlakozási szerződésre, meghatározta az irányelv bevezetésével kapcsolatos főbb feladatokat.

A SEVESO II. irányelv nemcsak az üzemeltetőkre vonatkozó kötelezettségeket írta elő, hanem meghatározta azt is, hogy a tagállamoknak ki kell jelölniük azt a hatóságot, amely felelős az irányelvben meghatározottak végrehajtásáért, valamint az a szervezetet/szervezeteket, amelyek műszaki kérdésekben segítik a hatóságokat. Ez a segítő szervezet a hazai jogrendszerben a szakhatóságot jelentette. **Hatóságként a BM OKF**, míg **szakhatóságként a Magyar Műszaki Biztonsági Hivatal** került kijelölésre. A 2/2001-es rendelet az irányelv előírásai alapján meghatározta az engedélyezési és felügyeleti tevékenységbe tartozó feladatokat, melyek a következők voltak:

1. a veszélyes tevékenység azonosítása;
2. a súlyos balesetek veszélyének azonosítása és kockázatuk elemzése;
3. a biztonsági irányítási rendszer;
4. a súlyos balesetek káros hatásainak értékelése, a lehetséges dominóhatás;
5. a belső, illetve a külső védelmi terv és ezek végrehajtási feltételeinek megléte;
6. a településrendezési tervezés;
7. a lakossági tájékoztatás és a nyilvánosság biztosítása.

Az Irányelv előírásai szerint a Tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az illetékes hatóságok folyamatos felügyeleti rendszert vagy egyéb hatósági ellenőrzési formát alakítsanak ki annak vizsgálatára, hogy az üzemeltető teljesíti-e az Irányelvben előírt

kötelezettségeit. A felügyeleti rendszerrel kapcsolatban az Irányelv több követelményt állít, melyek a következők:

- minden üzemre álljon rendelkezésre **ellenőrzési program**,
- minden hatósági ellenőrzés után az illetékes hatóság készítsen **jelentést**,
- indokolt esetben a hatósági ellenőrzést követően az üzem vezetésének ésszerű időn belül **vizsgálatot** kell lefolytatnia.[48]

Mindezek alapján a hazai hatóságnak is ki kellett alakítania a felügyeleti rendszerrel kapcsolatban nyilvántartásokat (adatbázisok), el kellett készítenie az ellenőrzési programokat, melyek a műszaki, szervezeti és irányítási elemek tervszerű és módszeres vizsgálatát tették lehetővé. A Tagállamoknak meg kell tiltaniuk minden olyan üzem, létesítmény vagy tárolóeszköz, illetve ezek bármely részének használatát vagy használatba vételét, ahol a súlyos balesetek megelőzésére és a következmények csökkentésére az üzemeltető által megtett intézkedések súlyos hiányosságokat mutatnak, illetve az irányelvben megkövetelt tájékoztatás, jelentés, vagy más információ elkészítése és a meghatározott szerveknek történő átadása nem történik meg. Hazánkban mindezek alapján az akkor hatályos, az államigazgatási eljárás általános szabályairól szó 1957. évi IV. törvény 63. § adta meg a keretet a hatósági eljárások lefolytatásához. Ez a jogszabályhely megfogalmazta azt, hogy a határozat tekintet nélkül a fellebbezésre azonnal végrehajtható. A veszélyes üzemekben bekövetkező baleset nagymértékű károsodást okoz, ezért feltétlenül szükséges volt az ilyen szigor alkalmazása.

A rendelet hatálya alá 106 üzem tartozott (60 alsó küszöb értékű és 46 felsőküszöb értékű), melyek esetében végre kellett hajtani a szükséges feladatokat. Az irányelv bevezetésére a BM OKF egy több éven át tartó folyamatot tervezett, s hajtott végre a feladatok pontos végrehajtása érdekében. A SEVESO II hazai jogszabályokba való beépülést és a rendszer kialakításának egyes lépéseit a következő táblázatba foglaltam össze.

	Kat. törvény szerinti főbb végrehajtási intézkedések	A tevékenység kezdete, határideje
1.	Új veszélyes üzemekre vonatkozó hatósági engedélyezési tevékenység megkezdése	2002. január 01-től
2.	Már működő veszélyes üzemek tevékenységének bejelentése.	2002. június 01-ig.
3.	A törvény hatálybalépésekor már üzemelő veszélyes üzemek biztonsági jelentéseinek és biztonsági elemzéseinek benyújtása.	2002. szeptember 30-ig 2003. április 01 - ig
4.	A biztonsági jelentések alapján a külső védelmi tervek elkészítése.	2003. december 31-ig
5.	Biztonsági jelentések és elemzések vizsgálata és határozatok kiadása.	2004. április 30-ig
6.	Felügyeleti ellenőrzési tevékenység megkezdése a hatósági határozatok kiadásának függvényében.	2004. november 01-től

5.táblázat a SEVESO II. irányelv bevezetésével kapcsolatos főbb határidők (Forrás: készítette a szerző a BM OKF terve alapján)

A SEVESO II irányelv hazai alkalmazása megkönnyítésére 2005-ben a BM OKF megbízása alapján kidolgozásra került egy módszertani segédlet. Ez a segédlet a „a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari balesetek elleni védekezés területi és helyi feladatainak ellátásához” címen került kiadásra. A Kiadvány a központi, területi és helyi államigazgatási és önkormányzati szervezetek részére készült. A kiadvány a veszélyes üzemek üzemeltetői számára is jelentős segítséget adott a tevékenységük pontos végrehajtásához.

A SEVESO II irányelv átültetésével egy időben folyt az Egyesült Nemzetek Szervezetének Európai Gazdasági Bizottsága keretében létrejött, az Ipari Balesetek Országhatáron Túli Hatásairól szóló, Helsinkiben, 1992. március 17-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) hazai alkalmazása feltételeinek megteremtése. Ezért a feladatok végrehajtási határidejében átfedések voltak tapasztalhatók. Egyes fogalmakat és meghatározásokat mind a SEVESO II, mind az Egyezmény alkalmazott, ezért azok pontosításra kerültek. Jelen dolgozat témája nem a csatlakozások részletes elemzése, értékelése, ezért csak a főbb elemek kerülnek megtárgyalásra.

Az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló Egyezmény

2000. április 19-én hatályba lépett az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának munkája keretében létrejött az **egyezmény az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól**, amelynek rendelkezései olyan esetekre terjednek ki, mint például a megelőzés, a veszélyhelyzetre szóló felkészülés, a közvélemény tájékoztatása és a lakosság részvétele, az ipari balesetek tájékoztatási rendszerei, az intézkedések és a kölcsönös segítségnyújtás. Az Európai Közösség az egyezményt a 98/685/EK tanácsi határozattal hagyta jóvá.

Az ipari balesetek országhatáron túli hatásairól szóló Egyezményt a hazai jogrendbe beültető 128/20001. (VII. 13.) kormányrendelet alapján a feladat végrehajtására kijelölt hatóság a BM OKF, míg kapcsolattartó pontként a BM OKF diszpécser központ lett kijelölve. Az Egyezmény előírásainak végrehajtására, a feladatok meghatározására az alábbi főbb nemzetközi események szolgáltak:

- Részes Felek 1. Konferenciája 2000. november 22-24. Brüsszel.
- Országjelentés megküldése az ENSZ EGB Titkárságának 2002. március.
- A 2. Konferencia 2002. november 06-08. Kisinyov.
- A 3. Konferencia 2004. október 27 – 30. Magyarország.

A SEVESO irányelv mellett fontos terület a **veszélyes anyagok nyilvántartása** is. Az Európai Unióban Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK Rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szabályozza ezt a területet. A REACH rendelet létrehozta a vegyi anyag ügynökséget, mely az Európai Unióban kvázi engedélyező hatóság. Természetesen a rendelet alkalmazása és átvétele kötelező.

Az **Európai Unióhoz** való csatlakozás a **tűzvédelem** kapcsán is feladatokat jelölt ki a katasztrófavédelem számára. Az Európai Unióban nincs önálló tűzvédelmi terület, ezt a kérdéskört többek között a munkahelyek biztonságával, az építési termékek megfelelőségével a nyomástartó edényekre vonatkozó követelmények szabályozzák.

A **piacfelügyeleti** tevékenységet alapvetően az alábbi két jogszabály szabályozza:

- a termékek forgalmazása tekintetében az akkreditálás és piacfelügyelet előírásainak megállapításáról és a 339/93/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. július 9-i 765/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet,

- a termékek forgalomba hozatalának közös keretrendszeréről, valamint a 93/465/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2008. július 9-i 768/2008/EK európai parlamenti és tanácsi határozat.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán további jogharmonizációs feladatok jelentkeztek a tűzvédelem területein. A tűzvédelemben igen fontos szerepet tölt be az építési tevékenységhez kapcsolódóan az **építési termékek tűzvédelmi szempontú biztonságának szavatolása**. Ez a terület magába foglalja a különböző építési termékek tűzvédelmi szempontú minősítésének szabályait, s meghatározza a tűzveszélyességi osztályokkal kapcsolatos követelményeit. Ez a terület foglalkozik a műszaki irányelvekhez kapcsolódó eljárási szabályokkal is. Az Európai Unióban a biztonságos és közösségi minimális követelményeknek megfelelő termékek kaphatják meg a CE jelet, melyet minden tagállam köteles elfogadni. Ennek a rendszernek az átvétele is megtörtént a csatlakozás kapcsán.

A tűzvédelem további területe többek között az **beépített oltóberendezésekkel, az erdők tűzvédelmével** és a **hotelekkel** kapcsolatos szabályozás, melyek EU-s dokumentumai a következők:

- A BIZOTTSÁG 1999. július 28-i 1727/1999/EK rendelete a Közösség erdőinek tűz elleni védelméről szóló 2158/92/EGK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó egyes részletes szabályok megállapításáról.
- A Bizottság határozata (1996. június 24.) az építési termékek megfelelőségének a 89/106/EGK tanácsi irányelv 20. cikke (2) bekezdése szerinti, a rögzített tűzoltó rendszerekre vonatkozó igazolási eljárásáról.
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2007. május 23-i 2007/23/EK irányelve a pirotechnikai termékek forgalomba hozataláról.

A csatlakozási folyamatban a környezetvédelem területéhez tartozó **ózon réteget lebontó** anyagokkal kapcsolatos Uniós megszorítások fokozatos bevezetése vált szükségessé. Ilyen anyagnak minősültek és minősülnek mind a mai napig a halonok, melyek nagyon kiváló, ha nem a legjobb tűzoltási tulajdonságokkal bírnak zárt terek tüzeinek oltása tekintetében. A halon általános körű tűzoltási felhasználását – kézi tűzoltó készülékek, beépített oltóberendezések, stb. – mérsékelni kellett, majd csak meghatározott esetekben, egyedi engedélyek alapján volt lehetőség alkalmazásukra. A honvédelem területén a Honvédelmi Miniszter által kijelölt szerv, míg tűzvédelem egyéb területén történő kritikus felhasználás engedélyezést a BM OKF engedélyezte az ózonréteget károsító anyagokról szóló 94/2003. (VII. 2.) Kormányrendelet előírásai alapján.[49] A Honvédelmi Miniszter által kijelölt szerv és a BM OKF évente felülvizsgálta a kritikus felhasználás további

engedélyezését. Ez a nyilvántartási és ellenőrzési rendszer egészen 2008. december 27-ig tartott, amikor is az ózonréteget lebontó anyagokkal és egyes fluortartalmú üvegházhatású gázokkal kapcsolatos tevékenységekről szóló 310/2008. (XII. 20.) Kormányrendelet megváltoztatta a kritikus alkalmazási területeken történő felhasználás adatszolgáltatási határidejét. Ez minden év március 31-re változott. A BM OKF mint kiadó hatóság jogosult a kiadott engedélyek visszavonására.

II.2.2. Polgári védelmi mechanizmus és az árvizek elleni védekezés

Az 1998-as cselekvési program mentén kidolgozták és 2000. január 01-el hatályba léptették az Európai Unió 4 évre szóló polgári védelmi cselekvési programját „**A Tanács határozata (1999. december 9.) a polgári védelem területén közösségi cselekvési program létrehozásáról (1999/847/EK)**”.

A cselekvési program az alábbi egyedi intézkedésekre épült, melyhez három éves elosztásban az EU 7,5 millió Euro támogatást biztosított:

- hozzájárulás a természeti és technológiai katasztrófák esetén felmerülő, a személyeket és a javakat, és így a környezetet érő veszélyek és károk megelőzéséhez,
- hozzájárulás a tagállamokban a polgári védelemben érintett szervek felkészültségi fokának növeléséhez, a vészhelyzetre való reagálási képességük növelése érdekében,
- hozzájárulás a katasztrófák okainak észleléséhez és tanulmányozásához,
- hozzájárulás az előrejelzés, a vészhelyzetekre adott válasz és a vészhelyzeteket követő azonnali segítségnyújtás technikáinak és módszereinek fejlesztéséhez,
- hozzájárulás a nyilvánosság tájékoztatásához, képzéséhez és a tudatosság növeléséhez, így segítve az állampolgárokat, hogy hatékonyabban meg tudják védeni magukat.

A polgári védelmi cselekvési program igen nagy hangsúlyt fektetett a képzés, a tájékoztatás és a tagállamok közötti közös projektekre úgy, hogy nem sértette a részes államok szuverenitását.

A tagállamok együttműködésének fejlesztésére, elősegítésére kiadásra került „**A Tanács határozata (2001. október 23.) polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását** segítő közösségi eljárás kialakításáról (2001/792/EK, Euratom)” határozata 2002. január 01-i hatállyal. Ez a jogszabály a

szubszidiaritás elvét figyelembe véve alakította ki azokat az eljárásokat, melyek elősegítették egy későbbi fokozottabb együttműködés kialakítását, s megteremtette az alapokat a közösséghez csatlakozó országok számára a polgári védelmi együttműködéshez való csatlakozáshoz.

Újabb nagy előrelépést jelentett a 2007-es év. Ekkor került kiadásra „A Tanács határozata (2007. november 8.) a **közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról** (átdolgozás) (EGT-vonatkozású szöveg) (2007/779/EK, Euratom)”. Ez a határozat már kiépítette az együttműködés szervezeti kereteit, s két lépcsős segítségnyújtási rendszert alakított ki. A határozat továbbra is nagy hangsúlyt fordított a képzésre, a tájékoztatásra, s ez már nem csak a lakossághoz szólt, hanem a kialakított segítségnyújtási rendszerben résztvevő személyekre, szervezetekre is vonatkozott. Egységes fogalomrendszert alkalmazott, meghatározta a felkészülésre, a beavatkozásra vonatkozó általános követelményeket, s létrehozta az Európai Bizottság irányítása alatt álló Monitoring and Information Centre (MIC) a **Megfigyelési és Tájékoztatási Központot**. A megfigyelési és tájékoztatási központ a polgári védelmi mechanizmus működésének legfontosabb eleme volt. A Központ az alábbi három kulcsfontosságú szerepet töltötte be:

1. Nyomon követés (a küszöbön álló katasztrófákra vonatkozó figyelmeztetések és korai előrejelzési információk cseréje, amit a korai előrejelző rendszerek segítettek elő).
2. Tájékoztatásnyújtás a közvélemény és a részt vevő államok számára a veszélyhelyzet kezelésére szolgáló közös kommunikációs és tájékoztatási rendszer révén.
3. A polgári védelmi mechanizmus révén biztosított segítségnyújtás összehangolása, tájékoztatásnyújtás a közvélemény és a részt vevő államok számára a veszélyhelyzet kezelésére szolgáló közös kommunikációs és tájékoztatási rendszer révén.

Az irányelv a Bizottság számára 11 pontban összefoglalt feladatot határozott meg, melyben jelentős szerepet kapott a tagállamok között koordináció kérdése. A polgári védelmi mechanizmus közösségi szintű kialakítása a lakosság fokozott védelméhez járult hozzá és megteremtette az alapját a lakosság későbbi nagyobb mértékű önkéntes tevékenységbe való bevonására.

A Polgári Védelmi Mechanizmuson belül az árvizek elleni védekezésre az **árvízcockázati kezelési program** kidolgozása vált szükségessé. Azonban az árvizek elleni hatékony védekezés több program együttes kidolgozásával érhető el.

Fontosabb fogalmak az Európai Unió program alapján [50]:

Megelőzés: az árvizek által okozott károk megelőzése a jelenlegi és jövőbeli árvízveszélyes területeken házak és gazdasági létesítmények építésének az elkerülésével, jövőbeli

fejlesztéseknek az árvíz kockázathoz igazításával; megfelelő földhasználat, valamint helyes agrártermelési és erdészeti eljárások alkalmazásának a szorgalmazásával.

Védekezés: strukturális és nem strukturális intézkedések megtétele a kérdéses területen az árvízveszély valószínűsíthető kockázatának és/vagy az árvizek hatásának a csökkentése céljából.

Felkészültség: a lakosság tájékoztatása az árvíz kockázatokról és árvizek idején végrehajtandó teendőikről.

Vészhelyzeti beavatkozás: árvizek eseteire vészhelyzeti beavatkozási tervek kidolgozása.

Helyreállítás és a tanulságok levonása: a normál állapotok lehető legrövidebb időn belüli helyreállítása és a lakosságot érintő szociális és gazdasági hatások enyhítése.

Az árvizek elleni védekezés az Egyesült Nemzeteknek a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezménye, az Európai Unióban folyó előkészítő értekezletek, tárgyalások, konferenciák talaján fejlődött, s így 2007 októberében kiadásra került az **árvizek elleni védekezéssel kapcsolatos irányelv** [51]. Az irányelv a tagállamok együttműködését helyezte előtérbe, s egy megelőző rendszer bevezetését hozta magával, melynek fontos elemét képezte az értékelés, az árvíz kockázatkezelési tervezés, a tájékoztatás. A meghatározott feladatok végrehajtására határidő is meghatározásra került. Az irányelv figyelembe veszi a polgári védelmi mechanizmus feladatrendszerét is, melyet a lakosság védelme érdekében fejt ki.

II.2.3. Kritikus infrastruktúra védelmének kialakulása az Európai Unióban

A terrorizmus és a katasztrófák elleni küzdelem egyik összekapcsolási eleme volt „A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB)”. A kerethatározat terrorista bűncselekmények között határozta meg többek között az infrastrukturális létesítmény, a közlekedési rendszerek elleni támadást.[52] A 2001-es Terrortámadás felébresztette az Európai közösség védekező rendszerét. Az új típusú fenyegetettség és a megvalósított terrortámadások, a közösség nagyarányú bővítése, s nem utolsósorban a kialakult Euró zóna védelme szükségessé tette a védelem közösségi szintű átgondolását.

Az infrastruktúra hálózat egyes elemeinek, terrorista támadás következtében történő kiesése minimálisan megzavarja nemcsak a konkrétan támadott elemet, hanem – a tagállamok elemeinek összeköttetése következtében – más tagállam, vagy tagállam normális működési

menetét is. Például az egységes elektromos távvezetékek elleni támadás, nemzetközi távbeszélő központot is tartalmazó távközlési létesítmény megrongálása, vegyi üzem elleni támadás, stb.

Főbb dokumentumok időrendben:

1. A 2004 júniusában ülésező Európai Tanács átfogó stratégia kidolgozását kérte a létfontosságú infrastruktúrák védelmére. A **Bizottság 2004. október 20-án közleményt** fogadott el „**A létfontosságú infrastruktúrák védelme a terrorizmus elleni küzdelemben**” címmel, amelyben javaslatokat tett arra vonatkozóan, hogyan lehetne az európai megelőzést, felkészültséget és válaszadást javítani a létfontosságú infrastruktúrákat érintő terrortámadások tekintetében. Veszélyként határozta meg a Létfontosságú infrastruktúrák elleni terrorista támadás egyre növekvő lehetőségét, azt, hogy a kibertámadás kevés sérüléssel jár, de a megtámadott szolgáltatás nagy veszteséget szenved. Pl. távbeszélő hálózat esetében, illetve egy infrastruktúra meghibásodása más infrastruktúra meghibásodásához vezethet, ami dominóhatást vált ki. Az egymást követő események láncolata a közüzemek általános leállást eredményezheti. Pl. Észak Amerikai áramszolgáltatás leállása.

A létfontosságú infrastruktúra körét a közlemény az alábbiakban határozta meg annak figyelembe vételével, hogy egyes infrastrukturális elemek közvetlenül nem minősülnek ennek:

a létfontosságú infrastruktúrákhoz azok a fizikai és információs technológiai berendezések és hálózatok, szolgáltatások és eszközök tartoznak, amelyek összeomlása vagy megsemmisítése súlyos következményekkel járhat a polgárok egészsége, védelme, biztonsága és gazdasági jóléte, illetve a tagállamok kormányainak hatékony működése szempontjából. A létfontosságú infrastruktúrák több gazdasági ágazatra kiterjednek, többek között a bankügyletekre és pénzügyekre, a szállításra és forgalmazásra, az energiaiparra, a közművekre, az egészségügyre, az élelmiszerellátásra és tájékoztatásra, valamint a kulcsfontosságú állami szolgáltatásokra.

A közösség és a tagállam feladata a létfontosságú infrastruktúrák meghatározása és jegyzék összeállítása.

A létfontosságú infrastruktúra meghatározásához az alábbi szempontok kerültek kijelölésre:

Hatókör – a létfontosságú infrastruktúra valamely elemével kapcsolatos veszteséget azon földrajzi terület nagysága alapján számítják ki, amelyet a veszteség vagy az adott szolgáltatás megszűnése érinthet - nemzetközi, nemzeti, tartományi/területi vagy helyi.

Nagyságrend – a hatás mértékét a következőképpen lehet értékelni: nincs hatás, minimális, mérsékelt vagy jelentős.

A nagyságrend megállapításához a következő szempontok alkalmazhatók:

- a lakossággal kapcsolatos hatás (az érintett lakosság száma, áldozatok, betegségek, komoly sérülés, evakuálás),
- gazdasági (GDP-hatás, a gazdasági veszteség jelentősége és/vagy a termékek vagy szolgáltatások színvonalának fokozatos romlása),
- környezetvédelmi (a lakosságra és a környezetre gyakorolt hatás), és
- interdependencia (a létfontosságú infrastruktúrák egyéb elemei között),
- politikai (az állam iránti bizalom),
- időbeli hatás – e szempont annak megállapítására szolgál, hogy egy adott infrastrukturális elemmel kapcsolatos veszteség mennyi idő elteltével fejthet ki komoly hatást (pl. azonnali, 24–48 óra, egy hét, egyéb).

A létfontosságú infrastruktúra védelmében a tagállamok hatóságai, a tulajdonosok és az üzemeltetők következetes együttműködése szükséges.

A Bizottság az eredményekről évente beszámolási kötelezettséggel tartozik.

2. A Tanács által 2004. decemberében elfogadott, „**A terrortámadások megelőzése, felkészültség és válaszadás**” című **következtetések**, valamint „**a terrorfenyegetések és támadások következményeivel kapcsolatos EU szolidaritási program**” támogatta a Bizottság szándékát, hogy javaslatot tegyen a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programra (European Programme for Critical Infrastructure Protection EPCIP), és jóváhagyta a létfontosságú infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózatának (Critical Infrastructure Warning Information Network) (CIWIN) Bizottság általi felállítását.

3.) **2005. novemberében** a Bizottság **zöld könyvet** fogadott el a **létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programról** (EPCIP), amely választási lehetőségeket fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy a Bizottság hogyan állíthatná fel az EPCIP-et és a CIWIN-t. A létfontosságú infrastruktúrákkal kapcsolatos figyelmeztető információs hálózat (CIWIN) létrehozását 2005. évre javasolták. A hálózat az információ cseréjével segíti a közös veszélyekkel, valamint a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kockázatok csökkentésére irányuló tagállami és közösségi stratégiákhoz nyújt segítséget. A hálózat segítséget nyújt a tagállami hatóságok, valamint a tulajdonosok és üzemeltetők tájékoztatásához is.

A zöld könyv célja, hogy nagyszámú résztvevő bevonásával visszajelzéseket kapjon az EPCIP lehetséges megközelítési irányairól.

A zöldkönyv foglalkozik EPCIP céljával, valamint a védelem kérdéseit taglalja. A szándékos támadásokból és természeti katasztrófákból kiindulva a védelemre három eshetőséget taglal:

- a) mindenfajta veszéllyel szembeni védelem átfogó megközelítés,
- b) mindenfajta veszéllyel szembeni védelem, különös tekintettel a terrorizmusra –figyelembe vesz másfajta veszélyeket, azonban középpontjában a terrorizmus áll,
- c) a terrorveszélyekkel szembeni védelem a terrorizmusra összpontosít.

A zöldkönyv az alábbi alapelveket fogalmazza meg:

Szubszidiaritás – az Európai Unió egyik alapelveként a létfontosságú infrastruktúrák védelméért elsődleges felelősség a tagállamot, tulajdonost, üzemeltető terheli, míg a határokon átnyúló védelemre elsődlegesen a Bizottság koncentrálna.

Kiegészítő jelleg – a már fennálló és meglévő közösségi és tagállami intézkedések kiegészítése.

Titkosság – a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó információk mind Uniós, mind tagállami szinten titkosak.

Szereplők közötti együttműködés – valamennyi szereplő között megvalósuló kölcsönös, folyamatos, aktív együttműködés, közös szabványok elfogadása.

Arányosság – a védekezési stratégiák és intézkedések arányosak lennének a mindenkori veszéllyel.

A zöld könyv egy **fogalom megközelítést** alkalmaz, melyre a tagállamok a saját helyzetük, a határon átnyúló veszélyeztetés figyelembe vételével tesznek javaslatot. *A létfontosságú infrastruktúrák (ECI-k) magukban foglalhatnák azon fizikai forrásokat, szolgáltatásokat, információtechnológiai berendezéseket, hálózatokat és infrastrukturális eszközöket, melyek működésének megzavarása vagy megsemmisítése súlyos hatással járna a lakosság egészségére, biztonságára, illetve gazdasági vagy szociális jólétére.*[53]

A **megközelítés** az alábbi elemeket foglalja magába:

- határon átnyúló hatás;
- fizikai források, szolgáltatások, információtechnológiai berendezések, hálózatok és infrastrukturális eszközök, melyek működésének megzavarása vagy megsemmisítése súlyos hatással járna az egészségére, biztonságára, illetve gazdasági vagy szociális jólétére.

Az **interdependenciák** figyelembe vétele nagyon fontos kérdés. Ezek vizsgálatára tanulmányokat készítenek. A tanulmányok, vizsgálatok különös figyelmet kell fordítsanak az információs és kommunikációs technológiákon alapuló államok, gazdasági ágazatok, vállaltok közötti azokon belüli területi illetékességekre.

A zöld könyv hét lépés javasol a létfontosságú kritikus infrastruktúrával kapcsolatban:

- a Bizottság a tagállamokkal együtt meghatározza azokat a különleges kritériumokat, melyek az ECI-k ágazatonkénti azonosítására szolgálnak,
- a tagállamok és a Bizottság ágazatonként fokozatosan azonosítják és ellenőrzik az ECI-ket. Valamely létfontosságú infrastruktúra ECI-nek való nyilvánítására vonatkozó döntést európai szinten hozzák meg az érintett infrastruktúra határokon átnyúló jellege miatt,
- a tagállamok és a Bizottság ágazatonként megvizsgálják az ECI-k biztonsági hiányosságait,
- a tagállamok és a Bizottság megállapodnak a fellépés során prioritást élvező ágazatokról/infrastruktúrákról, figyelembe véve az interdependenciákat is,
- adott esetben a Bizottság és a tagállamok kulcsszereplői ágazatonként megállapodnak a minimális védekezési intézkedésekre – ideértve a szabványokat is – irányuló javaslatokban,
- a javaslatok Tanács általi elfogadását követően ezen intézkedéseket végrehajtják,
- a tagállamok és a Bizottság biztosítja a rendszeres ellenőrzést. Szükség esetén felülvizsgálják az intézkedéseket és a létfontosságú infrastruktúrák azonosításának kritériumait.

A tagállamokra határon átnyúló tevékenységeik révén más és más kötelezettségek vonatkoznak. A tagállamok szabályozásai eltérőek lehetnek, de az Európai Unió szabályozásánál szigorúbb szabályozást alkalmazhatnak.

4.) A Bel- és Igazságügyi (IB) Tanács a 2005. decemberben elfogadott, **a létfontosságú infrastruktúrák védelméről szóló következtetéseiben** felkérte a Bizottságot, hogy terjesszen elő javaslatot a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programra.

5.) 2006. decemberben a Bizottság közleményt adott ki „**a létfontosságú infrastruktúrák védelmére**” vonatkozó európai **programról**.

6.) A Tanács **2008/114/EK irányelve** (2008. december 8.) az **európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről**.

Az irányelv 14 cikkből áll. Az irányelv meghatározza a kritikus infrastruktúrákhoz kapcsolódó legfontosabb fogalmakat. Felsorolásra kerülnek az ágazatok kritikus infrastruktúrái. A tagállamok számára feladatként került meghatározásra a saját kritikus infrastruktúrájuk egységes elvek alapján történő beazonosítása. A szempontokat az irányelv III. számú melléklete tartalmazza. A beazonosítás nem egyszeri alkalom, hanem folyamatos feladatot

jelent mind az Európai Unió, mind a tagállamok számára. 2011. január 12 került meghatározásra a feladat végrehajtására, majd ezt követően rendszeres feladatként jelentkezik a felülvizsgálat. A tagállamok kötelezettségeként jelenik meg a többi tagállam felé való információadási kötelezettség, mely a határokon átnyúló infrastruktúrák miatt fontos.

A kritikus infrastruktúra gazdálkodó szervezetek, vállalatok számára feladatként jelentkezik az üzemeltetői biztonsági terv elkészítése, mely meglétét, tartalmát, naprakészségét a tagállam erre kijelölt szervezete ellenőríz. Az irányelv megadja azokat a szempontokat, melyek mentén kell a terveket elkészíteni. Ez a II. számú mellékletben található.

Az Európai Unióban kialakított rendszerhez kapcsolódóan az irányelv alapján létrejön egy **biztonsági összekötő tiszti** hálózat. E hálózat tagállam tagjait a tagállam jelöli ki. Tagállami feladat továbbá, hogy az információ cseréhez, valamint a kommunikációhoz szükséges szervezeti kereteket megteremtse. A tagállamok az információ és adatvédelem során a saját belső szabályzóik szerint járnak el. Az Európai Unió mechanizmusához hozzá tartozik az egyes tevékenységek, feladatok végrehajtásának folyamatos, vagy rendszeres figyelemmel kísérése. Ebben az irányelvben 2011 került, mint első jelentéstételi határidő meghatározásra. Ezt követően két évente kell a tagállamoknak jelentést készíteniük és elküldeniük az Európai Uniónak. Az irányelv meghatározza, hogy a kritikus infrastruktúrára vonatkozó adatok érzékeny információknak minősülnek. A tagállamok kijelölnek egy kapcsolattartási pontot, mely elsődlegesen felelős a tagállamok közötti és a Bizottsággal folytatott információ cseréjért.

A irányelvben alkalmazott fogalmak:

Kritikus infrastruktúra: a tagállamokban található azon eszközök, rendszerek vagy ezek részei, amelyek elengedhetetlenek a létfontosságú társadalmi feladatok ellátásához, az egészségügyhöz, a biztonsághoz, az emberek gazdasági és szociális jólétéhez, valamint amelyek megzavarása vagy megsemmisítése e feladatok folyamatos ellátásának hiánya miatt jelentős következményekkel járna valamely tagállamban.

Európai kritikus infrastruktúra vagy ECI: a tagállamokban található olyan kritikus infrastruktúra, amelynek megzavarása vagy megsemmisítése jelentős hatással lenne legalább két tagállamra. A hatás jelentőségét a horizontális kritériumok alapján kell értékelni. Ide tartoznak azok a hatások is, amelyek az egyéb típusú infrastruktúrákkal fennálló, ágazatokon átnyúló kölcsönös függőségből erednek.

Kockázatelemzés: a vonatkozó fenyegetettségi forgatókönyvek vizsgálata a kritikus infrastruktúrák sebezhetőségének, valamint a megzavarásuk vagy megsemmisítésük által okozott potenciális hatásnak az értékelése céljából.

Kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos érzékeny információk: valamely kritikus infrastruktúrára vonatkozó olyan adatok, amelyek nyilvánosságra hozataluk esetén felhasználhatók olyan tervekhez és cselekményekhez, amelyek kritikus infrastrukturális létesítmények megzavarására vagy megsemmisítésére irányulnak.

Védelem: a kritikus infrastruktúra funkciójának, folyamatos működésének és sértetlenségének biztosítását célzó, a fenyegetettség, a kockázat vagy a sebezhetőség megakadályozására, enyhítésére vagy semlegesítésére irányuló valamennyi tevékenység.

Az európai kritikus infrastruktúrák tulajdonosai/üzemeltetői: azon jogalanyok, akik a beruházásokért és/vagy az ezen irányelv szerint ECI-nek kijelölt konkrét eszközök, rendszerek vagy azok részei napi működéséért és az azokba történő beruházásért felelősek.

2011. márciusában a Bizottság **Közleményt** adott ki a kritikus informatikai infrastruktúrák védelméről „**Eredmények és következő lépések: a globális kibérbiztonság felé**” címmel.

A közlemény összefoglalta a 2009. március 30-án a Bizottság „Európa védelme a nagyszabású számítógépes támadások és hálózati zavarok ellen: a felkészültség, a védelem és az ellenálló képesség fokozása” címmel közlemény eredményeit, s meghatározta a közeljövő feladatait. Az elfogadott cselekvési terv a kritikus informatikai infrastruktúrák védelmével kapcsolatban körvonalazta a létfontosságú információs és kommunikációs technológiai infrastruktúra biztonságának és ellenálló képességének megerősítésére szolgáló tervét. A terv célja a felkészültség, biztonság és ellenálló képesség magas szintre fejlesztésének támogatása és ösztönzése nemzeti és európai szinten egyaránt. Ez az értékelés és a további feladatok meghatározása, határidők kitűzése elősegítette a hazai kritikus infrastruktúra hazai védelme szabályozását. A közlemény értékelte az egyes államok által megtartott kibérbiztonsági gyakorlatokat. (Cyber Europ 2010, mely 19 ország részvételével zajlott, s bevonásra került még Svájc, Norvégia és Izland.) A közlemény szorgalmazta többek között a tagállamok közötti együttműködés fejlesztését, további gyakorlatok megtartását, nemzeti veszélyhelyzeti tervek kidolgozását.

II.2.4. 2011. évi magyarországi soros EU elnökség

Magyarország 2011. január 01-től június 30-ig töltötte be az Európai Unió soros elnökségét. Az elnökségi feladatok ellátása során a katasztrófák elleni védekezés területén is számos döntést kellett hozni az Európai Uniót érintő ügyekben.

2011. I. félévében több katasztrófa következett be a világban, melyek felszámolásához az Európai Unió segítséget nyújtott. Elsőként a Humanitárius segítségnyújtási feladat során kellett a Magyar elnökségnek beavatkozni 2011. február 23-án, amikor a Líbiában bekövetkezett harci cselekmények következtében szükségessé vált az Európai Unió tagállamai állampolgárainak kimenekítése. A Polgári Védelmi Mechanizmus aktiválása megtörtént, a tagállamok közötti koordinációt és a feladatokban jelentkező együttműködési feladatokat a Monitoring és Információs Központ végezte, irányította.

A soros elnökség ideje alatt a következő nagy és az egész világot érintő természeti és annak következményeként kialakult ipari katasztrófa Japánban történt. 2011. március 11-én földrengés következett be Japán északi részén. A földrengést követő cunami **Fukusimában** a tengerpart közelében lévő atomerőműben üzemzavarok sorozatát indította el. Az atomerőműben bekövetkezett robbanások következtében nukleáris szennyezés került a környezetbe. A katasztrófa miatt a Megfigyelő és Információs Központ elkezdte részleges működését. Hazánk szakértőt küldött a helyszínre az OKF állományából Jackovics Péter tű. alezredes EU katasztrófavédelmi szakértő személyében.



3.ábra: Japán atomerőművek és a Fukusimai földrengés áttekintése (forrás:

http://hu.wikipedia.org/wiki/Fukusimai_atomer%C5%91m%C5%B1-baleset)

A soros elnökség alatt hazánk folytatta a Stockholmi programban megjelenő **kockázatkezelési politika** kialakítását.

Nem utolsó sorban fontos elemét képezte a soros elnökségünknek az árvizek elleni védekezéssel kapcsolatos stratégia kialakítása. A soros elnökség alatt hazánk vezetésével befejeződött a **Duna Régió stratégiájának** kialakítása. Ez nemcsak gazdasági eredményeket hoz, hanem a környezet összehangolt védelmét és az árvizek elleni összehangolt védekezést is szolgálja. Természetesen a stratégia összhangban van az Európai Unió árvizek elleni védekezéséről, valamint a víz „keretirányelvben” előírtakkal.

Az elnökség lezárása előtt május 24-25-én megtartásra került a katasztrófák elleni védekezésért felelős vezetők (főigazgatók) találkozója. Ennek egyik elemét képezte a vörös iszap katasztrófa helyszínének tanulmányozása, a védekezés érdekében tett intézkedések bemutatása. A vörös iszap katasztrófa katasztrófát röviden az alábbiakban foglalta össze Dr. Muhoray Árpád „A vörösiszap katasztrófa kezelése, megoldása és a lakosság életkörülményeinek helyreállítása jelentésében”

„Magyarország eddigi legnagyobb ökológiai következményekkel járó ipari katasztrófája történt 2010. október 4.-én 12.00 óra után, amikor egy magántulajdonú vállalat a Magyar Alumínium Zrt. területén a X. számú vörösiszap tároló kazetta nyugati gátja átszakadt. A gátszakadás következtében közel 1,7 millió köbméter vörösiszap és lúgos víz elegye a Torna-patakon keresztül lezúdulva elöntötte Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely települések mélyebben fekvő részeit, szennyezte Somlójenő, Tüskevár és Apácatorna külső területeit. Az iszapáradat miatt életét veszítette 10 kolontári lakos, 286 fő szorult a településeken egészségügyi ellátásra, közülük 120-an hosszabb kezelésre.

A kormányzat felelősen intézkedett a kialakult helyzetben, a katasztrófavédelem és a tűzoltóság erőin kívül a rendőrség, a honvédség és a mentőszolgálat állománya mentette a bajbajutott lakosságot. Nagyszámban önkéntes segítő és a karitatív szervek, de egyszerű állampolgárok is tevékenykedtek a kárhelyeken. A környezeti szennyezés lokalizálására a vízügyi és környezetvédelmi hatóságok tették meg a szükséges lépéseket, gipsz adagolással megátolták a szennyezés eljutását a Dunáig. A kormány tagjai, az érintett országos hatáskörű szervek vezetői a helyszínen irányították, ellenőrizték a feladatokat, hozták meg a szükséges döntéseket, tájékoztatták a hazai és nemzetközi médiát.

Összegző tapasztalatok

Az események kezelése során határozott, szolidáris kormányzati intézkedések alapján a belügyminisztériumi és katasztrófavédelmi országos vezetés irányításával a mentés szakszerűen valósult meg. A környezetvédelmi és vízügyi ágazat munkájának köszönhetően az

ivóvíz bázisok és a Duna nem szennyeződtek. A sérültek mentése, elhunytak felkutatása utána lakosság egészségéről való kormányzati gondoskodás, egészségügyi szűrővizsgálatok a megbízható munka-és balesetvédelem, az esetleges másodlagos egészségügyi hatások kiszűrése, megelőzése kerültek napirendre.

Az esetleges újabb gátszakadás által okozható katasztrófák megelőzésére megbízható védművek épültek, a külterületek és lakott településrészek szennyezése, építési és bontási törmeléke visszaszállításra került a MAL kazettáihoz.

Körütekintő kormányzati gondoskodást tükrözve kezdődött meg a helyreállítás, újjáépítés, ingóságai kárenyhítés megszervezése, melynek hatékony kivitelezését az Újjáépítési Kormányzati Koordinációs Központ folyamatosan irányította, felügyelte, biztosította.

A katasztrófavédelmi feladatok kormányzati koordinációja jól működött. A katasztrófa igen jelentős társadalmi összefogást, segítő akarat megnyilvánulást eredményezett úgy hazai, mint nemzetközi téren.

Az események hatékony kezelése megkövetelte az akkor még kidolgozás alatt lévő új katasztrófavédelmi törvény gondolatosságának alkalmazását, az egyszemélyi vezetés irányítási, felelősségi rendjének bevezetését, melyre határozott kormányzati, belügyminiszteri elvárás is megfogalmazódott úgy a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, mint a védelemigazgatás vezetői felé. A lakosság tájékoztatása folyamatos, sokrétű volt.

Hatékonyan megvalósult a katasztrófát okozó magánvállalat, a MAL Rt. állami felügyelete a katasztrófavédelem országos vezetője személyében kijelölt kormánybiztos által. A termelés a katasztrófa után újra indult, a biztonság érdekében a száraz technológiára való áttérés megtörtént.

A kárenyhítések anyagi alapú rendezése nagy létszámú jogi munkacsoport alkalmazását tette szükségessé. A védelemigazgatási rendszer, a megyei és helyi védelmi bizottságok, a települések önkormányzatai megfelelték a veszélyhelyzet során, valamint a kárenyhítéskor végzendő kötelezettségeiknek. Az önkormányzati, katasztrófavédelmi munka devecseri tapasztalatai alátámasztják a közbiztonsági referensek jogintézményének bevezetését.”[54]

A jelentésből is kitűnik, hogy a vörösiszap katasztrófa kezelése, következményeinek felszámolása, a helyreállítás, újjáépítés roppant feladatai sikeres mérföldkőnek bizonyultak a magyar katasztrófavédelem számára. A munka során kormányzati, belügyi és BM OKF főigazgatói feladatszabások alapján megoldott feladatok, a védelmi igazgatás működésének tapasztalatai főpróbáját jelentették a katasztrófavédelmi rendszer megújításának, új szervezeti és intézményrendszerének, eljárásrendjeinek a kialakításának.

Az **elnökség ideje** alatt tovább folytak a **kritikus infrastruktúra** védelme érdekében kialakított jogszabályok további pontosítása, az együttműködés alapidokumentumának elkészítése.

II. 3. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv kialakítása, főbb feladatai

2000. január 01-vel a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.) létrehozta az önálló belügyi szervet a **BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot** (a továbbiakban: BM OKF), mely a Belügyminiszter közvetlen irányítása alatt állt. A Kat. tv. 2000. január 1-jétől új alapokra helyezte a katasztrófák elleni védekezés irányításának, szervezetének rendszerét. Hatályban maradt, illetve új törvényként szabályozott az 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, műszaki mentésről és a tűzoltóságokról, az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről és az 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről. A Kat. tv. megteremtette a jogszabályi alapját a polgári védelem és a hivatásos állami tűzoltóság bázisán létrehozott államigazgatási feladatokat is ellátó, a rendvédelmi szervek kategóriájába tartozó országos szervezetnek, amely területi (megyei) és helyi (városi) szervre tagozódott. A szervezet létrehozásának alapvető sajátossága, hogy az országos parancsnokságok – BM Polgári védelmi Országos Parancsnokság, és a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság – kerültek összevonásra, **a megyei szintű szervezetek is integrálódtak, míg a helyi szinteken elkülönült tevékenység folyt.** A BM OKF háttérintézményeit és megyei igazgatóságait közvetlenül irányította.

A **hivatásos önkormányzati tűzoltóságok** a települési önkormányzathoz tartoztak, azok egyik intézményét képezték. A katasztrófák elleni védekezésben a központi irányítás helyett a polgári védelem és a hivatásos önkormányzati tűzoltóság továbbra is egymástól elkülönülten látták el a feladatukat úgy, hogy az elsődleges beavatkozás (tűzoltás, műszaki mentés, illetve annak megkezdése) továbbra is a hivatásos önkormányzati tűzoltóság feladata marad. - Az egyes tűzoltóságok különböző időszaki kialakítását az 1. számú melléklet tartalmazza. - A szervezetben hivatásos, közalkalmazotti, köztisztviselői és munkavállalói állomány tevékenykedett.

A Kat. törvény által kialakított katasztrófavédelmi szervezeten belül a hivatásos állomány két állománycsoportból állt a polgári védelmi és hivatásos tűzoltói állományból. Mindkét

csoportha a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi. XLIII. törvény vonatkozott. A polgári védelmi hivatásos állomány számára 1997-ben kiadásra került a 7/1997. (II. 4.) BM rendelettel a polgári védelem hivatásos állománya szolgálati szabályzata. A szabályzat külön is kiemelte a 1949. évi Genfi Egyezmények I. és II. Kiegészítő Jegyzőkönyve által meghatározott humanitárius feladatokban való részvételt. A szolgálati szabályzat kiadását az akkor hatályos, a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvényre is alapozták. A szolgálati szabályzat I. fejezet Általános előírások cím 2. pont e) alpontja a polgári védelmi hivatásos állomány számára rendkívüli állapot idejére a hadviselésre vonatkozó nemzetközi egyezmények betartatását határozta meg. Ez azt mutatta, hogy a polgári védelmi állomány a honvédelmi kötelezettségeivel kapcsolatban megjelenő honvédelmi feladatrendszerhez kötődött. A polgári védelmi állomány jogosult volt kézi lőfegyver viselésére. A szolgálati szabályzat egészen 2011. december 31-ig volt hatályban.

A tűzoltók számára csak 2006-ban került kiadásra szolgálati szabályzat. Az 1/2006. (VI. 26.) BM rendelettel került kiadásra a Hivatásos Tűzoltóságok Szolgálati Szabályzata. Ez a szabályzó a hivatásos katasztrófavédelmi szervek és a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok tűzoltói hivatásos állományban lévők számára szabályozta a szolgálattal kapcsolatos kérdéseket. Összesen három törvény szabályozta a tűzvédelmi, polgári védelmi, a katasztrófavédelmi és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek elleni védekezés területeit. A katasztrófavédelem feladatainak egységes meghatározásával, az erők, eszközök és kapacitások új irányítási és szervezési rendszerével **minőségében is újként jött létre a katasztrófák elleni védekezésre kialakított szervezet**. A BM OKF további eredményes tevékenységét megalapozta, megteremtette az összevont szervezetek állományának szaktudása, helyállása.

A Kat.tv. az alábbiakban határozta meg a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet [55]:

Hivatásos szervek

25. § (1) A katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a polgári védelem és az állami tűzoltóság országos szerveiből összevont, annak területi szervei, a megyei parancsnokságokból összevont, államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szervek.

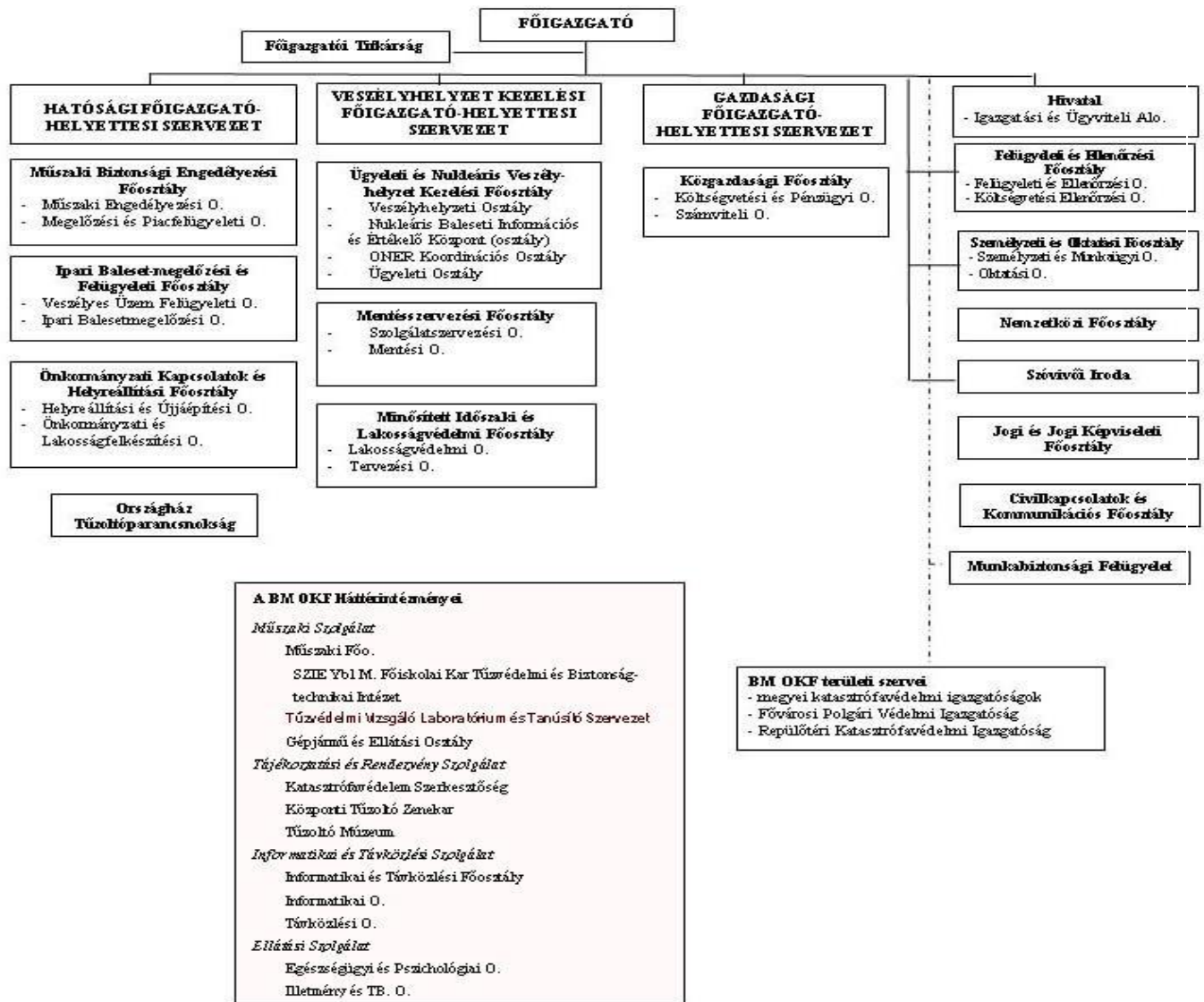
(2) A Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és annak területi szervei ellátják a hivatásos állami tűzoltóság, valamint a polgári védelmi szervezetek jogszabályban meghatározott feladatait.

(3) A Belügyminisztérium katasztrófavédelmi szervezete országos hatáskörű központi szervre, Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságra és területi szervekre tagozódik, tagjai hivatásos állományúak, köztisztviselők és közalkalmazottak.

(4) Területi szervek a megyei igazgatóságok, amelyek alárendeltségében helyi szervként polgári védelmi kirendeltségek működnek. Budapest főváros polgári védelmi szervezete közvetlenül a központi szerv alárendeltségében működik, helyi szervei a kerületi kirendeltségek. A megyei igazgatóságok ellátják a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok, az önkéntes és a létesítményi tűzoltóságok közvetlen szakmai felügyeletét.

29. § A megyei, fővárosi igazgatóság költségvetési szerv, amely jogszabályban meghatározott ügyekben első fokú hatóságként jár el, ellátja a jogszabályokban és az ügyrendben részére meghatározott feladatokat, irányítja, ellenőrzi a kirendeltségeket.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek számára meghatározott feladatok rendszere a hazai és nemzetközi szabályozási környezet változásai következtében többször módosult. Ezekhez a megváltozott követelményekhez többször is át kellett alakítani a szervezetet. A 2000. január 01-i állapotnak megfelelő szervezeti felépítés az alábbi volt:



4.ábra a BM OKF általános szervezeti felépítési sémája(forrás BM OKF Szmsz)

A kialakított két szakmai főigazgató-helyettes által irányított szervezetben a hatósági és a lehetséges veszélyhelyzetek kezelésének feladatai, a polgári védelmi, nukleáris baleset elhárítással és a veszélyes anyagokkal, balesetekkel kapcsolatos feladatrendszerek elkülönültek egymástól.

A főigazgatóságokon belül a katasztrófavédelmet érintő feladatok változtatását nem minden esetben követte azonnal a szervezetek módosítása. Nagyobb módosításokra az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt került sor. A szervezeti módosítások mindig kapcsolódtak feladatrendszer módosulásához, vagy a tevékenység értékeléséhez. A főigazgató-helyettesi szervezetekben 3 – 3 főosztály került kialakításra, melyek 2 – 3 osztályt foglaltak magukba.

Az alaptevékenységet kiszolgáló szervezetek vonatkozásában két nagy egység került kialakításra a gazdasági főigazgató-helyettesi és a hivatali szervezet.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek 2006-ban a közigazgatás átszervezése kapcsán az Önkormányzati és Területfejlesztési miniszter irányítása alá kerültek, a szervezet felépítésében azonban nem következett be változás. A korábban kialakított szakmai két pilléres rendszer módosításokkal, feladatok áthelyezésével egészen 2010. július 01-ig megmaradt.

A főigazgató irányítása alatt álltak a főigazgató-helyettesi szervezetek, a hivatal és az ellenőrző szervezet. A Főigazgatóhoz tartozott az Ybl Miklós Főiskolai Kar tűzvédelmi Intézete. Természetesen a megyei igazgatók munkájának irányítása is ezen a szinten történt.

A hatósági főigazgató-helyettesi szervezet hatáskörébe tartozó főbb feladatok

Főbb hatósági feladatok:

A BM OKF piacfelügyeleti tevékenységet látott, s lát el tűzvédelem területén a jogszabályokban meghatározott ellenőrzési, engedélyezési, szankcionálási jogkörök alapján. A hatósági szakterület látta el a tűzoltóságok hatósági, szakhatósági szakmai felügyeletét, s végezték az OKF számára jogszabályokban meghatározott hatósági és szakhatósági feladatokat. Az első fokú hatósági feladatrendszer a tűzvédelem területén továbbra is a hivatásos önkormányzati tűzoltóságokat fenntartó önkormányzatoknál volt. A megyei igazgatóságok vonatkozásában irányítási és ellenőrzési feladatokat végzett. Úgyszintén végezték a tűzvédelem területén megjelenő szakvizsgáztatási, képzési és szakértői tevékenységgel kapcsolatos jogszabályi feladatokat.

Veszélyes üzemekkel kapcsolatos főbb feladatok:

Végezte többek között a veszélyes üzemek, létesítmények engedélyezési és a biztonsági jelentések, elemzések időszakos felülvizsgálatával kapcsolatos feladatokat. Az információs kötelezettség kapcsán működtette a Súlyos Baleseti Információs Rendszert. Gyűjtötte, értékelte, elemezte a súlyos ipari balesetek elleni védekezéssel kapcsolatos műszaki, szervezeti és vezetési információkat és feldolgozta a bekövetkezett súlyos balesetekkel és üzemzavarokkal kapcsolatos jelentéseket. Folyamatosan kapcsolatot tartott a veszélyes balesetek megelőzésében résztvevő szervezetekkel, s részt vett a szakterületet érintő hazai és nemzetközi jogszabályok, egyezmények, megállapodások előkészítésében. Feladata volt még e területen tájékoztatók, felkészítések végzése, valamint a Kormányzati Koordinációs Bizottság elnöke számára éves jelentések készítése. Végzete és koordinálta a SEVESO II és

az ENSZ EGB Ipari Baleseti (Helsinki) Egyezmény végrehajtásával kapcsolatos hazai feladatokat, és ellátta az Illetékes Hatósági feladatokat.

Képzési, koordinációs, helyreállítási-újjaépítési feladatok:

A hatósági főigazgatói helyettesi szervezet az Önkormányzati és Helyreállítási Főosztály munkáján keresztül részt vett az Önkormányzatok és a hivatásos katasztrófavédelmi szervek közötti együttműködési feladatok, megállapodások előkészítésében, végrehajtásában. Végezte a helyreállításhoz kapcsolódó feladatokat, s részt vett a képzés, az oktatás, a lakosság és az ifjúság felkészítésében jelentkező feladatokban.

A veszélyhelyzet kezelési főigazgató-helyettesi szervezet főbb feladatai

A veszélyhelyzet kezelési főigazgató-helyettesi szervezet feladatai elsődlegesen a korábban polgári védelmi feladatrendszer átvételével valósultak meg, melyekhez hozzáadódtak a mentő tűzvédelem irányításának a feladatai, a minősített időszaki tervezés, valamint a csatlakozáshoz kapcsolódóan az új Európai Unió feladatok, a Kormányzati Koordinációs Bizottság Operatív Törzsének vezetése, a Veszélyhelyzet kezelési központ működtetése, a szolgálatok szervezése.

A veszélyhelyzetek kezelésével, nukleáris balesetlelharítással kapcsolatos főbb feladatok:

Működtette a BM OKF 24 órás központi főügyeleti szolgálatát, a Kormányzati Koordinációs Bizottság Veszélyhelyzeti Központot. Gyűjtötte és feldolgozta a döntések előkészítéséhez szükséges veszélyhelyzetek kezelésével kapcsolatos információkat, javaslatokat készített.

Elemezte és értékelt a nukleáris veszélyhelyzetre vonatkozó információkat, s azokat továbbította a Védekezési Munkabizottsághoz és az Operatív Törzshöz, valamint részt vett a nukleárisbaleset-elhárítással kapcsolatos tervező, szervező tevékenységben.

Koordinációs feladatokat látott el az árvíz, belvíz és rendkívüli időjárás hatásai elleni védekezésben.

Végezte a nukleáris fűtőanyagok szállításával kapcsolatos biztosítási feladatokat, együttműködött az Országos Atomenergia hivatallal.

A szakterületet érintő különböző információs és jelzőrendszerekkel kapcsolatban az előírt feladatokat látta el.

Részt vett a lakosság tájékoztatásában a nukleáris energiával kapcsolatos balesetek területén.

A mentésszervezés területén jelentkező főbb feladatok:

Ellátta a mentésben részvevő tűzoltóságok, katasztrófavédelmi igazgatóságok műszaki mentési és katasztrófa elhárítási tevékenységének szakmai felügyeletét. Ellenőrizte a tűzoltóságok szolgálatszervezésével kapcsolatos feladatokat szervezte és ellenőrizte a

felkészítésüket szolgáló gyakorlatokat. Az egységes értelmezés érdekében különböző tájékoztatókat, útmutatókat készített. A Riasztási és Segítségnyújtási Tervekkel kapcsolatos feladatokat látott el. Javaslatokat tett a veszélyhelyzetek felderítésével kapcsolatos műszaki és szervezeti fejlesztésekre. Szervezte a tűzoltóspport versenyeket. Felügyelte a megyei igazgatóságok veszélyhelyzeti felderítő csoportjait.

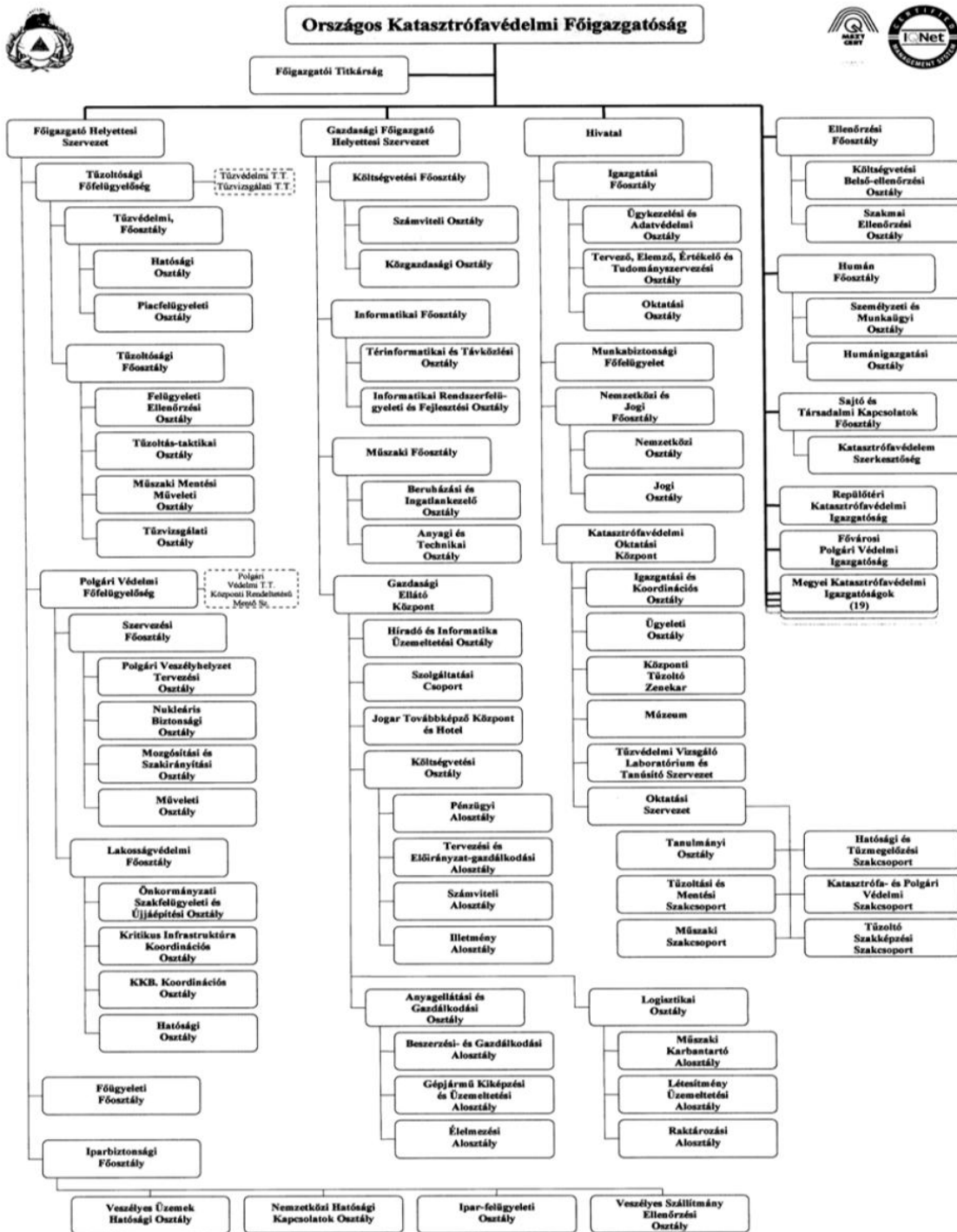
A minősített időszakhoz kapcsolódó főbb feladatok:

A lakosság védelme érdekében a polgári védelmi feladatrendszer fejlesztésével, a megalakított polgári védelmi szervezetek nyilvántartásával, a települések polgári védelmi besorolásával, a veszély elhárítási tervrendszer működtetésével, védelmi- és polgári védelmi felkészítéssel, az Unió Polgári védelmi mechanizmusával és a jogszabály előkészítési feladatok ellátásával kapcsolódtak össze. Koordinálási feladatokat látott el a magasabb készenlétbe helyezéssel kapcsolatos feladatok körében.

A fenti igen kivonatos feladatismertetésekéből is tapasztalható igen sokrétű feladat jelent meg egy-egy szervezetben. 2002 decemberéig a BM OKF szervezeti egysége volt a **KKB Titkársága** is, amely megszervezte a Kormányzati Koordinációs Bizottság tagjainak és szerveinek riasztását, berendelését, kidolgozta a KKB éves munkaprogramját, gyakorlatainak terveit, összeállította jelentéseit.

Az Iparbiztonsági Főosztály feladatai

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően a 2010-es kormányváltást követően a korábbi két oszlopos rendszerből három oszlopos rendszer kialakítása vált szükségessé, mely az uniós csatlakozáshoz képest 6 évvel később került felállításra és lettek önálló országos hatáskörű szakmai ágazatok létrehozva az integrált katasztrófavédelmen belül. Ezek az országos tűzoltósági, polgári védelmi és iparbiztonsági főfelügyelőségek lettek. Az Iparbiztonsági Főosztály, mint önálló a szervezeti egység képezte a 2010. júliusban bekövetkezett szervezeti változásokhoz igazodóan később kialakított Iparbiztonsági Főfelügyelőség alapját. A főosztály alapvetően a veszélyes üzemek, létesítmények engedélyezéséhez kapcsolódó feladatokat látta el. A főosztály működtette a Súlyos Iparbaleset-elhárítási védekezési Munkabizottságot, továbbá a súlyos ipari balesetekkel



5. ábra a BM OKF szervezeti felépítése 2010. december (Forrás: BM OKF)

kapcsolatos információs rendszert (Súlyos Balesti Rendszer), ellátta az Európai Unió által megkövetelt nyilvántartási rendszerek naprakész vezetését és működtetését (SPIRS, MARS). Veszélyes áru szállításával kapcsolatosan végezte a jogszabályokban előírt ellenőrzési, szankcionálási és balesetvizsgálati tevékenységet. Az 5. számú ábra bemutatja az egy

főigazgató-helyettesi szervezeti kialakítást, mely a 2010. júliusi szervezet-átalakításhoz igazodott.

A közigazgatás átszervezése 2006

A közigazgatás átszervezése érintette a katasztrófavédelmi szervezetet is. A közigazgatás átszervezése minden szinten megvalósult. Célja a központi és helyi közigazgatás kisebb, hatékonyabb teljesítményelvű működtetés kialakítása volt. Egyben a működési költségek csökkentését is célként fogalmazták meg. Ez a változás érintette a katasztrófák elleni védekezést. A korábbi belügyminiszteri irányítás helyett az újonnan kialakításra került Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium (később Önkormányzati Minisztérium) alárendeltségébe került a katasztrófavédelem szervezete. Amennyiben a civilizációs folyamatot nézzük, úgy ez beilleszkedett annak központi elgondolásába. Az átszervezés kapcsán a korábbi a szakterület feladatrendszerét és egyes elemeit tartalmazó, illetve megszabó jogszabályok átdolgozásra kerültek, a főigazgatóság hatósági és veszélyhelyzetkezelési szakmai felépítése változatlan maradt. Összességében ez a változás nem jelentett előrelépést a katasztrófák elleni védekezés irányítási, szervezési és feladatrendszerében. Az átszervezés esetenként a munkafolyamatok megakadását okozta. Ilyen volt például a szakterület szakképzési feladatainak átalakítása. Visszalépés volt mai megítélés alapján a civilizációs elgondolás, miszerint a funkcionális szervezetben lévő hivatásos állomány kiváltható köztisztviselőkkel, közalkalmazottakkal, amiből végül az valósult meg, hogy a katasztrófavédelem helyi szerveként működő polgári védelmi irodavezetők beosztási helyei lettek civilizáltak.

A közigazgatás átszervezéséhez kapcsolódóan a katasztrófavédelmi szervek régióba történő szervezése irányába is megtörtént a feladatok meghatározása, tervezési tevékenység megkezdése. A területi katasztrófavédelmi szervek régióba történő fő szervezési elképzelésében az szerepelt, hogy három megyei igazgatóságból alakul meg egy régió. Ez a szervezési elv hasonlított az Európai Unió támogatási rendszeréhez kapcsolódó hazai „tervezési- statisztikai” régiók kialakításához. A régiók kialakítása a jogszabályi környezet hiánya miatt nem valósult meg, valójában a területi funkcionális szervek összevonása volt tervezett, de a területi, azaz régiós vezetés katasztrófák esetén általában távol került volna a bekövetkező eseményektől, megnőtt volna a területi logisztikai ellátás útvonalai is, további nehézségek adódtak volna az oktatási feladatokban, a tűzoltóságok feletti szakmai felügyeleti jogkör gyakorlásában.

További elemek

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek irányítását és működését belügyminiszteri rendelet [56] szabályozta a Kat.tv. alapján. Ez a rendelet meghatározta a BM OKF és területi szervei, a tűzoltóságok - hivatásos önkormányzati, a létesítményi és az önkéntes tűzoltóságok –, valamint a rendőrség és az akkor még önálló határőrség katasztrófavédelmi irányítási rendjét. Ebben a tekintetben a normális állapottól eltérő helyzetre a Főigazgató közvetlen utasítási jogosítvánnyal rendelkezett a tűzoltóságok irányába mentési feladat végrehajtására, a katasztrófavédelmi tevékenységre való felkészítésre, a jelentéstételre, működési területük elhagyására, továbbá rendkívüli készenléti szolgálatuk elrendelésére. [57]

A hivatásos tűzoltóságok szakmai felügyeletét a BM OKF területi szervei (Megyei Igazgatóságok) látták el.

A BM OKF és területi szervei részére a veszélyes anyagokkal és üzemekkel kapcsolatos hatósági és szakhatósági feladatok kerültek meghatározásra. A polgári védelmi feladatrendszerben szakhatósági feladatok jelentek meg. A 122/1989. (XII. 5.) MT rendelet az egyes veszélyes árukat szállító közúti járművek útvonalának kijelöléséről 6. § volt az első jogszabály, mely a katasztrófavédelmi szerveket feljogosította közúti áruszállítás ellenőrzésére. Ez a kormányrendelet a rendőrséggel és a közlekedési hatósággal közös ellenőrzést engedélyezett 2001. június 16-tól. A veszélyes anyagok szállítása ellenőrzésére a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról szóló a 1/2002. (I. 11.) Korm. rendelet is feljogosította a katasztrófavédelmi szerveket ellenőrzésre. Az ellenőrzés mind telephelyen, mind a közúti szállítás során lehetővé vált. Az ellenőrzési tevékenység azonban megosztott volt, hiszen telephelyen önállóan is jogosult volt a katasztrófavédelmi szervezet ellenőrizni, míg közúton 2006. december 21-ig csak rendőrség, vám-, vagy a közlekedési hatóság jelenlétében ellenőrizhette a veszélyes anyagok szállítását. A veszélyes anyagok közúti szállításához kapcsolódóan itt voltak átfedések az ellenőrzési jogosultságok területén. Mindezen anomáliák abból adódtak, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 2006. évi IX. törvénnyel történt módosítása emelte be önálló bekezdés alatt a veszélyes árut szállító közúti járművekre vonatkozó ellenőrzést. *20. § (1) bekezdés e) a veszélyes árut szállító közúti járműre és annak személyzetére, az áru feladójára, átmeneti tárolójára és fogadójára, illetőleg továbbítására,*” [58]

A **pirotechnikai termékek** engedélyezésével és felhasználásával kapcsolatban rendelkezett szakhatósági jogkörrel a katasztrófavédelmi szerv. A tevékenységgel kapcsolatos hatósági feladatokat a rendőrség kijelölt szervei látták el. Az engedélyezést szabályzó a pirotechnikai termék gyártásának, forgalomba hozatalának, vásárlásának, szállításának és

felhasználásának engedélyezéséről szóló 4/1978. (VI. 21.) BM rendelet a tűzijáték rendezése helye szerinti illetékes megyei tűzoltóparancsnokság hatáskörébe helyezte a szakhatósági feladatokat, míg az engedély megküldését az ellenőrzés céljából az illetékes tűzoltóparancsnokság számára írta elő. A jogalkotó nem követte időben ezeket a változásokat, s 2003-ig a már nem létező megyei tűzoltóparancsnokságot, mint szakhatóságot jelölte meg. A pirotechnikai termékek vonatkozásában további jogszabályi anomália volt felfedezhető, akkor, amikor a 155/2003. (X. 1.) Korm. rendelet a polgári célú pirotechnikai tevékenységek felügyeletéről előírta a tűzvédelmi szakvizsga meglétét pirotechnikai tevékenységek alkalmával. Ugyanakkor a 32/1997. (V. 9.) BM rendelet a tűzvédelmi szakvizsgára kötelezett foglalkozási ágakról és munkakörökről nem tartalmazott pirotechnikai eszközökkel kapcsolatban szakvizsgáztatási kötelezettséget. Ezt a hiányosságot csak a 2006. február 08-án hatályba lépő a tűzvédelmi szakvizsgára kötelezett foglalkozási ágakról, munkakörökről és a szakvizsga részletes szabályairól szóló 53/2005. (II. 08.) BM rendelet pótolta.

Tűzoltósági feladatrendszer

2000. január 01-t követően a tűzvédelem területén alapvető változások következtek be azáltal, hogy a megyei tűzoltóparancsnokságok megszüntetésre kerültek, egyben a kialakított Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok ezek jogutódjai lettek. A tűzvédelem területén az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és területi szervei felügyeleti tevékenységet láttak el. A tűzoltóságok rendszerét szabályozó Tűtv. hatályban maradt, az Országos-, valamint a Megyei Tűzoltóparancsnokság cím került hatályon kívül helyezésre.

A tűzoltóságok közül törvényi szintű szabályozásban megmaradt:

- az egységes elvek alapján szervezett rendészeti szerv a **hivatásos állami tűzoltóság** és a **hivatásos önkormányzati tűzoltóság**;
- a település tűzmelegelőzési, valamint tűzoltási és műszaki mentési feladataiban résztvevő társadalmi szervezet az **önkéntes tűzoltó egyesület**;
- a települési önkormányzat és az önkéntes tűzoltó egyesület által alapított köztestület az **önkéntes tűzoltóság**;
- és a gazdálkodó, vagy más jogi szervezet által létrehozott **létesítményi tűzoltóság**.^[59]

A tűzoltási és mentési feladatokat a különböző tűzoltóságok hajtották végre a tűzoltásra és mentésre vonatkozó Belügyminiszteri és később Önkormányzati miniszteri rendeletekben meghatározottak alapján.

A tűzvédelem területén általánosságban első fokú hatósági jogkörrel rendelkeztek a

hivatásos önkormányzati tűzoltóságok (a továbbiakban: tűzoltóság), s jogszabály határozta meg, hogy mely esetekben rendelkezett ilyen jogkörrel a területi, illetve központi katasztrófavédelmi szerv. A tűzvédelmi hatósági jogkört általánosságban a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény szabályozta, s szabályozza, írja elő a hatósági feladatokat.

A **hatósági feladatokat** ellátó szervezetek több alkalommal változtak. A tűzvédelmi hatósági jogkör egyes időszakokban az önkormányzati jegyzőhöz került telepítésre. Ebben az időszakban a tűzoltóság tűz megelőzési feladatot ellátó szakemberei ellenőrzést és döntés előkészítést hajtottak végre. A másodfokú hatósági jogkört ennek megfelelően a területi, illetve központi katasztrófavédelmi szerv látta el hatósági feladatrendszerben. Ez a hatósági feladat megosztás 2007. április 30-ig tartott. 2007. május 01-től jogszabályi változás következett be, és a 79/2007. (IV. 24.) Korm. rendelet a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről és a tűzvédelmi hatósági tevékenység részletes szabályairól módosította a hatáskörök címzettjeit.

A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok az alábbiak szerint rendelkeztek általános elsőfokú hatósági jogkörrel [60]:

- a) az épületek, építmények tűzvédelmi használati előírásai, valamint a tűzoltóságok beavatkozásával kapcsolatos előírások alól, - azonos biztonságot nyújtó előírások megtétele mellett - kérelemre eltérést engedélyezhettek,
- b) a beépített tűzvédelmi berendezések létesítési és használatbavételi ügyeiben jártak el,
- c) tűzvédelmi hatósági ellenőrzést tartottak,
- d) jogszabályban meghatározott esetekben tűzvédelmi bírságot szabtak ki,
- e) lefolytatatták a tűzvizsgálati eljárást,
- f) hatósági bizonyítványt adtak ki,
- g) a tűz- vagy robbanásveszélyes munkahelyen azt a munkavállalót, aki a munkakörével kapcsolatos tűzvédelmi előírásokat, illetőleg a tűzjelzésre vagy tűzoltásra szolgáló eszközök, felszerelések használatát nem ismerte, a szükséges ismeretek megszerzéséig az ott folytatott tevékenységtől eltilthatták,
- h) a tűzvédelmi ellenőrzés, a tűzvizsgálati eljárás során feltárt hiányosságok, a tűzkárok megelőzése érdekében felhívhatták az ügyfél figyelmét a jogszabálysértések megszüntetésére, és szükség esetén tűzvédelmi hatósági intézkedést tettek,
- i) az üzemeltetést, a tevékenység folytatását, az anyagok tárolását - amennyiben a rendeltetéstől eltérően közvetlen tűz- vagy robbanásveszélyt jelent - a tűzvédelmi követelmények érvényesítéséig szüneteltethették,

j) a jogszabályok keretei között megállapíthaták a tűzvédelmi kötelezettségeket.

Mindemellett különböző pl. építési hatósági tevékenységet meghatározó kormányrendelet ettől eltérő hatósági jogköröket is megállapíthatott. A másodfokú hatóság kijelölésében törés volt, tekintettel arra, hogy a főváros területén az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF) került megnevezésre másodfokú hatóságként.

Tűzmegelőzési területen a tűzoltóságok jogszabályok keretei között ellenőriztek, engedélyeztek, bírságoltak, s szakhatóságként jártak el.

A **tűzvédelmi bírságolás** területén szintén megjelent az osztott hatáskör, mely jogszabályban meghatározottak szerint hatalmazta fel mind a tűzoltóságokat, mind a katasztrófavédelmi szerveket bírságolásra. A hatósági jogkörök alkalmazása során az egyes hivatásos önkormányzati tűzoltóságok jogértelmezésben eltérések voltak tapasztalhatók.

Tűzvédelmi bírságot többek között az alábbi esetekben lehetett kiszabni:

- ha a tűzvédelmi szabályt megszegték úgy, hogy az közvetlen tűz- vagy robbanásveszélyt, illetőleg tüzet idézett elő, vagy veszélyeztette a személyek biztonságát, akadályozta a mentésüket,
- ha elmulasztották a tűzjelzéshez és tűzoltáshoz szükséges eszköz, felszerelés, készülék, stb. karbantartását, vagy ellenőrzését, vagy rendeltetésétől eltérően használták ezeket,
- ha a munkáltató a törvényben előírt határidőre nem gondoskodott a munkavállalók tűzvédelmi oktatásáról,
- ha a kötelezettek nem készítették el a tűzvédelmi szabályzatot, illetve nem gondoskodtak annak megismertetéséről és betartatásáról,
- ha a tervező, illetőleg a kivitelező valótlan nyilatkozatot adott a tűzvédelmi szabályok, előírások érvényesítésére vonatkozóan,
- ha a tűzvédelmi szakvizsgáláshoz kötött tevékenységet szakvizsga nélkül végezték.

A bírság összegének nagyságának megállapításánál nem volt egységes a hiányosság mértékéhez igazodó követelményrendszer. [61]

A tűzvizsgálat anomáliái

A **tűzvizsgálati tevékenységet** a tüzesetek vizsgálatára vonatkozó szabályokról szóló 13/1997. (II. 26.) BM rendelet (a továbbiakban: 13/1997. BM rendelet) szabályozta 10 éven át. Ez a tíz év magába foglalta többek között a tűzvédelemmel és az államigazgatási eljárással kapcsolatos jogszabályi változásokat, valamint az Európai Unióhoz való csatlakozásra való felkészülést és a csatlakozáshoz kapcsolódó jogharmonizációt. A 13/1997. BM rendelet elválasztotta a tűzvizsgálati tevékenység effektív végrehajtását és a lezárást követő hatósági

döntést. A tűvizsgálati tevékenység végzéséhez a jogszabály nem írt elő semmilyen követelményt azon kívül, hogy deklarálta, hogy a tűvizsgáló végzi, s ez a személy a tűzoltóság állományának tagja kellett, hogy legyen meghatározott beosztást betöltve. A tűzoltóparancsnok illetve az általa kijelölt személy végezhet a tűvizsgálatot. A tűvizsgálatot lefolytató személyek köre a tüzesethez kapcsolódóan jogszabályban meghatározott követelményekhez igazodott. [62]

A 13/1997. BM rendelet 1999. novemberi módosítását követően is még a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatályba lépést követően is eljárásjogi ellentmondást tartalmazott. Az ellentmondás abban nyilvánult meg, hogy a tűvizsgálatot végző tűzoltóparancsnokság kérelem esetén a tüzestről igazolást adott ki. Az igazolás kiadása mellett a tűzvédelmi hatóság -jegyző, körjegyző és Budapesten a főjegyző - hatósági bizonyítványt adott ki. Ezzel előfordult, hogy a tűvizsgálati eljárás az államigazgatási eljárást megszabó törvény, majd a Ket. rendelkezései ellenére is két módon történhetett. Figyelemmel az államigazgatási, közigazgatási eljárás rendszerére így két okirat keletkezett. A hatósági bizonyítvány joghatás kiváltására volt alkalmas, míg az igazolás csak „tájékoztató” jelleget viselt magán. Sőt előfordult, hogy a két okirat eltérő adatokat tartalmazott. A Ket. módosítását követően a tűvizsgálati feladatot teljesítők képzésében, oktatásában változás következett be. A képzés tartalma megváltozott. [63] Az Európai Unióhoz való csatlakozást követő jogszabályi környezeti változás, majd a Ket. hatályba lépése és nem utolsósorban a terület felügyeletét ellátó minisztérium módosulása megváltoztatta ezt az állapotot. A tűvizsgálatok nagy száma (évente kb. 15.000 vizsgálat) is indokolta a változtatást, hiszen szinte minden a tűzoltóság tudomására jutott tüzesetben vizsgálatot kellett folytatni. Országos szinten magas volt a tűvizsgálatot végzők száma (1200 fő), ugyanakkor az egy főre jutó vizsgálatok száma alacsony értéket mutatott (átlagban 10 – 12 vizsgálat/év). A vizsgálati tevékenység szakmai színvonalát is szükséges volt megemlíteni, valamint biztosítani kellett az egységes képzést is.

A Ket. kiadása következtében át kellett alakítani a vizsgálati tevékenységet. A tűvizsgálati jogi környezet megváltoztatása 2007-ben következett be, amikor is kiadásra került a 12/2007. (IV. 25.) ÖTM rendelet a tüzesetek vizsgálatára vonatkozó szabályokról (a továbbiakban: 12/2007. ÖTM rendelet). Az ÖTM rendelet módosította a tűvizsgálattal kapcsolatos főbb rendelkezéseket. A módosítások egyértelműsítették a tűvizsgálatra vonatkozó követelményeket, előírásokat.

A rendelet kiadásával az alábbi jelentős módosulások történtek:

- Meghatározásra került a tűzvizsgálati eljárás célja és az alapvető feladatai, s ezáltal az egységesség országos szinten biztosíthatóvá vált.
- A 12/2007. ÖTM rendeletben meghatározásra kerültek a tűzvizsgálat kötelező esetei, s ezzel egyidőben megszűnt a kérelme történő vizsgálat lehetősége. A tűzvizsgálat elrendelésére bűncselekmény gyanúját, halálesetet, riasztási fokozat nagyságát és egyéb szakmai okok körét határozta meg a jogalkotó. Természetesen a tűzoltóságok továbbra is minden tüzesetnél elvégezték a szükséges adatgyűjtést és a belső vizsgálatot. Megszüntetésre került az a kettősség, melyet a hatósági bizonyítvány és az igazolás jelentett.
- Az egyik legnagyobb változást jelentette a tűzvizsgálat személyi feltételeinek meghatározása. Ezzel lehetett a magasabb színvonalú vizsgálat alapjait megteremteni. Azért, hogy minden tűzvizsgáló egységes tananyag alapján egységes képzésben részesüljön ez a rendelkezés csak később lépett életbe. A szakmai képzés mellett a hivatásos tűzoltói állományba tartozás, és meghatározott szakmai gyakorlat megléte is kötelező elemévé vált a személyi feltételeknek.
- A hatóság vezetője számára a megváltozott a 12/2007. ÖTM rendelet lehetőséget biztosított a szankcionálás különböző mértékeire.

A katasztrófavédelem rendszerének 2010. július 1-től kezdődő átalakítása

A kormányváltást követően 2010. július 1-től megkezdődött a katasztrófavédelmi rendszer korszerűsítése, átalakítása. A teljes átalakítás igényelte a katasztrófavédelem jogi szabályozása egészének megváltoztatását. A jogszabály alkotási folyamat hosszantartó előkészítő folyamata és az új feladatokra való felkészülés közel másfél évet vett igénybe, így csak 2012. január 01-vel léphetett hatályba jogi alapon az új szabályozás.

A hivatásos katasztrófavédelem szervezeti struktúrája 2010. július 01-vel változott meg, a korábbi két szakmai főigazgató- helyettesi szervezet helyett egy szakmai főigazgató-helyettesi szervezet alakult meg benne az új tűzoltósági és polgári védelmi főfelügyelőségekkel, valamint a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szervezésére az iparbiztonsági főosztállyal, a főügyeleti főosztállyal.

Ugyanekkor megkezdett jelentős feladat volt a hivatásos katasztrófavédelmi szervek gazdasági struktúrájának átalakítása, melynek legjelentősebb állomása a Gazdasági Ellátó Központ (GEK) létrehozása volt megye szintű hatáskörrel. Ez a szervezet már részt vett a később bekövetkező árvízi védekezések és a vörös iszap katasztrófa felszámolása feladatainak logisztikai biztosításában. Számos feladat csak folyamatosan valósulhatott

meg, így többek között a túltöltések átalakítása, a felettük az állami irányítás megvalósítása, a vagyonátadás, a gazdálkodás rendjének átalakítása, a képzés megújítása, a megyei igazgatóságok szervezeti struktúrájának kialakítása, kirendeltségi rendszer felállítása, a hatósági és egyéb feladatok áthelyezése, a katasztrófavédelmi műveleti szolgálatok, a katasztrófavédelmi mobil laboratóriumok rendszerének kialakítása.

II.4. Katasztrófa elleni védekezés irányítási rendszere

A katasztrófák elleni védekezésben 2000. január 01-ét követően alapvető változás következett be. A katasztrófák elleni védekezés szabályozása törvényi szintűvé vált, s a megelőzés, és a védekezés nemzeti üggyé vált, s a védekezés irányítása állami feladatként került meghatározásra. A jogalkotói elképzelés, majd a törvény rendelkezései szerint hatékony katasztrófaelhárító szervezetet kellett működtetni, amely a hazai természeti és ipari katasztrófák elleni védelemben való részvételen túl alkalmassá vált a nemzetközi segítségnyújtás adására, illetve annak igénybevétele esetén a feladatok összehangolására.

Az országos szint jellemzői voltak

A katasztrófák elleni védekezés legfelső szintű felelősségét a **kormány** viselte. A kormány **Kormányzati Koordinációs Bizottsága** (a továbbiakban: KKB) a kormány által létrehozott szerv, mely a kormány katasztrófavédelmi feladataiból származó döntéseinek előkészítését és összehangolást végezte. A KKB elnöke a belügyminiszter (a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter) tagjai meghatározott minisztériumok államtitkárai, illetve a miniszter által megbízott vezető voltak.



6 ábra: A katasztrófa elleni védekezés irányítási rendszere 2000. január 01-től. (Forrás: készítette a szerző)

A BM OKF bázisán állandó jelleggel Titkárságot és Veszélyhelyzeti Központot, valamint katasztrófahelyzetben a Belügyminisztériumban Operatív Törzset működtetett. A működéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételeket a BM és a BM OKF biztosította. A Titkárság és az Operatív Törzs vezetőjét a belügyminiszter, a Veszélyhelyzeti Központ vezetőjét a BM OKF állományából a BM OKF főigazgatója nevezte ki.

Még 1997-ben átadásra került Budapesten a XIII. kerületben, a Teve utcában a Rendőrségi Igazgatási Központ. Az épületbe tervezték elhelyezni a az Országos Rendőrfőkapitányság és a Budapesti Rendőrfőkapitányság mellett a Belügyminisztérium Tűzoltóság Országos Parancsnokságát is. Ezzel a megoldással a minisztériumi elgondolás szerint a rendőrség és a tűzoltóság katasztrófák eseti irányítása hatékonyabbá vált volna. A Polgári Védelmi Országos Parancsnokság ügyelete külön nyert elhelyezést.

A BM OKF megalakulását követően a kialakított központi ügyelet a Mogyoródi úti objektumban, majd a BM OKF főügyelete is a Teve utcában nyert elhelyezést, a BM OKF épületében a Főügyelet kihelyezett helyetteseként a Diszpécser Ügyeletes illetve a 24 órás Sajtóügyelet tevékenykedett. Később, miniszteri engedéllyel 2004-ben került vissza elhelyezésileg a BM OKF Mogyoródi úti épületébe a 8. emeletre a Főügyelet. Az ügyeleti szolgálat 2006. után a Veszélyhelyzetkezelési Főigazgató-helyettesi Szervezeten belül a Mentésszervezési Főosztály állományába került. Ez a szervezet szakmai felügyeletet gyakorolt a megyei, fővárosi igazgatóságok, a hivatásos önkormányzati, az önkéntes köztisztviselői, létesítményi tűzoltóságok és tűzoltó egyesületek tűzoltási, műszaki mentési és

katasztrófa-elhárítási tevékenysége felett. Így az ügyeleti szolgálat hatékonyabban tudta ellátni feladatát a katasztrófa elleni védekezés során.

A KKB feladatait a Kat. és a végrehajtására kiadott 179/1999. (XII. 10.) kormányrendelet szabályozta. Ebben megelőzési és védekezési feladatok lettek előírva a szervezet számára.

A KKB a megelőzés időszakban végezte a tudományos, kutató, elemző, értékelő, az előre jelezhető katasztrófákra történő felkészülést összehangoló, illetve a Tudományos Tanács bevonásával a katasztrófák okozta károk csökkentésével kapcsolatos intézkedések kidolgoztatásának feladatait.

A védekezés időszakában központi irányítás látott el, melyben összehangolta a védekezésben résztvevő szervek tevékenységét és szükség esetén összehangolta a védelmi bizottságok elnökeinek tevékenységét. A nukleáris veszélyhelyzet, illetve baleset, valamint vizek elleni kártelekkel kapcsolatos feladatait külön jogszabályok határozták meg. A Veszélyhelyzeti Központ állandó ügyeleti szolgálattal biztosította a katasztrófákkal összefüggő hazai és külföldi információk gyűjtését, elemzését és az érintettek részére történő biztosítását.

Az Operatív Törzs a BM OKF állományából és az érintett minisztériumok állományából kijelölt szakemberekkel látta el a feladatát. Az Operatív Törzs a védekezési munkabizottság megalakulásáig végezte a katasztrófa következményeinek elhárítására vonatkozó operatív döntések előkészítését, és az alárendelt szervezetekre vonatkozóan javaslatot tett a végrehajtásra az érintett tárcák részére. Ezt követően a KKB elnökének intézkedése szerinti feladatokat hajtotta végre. A KKB határozatokat adott ki a védekezéssel kapcsolatos feladatok végrehajtására, valamint az éves feladatok kijelölésére. Például: 1/2000. KKB határozat a katasztrófavédelemmel összefüggő 2000. évi feladatokról, 1/2003. KKB határozat a rendkívüli időjárási helyzet kezelésével kapcsolatban jelent meg.

Megyei szint jellemzői

A katasztrófák elleni védekezés irányításának megyei felelőse a megyei (fővárosi) védelmi bizottság. A **megyei védelmi bizottságok** összetételét a mindenkor hatályos honvédelemről szóló törvény szabályozta, s mind a mai napig meghatározó szerepet töltenek be a védelmi igazgatásban. 2001. december 29-től a honvédelmi- és a belügyminiszter szakterületüknek megfelelően gyakorolták a védelmi bizottság felett az irányítás jogát, s gyakorolták a törvényességi felügyeletet, melybe beletartozott a bizottság által hozott törvénysértő határozatok megsemmisítési joga is.

A védelmi bizottság mint testületi szerv működött, s feladatait az államigazgatás

átszervezésének megfelelően korábban a megyei közgyűlés elnöke irányította, melyet feladatot később a kormány által 2012. január 01-től a kinevezett állami vezető, a megyei kormányhivatal vezetője vett át. A megyei katasztrófavédelmi igazgató az MVB tagja volt, míg 2012. január 1. óta az elnök helyettese katasztrófavédelmi ügyekben. A védelmi bizottság feladatai közé tartozott összehangolni a védekezésben résztvevő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést. Irányította és összehangolta illetékességi területén a helyi védelmi bizottságok, a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait. A megyei védelmi bizottság honvédelmi igazgatás területén hatósági jogkörrel volt felruházva. [64]

A helyi szint jellemzői

A helyi, települési szintű védekezés megszervezéséért, irányításáért a kialakult hagyományoknak megfelelően a polgármester a felelős. A polgármester viszont a védelmi feladatait (segítésében, irányítási tevékenységében az egyes településeken) a helyi védelmi bizottság irányításával végezte.

A helyi védelmi bizottságok felállításáról a Hv.tv. felhatalmazása alapján a megyei védelmi bizottság döntött szubjektív alapon. A helyi védelmi bizottságok **honvédelmi körzetenként** kerültek kialakításra, ezért azok nem voltak egységesen minden településen létrehozva. Székhelyközponttal azokon a településeken került helyi védelmi bizottság felállításra, amelyről a megyei védelmi bizottság úgy ítélte meg, hogy szükséges. A helyi védelmi bizottságra vonatkozóan szintén a mindenkor hatályos honvédelmi törvény adott rendelkezéseket a felépítéssel, feladatokkal kapcsolatban. Azokon a székhelytelepüléseken, ahol létrehozásra került a helyi védelmi bizottság, ott a polgármester volt a törvény erejénél fogva az elnök. Munkáját a katasztrófavédelem részéről a **polgári védelmi kirendeltség** segítette. Ez a szervezet támogatta a védekezésre való felkészülést, a védekezésben való részvételt.

Az alkotmány és a honvédelmi törvény által szabályozott, az ipari szerencsétlenség által kiváltott **szükséghelyzetben** a nagyobb mozgásteret biztosított a köztársasági elnök, illetve veszélyhelyzetben a Kat.tv. a kormány számára a védekezés irányítására.

A Kat.tv. a védekezésre való felkészülés és a megelőzés időszakában, továbbá a katasztrófavédelem irányításában a Kormányt olyan hatáskörrel ruházta fel, amely jelentősen növelte a kormányzati munka operativitását. A törvény garanciális szabályként rögzítette, hogy kihirdetett **veszélyhelyzetben** a Kormány által bevezetett intézkedések legfeljebb 15 napig lehettek hatályban, ennek meghosszabbítása kizárólag az Országgyűlés által

történhetett. A katasztrófa egyik sajátossága, hogy általában egy adott területre, térségre van hatással, s ezért a törvény is megfogalmazta, hogy csak az érintett területre lehetett elrendelni a normálistól eltérő állapotban szükséges intézkedéseket. A kihirdetés is a normálistól eltérően történhetett, de azzal, hogy szóban, is ki lehetett hirdetni – műsorszórók útján -, de a kihirdetést követően a Magyar Közlönyben, mint hivatalos lapban is meg kellett jelentetni. Ezzel a módszerrel is lehetett biztosítani a gyorsaságot, mely a felszámolás során igen jelentős tényező. Az ilyen intézkedések természetesen nem nélkülözhatték a jogállami sajátosságokat, s így nem korlátozhatták az egyes alapvető jogokat. Korlátozni lehetett viszont a szabad helyváltoztatást, a mozgás szabadságát, de ez a korlátozás nem terjedt ki minden alapvető jogra. A törvény a védelem hatékonyságának növelése érdekében felhatalmazta a Kormányt a katasztrófa sújtotta területen a Polgári védelmi törvény adta keretek között a polgári védelmi szervezetek aktivizálására, illetve a Honvédelmi törvény által biztosított tartalékos katonai szolgálat elrendelésére.

A Kat.tv. a védelmi bizottságok, és azok elnökei részére megfelelő hatásköröket és jogokat biztosított ahhoz, hogy a szakszerű felkészülés megszervezésére, végrehajtására, továbbá a védekezés területén a lakosság élet és vagyonbiztonsága érdekében késlekedés nélkül a szükséges intézkedéseket megtehesse. Természetesen, mivel a védelmi bizottságok hierarchikus rendben tevékenykedtek, ezen intézkedéseket a felettes szervek, – a megyei védelmi bizottság és Kormány – számára jelenteni kellett.

A polgármesterek részére a Kat.tv. egyértelművé tette, hogy az adott településen a védekezés irányítása hatáskörükbe tartozik. Bekövetkezett katasztrófa, katasztrófahelyzet esetén, a védekezés során irányítja a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet, Kormányzati döntés esetén szervezi és irányítja a keletkezett károk felmérését, irányítja a helyi erők által végzett helyreállítási tevékenységet, a humanitárius segélyek elosztását. A vizsgált időszakban 1998-ig nem volt egyetlen olyan jogszabály sem, mely a polgármesterek ilyen irányú felkészítését kötelezővé tette volna. A polgári védelmi felkészítés követelményeiről szóló 13/1998. (III. 6.) BM rendelet alapján 2009-ben a BM OKF elkészített egy útmutatót a Védelmi Bizottsági elnökök, a polgármesterek, közigazgatási vezetők és a jegyzők katasztrófavédelmi felkészítéséhez, de annak a polgármesterek számára kötelező jelleggel történő oktatása nem minden területen valósulhatott meg.

A polgármesterek védekezéssel kapcsolatos feladatok végrehajtása során sajnos negatív tapasztalatok is születtek. A polgármesterek és a helyi védelmi bizottságok – amelyeknek vezetői a polgármesterek voltak – sokszor idegenkedtek a megalakított polgári védelmi szervezetek alkalmazásától. Ez alól kivételt képezett a 2006-os árvíz, ahol Csongrád

megyében 1600 fő polgári védelmi szervezet tag került mozgósításra és alkalmazásra. További negatív példaként hozható, hogy a 2010-ben a Borsod- Abauj-Zemplén megyei árvíz kapcsán megmutatkozott, hogy a polgármesterek nem rendelkeznek kellő ismertekkel és irányítási képességekkel a feladatok végrehajtásához. Ez megmutatkozott például abban, hogy a polgármester a gáton rakta a homokzsákokat, ahelyett, hogy a védekezéshez szükséges eszközök biztosítását szervezte volna, illetve a tervekben meglévő települési polgári védelmi szervezetek alkalmazását elrendelte volna. Ilyen, és ehhez hasonló okok is megalapozták a 2011-es jogszabályi változások szükségességét.

II.5. A Kritikus Infrastruktúra kérdései

A kritikus infrastruktúra (a továbbiakban: KI) védelmével kapcsolatos feladatok először a terrorizmus elleni küzdelem szervezése kapcsán jelentkeztek. Az Európai Unióhoz való csatlakozás a terrorizmus elleni küzdelemben is feladatokat hozott hazánk számára. Hazánk szuverenitása és biztonsága érdekében csatlakoztunk az Európát fenyegető terrorizmus elleni harchoz.

A terrorizmus elleni küzdelem aktuális feladatairól szóló 2112/2004. (V. 7.) kormány határozat.

A 2001. szeptemberi, valamint az azokat követő Madridi, Londoni, stb. terrortámadások szükségessé tették a terrorizmus elleni stratégia átgondolását. A lakosság védelme érdekében az ellátásukat biztosító infrastruktúrák védelme érdekében került a terrorizmus elleni küzdelemben szabályozásra a kritikus infrastruktúrák védelme.

A határozatban két pont foglalkozik a KI -val, meghatározva a feladatokat végrehajtásáért felelős minisztériumokat, valamint határidőket jelöl ki.

„2.3.1. A Kritikus Infrastruktúra Védelem Európai Programjának megközelítését tükröző, a különböző ágazati feladat- és hatáskörbe tartozó kritikus infrastruktúra védelmi tevékenységek közös keretrendszerbe foglalásáról, ágazatközi összehangolásáról szóló előterjesztés benyújtása a Kormánynak. **Határidő 2007. december 31.**

2.6.1. Kiemelt figyelmet kell fordítani a kritikus infrastruktúra részének nem tekinthető, potenciális terrorista célpontok (pl. „puha” célpontok, tömegtartózkodási helyek, tömegrendezvények, közforgalmú közlekedési eszközök) biztonságának növelésére. **Határidő folyamatos.**

A Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) kormány határozat.

Magával a KI-val kapcsolatban önállóan 2008-ban a Bizottság által elfogadott „a létfontosságú infrastruktúrák védelmére vonatkozó európai programról” **szóló Zöld Könyve** alapján hozott határozatot a Kormány. A Kormány határozata nemcsak feladatokat, határidőket határozott meg, hanem egyúttal Zöld Könyv formájában kiadta a **Nemzeti Kritikus Infrastruktúra Védelem (NKIV) programját** is.

A NKIV az Európai Közösségi programját követte, s adta meg a nemzeti program keretét.

A Zöld Könyv elsődleges célkitűzése, hogy biztosítsa a nemzeti kritikus infrastruktúrák védelméről szóló nemzeti program megvalósítását és egy jogszabály megalkotását, összegezze a kormányzati szereplők NKIV-vel kapcsolatos célokra, szempontokra, alapelvekre, fogalmakra és a megvalósítás alapvető formáira vonatkozó álláspontját.

Az NKIV három célt tűzött ki a KI-vel kapcsolatban:

a.) megelőzés és védelem

a kritikus infrastruktúrák jelentős kihatású meghibásodásának vagy teljes leállításának hatékony megelőzése a kritikus infrastruktúrák és azok legnagyobb kockázatot képviselő elemeinek beazonosításán, kijelölésén, a kockázatok elfogadott legkisebb mértékűre történő csökkentését biztosító elemzések lefolytatásán és a szükséges védelmi intézkedések alkalmazásán keresztül;

b.) felkészülés és jelzés

az infrastruktúra tulajdonosok, üzemeltetők és az állami szervek megfelelő felkészítésének biztosítása a kritikus infrastruktúra meghibásodása vagy működésének megszakadása esetére;

c.) üzemfolytonosság és ellenálló képesség

jelentős kihatású meghibásodás vagy kiesés, teljes leállítás esetén a működés lehető legrövidebb időn belül történő visszaállítására, illetve helyettesítő megoldások alkalmazására irányuló képességek, intézkedések tervezése, kialakítása, végrehajtása és fejlesztése.

A Zöld Könyv a KI fogalomkörének tárgyalása során az Európai Közösségben kialakított körben mozgott, s a következmények vizsgálati elmeinél a Bizottság 2004. október 20-i **Közleményében** leírtakat ismételte meg.

A Zöld Könyv külön kitér a KI védelméhez kapcsolódó fogalmakra, s megjelöli a KI veszélyeztető tényezők körét.

Az NKIV alapelveiként az alábbiakat határozza meg:

- szubszidiaritás;
- kiegészítő jelleg;
- rugalmasság;
- arányosság;
- finanszírozás;
- titkosság;
- mindenfajta veszéllyel szembeni védelem terrorizmus prioritással;
- horizontális és ágazati megközelítés;
- szereplők közötti együttműködés;
- Európai Unió, NATO és más nemzetközi szervezeti tagságból, szerződésből fakadó feladatok.

Az NKIV keretén belül meghatározásra kerülnek a **feladatok és felelősi kör**.

A feladatok 4 egymástól elkülönült, de egymással összefüggő csoportban kerültek meghatározásra:

- 1.) Kormány feladatai – keretjogszabály, program elfogadása, miniszterek ágazati elemzései, értékelései, ágazati biztonsági célkitűzéseinek, jóváhagyása.
- 2.) NKIV koordináló szerv feladatai– NKIV végrehajtásának segítése, együttműködés irányítása.
- 3.) Központi államigazgatási szervek feladatai – ágazat specifikus KIV-k kidolgozása, elfogadása.
- 4.) KI tulajdonosainak, üzemeltetőinek feladatai – meghatározott védelmi tervek elkészítése, együttműködés a KI védelmében közreműködő szervezetekkel, biztonsági terv készítése, biztonsági összekötő személy kijelölése.

A Zöld Könyv meghatározza a feladatok végrehajtásának szükséges lépéseit, fázisait.

A Program foglalkozik a végrehajtást követő értékelésekkel, jelentésekkel.

A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet szabályozása kritikus infrastruktúrák területén nagy fontossággal bír.

A rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény felhatalmazása alapján került kiadásra. A rendeletben belügyminiszter a hivatásos katasztrófavédelmi szervek különböző szintű vezetőit jelöli ki a KI védelmével kapcsolatos feladatok végrehajtására. [65] (A belügyminiszter a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzatában jelölte ki

végrehajtásban résztvevő szervezetek közötti feladatmegosztást. A BM OKF vezetője intézkedésben szabályozta, határozta meg szervezetén belül a részletes feladatokat.)

A belügyminiszter irányítása alatt lévő rendvédelmi szervek a BM OKF irányítása mellett végzik a KI védelmével kapcsolatos feladataikat.

II.6. Oktatással, képzéssel kapcsolatos feladatok

Általános jogszabályi környezet

Hazánk Európai Unióhoz történt csatlakozását követően elfogadásra került az első Nemzeti Fejlesztési Terv, amelynek a 3. Humán erőforrás Fejlesztési Operatív Programja célul tűzte a magyar szakképzési szerkezet teljes megújítását. Eközben a Belügyminisztérium Oktatási Főigazgatósága megalkotta és a belügyminiszter aláírta a Konceptió és stratégiai intézkedések a Belügyminisztériumhoz tartozó szervek oktatási rendszerének korszerűsítésére vonatkozó anyagát.

A Nemzeti Szakképzési Intézet irányításával intenzív munka indult meg az új, szakképzési szerkezet kialakítása érdekében, amelynek fő célkitűzései

- kompetencia alapú,
- modul rendszer
- költséghatékony képzés voltak.

E célok biztosították az egész életen át tartó tanulás, képzés lehetőségét lényegesen javítja a munkavállalók munkaerő piaci lehetőségeit, esélyeit. E tevékenység első jelentős állomása és eredménye az Országos Képzési Jegyzék tartalmi felülvizsgálata, amelynek fő jellemzője a korábbi 800 szakképzés csökkentése 400-ra és teljesen új szakképzési szerkezet kialakítása volt. Az új szakképzési szerkezetben megteremtődtek az alap szakképesítésekhez kapcsolódva a rész szakképesítések, ráépülő szakképesítések és elágazó szakképesítések lehetőségei. A moduláris szakképzési szerkezet lehetővé tette egyes szakképesítési csoportokon belül az átjárást és a rugalmas átképzést. 2003-ban elkészültek a Központi képzési Programok, melyek alapján folyt a tűzoltó és katasztrófavédelmi szakképzés. Az Oktatási Miniszter az 1/2006. (II.17.) OM rendelettel kiadta az új Országos Képzési Jegyzéket (OKJ) és egyben hatályon kívül helyezte a 2002- ben kiadott korábbi OKJ-t.

Az 1/2006-os OM rendelet meghatározta a szakképesítések OKJ-be történő felvételének, illetve törlésének rendjét, az abban közreműködő szervek szerepét, feladatait. Elrendelte 2006. április 1-jétől az új OKJ alkalmazását, azzal a feltétellel, hogy az indítani kívánt új szakképzések csak akkor indíthatók, ha a szakmai és vizsgakövetelmények

jogszabállyal kiadásra kerüljenek. 2010. évben a Szociális és Munkaügyi Miniszteri rendelet hatályon kívül helyezte a 133/2010. (IV. 22.) Kormányrendelet, mely rendeletet a kiadását követő eljárások esetében kell alkalmazni. A 2006-ban kiadott OKJ az új szakképzési elveket figyelembe véve a tűzoltó, a tűzvédelmi és a polgári védelmi képzésben is alap szakképesítéseket, illetve azokra ráépülő, vagy elágazó rendszerű szakképesítéseket határozott meg. Az OKJ-be történő besorolásnál figyelembe lehetett venni a 2002-ben kialakított katasztrófavédelmi szakképzési struktúra működési tapasztalatait (hibáit) is, ami azt eredményezte, hogy a szakmák korábbi túlzott integrációja helyett ismét a tiszta szakmai profil irányába változtak a szakképzések követelményei.

A katasztrófavédelmi szervek állományának képzése és oktatása több formában valósult meg. A legnagyobb számban természetesen a szakképzés keretein belül történ meg a hivatásos állomány, valamint az egyéb szakfeladatot ellátók képzése. A Kat.tv. egységes képzési keretet teremtett a szakterületen. Kiadásra került a 32/2002. (XII. 12.) BM rendelet a hivatásos katasztrófavédelmi szerveknél, a tűzoltóságoknál, valamint az ez irányú szakágazatban foglalkoztatottak képesítési követelményeiről és képzési rendszeréről (a továbbiakban: 32-es rendelet). A 32-es rendelet átfogóan szabályozta a korábban csak a tűzoltóságokra és tűzvédelem területén dolgozóakra vonatkozó belügyminiszteri rendelkezést. A 32-es rendelet a szakképzésről és a felnőttképzésről szóló törvények alapján szabályozta az ágazat belső, valamint szakképzéseit. Meghatározta az elfogadott szakmai képzési formákat, és kijelölte a szakképzésben vizsgaszervezési jogosultsággal rendelkező belügyi intézményt a **Katasztrófavédelmi Oktatási Központot** (a továbbiakban: KOK). A KOK az alábbi Országos Képzési Jegyzékben szereplő szakképzések esetében rendelkezett vizsgaszervezői jogosultsággal:

- tűzoltó;
- katasztrófa- és tűzvédelmi technikus;
- katasztrófa- és tűzvédelmi szervező (tiszt);
- katasztrófavédelmi előadó;
- katasztrófavédelmi főelőadó;
- tűzvédelmi előadó.

A KOK készítette el a szakterület szakképzéseire vonatkozó képzési programokat. Ezzel országosan egységessé vált a tantárgyi követelményrendszer. A szakképzés vonatkozásában lehetőség nyílt arra, hogy a katasztrófavédelmi szakmák esetében **oktatási vállalkozások** is megkezdhessék a katasztrófavédelemben meglévő szakmák oktatását iskolarendszeren kívüli

oktatás keretén belül. A vizsgaszervezői jogosultság volt a biztosíték arra, hogy az egységes követelményű oktatás megtartását követően egységes követelmények legyenek.

A 2008 -as OKJ be az alábbi tűzoltó, tűzvédelmi, polgári védelmi és katasztrófavédelmi szakképesítések kerültek felvételre:

- Rendészeti szervező szakképzés tűzoltó szervező (elágazás)
- Rendészeti szervező szakképzés katasztrófavédelmi és polgári védelmi szervező (elágazás)
- Tűzoltó (alap) szakképesítés
- Tűzoltó technikus (ráépülő) szakképesítés
- Tűzvédelmi előadó (alap) szakképesítés
- Tűzvédelmi főelőadó (ráépülő) szakképesítés
- Polgári védelmi előadó szakképesítés
- Katasztrófavédelmi és polgári védelmi főelőadó szakképesítés

A katasztrófavédelmi, tűzvédelmi képzés - és képesítés rendszerét az új szakképzési, továbbképzési szemlélettel összhangban a 10/2008. (X. 30.) ÖM rendelet szabályozta. E rendelet előírásait is teljesítve az összes OKJ képzéshez elkészített képzési programok akkreditálása megtörtént.

Az új képzési rendszernek a következő szervek, szervezetek és személyek katasztrófavédelmi, tűzvédelmi, illetve polgári védelmi jellegű képzését kellett biztosítania:

- A belügyminiszter irányítása alá tartozó, a katasztrófavédelem végrehajtását végző hivatásos szervek (a BM OKF, a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok (Budapest fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság)) tagjainak képzése.
- Az önkormányzati tűzoltóságok, valamint a polgári védelmi szervezetek – változatlan szervezeti formában képezik a katasztrófavédelem területi szerveit – tagjainak képzése.
- Az önkéntes, valamint a létesítményi tűzoltóságok, valamint az önkéntes tűzoltó egyesületek tagjainak képzése.
- A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény értelmében a polgári védelemben (és a katasztrófavédelemben) tisztségüknél, megbízatásuknál fogva vezetői, irányítói jog- és hatáskörrel felruházott személyek képzése.
- A munkakörük ellátásához jogszabályban előírt tűzvédelmi, polgári védelmi képesítés megszerzésére kötelezettek képzése.
- A lakosság, valamint a tanuló ifjúság képzése.

Katasztrófavédelmi képző szervek

1999-ben a Tűzvédelmi Kiképző Intézetet összevonták a Polgári Védelmi Oktatási Központtal és létrejött a Belügyminisztérium Katasztrófavédelmi Oktatási Központ (KOK). A KOK jelenlegi formáját és szervezetét az Önkormányzati Miniszter 2008-ban kiadott egységes szerkezetű alapító okirata tartalmazta. Ebben megfogalmazásra került, hogy a KOK mint a felnőttképzésről szóló törvényben meghatározott iskolarendszeren kívüli szakmai képzést folytató intézmény, mely a tűzoltóság, a katasztrófavédelem és polgári védelem szakembereinek képzésére, továbbképzésére lett létrehozva, teljesítve a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény előírásait is. Később a 32 8915 01 Országos Képzési Jegyzék számú tűzoltó szakképzésben képző szerveként megjelentek a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok is. Az akkor hatályos oktatási szabályozás lehetővé tette, hogy a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok a szakképzés területén oktatásszervezői feladatokat láthassanak el. A nagymértékű fluktuáció következtében a tűzoltó szakképzés fokozott igénye jelent meg a 2000-es évek elejétől. Az így megnövekedett képzési igényt voltak hivatottak kielégíteni a megyei igazgatóságok által szervezett szakképzések. Az időközben bekövetkezett jogszabályi változások következtében a hivatásos beosztás betöltésére feljogosító szakképzések csak a rendészetért felelős miniszter engedélyével voltak megkezdhetők, folytathatók. A BM OKF a KOK alárendeltségében 2010-ben létrehozta a Térségi Oktatási Központok rendszerét, mely az átalakított szakképzésben jelentkező oktatási feladatok jobb megszervezését jelölte meg egyik célként, míg további cél a megyei igazgatóságok által végzett szakképzési tevékenységének megszüntetése. Mindezek a rendvédelmi szervek egységes moduláris alapú képzési rendszerének kialakításához szükséges intézkedésekről szóló 1282/2010. (XII. 15.) kormányhatározatban foglaltaknak való megfelelést szolgálták. A képzésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a Térségi Oktatási Központok is folytathattak tűzoltó szakképzést. Öt Térségi Oktatási Központ került kialakításra Budapesten, Komáromban, Kaposvárott, Debrecenben és Szegeden. A képzés nagyon eszköz és költségigényes, ezért ezek a Térségi Oktatási Központok is a területükön lévő tűzoltóságokkal, katasztrófavédelmi szervekkel megkötött szerződésekkel tudták biztosítani a képzési feltételeket.

II.7. A fejezet főbb megállapításai, következtetések

2000. január 01-ével hatályba lépő törvényi rendelkezés alapján megváltozott a katasztrófák elleni védekezés szervezeti rendszere, a védekezés irányítása. A védekezésben részt vevő egyes szervek a korábbi időszakhoz képest hatékonyabb irányítás alá kerültek, mely a védekezés eredményességét növelte.

A Kat. tv. alapján a **védekezés irányításának** felső szintje az Országgyűlés szintjéről **a kormány szintjére** lett áthelyezve, ezzel is növelve az hatékonyságot és az operatív beavatkozás lehetőségét egy bekövetkezett katasztrófa felszámolása során.

A katasztrófák elleni védekezés továbbra is **a polgári védelmi** tervező, szervező rendszerre épült, bevonva és alkalmazva elsődleges beavatkozóként a **tűzoltóságokat**, s ezt kiegészítette a polgári védelmi kötelezettségen alapuló állampolgári részvétel. Egy esetlegesen ipari szerencsétlenség miatt kihirdetett szükséghelyzet csak korlátozott mértékben biztosította volna a védekezéshez szükséges jogi környezetet. A veszélyhelyzet jogi normáit két törvény, a honvédelmi és polgári védelmi törvény is tartalmazta és ez alapján kellett a katasztrófák elleni védekezés védelemigazgatási feladatait végrehajtani.

A szabályozás hiányosságaként jelent meg, hogy az állam a katasztrófavédelem területén nem rendelkezett elég felhatalmazással, a kikényszeríthetőség teljes palettájával. Ez ott is jelentkezett, hogy az egyén önrendelkezési joga felülírta a tartózkodási hely megváltoztathatóságát. Amennyiben egy személy a veszélyeztetett területen lévő otthonát nem akarta elhagyni, úgy erre nem lehetett még kényszer alkalmazásával sem rávenni.

A katasztrófavédelem területét szabályozó hatályos törvények normaszövegei között ellentmondások voltak tapasztalhatók, melyek közös értelmezése lett volna szükséges. Nem történt meg teljes egészében a polgári védelem jogintézményének harmonizálása a magyar jogrendszerben, valamint a polgári védelem illetve a katasztrófavédelem fogalmának és intézményrendszerek összehangolása.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás több mint tíz éves folyamata lezárásaként még további lehetőségek álltak rendelkezésre más területeken a jogharmonizációra. A polgári védelem területén már korán csatlakoztunk az Unióban kialakított védelmi rendszerhez, s a csatlakozás egyik feltételeként a SEVESO irányelvben kialakított rendszer hazai kialakítását kellett végrehajtani.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek elleni védekezés rendszerének kialakítása megtörtént, s a BM OKF a korábbi polgári védelmi szervezet feladatrendszeréhez, de a hatósági főigazgató-helyettesi szervezet felelősségéhez csatolta. A

veszélyes anyagok balesetek elleni védekezésben a hatósági feladatok területén több párhuzamos szabályozás alakult ki, mely nem tette egységessé a szabályozást. A veszélyes áru szállításával és a veszélyes anyagot előállító, felhasználó és tároló ipari üzemekkel kapcsolatos hatósági engedélyezési és felügyeleti tevékenység is több szervezet feladatai között jelent meg. A tűzoltóság, a rendőrség, a közlekedési hatóság, a Magyar Kereskedelmi Ellenőrzési Hivatal, Vám és Pénzügyőrség és még számos szervezet vett részt hatóságként, vagy szakhatóságként a veszélyes anyagokkal és áruval kapcsolatos hatósági tevékenységben.

Hiányosságként jelent meg, hogy a veszélyes üzemekre vonatkozó előírások megsértése esetére nem állt rendelkezésre széleskörű szankcionálási lehetőség, mint a megelőzés egyik eszköze. Ebbe a körbe tartozott az egyes veszélyes anyagok előállítása, különböző szállítóeszközön történő szállítása, feldolgozása és tárolása. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos feladatokat és tevékenységeket 2004. május 01-ét követően az Európai Unióhoz való csatlakozástól számítva minden vonatkozó közösségi jogszabály is szabályozta. Jelentős esemény volt és a jogharmonizációt jelentős mértékben elősegítette az, hogy Magyarország 2011. I. félévben betöltötte az Európai Unió soros elnökségi posztját.

Hazánk a vizsgált időszakban egyre inkább részt vett a nemzetközi katasztrófa elleni védekezés feladataiban. Az ENSZ égisze alatt létrejött INSARAG rendszerhez csatlakozott hazánk, s ennek keretén belül megalakultak a katasztrófák felszámolásánál bevethető mentőcsapatok. Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően szorosan bekapcsolódott hazánk az EU polgári védelem feladatrendszerébe, és a katasztrófavédelem területén is kialakításra kerültek a kapcsolódási pontok. A veszélyes áruk szállításának közúti ellenőrzésében csak később adott jogosultságot a jogalkotó a katasztrófavédelmi szervek önálló ellenőrzésére. Ugyanakkor veszélyes anyagok esetében a küszöb érték alatti üzemek engedélyezését a települési jegyző engedélyezte, s ez nem tette lehetővé az állam ezen területen meglévő engedélyező és ellenőrző feladatának végzését.

A vizsgált időszakban hazánkban is megkezdődött a kritikus infrastruktúrák veszélyeztetettségének felmérése. A kritikus infrastruktúra védelmével kapcsolatban kiadott jogszabályok alapján a hivatásos katasztrófavédelmi szervek megkezdték a felkészülést a feladatok végrehajtására.

A katasztrófavédelemben részt vevő tűzoltóságok és polgári védelmi szervezetek együttes alkalmazása megfelelő alapot teremtett arra, hogy az elsődleges beavatkozásokat végző tűzoltóságok és a hosszú távú tervezési feladatokat magas szinten végző polgári védelmi szervezetek egymás tevékenységét kiegészítve magas színvonalú beavatkozást biztosítsanak. A két szervezet egymás mellé rendelése csak részben hozta meg a sikert, mivel

a tűzoltóságok esetében – az önkormányzatokhoz való tartozás miatt – csak „laza irányítás,” elsődlegesen szakmai felügyelet valósulhatott meg.

A BM OKF főigazgatója veszélyhelyzet, illetve katasztrófa esetén rendelkezett utasításadási jogosultságokkal a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok irányába is.

A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok eszközállománya nem volt egységes, jelentősen függött az fenntartó önkormányzat teherviselési képességeitől, s a hazai tűzoltó eszközök gyártása szintet teljesen megszűnt. Ez a tény nagymértékben megnövelte a működési költségeket. A hatékonyság növelése ellen szólt, hogy 2006-ban bekövetkezett közigazgatás átszervezése következtében rendvédelmi, rendészeti és belügyi védelmi feladatok két minisztérium között lettek megosztva. A két minisztérium közötti feladatok megosztását követő átszervezési feladatok végrehajtása kissé negatívan hatott a katasztrófavédelmi szervek tevékenységére.

A tűzvédelem területén erőteljesen megmaradt az önkormányzatiság. A tűzvédelmi hatósági feladatok a jegyzőnél, illetve az önkormányzat szerveként datált hivatásos önkormányzati tűzoltóságoknál voltak. A BM OKF Főigazgatója a tűzoltóságok irányába utasításadási jogosultságokkal rendelkezett a katasztrófa bekövetkeztét követően.

A hatósági feladatokban a közigazgatási eljárási szabály 2005. november 01-i változása jelentős módosulásokat hozott. Ezt a változást nem minden esetben követték a hatósági feladatokat megszabó jogszabályi változások. Az első fokú tűzvédelmi hatóság döntése ellen a BM OKF, vagy területi szerve a jogorvoslati eljárás során egységes jogértelmezést alkalmazva döntött. Így a másodfokú eljárások egyfajta egységesítési szerepet is betöltöttek. A tűzvizsgálati tevékenységet szabályzó jogszabály több éven keresztül fenntartott egy az eljárási szabályokkal nem konvergáló rendelkezést, amikor is az eljárás lezárása nem volt egyértelműen szabályozva.

Az önkormányzati vezetők felkészítésében, képzésében a BM OKF és szervezeti egységei által kiadott tájékoztatók, állásfoglalások iránymutatásként voltak alkalmazhatók.

A vizsgált időszakban bekövetkezett árvizek és egyéb természeti és ipari katasztrófák alapján a felszámolási tevékenység hiányosságai kerültek felszínre. Nemzetközi szinten megjelent az állampolgárok nagyobb mértékű bevonásának igénye katasztrófák felszámolása során.

A 2010-es Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvíz negatív tapasztalatai és a vörösiszap-katasztrófa felszámolásának eljárásrendjei jó alapot nyújtottak a katasztrófavédelem felelősségi és szervezeti rendje módosításához.

Következtetések

- 1.) A védekezésben nagyobb mozgásteret kapó **kormány** a honvédelmi rendszertől elkülönült kormányzati koordinációs szervezettel, KKB-t hozott létre. Ez a szervezet egy folyamatosan működő védelmi- és ügyeleti rendszerre támaszkodott, - a BM OKF-re és területi szerveire, a tűzoltóságokra és szükség esetén igénybe vehette a honvédség erőit is a védekezéshez.
- 2.) A katasztrófavédelem területén kezelhetetlenül bonyolult és **nagyszámú ágazati és szakmai szabályozás** alakult ki. A végrehajtás helyi szintjén ez még fokozottabban jelentkezett. Nem megfelelően volt szabályozott az önkormányzatok védekezés esetére vonatkozó feladat és hatásköre. Védelmi szempontból úgy gazdaságilag, mint szakmailag meggyengültek az önkormányzatok.
- 3.) A világban bekövetkezett katasztrófák, a katasztrófák elleni védekezéshez kapcsolódó nemzetközi egyezmények hazai alkalmazása és az Európai Unió tagság elnyerése hatására hazánkban is kialakult **az iparbiztonság szervezeti kerete**.
- 4.) A **soros elnökség** alatt hazánk eredményesen kezelt több fontos nemzetközi veszélyhelyzetet, nagyban elősegítette a kritikus infrastruktúra hazai szabályozás kialakítását.
- 5.) A katasztrófák elleni védekezés irányításáról és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény és a végrehajtására kiadott 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet hatályba lépését, valamint a Belügyminisztérium Katasztrófavédelmi Oktatási Központ, a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok létrejöttét követően szükségessé vált a szakterület **képzésének, oktatási rendszerének átalakítása**. A különböző képzési formákra kötelezettek nagy száma, a képzési formák sokrétűsége, valamint a képzések technikaigénye megkívánta, hogy a különböző oktatási formákban valamennyi érintett szerv vegyen részt, így a BM KOK, a BM OKF, a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságok.
- 6.) A 2010-es árvíz-védekezési tapasztalatok, az októberében bekövetkezett vörösiszap katasztrófa felszámolásának tapasztalatai még inkább megalapozták a **katasztrófák elleni védekezés rendszerének további átalakítását**, egyben a védelmi igazgatás átalakítását.

III. KATASZTRÓFAVÉDELEM 2012. JANUÁR 01-T KÖVETŐ VÁLTOZÁSAI

A 2000. január 01-ét követő 10 éves időszak szakmai történései, a bekövetkezett események kezelésének tapasztalatai, a nemzetközi és hazai társadalmi-politikai hatások szükségessé tették a katasztrófák elleni védekezés teljes átfogó újraszabályozását. Az Európai Unióba való 2004-es csatlakozásunkat követően a hazai jogrendszerünkbe beépültek az Unió elsődleges és másodlagos jogszabályai, melyek a katasztrófavédelem egyes részterületit szabályozták.

Hazánkban 2006-ban jelentős katasztrófák következtek be. A sorozat január 19-én Hejcénél kezdődött, amikor is a Szlovák légierő AN - 24 es típusú repülőgépe a Zempléni hegységnek ütközött, s a szerencsétlenség következtében a 43- főből csak egy fő maradt életben. Az év folyamán szinte állandósultak az árvizek, illetve a belvizek. A Duna, a Tisza és a Kőrösök esetében magas vízzinttel vonul le az ár, s a védekezési feladatok is elhúzódtak. Az ellenük való védekezésben elsősorban az erre hivatott szervek vettek részt eredményesen, számos tapasztalattal.

A következő nagy árvízi időszak a 2010-es évben következett be, amikor is az Észak – Magyarországi területeket érintett a katasztrófa. A katasztrófákkal érintett területek polgármesterei kevés kivételtől eltekintve nem tudták a védekezést kellő szakértelemmel irányítani. A 2010-es borsodi árvíz ismét rámutatott arra a hiányosságra, hogy a katasztrófák felszámolása során felelősként megjelölt polgármesterek szakmai felkészültsége nem elégséges e feladat ellátásához. A katasztrófa az árterületekkel kapcsolatos hatósági feladatok hiányosságait is felszínre hozta. A vizek kártételei elleni védekezés érdekében szükséges feladatok ellátásának állami és helyi önkormányzatok között megosztásának helyzete problémás volt.

A tűzvédelem területén a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok irányítása, szakmai felügyelete nem volt elég hatékony. A tűzvédelmi hatósági tevékenységi területen a jogszabályok értelmezése és a jogalkalmazás nem volt egységes. A tűzoltóságok és a katasztrófavédelmi szervek feladataiban párhuzamosságok voltak felfedezhetők. A tűzvédelem területén egyre inkább megjelenő helyi érdekek gátolták az egységes szemlélet kialakítását. Az önkormányzati finanszírozás eltérései következtében nem alakultak ki az egységes tűzoltó felszerelések. Egy kategórián belül is eltérő típusok kerültek be a rendszerbe, mely nemcsak a költségek növekedését jelentette. A különböző típusok nehezítették az

egységes központi oktatási feladatokat, a Riasztási és Segítségnyújtási feladatokban résztvevők tevékenységét. Sérült az egységes rendészeti szervezet elve a tűzoltóságok tekintetében. Mindezen hiányosságok rámutattak egy egységes központi irányítás alatt álló rendészeti szerv létrehozásának szükségességére.

A 2010-ben bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa a veszélyes anyagokkal kapcsolatban kialakult szabályozási hiányosságokra mutatott rá, azonban egyben mintát adott a hatékony védekezés, mentés, mentesítés, helyreállítás-újjaépítés megvalósíthatóságára is.

A katasztrófák elleni védekezésben megjelent a nagyobb társadalmi szerepvállalási igénye is. A társadalmi szolidaritás elve figyelembevételével mindenki a saját képessége és tudása szerint vesz részt a megelőzési és védekezési feladatokban. Ez a fajta társadalmi szolidaritás nem újdonság, hiszen ezek alapján is jöttek létre az önkéntes segítőszervezetek, önkéntes tűzoltó egyesületek és egyéb karitatív és humanitárius civil szervezetek, amelyek a bajba jutottakon, rászorultakon segítettek és segítenek minden ellenszolgáltatás nélkül. Magyarország Alaptörvénye is megfogalmazta az állampolgárai számára a katasztrófák elhárításában való személyes részvételt, illetve anyagi szolgáltatás nyújtását veszélyek elhárítása során. A katasztrófák elleni védekezésben résztvevő civil és önkéntes szervezetek védekezési feladatainak koordinálása nem volt egységes.

A jogalkotók több alkalommal is módosították a védekezésre vonatkozó jogszabályokat, de azok nem voltak átfogóak. Például 2006-ban történt nagyobb jogszabályi módosítás a veszélyes üzemek vonatkozásában.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló törvényhez kapcsolódó, egyes feladatokról szóló **1212/2011. (VI. 28.) Korm. határozat** alapján megkezdődött a katasztrófavédelmi jogszabályok átfogó korszerűsítése, átalakítása. A katasztrófavédelmi szabályozás átalakítására szabályozási tervet készített 2010-ben a BM OKF, melyben a teljes szakterület szabályozásának megváltoztatására, illetve az Európai Unió jogszabályaihoz való közelítés egyes területei kerültek meghatározásra. A feladatok végrehajtására ütemterv készült. A jogszabályi rendszer átfogó átalakítása minden szakterületet érintett, s meg kellett feleltetni a kialakítandó új katasztrófavédelmi rendszernek. Így a szabályozási módosítások között szerepelt a szabálysértési, büntető- és büntetőeljárás szabályok kialakítása a veszélyhelyzetet megelőző időszaki és a veszélyhelyzeti időszakban a polgári védelmi kötelezettség tekintetében, a bűncselekmény gyorsabb elbírálása érdekében. Szabályozandó kérdésként merült fel a veszélyeztetett terület elhagyási kötelezettség, az oda belépés korlátozása, a területet elhagyók átmeneti elhelyezése, ellátásának kérdésköre is. A szakterület teljes egészében átfogó szabályozásának előkészítésében a szakmai szervezeteken

kívül a védekezésben résztvevő szervezetek is részt vettek. A 10 év szabályozási, működési és igazgatási, valamint a bekövetkezett katasztrófák elleni védekezés gyakorlati tapasztalatai jó alapot szolgáltattak a változásokhoz. A katasztrófák elleni védekezés Európai Unió és nemzetközi tendenciái, a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítései, illetve a korábban megkötött szerződések módosulásai is megalapozták a jogszabályi módosításokat.

Átalakult a magyar védelem igazgatás és így a közigazgatási szervek katasztrófa elleni védekezési feladatainak módosulása is igényelte az átfogó jogszabályi rendezést.

A „védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.” [66]

A katasztrófák elleni védekezésről szóló törvény tervezete az alábbi szakterületen fogalmazott meg jelentős változásokat:

1. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelem.
2. A lakosság védelmének erősítése.
3. A polgári védelem szerepének erősítése, a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának fejlesztése.
4. A tűzoltóságok állami irányítás alá vonása.
5. A katasztrófák elleni védekezés finanszírozási, gazdálkodási, eszközellátási rendjének korszerűsítése.

III.1. Nemzetközi változások

III.1.1. ENSZ-hez köthető változások

Az ENSZ égisze alatt korábban a katasztrófavédelemhez köthető egyezmények, konferenciák keretén belül folytatódott a tevékenység. Az 1990-es évek igen hatékony és eredményes időszakát követően, már az utógondozásnak nevezhető időszak következett. Ennek során az egyezményekben meghatározottak teljesítése folytatódott, s időközönként az elért eredmények értékelései, a pontosítások, illetve átdolgozások következtek be.

A városi kutató mentőcsapatok több nagy katasztrófa esetén lettek bevetve. 2010-et követően felmerült az igény egy hivatásos állományból álló önkéntes hazai központi városi kutató mentőcsapat felállítására, és az állampolgárok önkéntességének helyt adó mentőszervezet létrejöttére is. A katasztrófák, súlyos balesetek, veszélyhelyzetek kezelésével járó mentési munkálatokban való önkéntes közreműködés érdekében a BM OKF égisze alatt HUNOR (Hungarian National Organisation For Rescue Services) elnevezéssel önkéntes (különleges) mentőszervezet megalakítását határozta el a BM OKF vezetése. A csapat tagjai a katasztrófavédelem hivatásos állományából kerültek kiválasztásra. A nehéz városi kutató mentőcsapat kialakítása az INSARAG irányelvek alapján az INSARAG szervezet mentorálása mellett történt. A HUNOR csapat két lépcsőben került kialakításra, 2012. július 15-én alakult meg, az INSARAG minősítését, csak 2012 októberében megtartott minősítő gyakorlat sikeres teljesítésével szerezte meg. Ugyanekkor szerezte meg a civil önkéntes mentőcsapatokból álló HUSZÁR mentőcsapat is az INSARAG minősítést. Ez a csapat önkéntesekből áll és a közepes városi mentőcsapat minősítést szerezte meg. A HUNOR csapat végleges létszámát a 3. bővítési fokozat végén 2014- októberében megtartott minősítő gyakorlaton érte el. Ezzel a csapat teljes létszámmal áll készen a nemzetközi mentési tevékenységre.

A csapat első éles bevetése 2013 márciusában történt meg, amikor is Szabolcs- Szatmár - Bereg megyében a rendkívüli időjárási viszonyok miatt kialakult az áramellátási problémák felszámolásában vett részt. Ez a tevékenység konvergált a kritikus infrastruktúra védelmével. A HUNOR jelenlegi végleges létszáma 210 fő. A csapat megalakulása óta már külföldön is részt vett eredményes éles bevetésen 2014 májusban Szerbiában Obrenovac térségében a Szávánál az árvízi védekezésben és nemzetközi gyakorlatokon Olaszországban Velence mellett, valamint Dániában.

Az INSARAG irányelvek hatással voltak és vannak a hazai mentőszervezetek megalakítására is. A megyei, a járási önkéntes mentőcsapatok, valamint a beavatkozó tűzoltó egyesületek felkészítésében meghatározó volt az INSARAG irányelvek hazai alkalmazása, illetve átültetése ezen szervezetek kialakításában. A megyei önkéntes mentőcsapatok kialakítása keretében 2013. márciusban a felsőoktatásban elsőként alakult meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen az önkéntes mentőszervezet. Tagjai az egyetem hallgatói, akik a HUNOR és HUSZÁR csapatok minősítő gyakorlatian is részt vettek, alapvetően példásan a 2013-as Dunai árvíz esetében bizonyították alkalmasságukat a védekezési feladatok végrehajtása során.

A világban jelenleg összesen 41 INSARAG elvek szerinti minősítéssel rendelkező mentőcsapat van. Ebből 28 a nehéz városi-kutató mentő és 13 a közepes kutató mentőcsapat.

III.1.2. Európai Unió változások

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló 2007. december 13-án aláírt **Lisszaboni szerződés** (a továbbiakban: Szerződés) új lendületet adott a közösséget veszélyeztető természeti és ipari katasztrófák elleni védekezés területén.

A Szerződés a korábbi alapszerződésektől eltérően – az Európai Alkotmány Szerződésben [67] erre már volt kísérlet - a **katasztrófák elleni védelmet beemelte az alapszerződésbe**. Ezzel a legmagasabb szinten ismerte el a védelem szükségességét. A hatáskörelosztás elvét figyelembe véve az Unió a tagállamok elsődleges felelősségét megtartva csak a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy hatáskörrel lett felruházva. A polgári védelmi feladatrendszer alapjait a **Szerződés XXII. címe** az alábbiakban határozta meg:

„POLGÁRI VÉDELEM

176c. cikk

(1) Az Unió ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést a természeti vagy ember okozta katasztrófák megelőzését és az azokkal szembeni védekezést szolgáló rendszerek hatékonyságának javítása érdekében.

Az Unió tevékenységének célja:

a) az Unión belül a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi szintű intézkedésének támogatása és kiegészítése a kockázatok megelőzése, a tagállamokban a polgári védelemben részt vevők felkészítése és a természeti vagy ember által okozott katasztrófák kezelése terén,

b) a nemzeti polgári védelmi szolgálatok gyors és eredményes operatív együttműködésének előmozdítása az Unión belül,

c) a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedések koherenciájának előmozdítása.

(2) A (1) bekezdésben említett célkitűzések megvalósításának elősegítéséhez szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.”

A korábban kialakított polgári védelmi mechanizmus és a humanitárius segítségnyújtási rendszerek hatékony és minden tagállam számára igénybe vehetővé tétele érdekében a Szerződés a NATO-ból jól ismert Szolidaritási Klauzulát vezette be.

„SZOLIDARITÁSI KLAUZULA

188r. cikk

(1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

a) - megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén,

- megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól,

- terrortámadás esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson;

b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetésekérésére, a területén segítséget nyújtson.

(2) Amennyiben egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, e tagállam politikai vezetésének kérésére a többi tagállam segítséget nyújt számára. E célból a tagállamok a Tanács keretében egyeztetnek egymással.”

A két rendelkezés a tagállamok számára nagyobb biztonságot jelent a katasztrófák elleni védekezésben. A Szerződés rendelkezéseitől függetlenül, de az alapján a kialakítandó új rendszer igénybevételével folytatódtak a korábban megkezdett védelmi feladatok.

Az Európai Unióban 2014-től 2020-ig tartó **költségvetési időszak** vette kezdetét, melyben a katasztrófák elleni védekezés is megfelelő támogatásban részesül. 2010-től kezdődően megindult a polgári védelmi mechanizmus megújítása. Ennek keretén belül az erre kijelölt és hatáskörrel rendelkező szervezetek, bizottságok elkészítették és megvitatták a javaslatot, értékelték a futó polgári védelmi mechanizmus rendszerét. A tanácskozások végén kialakultak azok a főbb elképzelések, melyek a magját alkották a 2013. decemberében elfogadott határozat „AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1313/2013/EU HATÁROZATA (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról”. Az előkészítés során értékelésre kerültek a világban bekövetkezett aktuális katasztrófák is. A legnagyobb hatással a fukushimai erőműben bekövetkezett katasztrófa kialakulásának, hatásainak elméléséből levont következtetések voltak. Ebben az időszakban Európában

aszályok és erdőtüzek gyakoriak voltak, s ezért is előtérbe került a kockázatelemzési mechanizmus, valamint a megelőzés kérdésköre.

A polgári védelmi mechanizmus fejlesztésével kapcsolatban kidolgozott **alapelvek** [68] közül az alábbiakat emelem ki:

- Az EU-nak képesnek kell lennie arra, hogy **hatékonyan**, a szolidaritás szellemében reagáljon az Unión belüli és az azon kívüli katasztrófákra egyaránt.
- Az Unió katasztrófarelhárítási képességének a katasztrófák **minden típusára** (azaz természeti és ember okozta, a fegyveres konfliktusok kivételével) ki kell terjednie, amelyek meghaladják a nemzeti reagálási képességeket és uniós segítséget tesznek szükségessé.
- A katasztrófákra adott eredményesebb és hatékonyabb európai válasz **Európai Vészhelyzeti Reagálási Kapacitás** létrehozása előre lekötött tagállami eszközök és előre elfogadott vészhelyzeti tervek alapján.

A 2013. december 17-én kiadott „AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1313/2013/EU HATÁROZATA (a továbbiakban: **2013. Pv Mechanizmus**) alapjaiban változtatta meg a korábban meglévő polgári védelmi mechanizmus rendszerét. A korábbi 2007-es Polgári védelmi mechanizmust felváltó rendszer az alábbi célokat fogalmazta meg:

(1)Az uniós polgári védelmi mechanizmus (a továbbiakban: az uniós mechanizmus) célja a tagállamok és az Unió közötti együttműködés megerősítése és a koordináció elősegítése a polgári védelem terén, annak érdekében, hogy javuljon a természeti és ember okozta katasztrófák megelőzését, az azokra való felkészültséget és reagálást szolgáló rendszerek hatékonysága.

(2)Az uniós mechanizmus által biztosított védelem elsősorban a személyek, valamint a környezet és a tulajdon – beleértve a kulturális örökséget is – védelmére terjed ki, az Unión belül vagy kívül bekövetkező valamennyi típusú természeti és ember által okozott katasztrófa esetén, ideértve a terrorizmus következményeit és a technológiai, radiológiai és környezeti katasztrófákat, a tengerszennyezést és az akut egészségügyi veszélyhelyzeteket. Terrorcselekmények és radiológiai katasztrófák esetében az uniós mechanizmus kizárólag a felkészültségi és az reagálási intézkedésekre terjedhet ki.

(3)Az uniós mechanizmus gyakorlati együttműködés és koordináció révén elősegíti a szolidaritást a tagállamok között, nem érintve a tagállamok azon elsődleges felelősségét, hogy a területükön megvédjék a személyeket, a környezetet és a tulajdont – a kulturális örökséget is beleértve – a katasztrófáktól, és hogy megfelelő képességeket biztosítsanak a katasztrófavédelmi rendszereik számára ahhoz, hogy azok megfelelően és következetesen

tudják kezelni az olyan természetű és nagyságrendű katasztrófákat, amelyekre ésszerűen számítani lehet és fel lehet készülni.

A **2013. Pv Mechanizmus** a tevékenység **hangsúlyát** a korábbi szabályozástól eltérően a **megelőzésre helyezte**. A korábbi információs és koordinációs szervezeteket átalakítása megtörtént.

Új fogalmak kerültek bevezetésre, s a korábbi fogalmak átértékelése megtörtént. Az alábbi fogalmak jól mutatják az Unió katasztrófavédelmi területén bekövetkezett változásokat: [70]

„*modul*”: a tagállamok képességeinek előre meghatározott feladatokra és igényekre létrehozott, önálló és autonóm módon működő, vagy a tagállamok emberi és anyagi erőforrások kombinációjából álló, mobil operatív csoportja, amelyet beavatkozási képessége vagy azon feladat(ok) alapján lehet azonosítani, amelyeket képes elvégezni; Ez a fogalom és a tartalma az ENSZ INSARAG irányelvben megjelent;

„*kockázatértékelés*”: a kockázatok azonosításának, a kockázatelemzésnek és a kockázatértékelésnek nemzeti, vagy a megfelelő szubnacionális szinten végzett átfogó, ágazatközi folyamata;

„*kockázatkezelési képesség*”: valamely tagállam vagy tagállami régió azon képessége, hogy a kockázatértékeléseiben azonosított kockázatokat (a katasztrófák következményeit és valószínűségét) csökkentse, azokhoz alkalmazkodjon, vagy azokat enyhítse oly módon, hogy azok az adott tagállamban elfogadhatónak tekintett szintűvé váljanak. A kockázatkezelési képességek értékelése a technikai, pénzügyi, igazgatási kapacitások alapján történik, amelyek lehetővé teszik az alábbiak megfelelő végrehajtását:

„*befogadó nemzeti támogatás*”: az uniós mechanizmuson keresztül felajánlott nemzetközi segítség előre látható akadályainak elhárítása érdekében a segítségnyújtásban részesülő vagy a segítséget nyújtó ország, vagy a Bizottság által a felkészülési és az reagálási szakaszban végrehajtott bármilyen intézkedés. Ez magában foglalja a tagállamok által a nemzetközi segítség területükön történő áthaladásának elősegítése érdekében nyújtott támogatást is; [69]

Az Unióban a polgárok önvédelmi képessége és szerepe jelentős mértékben hozzájárul a védekezési feladatok eredményes végzéséhez. Az önkéntesség nagyobb mértékű elterjesztése és a polgárok önvédelmi szerepének erősítése egyik alapgondolata a védekezés megszervezésének.[71]

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2012/18/EU IRÁNYELVE a **veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek** veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről 2012. július 04-én került elfogadásra. Ezzel a korábbi SEVESO II. irányelv módosítását kellett 2015. július 01-ig

elvégezni. Három éves időszak állt rendelkezésre a tagállamok számára, hogy az irányelv módosításait elvégezzék. A három irányelv főbb elemeinek összehasonlítását a 2. számú mellékletben végeztem el.

III.2. A hazai katasztrófavédelmi rendszer átalakítása

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) 2012. január 01-től létrehozta az egységes hivatásos katasztrófavédelmi szervet. Lényegében ez a szervezeti kialakítás folytatása volt a 2000. január 01-el megkezdett folyamatnak, annak befejezéseként lehet értékelni. Természetesen a feladatrendszerben sokkal nagyobb változások történtek, s a közel 10 éves igényeket egyszerre kellett megvalósítani. Az integráció két lépcsőben történt meg. 2012. január 01-vel csak a jogszabályi keretek alapján került kialakításra az új szervezet, s 2012. április 01-vel a hivatásos tűzoltóságok teljes integrálása is megtörtént az új szervezetbe (A különböző tűzoltóságok összehasonlítását az 1. számú mellékletben végeztem el.). Ez az átalakulás tulajdonváltozásokat is hozott magával, s ezért nem lehetett egy lépcsőben végrehajtani a szervezetek összevonását. A tűzoltóságokra vonatkozó önálló törvényi szabályozás megmaradt, míg a polgári védelmi törvényi szabályozás beépült a Kat.-ba és a végrehajtási rendeleteibe.

Az új szervezeti struktúra három oszlopos szakmai rendszert – **tűzoltósági, polgári védelmi és iparbiztonsági főfelügyelőséget** - alakított ki. A katasztrófavédelmi rendszeren belül új alapokra lett helyezve a **kommunikáció a lakosság tájékoztatása**, mely a korábbi időszakokkal ellentétben már hatékony és eléri a lakosság érintett részét. A katasztrófavédelemben egyre inkább bevonásra kerültek a köteles szervezetek mellett az önkéntes szervezetek. Az önkéntes mozgalom hatására átalakult a 2012. január 01-el kialakított **önkéntes tűzoltói egyesületek rendszere**. Kialakult a beavatkozó és közreműködő tűzoltó egyesület törvényi szabályozása.

Az **önkéntes mentőszervezetek** felállításában elsőként a megyei szervezetek megalakulása történt meg, majd a járási szintű szervezetek megalakítása következett. A végső cél, hogy minden településen legyen önkéntes mentőszervezet. Ennek a célnak a teljesülésével országunk és lakossága magasabb színvonalú védelemben részesül.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek esetében a központi, területi és helyi szervezeti felépítés továbbra is megmaradt. **Központi szerv a BM OKF**, mely a korábbi szabályozáshoz képest erősebb irányítási és ellenőrzési feladatokat kapott.[72]

A területi szintű szervezetek feladatát a **megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok** látják el. A korábbi szervezéstől eltérően mind a 19 Megyében és a Fővárosban is egységes feladatrendszerrel ellátó és egységes szervezeti felépítésű Igazgatóságok kerültek kialakításra. A fővárosban a korábban elkülönült Polgári Védelmi – BM OKF szervezet – és a Fővárosi Tűzoltóparancsnokság – fővárosi önkormányzat szerve – is egy egységes szervezetté alakult át.

A tűzvédelemmel kapcsolatosan többek között az alábbi feladatok megoldását kellett végrehajtani:

- biztosított legyen a 20-25 percen belüli mentő tűzvédelmi beavatkozás megkezdése az ország bármely pontján
- egyszerűsödjön a tűzoltóságok korábbi bonyolult rendszere és irányítása,
- a BM kapjon törvényi felhatalmazást annak szabályozására, hogy hol, milyen működési területtel, milyen tűzoltóság működjön,
- felügyeleti jogkör kiterjesztése az állami támogatások célszerű és törvényes felhasználására
- újraszabályozandó a tűzvédelmi bírság, a tűzvédelmi szakértők rendszere.

A megelőzési tevékenység társadalmasítása tekintetében jelentős lépés volt az Országos Tűzmelegelőzési Bizottság létrehozása. Társelnökei a BM OKF Főigazgatója, a Vidékfejlesztési, majd a Földművelésügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, tagjai a különböző országos hatáskörű szervek reprezentatív képviselői. A megelőzési tevékenység társadalmi alapjainak kiszélesítése, a hatékony hatósági munka és a szervezeti korszerűsítések következtében jelentősen csökkent a vonulások száma tüzesetekhez és a műszaki mentést igénylő beavatkozásokhoz.

Év	Vonulások száma
2009	71226
2010	94714
2011	69830
2012	69387
2013	55444

6.táblázat: Az éves vonulások számának alakulása (Forrás: Bérczi László PhD disszertáció. Az extrém körülmények közötti tűzoltói beavatkozások biztonságát növelő eszközrendszer fejlesztések az integrált katasztrófavédelem rendszerében 2014.)

A területi és helyi szint az, ahol a legnagyobb változás következett be. Kialakításra kerültek a **Katasztrófavédelmi Kirendeltségek** (a továbbiakban: kirendeltségek), amelyek alárendeltségébe kerültek a **Hivatásos tűzoltóságok**. A rendszer kialakításának a célja a szakterületi feladatok hatékony végrehajtása. A kialakításnál egyik szempont volt az adott

társág, az adott település és a régió veszélyeztetettsége. Jelenleg 65 kirendeltség és 105 hivatásos tűzoltóság működik. A kirendeltségek alatt a lakosság védelmének nagyobb szintű védelme érdekében a hivatásos tűzoltóparancsnokságok állományába – a beavatkozás idejének csökkentése, valamint a jobb feladatelosztás érdekében – **katasztrófavédelmi őrök** (a továbbiakban: őrök) kerültek kialakításra. Az őrök kialakítása folyamatosan történik, a disszertáció megírása idején 40 került átadásra. Az őrök nemcsak a tűzoltás területén látnak el feladatokat, hanem részt vesznek a katasztrófavédelem hatósági feladatainak végrehajtásában is. A közigazgatásban 2013. január 01-től bekövetkezett szervezeti változás alapján 175 járás került kialakításra [73] (jelenleg 174 járás van), a hivatásos katasztrófavédelmi szervek esetében illetékességi területek módosultak.

Megye	Járások száma	Települések száma	Területe (km ²)	Népesség (fő)	Kirendeltségek száma/hivatásos tűzoltóságok
Bács-Kiskun megye	11	119	8444,8	538456	3/6
Baranya megye	10	301	4429,6	397937	4/5
Békés megye	9	75	5629,7	373448	3/6
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	16	358	7249,9	701840	4/9
Csongrád megye	7	60	4262,8	422746	2/5
Fejér megye	8*	108	4358,5	430407	2/3
Győr-Moson-Sopron megye	7	183	4208,2	446329	4/4
Hajdú-Bihar megye	10	82	6210,5	552292	3/4
Heves megye	7	121	3637,2	315739	2/3
Jász-Nagykun-Szolnok megye	9	78	5581,6	401368	4/6
Komárom-Esztergom megye	6	76	2264,6	315203	2/3
Nógrád megye	6	131	2545,5	208894	2/3
Pest megye	18	187	6390,7	1235308	5/9
Somogy megye	8	245	6035,8	328893	4/5
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	13	231	5936,5	579554	4/4
Tolna megye	6	109	3703,2	238517	3/3
Vas megye	7	216	3336,1	265302	3/3
Veszprém megye	10	218	4492,8	364669	3/6
Főváros	0	0	0	0	5/14
Zala megye	6	258	3784,4	290762	3/4
Összesen	174	3156	92502,4	8407664	65/105

* A Polgárdi járás 2014. december 31-vel megszűnt

7. táblázat a járások és kirendeltségek aránya (Forrás: készítette a szerző)

A táblázat összefoglalóan tartalmazza a járások, a kirendeltségek és a hivatásos tűzoltóságok számának adatait. A táblázatból megállapítható, hogy az általános területi illetékességi szabályoktól eltér a kirendeltségek illetékességi szabályrendszere. A Katasztrófavédelem korszerűsítésének a fentiekkel összefüggésben egyik legjelentősebb módosítása, hogy a továbbiakban a Hivatásos tűzoltóságok felelnek a polgári védelmi feladatok végrehajtásáért működési területükön, ők segítik a polgármesterek ezirányú munkáját.

A **technikai eszközellátás** tekintetében a mentő tűzvédelemben az egységesítés megteremtése érdekében a HEROS Zrt.-nél megkezdődött a hazai tűzoltó járművek gyártása. A tűzoltási és mentési feladatokra az alábbi kategóriákat alakították ki: gépjármű fecskendők, vízszállító gépjárművek, műszaki mentők, könnyű tűzoltójárművek, repülőtéri tűzoltók.

III. 2.1. Új szakterületek kialakítása és főbb feladatrendszere

2010. nyarától megindult a katasztrófavédelmi szakterület teljes átalakítása, mely több lépcsőben történt. A korábbi „műveleti” integrációban működő hatósági és veszélyhelyzetkezelési ágazatok helyett a szakmai integrációs felosztás lett domináns. A **tűzoltósági** és **polgári védelmi ágazatok** főfelügyelőségekké váltak, a korábban csak főosztályi szintű szervezet keretein belül végzett **iparbiztonsági feladatok** kibővültek, s ennek következtében e területen is önálló főfelügyelőségi szervezet kialakítása történt meg.

2012-től kezdődően nagymértékben átalakult a szakterület **hatósági feladatrendszere**, és az azt meghatározó jogszabályi keret. Az alábbi területek hatósági és szakhatósági jogkörei kerültek át vagy teljes egészében, vagy részlegesen a katasztrófavédelem felelősségi körébe:

- a hivatásos katasztrófavédelmi rendszerelemek és létesítmények védelmével kapcsolatos engedélyezési és ellenőrzési, felügyeleti eljárások, kijelölő hatósági feladatok;
- a nem rendszeres hulladékszállítással kapcsolatos ideiglenes szolgáltató kijelölése és a szükségellátási feladatok;
- a kéményseprő-ipari közszolgáltatáshoz kapcsolódó felügyeleti és hatósági feladatok,
- a vízügyi és vízvédelmi hatósági és szakhatósági feladatok.

Más közigazgatási szervezetektől átvett hatósági feladatok kereteit a jogszabályi rendelkezések alapján a BM OKF főigazgatója által kiadott intézkedések pontosították, határozták meg a végrehajtásban résztvevő szervezeteket, és a feladatok elosztását. A feladatok átvételére minden esetben intézkedési terv készült, mely meghatározta a katasztrófavédelmi rendszerbe történő beillesztés idő és feladati sorrendet.

A rendszerbe történő beillesztés, felkészülés az alábbi séma szerint történik:

- feladatot átvevő szervezeti egység kijelölése,
- főigazgatói intézkedés a főbb feladatok végrehajtásáról,
- képzések, továbbképzések megtartása a vezetői és az érintett végrehajtó állomány részére,
- szakmai tájékoztató anyagok, tájékoztatók elkészítése, megtartása,
- az átvett feladat függvényében az idő előre haladtával növekvő időközönként értékelések, szükség szerint módosítások, pontosítások.

A Kat. létrehozta a **katasztrófavédelmi hozzájárulás** intézményét. Ezt a hozzájárulást a veszélyes anyaggal foglalkozó üzemek és a küszöbérték alatti üzemek üzemeltetői, valamint veszélyes áruk közúti szállítására vonatkozó külön jogszabály szerinti veszélyes áruk tárolását, gyártását és feldolgozását végző gazdálkodó szervezetek lettek volna kötelesek teljesíteni. A hozzájárulás mértékét az éves tárolt, gyártott és feldolgozott veszélyes áru mennyiségére vonatkozó, éves nettó árbevétel 0,1%-ban állapította meg a törvény. A befizetett hozzájárulás veszélyes anyagokkal kapcsolatos az üzem veszélyes tevékenysége által jelentett kockázat szintjének csökkentését szolgáló műszaki intézkedésekre, valamint egyéb a katasztrófák elleni védekezés céljára, többek között a közbiztonsági referensek képzésre került volna felhasználásra. A hozzájárulás intézménye a Kat. módosítása szerint azonban **nem lett bevezetve**.

III.2.1.1. Iparbiztonsági szakterület

2012. január 01-vel új egységes szakterület kialakítása történt meg a Kat. IV. fejezete alapján. Ez a szakterület az Iparbiztonság, mely feladatrendszerének alapját a SEVESO II irányelv alkotta. A Kat.tv. korábban már szabályozta ezt a területet, de az nem volt átfogó.

A 2. számú mellékletben végeztem el a SEVESO I. – III. irányelvek főbb elemeinek összehasonlítását, mely alapján megállapítható, hogy a korábbi feladatrendszer alapjaiban nem változott meg. Több ponton és elsősorban a hatósági területen volt szükség a változtatásra, hogy egy egységes hatósági szervezet alá rendeződjön a feladatrendszer. [74][75]A szakterület elsősorban a korábbi széttagoltságot megszüntetve (fogalmak kerültek pontosításra, feladatok bővültek, jobban meghatározásra kerültek, vagy átkerültek helyi szintre, stb.) kialakította a megelőzési feladatokért felelős hatóságot a hivatásos katasztrófavédelmi szervek rendszerén belül. Kialakításra került az egységes integrált hatósági szervezeti egység. A veszélyes üzemek teljes körű felmérése a Kat. hatályba lépését követően megtörtént.

Meghatározásra került az egységes engedélyezési eljárás kerete. A közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény továbbra is megadta az általános eljárási kereteket, ugyanakkor a szakterület speciális eljárási jellegéhez igazodó jogszabályi környezet került kialakításra. Például a biztonsági elemzés,- jelentés áttanulmányozására 45 nap áll a hatóság rendelkezésére a hiánypótlásra történő felszólításra. Az iparbiztonsági felügyeletet végző szervezet katasztrófavédelmi hatósági engedélyezési, felügyeleti és ellenőrzési rendszert működtet az üzemeltetői megelőzési és következmény csökkentő intézkedések bevezetésének érvényesítése céljából. A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem esetében a nagyobb biztonság érdekében a küszöb érték alatti üzemekre is kiterjesztette a törvény a hatályát.[76] Ezáltal a korábban a települési jegyző által engedélyezhető ipari tevékenységek köre leszűkült és ez is a biztonság növekedéséhez vezetett. Az iparbiztonsági hatóság ellenőrzési jogosultsága kiterjedt, s a korábbiaktól eltérően egy országosan egységes ellenőrzési szempontrendszert lehetett kialakítani és alkalmazni. Az engedélyezési eljárásban a biztonsági elemzés, illetve biztonsági jelentés képezi az alapot, melyek be nem nyújtása, vagy hiányos benyújtása az engedély megadására negatív hatással van. A Kat. módosította és megnövelte a hatóság jogkörét a hatósági ellenőrzési jogkör megadásával.

A legújabb jogkör, mely egyértelműen a hivatásos katasztrófavédelmi szervek számára a biztonság érdekében került kialakításra a „supervisor” jogkör. Ezzel a jogosultsággal többek között a területen jogosultságokkal rendelkező szervek irányába van lehetőség az ellenőrzések koordinálására, valamint az ellenőrzések megtartásának felettes hatóságok útján történő kikényszerítésére. Hasonló jogkörrel bírt korábban a közlekedési hatóság a veszélyes áruk ellenőrzése alkalmával, de az csak az ellenőrzések adatainak összesítésére vonatkozott.

A korábbi törvényi szabályozás nem tartalmazta egyértelműen a hatósági nyilvántartásokkal kapcsolatos kérdéseket, mely jogosultságokat a Kat. pontosan meghatároz. Az iparbiztonsági hatóság számára a Kat. bírságolás lehetőségét fogalmazza meg, s ebben mérlegelési lehetőséget is ad, mely az emberi élet és a környezet veszélyeztetettségének mértékéhez igazodik. A Kat. pontosította és szorosabbá tette a veszélyes üzem és a település kapcsolatát. Ez egyrészt a településrendezési tervek tekintetében, másrészt a nyilvánosság kérdésében jelentkezett.

Az üzemeltető számára meghatározott jogok és kötelezettségek közül kiemelem az adatvédelmi kérdéseket. Ez egyrészt az üzemeltető érdekeit érinti, másrészt a hatóság kötelessége az eljárás során az adatvédelem fokozott védelmének biztosítása. Ezen a területen a SEVESO irányelv kiemelten foglalkozik a védendő adat kérdésével, s így a Kat. is előírja a

védelemmel való hatósági foglalkozást. Ezért az iparbiztonsági hatóságnak nemcsak az engedélyezési, stb. eljárásai során kell biztosítani az üzemeltető érdekeinek ilyen irányú védelmét, hanem a hatósági nyilvántartások körében is.

Az iparbiztonsági szakterület az alábbi részterületeket foglalja magába:

- veszélyes áru-szállítás,
- veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés,
- nukleáris baleset-elhárítás,
- kritikus infrastruktúra védelme (létfontosságú rendszerek és létesítmények),
- hatósági-koordináció, műveletelemzés és beválás-vizsgálat,
- vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatok,
- a Katasztrófavédelmi Mobil Labor szolgálat (a továbbiakban: KML).

A veszélyes áru-szállítás területén a hivatásos katasztrófavédelmi szervek ellenőrzési feladatait elsősorban a nemzetközi egyezményekre alapozva hajtják végre. A közúti, vízi, vasúti és légi szállításokra különböző korszakokban születtek ezek az egyezmények, melyek különböző jogszabályok alapján épültek és épülnek be a hazai jogrendszerünkbe.

A veszélyes áruk szállításának ellenőrzése az általános illetékességi előírásoktól eltérően történhet. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek katasztrófavédelmi kirendeltségei más közigazgatási területen is végezhetnek ellenőrzéseket. A jogszabályi megkötés csak az érintett közigazgatási hatáskörrel, illetékességgel bíró katasztrófavédelmi szerv értesítését írja elő, a BM OKF előzetes jóváhagyása alapján. A veszélyes áruk szállítása és így az ellenőrzési feladat is speciális ismereteket követel meg. Az ellenőrzésbe bevonható állomány számára a hatósági feladatok ismertén túl az adott szállítási módhoz tartozó speciális képzettséget is meg kell szerezni. A veszélyes áruszállítás hatósági ellenőrzési feladataira az állomány kiképzése, oktatása megtörtént, illetve folyamatosan történik.

Az alábbi táblázatban összefoglaltam a legfontosabb veszélyes áruszállításra vonatkozó főbb nemzetközi egyezményeket és azok hazai jogrendszerbe történő beépítését.

Nemzetközi egyezmény/Európai Unió jogszabály	Hazai jogszabály
A nemzetközi polgári repülésről szóló, Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény (ICAO) 18 Annex	2009. évi LXXXVIII. törvény a nemzetközi polgári repülésről szóló, Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény Függelékei módosításának kihirdetéséről
Genfben 1957. évi szeptember hó 30. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodást (ADR)	2013. évi CXI. törvény a Genfben, 2000. május 26. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Belvízi Szállításáról szóló Európai Megállapodáshoz (ADN) csatolt Szabályzat kihirdetéséről és belföldi alkalmazásáról
Bernben, 1980. május 9-én kelt, Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény (COTIF)	2011. évi LXXX. törvény a Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény (COTIF) módosításáról Vilniusban elfogadott, 1999. június 3-án kelt Jegyzőkönyv C Függeléke 2011. évi módosításokkal és kiegészítésekkel egységes szerkezetbe foglalt szövegének kihirdetéséről
A Tanács 93/15/EGK irányelve (1993. április 5.) a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalomba hozatalára és felügyeletére vonatkozó rendelkezések harmonizációjáról	191/2002. (IX. 4.) Korm. rendelet a polgári felhasználású robbanóanyagok forgalmazásáról és felügyeletéről
A Tanács 94/55/EK irányelve(1994. november 21.) a veszélyes áruk közúti szállítására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről	1/2002. (I. 11.) Korm. rendelet a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról
A Tanács 95/50/EK irányelve (1995. október 6.) a veszélyes áruk közúti szállítása ellenőrzésének egységes eljárásáról	1/2002. (I. 11.) Korm. rendelet a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról
Genfben, 2000. május 26. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Belvízi Szállításáról szóló Európai Megállapodáshoz (ADN)	2013. évi CXI. törvény a Genfben, 2000. május 26. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Belvízi Szállításáról szóló Európai Megállapodáshoz (ADN) csatolt Szabályzat kihirdetéséről és belföldi alkalmazásáról
A belvízi áru fuvarozási szerződésről szóló, Budapesten, 2001. június 22-én kelt Egyezmény	2005. évi CXLI. törvény a belvízi áru fuvarozási szerződésről szóló Budapesti Egyezmény (CIMNI) kihirdetéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 304/2003/EK rendelete (2003. január 28.) a veszélyes vegyi anyagok kiviteléről és behozataláról	123/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet az egyes veszélyes anyagok és veszélyes készítmények kivitelével, illetve behozatalával összefüggő bejelentési eljárás részletes szabályairól
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2004/35/EK IRÁNYELVE (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről	90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2007/23/EK IRÁNYELVE (2007. május 23.) a pirotechnikai termékek forgalomba hozataláról	173/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet a polgári célú pirotechnikai tevékenységekről
Az Európai Parlament és a Tanács 2008/68/EK irányelve (2008. szeptember 24.) a veszélyes áruk szárazföldi szállításáról	2013. évi CXI. törvény a Genfben, 2000. május 26. napján kelt, a Veszélyes Áruk Nemzetközi Belvízi Szállításáról szóló Európai Megállapodáshoz (ADN) csatolt Szabályzat kihirdetéséről és belföldi alkalmazásáról

8. táblázat a veszélyes áruk szállítására vonatkozó főbb egyezmények és Európai jogszabályok (Forrás: készítette a szerző)

A veszélyes anyagokkal történő balesetek során szükséges a környezetbe kijutó károsító anyagok jelenlétének megállapítása. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek új alapokra helyezték a veszélyes anyagok jelenlétének mérése szolgáló eszközök alkalmazását, megújult az eszközpark. 2013-ban megkezdődött a **Katasztrófavédelmi Mobil Laborok** (a továbbiakban: KML) gépjármű és eszközparkjának megújítása. Minden területi szervnél a veszélyhelyzeti felderítő csoportok továbbfejlesztésével létrehozták a katasztrófavédelmi mobil laboratóriumokat, ellátták azokat új KML járművel. [77] A járművekbe épített mérőeszközök a nap 24 órájában alkalmazhatók a különböző vegyi anyagok balesetei kapcsán. A KM-ek nemcsak a balesetek okán kerülhetnek alkalmazásra, hanem a különböző hatósági ellenőrzési feladatokba, a küszöbértékű üzemek baleseteinek kivizsgálásába is bevonhatók, valamint lakosságvédelmi eljárások bevezetésére tesznek javaslatot a kárhelyszín parancsnok, vagy az önkormányzati vezetők számára.

A sugárzó anyagokkal kapcsolatos balesetek, illetve ilyen anyagok szállításának az ellenőrzéséhez került kialakításra a **Katasztrófavédelmi Sugárfelderítő Egység** (a továbbiakban: KSE).

A KML részleteiben az alábbi főbb esetekben kerül alkalmazásra: a veszélyes anyagok jelenlétével, kiszabadulásával, környezetbe kerülésével járó balesetek, természeti és civilizációs katasztrófák esetén a beavatkozási állomány, a lakosság és az anyagi javak védelme érdekében a veszélyeztetett terület felderítése, határainak megjelölése, a veszélyeztetettség felmérése, mintavételezés, meteorológiai helyzet meghatározása, döntéselőkészítés, lakosságtájékoztatás, mentési és fertőtlenítési feladatok tervezése, szervezése, szakmai segítségnyújtás a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, illetve a társ- és együttműködő szervezetek részére. A szolgálatot adó személyeknek komoly egészségügyi, fizikai és pszichikai követelményeknek kell megfelelniük. Riasztás esetén a kijelölt állomány speciálisan felszerelt gépjárművel vonul a kárhelyre elvégezni a megfelelő méréseket, az úgynevezett ABV (atom, biológiai, vegyi) és meteorológiai felderítést.

A szolgálatot adók felkészítése országos szinten egységes oktatási tananyag alapján a KOK -ban történik. A képzés szakmai felügyeletét az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség látja el. Az oktatás során speciális vegyi, biológiai és radioaktív anyagokkal kapcsolatos szakmai ismeretek mellett egészségügyi, járványügyi előírások oktatását tartalmazza a tananyag. E mellett a képzés során megtörténik a feladatot ellátók pszichológiai felkészítése is. Az elméleti oktatás mellett nagy hangsúlyt kap a gyakorlati oktatás, mely többek között, híradó-technikai, térképészeti és GPS használatot foglalja magába. Az eszközök alkalmazásához szükséges méréstechnikai ismeretek és gyakorlat mellett a végrehajtó személyek kreativitásának, pszichikai és fizikai állóképességének növelésére jelentős helyet kap az oktatás során. A tanfolyam résztvevői a tanfolyam befejezését követően elméleti és gyakorlati vizsgáztatás keretében adnak számot megszerzett tudásukról. A gyakorlati vizsgán szolgálati beosztásuknak megfelelően 3 fős csapatokba osztva, a valóságot megközelítő veszélyhelyzeti szituációkban hajtanak végre feladatokat, ami felkészíti őket az éles bevetésekre, melyben a beavatkozó állomány, a lakosság és a környezet megóvása a tét.[78] A jármű felszerelését a 3. számú melléklet tartalmazza.

A beavatkozások műveleti irányításának magasabb fokát biztosítják a megyénként létrehozott vonulós **Katasztrófavédelmi Műveleti Szolgálatok (KMSZ)**, és a **Katasztrófavédelmi Műveletirányító Ügyeletesi Szolgálatok**. A KMSZ a káresemények helyszínén a beavatkozó állomány biztonságosabb beavatkozását felügyeli és ellenőrzi. A feladata ellátásával biztosítja az egységes elvek szerinti hatékony beavatkozás meglétét, illetve megköveteli a kárelhárításban résztvevőktől annak biztonságos végrehajtást. A KMSZ a helyszíni irányítás mellett elemző, értékelő feladatokat is végez, mely a jogszabályokban és szabályzóknak előírt alkalmazhatóságát is magába foglalja. A lakosság veszélyeztetettsége

esetén a mérési adatok alapján dönt a lakosságvédelmi intézkedések bevezetéséről és gondoskodik annak végrehajtásáról.

Megújult a **lakossági tájékoztatási és információs rendszer** is. Melynek a legújabb fejlesztése a mobil telefonokon keresztül elérhető

A változás nemcsak szervezeti, hanem működésbeli módosulást is hozott, mely az **integrált hatósági feladatokból** is következett. A hatósági feladatok rendszerében is változás következett be 2012 októberétől. Kialakításra került a **hatósági - koordinációs - és műveletelemzési szakterület**. Ez a terület a hatósági feladatok magasabb szintű ellátását garantálja, amely a BM OKF-en főosztály szintű szervezetben történik. A Hatósági-koordinációs és Művelet-elemzési Főosztály az alábbi főbb feladatokat látja el:

Koordináció területén:

- hatósági és szakhatósági feladatok végrehajtása,
- szükség szerint kiemelt hatósági ellenőrzések szervezése,
- hatósági, szakhatósági információk naprakész nyilvántartása.

Elemzés, értékelés területén:

- hatósági és szakhatósági tevékenységek elemzése, értékelése, a tendenciák figyelemmel kísérése,
- szabályzók gyakorlati végrehajtásának értékelése,
- a szakterületek által elkészített rendes és soron kívüli jelentések, adatszolgáltatások elemzése,
- műveletek, elemzések, parancsnoki értékelések a bekövetkezett műveleti eseményekkel kapcsolatban,
- komplex prognóziskészítés és beválás vizsgálat készítése,
- Jelenleg a főosztály állományába tartozik a Vízügyi Hatóság is.

A szakterület feladataiért az igazgatóságokon az igazgató-helyettes, míg a kirendeltségeken a kirendeltségvezető a felelős.

2013. január 01-től bevezetésre került az **elektronikus hatósági adatszolgáltatási rendszer (HADAR)**. Az adatszolgáltatási rendszer összekapcsolódik a döntéstámogató rendszerrel. Az így kialakult rendszerben megtalálható valamennyi katasztrófavédelmi hatósági tevékenység során keletkezett aktus. A rendszerben meglévő nagymennyiségű adat és információ a megelőzési és hatósági tevékenység magas színvonalú végzéséhez nyújt segítséget. Az információ célirányos feldolgozása e mellett az engedélyezési tevékenységhez nyújt keretet.

A hatósági hatáskörök ellátásában közreműködik az OKF-en az adott szakterület Főfelügyelősege (Tűzvédelmi, Polgári védelmi, Iparbiztonsági). Területi szervek és kirendeltségek esetében a katasztrófavédelmi hatósági osztályok gyakorolják. A hatósági feladatokba nemcsak az adott szervezethez tartozók vonhatók be. A hatósági feladatok ellenőrzési és egyéb feladataiba a hivatásos tűzoltóparancsnokság, a kirendeltség állománya is bevonható. A hatósági döntést a jogszabályban meghatározott hatósági szervezeti egység vezetője hozza meg. Például a tűzvizsgálati tevékenység esetében a tűzoltásvezetője kezdi meg az adatok felvételét, meghallgatásokat, stb., de a vizsgálat lezárásaként hatósági bizonyítvány kiadására már nincs lehetősége.

III. 2.1.2. Kritikus infrastruktúra

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény (a továbbiakban: törvény) hatályba lépése alapozta meg a hivatásos katasztrófavédelmi szervek feladatát. A törvény végrehajtására kiadott, a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) kormányrendelet pontosította a végrehajtandó feladatokat.

A disszertáció megírásáig az alábbi jogszabályok adták meg a kritikus infrastruktúra védelmével kapcsolatos hazai jogszabályi keretet:

- A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény
- 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról
- 1139/2013. (III. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról
- 233/2013. (VI. 30.) Korm. rendelet az elektronikus információs rendszerek kormányzati eseménykezelő központjának, ágazati eseménykezelő központjainak, valamint a létfontosságú rendszerek és létesítmények eseménykezelő központja feladat- és hatásköréről
- 512/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet egyes rendvédelmi szervek létfontosságú rendszerei és létesítményei azonosításáról, kijelöléséről és védelméről, valamint a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról
- 540/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a létfontosságú agrárgazdasági rendszer elemek és

létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

- 541/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a létfontosságú vízgazdálkodási rendszerelemek és vízi létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

A törvény átfogóan szabályozza a Kritikus infrastruktúra védelmével kapcsolatos feladat és felelősségi rendszert, a nemzeti és európai **létfontosságú rendszerek** kijelölésének, nyilvántartásának, ellenőrzésének és a jelentések rendszerét. A korábbi Kritikus Infrastruktúra helyett létfontosságú rendszerek kifejezést alkalmazza és használja a jogszabály. A jelenlegi szabályozás alapján hazánkban 10 ágazat és ezen belül 42 alágazat került meghatározásra a KI védelem kapcsán. Az ágazati felosztás a 4. számú mellékletben található.

A kritikus infrastruktúra védelme komplex feladatot jelent, melyben kiemelten fontos szerepet tölt be az információ védelme.[79] A hivatásos katasztrófavédelmi szervek a KI védelméhez kapcsolódóan hatósági jogosítványokkal, nyilvántartási és koordináló jogosultságokkal, kijelölő hatósági feladatokkal és ellenőrzési feladatokkal lettek felruházva. A katasztrófavédelmi szervezetek feladatainak összefoglalását a 5. számú melléklet tartalmazza. A BM OKF KI védelmi feladatai közé tartozik többek között a létfontosságú rendszerelemek nyilvántartása. [80] A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet a KI védelméhez kapcsolódó tevékenységét az iparbiztonsági szakterület keretein belül látja el.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek kijelölő hatósági jogosultságokkal rendelkeznek az egyes belügyi szervek [81] és a vízügyi szervezetek vonatkozásában. [82] Az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és szervei, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, az Országos Rendőr-főkapitányság és szervei, a Terrorelhárítási Központ telephelye szerinti megyei katasztrófavédelmi igazgatóság az első fokú kijelölő hatóság, míg a másodfokú a BM OKF. A katasztrófavédelmi szerv, mint kijelölő hatóság dönt abban a kérdésben, hogy a meghatározott horizontális kritériumok teljesülésének a lehetősége fennáll-e, vagy sem.

Nemzeti létfontosságú rendszerelemnek jelölhető ki az a rendvédelmi rendszer, vagy létesítmény: [83]

a) amelynek kiesése esetén az érintett rendvédelmi szerv az Alaptörvényben, valamint az adott rendvédelmi szerv jogállásáról szóló törvényben meghatározott feladatai (a továbbiakban: alapfeladat) közül legalább kettőt nem tud ellátni, és a rendszer, létesítmény 12 órán belül nem helyettesíthető,

b) amely az érintett rendvédelmi szerv legalább kettő alapfeladata ellátásában részt vevő szervezeti egység működését biztosítja, és kiesése 48 órán belül sem pótolható, vagy

c) amely az érintett rendvédelmi szerv alapfeladatának ellátását biztosító informatikai és infokommunikációs rendszerek működését garantálja, és kiesése 8 órán belül sem pótolható. A rendszerelemek kockázatkezelési tervekészítési folyamatábráját az 6. számú melléklet tartalmazza.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek **vízügyi és vízvédelmi hatósági** feladatai közé tartoznak a létfontosságú vízgazdálkodási és vízilétesítmények kijelölő hatósági feladatai. A feladatrendszer keretén belül az ágazat által meghatározott követelmények alapján ivóvíz-szolgáltatás területén nemzeti létfontosságú rendszerelemként kell azonosítani:

a) a felszíni vízbázisra telepített víztisztító művet, ha a vízjogi üzemeltetési engedélyben rögzített kapacitása meghaladja a 40 000 m³/d szolgáltatott ivóvízmennyiséget;

b) az ivóvíztároló medencét, ha a névleges tárolókapacitása meghaladja az 50 000 m³ értéket.

Vízkárelhárítás területén nemzeti létfontosságú rendszerelemként kell azonosítani: [84]

a) az egyes kiemelt jelentőségű vízilétesítmények rendszeres műszaki megfigyeléséről szóló miniszteri rendeletben meghatározott vízilétesítményt, ha annak

aa) hirtelen tönkremenetele a folyók medrében visszafordíthatatlan változást idézne elő és olyan rendkívüli árhullám kialakulásához vezetne, amely töltésszakadás veszélyével fenyeget,

ab) működésképtelenné válása a térségi vízellátást és ezáltal az adott térség lakosságának ivóvízellátását veszélyeztetné,

ac) üzemszerű működése hiányában a hatásterületére eső NATURA 2000 területek természeti értékei jelentős mértékben károsodnának, vagy

ad) működésképtelensége a hazai vízrendszerek közötti vízátvétel hiányában a mezőgazdasági vízszolgáltatást veszélyeztetné;

b) az elsőrendű árvízvédelmi vízilétesítményt, ha

ba) legalább 2000 m³/sec éves középvízhozamú folyók mentén olyan öblözetet véd, amelyben a kitört víz lokalizálására nincs lehetőség és a védvonal nincs az előírt méretre kiépítve,

bb) annak hossza és a védett öblözet területének aránya kisebb mint 1:10 km/km².

A kritikus infrastruktúra kérdésköre a mai korban elválaszthatatlan a fenntartható fejlődéstől. A közigazgatás a kritikus infrastruktúra védelem egyik igen fontos eleme a közigazgatás és annak normális működése. [85]

III.2.1.3. Vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatok

2012. február 11-től a vidékfejlesztési miniszter alárendeltségéből az **árvíz és belvízvédekezés országos irányítása** a belügyminiszter hatáskörébe került. Az alárendeltség megváltozása a korábbi irányítási rendet is módosította. A Belügyminiszter által kiadott vízkárelhárítás országos irányításának szervezeti és működési szabályzata már a megváltozott irányítási rendet alakította ki. [86] A 2014. szeptember 11-től [87] a katasztrófák elleni védekezés megelőzésének javítása érdekében a **vízügyi és vízvédelmi hatósági jogkörök** átadásra kerültek a hivatásos katasztrófavédelmi szervekhez. A hatósági feladatok átvétele során a katasztrófavédelem területi szervei vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatok vonatkozásában - a megyei illetékességi szabályokat megtörve - a vízügyi igazgatóságok illetékességi területéhez igazodó új illetékességi elosztás történt. Ezzel a megyei igazgatóságok kettős illetékességi szabályok szerint végzik a feladatukat. Az Országos Vízügyi Főigazgatóság és igazgatóságai továbbra is végzik a vízügyi szakmai feladatokat, mint például a vízgyűjtő- és vízgazdálkodással kapcsolatos feladatokat.

A megyei igazgatóságok esetében a vízügyi igazgatóságok hazai természetes vízgyűjtő területekhez igazodóan kialakított területi elosztása került meghatározásra, így az általános illetékességi szabályok ezen a területen eltérést mutatnak. A szakterület hatósági, igazgatási feladatait vizsgálva ez a védekezés időszakában okozhat kisebb problémát. A megyei védelmi bizottság területi elven szervezett, s a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének a vezetője az elnök helyettese. A megyei védelmi bizottság hatásköre a megyére terjed ki. Amennyiben árvíz, belvíz elleni védekezés során szükségessé válik olyan területen feladat meghatározása, ahol nincs az adott katasztrófavédelmi szervnek a vízügyi területen illetékessége, úgy a végrehajtás csak áttételesen hajtható végre. Az adott területen kijelölt illetékes igazgatóság eljárását kell igénybe venni.

A táblázat bemutatja a hivatásos katasztrófavédelmi szervek és a vízügyi igazgatóságok területi kapcsolatát. A fenti táblázat szemléletesen mutatja be az egyes katasztrófavédelmi igazgatóságok vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatainak végrehajtásának területi elosztását.

Vízügyi igazgatóság	Katasztrófavédelmi Igazgatóság
Az Alsó- Duna-völgyi	Győr-Moson-Sopron Megyei
Az Alsó- Tisza-vidéki	Fővárosi
A Dél-dunántúli	Bács-Kiskun Megyei
Az Észak-dunántúli	Fejér Megyei
Az Észak-magyarországi	Baranya Megyei
A Felső-Tisza-vidéki	Vas Megyei
A Körös-vidéki	Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei
A Közép- Duna-völgyi	Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei
A Közép-dunántúli	Hajdú-Bihar Megyei
A Közép- Tisza-vidéki	Jász-Nagykun-Szolnok Megyei
A Nyugat- dunántúli	Csongrád Megyei
A Tiszántúli Vízügyi	Békés Megyei

9.táblázat: A katasztrófavédelmi igazgatóságok és a vízügyi igazgatóságok (forrás BM OKF)

Az Országos Vízügyi Igazgatóság vonatkozásában a BM OKF látja el az I. fokú hatósági feladatokat.



7.ábra: A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok módosított illetékességi területei (forrás BM OKF)

III.2.1.4. Hulladékgazdálkodási feladatok

A településeken helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó feladatok közé tartozik a hulladékgazdálkodás. A hulladékgazdálkodás egyik elemét képezi többek a

hulladékok elszállítása. A hulladékszállítási feladatok ellátását a települési önkormányzat közszolgáltatói szerződés alapján biztosítja. 2012-ben és 2013-ban problémák jelentkeztek egyes településeken a hulladékszállítással. A közszolgáltatói szerződések felmondását követően egyes településeken a hulladék elszállítása nem volt megoldva. A keletkezett hulladékok felhalmozódása járványügyi problémákat is okozhatott volna. Nem volt jogi megoldás az így kialakult helyzet tisztázására, ezért szükségessé vált a megoldás keresése. 2013 nyarán törvényi [88] megoldás született a hulladék elszállítási kötelezettség előírására. A hulladékgazdálkodást szabályozó törvényi előírások végrehajtására kiadott a nem rendszeres hulladékszállítás szabályairól és az ennek során eljáró állami szervek kijelöléséről szóló 292/2013. (VII. 26.) kormányrendelet meghatározta, hogy mely szerv jogosult átmenetileg kijelölni az elszállító vállalkozást, így ezáltal a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság rendelkezik ezen a területen hatósági jogkörrel. A kényszerszállítás ideje maximálisan 9 hónap lehet, s a határozat ellen nincs fellebbezési lehetőség, azonnal végrehajtandó a döntés. Az eljárásban a megyei tiszti főorvos az aki megállapítja, hogy az el nem szállított hulladék már egészségügyi kockázatot jelent és ki kell jelölni az ideiglenes szállítót.

2.§ Ha az egészségügyi államigazgatási szerv határozattal megállapítja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának kiesése miatt járványveszély vagy más súlyos közegészségügyi kockázat alakult ki, a települési hulladék elszállításának megszervezéséről és elvégzéséről (a továbbiakban: szükségellátás) az állami szerv gondoskodik. [89]

III.2.2. Oktatás, képzés

2010-et követően a köz,- a felnőtt,- és a felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok megváltoztak. A megváltozott körülmények a katasztrófavédelem oktatási rendszerében is változásokat hoztak. A belügyi ágazatba tartozó szakképesítések rendszere megváltozott. Elkülönült a hivatásos állomány és a nem hivatásos állomány képzése a **Belügyminisztérium egységes rendészeti képzésének** létrehozásával.[90]

A hivatásos állomány részére szükségessé vált többek között a hiányzó sorkatonai kiképzés részleges pótlása. Átalakult a Katasztrófavédelmi Oktatási Központban zajló munka. Az oktatás átalakításával együtt tervezetten létrejött a katasztrófavédelem integrált központi oktatási bázisa, amely egyenszilárdságú szakirányú képzést, felnőttképzést valósít meg a tűzoltó, az iparbiztonság és a polgári védelmi ágazatok részére. A megújult képzések

alapját a moduláris rendészeti képzés biztosítja. A három hónapos első rendvédelmi modul tananyagát 2 hónap időtartamban a leendő katasztrófavédelmi szakemberek, tűzoltók – együttműködési megállapodás alapján – a Rendőr Tiszthelyettes Kiképző Központokban kapják meg. A KOK-ra a képzés 3. hónapjában vonulnak be. Kiemelt hangsúlyt kap a továbbiakban a nyelvi képzés is.[91]

A képzés bementi követelményeiben megjelent a hivatásos állomány leterhelésével kapcsolatos követelményrendszer. A képzés és az életpályamodell egymáshoz való illesztésének folyamata is elindult. A szakképzésben elsősorban a középszintű életpályamodell kialakítása kezdődött meg, míg a felsőoktatásban a közép és felső szintű pályáivhez kapcsolódó oktatás vette kezdetét.

A **Nemzeti Közszolgálati Egyetemen** 2012. január 01-én megalakult a **Katasztrófavédelmi Intézet** három tanszékkal. [92] [93] [94] A tanszékek a katasztrófavédelem három alap szakmai irányvonalának felelnek meg. Az Egyetemi képzésben ismételten megjelentek a kettős jogállású hallgatók, akik nappali munkarendben folytatják tanulmányikat. A hallgatók a gyakorlataikat a hivatásos katasztrófavédelmi szerveknél töltik, így a végzetek beilleszkedése könnyebbé válik. [95] A Katasztrófavédelmi Intézet nappali munkarendű hallgatói tagjai az egyetem önkéntes mentő szervezetének, így az elméletben tanultakat a gyakorlatban is tudják alkalmazni éles bevetés során.[96] Jelenleg kialakítás alatt áll a katasztrófavédelem mesterképzési szak.[97] A szakképzési rendszer mellett megjelent, átalakult a belső képzés rendszere. [98]

Megújításra került az önkéntes tűzoltó egyesületek, mentőszervezetek minősítési rendszere. A korábbi évek gyakorlatától eltérően az önkéntesség és a biztonság fokozása érdekében megújításra került az önkéntes tűzoltó egyesületi rendszer is. [99] A beavatkozó tűzoltó egyesületek számára kötelezővé vált a felkészítés, a minősítő gyakorlaton való minősítés megszerzése. Ez megköveteli az egyesület tűzoltási és mentési tevékenységében résztvevők számára a rendszeres továbbképzést, az előírt tűzoltó felszerelések meglétét. [100] A mentőszervezetek minősítési rendszere az INSARAG irányelv alapján került kialakításra. A minősítési rendszer részletszabályait a BM OKF vezetője által kiadott utasítás tartalmazza.

A katasztrófavédelem területén **hatósági feladatot** csak a hivatásos katasztrófavédelmi szervek jogosultak végezni. [101] Ezért a hatósági feladatok rendszerével kapcsolatos oktatásban, képzésben csak a hivatásos állomány vesz részt. Ez nem jelenti azt, hogy az egyes szakterületek szakmai képzése ne történjen meg. Például jelenleg aktuális szakmai képzés folyik a tűzvédelem területén az új Országos Tűzvédelmi Szabályzat hatályba lépésével kapcsolatban. A katasztrófavédelem szakágazathoz tartozó képzések vonatkozásban

hosszú évek előkészítő munkája eredményeként egy egységes megújult jogszabály kerül kiadásra.[102] A szabályozás meghatározza, hogy mely képzések szükségesek az ágazat területén való munkavégzéshez. Nem csak a hivatásos állomány számára, hanem minden ezen a területen dolgozó számára kötelező. A katasztrófavédelmi képzés hatályát a 2015-ben kiadásra kerülő és hatályba lépő BM rendelet az alábbiakban fogalmazza meg: [103]

1. § E rendelet hatálya kiterjed:

a) a hivatásos katasztrófavédelmi szervek hivatásos állományának tagjaira és közalkalmazottaira;

b) az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságok állományának tagjaira;

c) az önkéntes tűzoltó egyesületek szaktevékenységet ellátó tagjaira;

d) a tűzvédelmi szakértőkre;

e) a gazdálkodó tevékenységet folytató magánszemélyeknél, jogi személyeknél (a továbbiakban: gazdálkodó szervezet) a katasztrófavédelem - ideértve az iparbiztonságot is - a polgári védelem és a tűzvédelem szakágazatokban foglalkoztatókra és foglalkoztatottakra;

f) a katasztrófa- és tűzvédelmi szakmai képesítést nyújtó oktatási intézmények oktatást, képzést, vizsgáztatást végző tagjaira;

g) a katasztrófa- és tűzvédelmi képzés szakmai felügyeletét végző személyekre.

A katasztrófavédelmi állomány hatósági képzésével tovább lehet javítani a rendszer hatékonyságát. A magas szintű tudással és a hozzá kapcsolódó gyakorlati ismeretekkel a megelőzési tevékenység színvonala gyorsan növekszik. Az állományba kerülő személyek célirányos hatósági képzése elengedhetetlen feladat. A képzésre vonatkozó elképzeléseimet 7. számú mellékletben fogalmazom meg.

A képzési rendszerben megjelentek a külső szakképzések. Ezek elsősorban az ADR, ADN COTIF képzéseket jelentik. A képzéseken szerzett tudás birtokában az érintett állomány a veszélyes anyagok szállítása területén hatékonyabb ellenőrzéseket tud végrehajtani.

A polgármesterek katasztrófavédelemmel kapcsolatos képzésére különböző központi és helyi képzési programok készültek. Ezek alapján az újonnan megválasztott személyeknek kell részt venniük. A szabályozás hiányossága, hogy a ciklus alatt csak egy alkalommal kötelező a részvétel. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok ezt meghaladóan, kibővítve rendszeresen tartanak továbbképzéseket a polgármesterek számára.

A közbiztonsági referensek képzési követelményeit a BM OKF főigazgatója által kadott az adott évre vonatkozó képzési előírásokat megfogalmazó utasítás tartalmazza. A képzések végrehajtásában a megyei igazgatóságok, valamint a KOK vesznek részt.

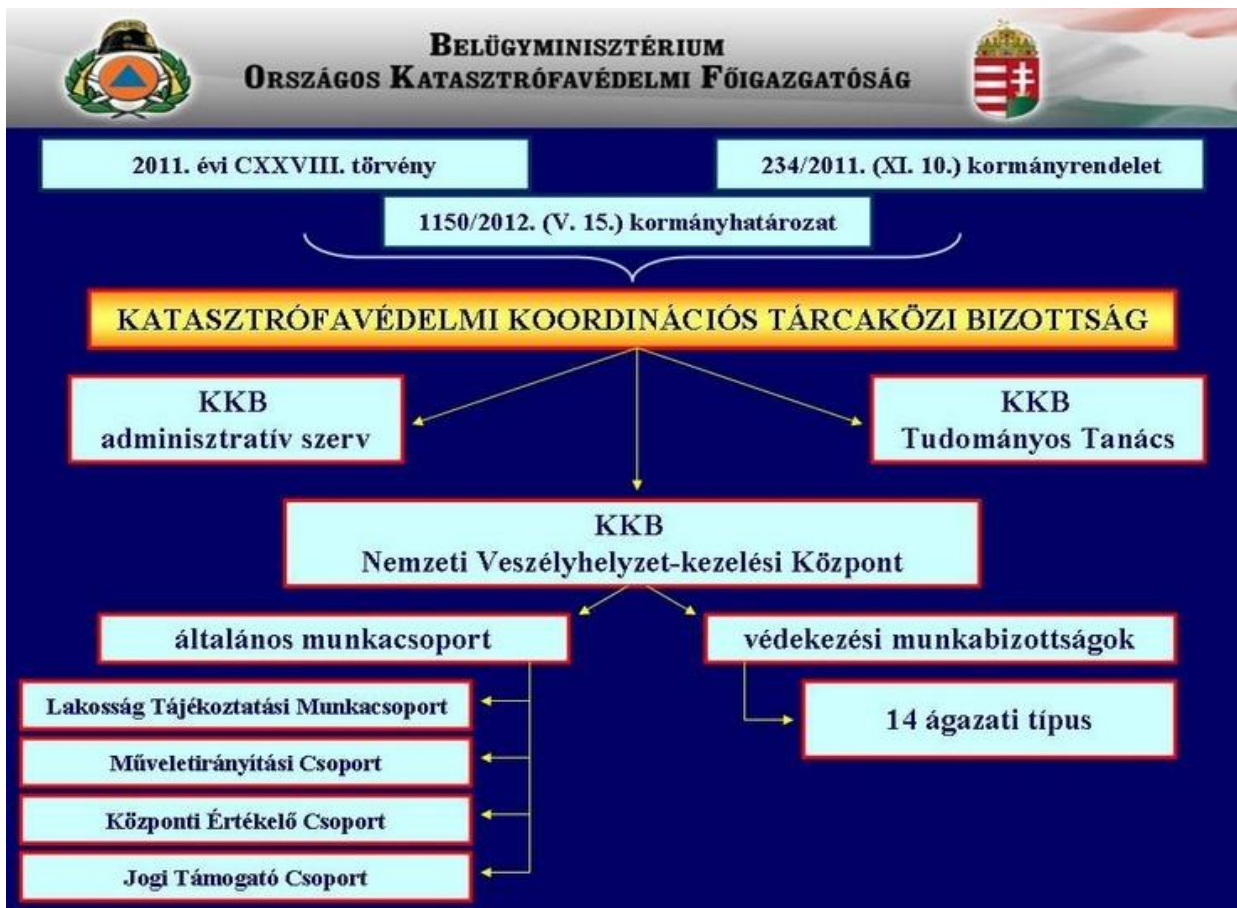
III.3. A katasztrófák elleni védekezés irányításának módosulása

A katasztrófák elleni védekezés irányítási rendszere is módosításra került. A kormány primátusa a katasztrófák elleni védekezés irányításában megmaradt 2010. és 2012. után is. A lakosság veszélyhelyzettel kapcsolatos tájékoztatásának kötelezettsége a kormánytól egészen a polgármesterig terjed. A tájékoztatás nem volt erőssége a korábbi rendszernek.

Maga a **központi, területi és helyi szintek** összességében nem változtak, azonban a szintek szervezeti összetételében, feladatrendszerében módosításokat hajtottak végre. 2013. januártól a helyi szintben jelentős változások következtek be, mivel ettől az időponttól kezdődően jöttek létre a járások, melynek következtében a korábban csak a megyei védelmi bizottságok döntésén alapuló honvédelmi körzeti elosztású **helyi védelmi bizottságok** megalakítása minden járásban és a főváros kerületeiben megtörtént. Ez azt is jelentette, hogy a helyi védelmi bizottságot korábban a székhelyközpont polgármestere irányította, de 2013-tól kezdődően már a **járási hivatal vezetője** lett a testület elnöke.

2012. január 01-től a **kormány** nagyobb mértékű felhatalmazást kapott a katasztrófák elleni védekezés irányításában. A védekezés irányításának átalakításában meghatározó volt a 2010-es árvíz és vörös iszap katasztrófa tapasztalata. Az ezt megelőző időszakban az Országgyűlés és a közjogi méltósági szinten is született döntés a különleges jogrendi intézkedések bevezetésére. A kormányzat Magyarország Alaptörvényében kapott felhatalmazás alapján 15 nappal kihirdetheti a **veszélyhelyzetet**, [104] azonban 15 nap elteltével automatikusan megszűnik a rendelkezések hatálya, kivéve, ha az Országgyűlés tájékoztatását követően nem kerül meghosszabbításra. Főként az árvizek elleni védekezések során fordulhat elő az, hogy a veszélyhelyzet kihirdetése és megszüntetése lépcsőzetesen történik, követve a kialakuló veszélyes helyzeteket, a rendkívüli védekezési készültségek folyamatszakaszait. A kormány intézkedése kiterjed az emberi jogok korlátozására is. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény egyes rendelkezéseit. A Kat. 21–24 fejezetei tartalmazzák veszélyhelyzet esetén a kormány által bevezethető rendkívüli intézkedéseket. A központi szinten a kormányzati feladatok koordinációját a **Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság** (a továbbiakban: KKB) végzi. A 2010. előtt kialakított KKB átalakult, a kormányváltást követően elnöke először a miniszterelnök lett, a tagok pedig a miniszterek. Később a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1150/2012. (V. 15.) kormányhatározat a bizottság elnökének a belügyminisztert, míg tagjainak a miniszterek kijelölése alapján

tárcákat képviselő állami vezetőket nevesíti. A tudomány szerepe változatlan, fontos, így kiemelt jelentőséggel bír a KKB keretein belül létrehozott Tudományos Tanács, mely tudományos és tudományszervezési és adott katasztrófánál felkérésre tudományos szakértői feladatokat lát el. A végrehajtó munkaszerv, a korábbi **Operatív Törzs** átalakításra került és a **Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ (NVK)** elnevezést kapta. A korábbi egyes katasztrófatípusnak megfelelő védekezési munkabizottságok beleépültek a NVK rendszerébe, azok vezetői egyben az NVK vezetőjének szakmai helyettesei. Az általános munkacsoport feladata kettős, egyrészt végzi a korábbi Operatív Törzsre meghatározottakat, illetve a SEVESO üzemek esetleges balesetei alkalmával kihirdetett veszélyhelyzetben ellátja a védekezési munkabizottság feladatait is. A KKB működését meghatározó kormányhatározat kijelölte az egyes védekezési munkabizottságok létrehozásáért felelős államigazgatási szerveket. A védekezési munkabizottságokért elsősorban az illetékes tárcák a felelősek, azonban ezt a feladatot elláthatják azok az országos hatáskörű államigazgatási szervek, amelyek egyébként is a bekövetkezett katasztrófa típusának megfelelő szakterületért felelősek. A korábbi években az KKB munkaszerve volt a Veszélyhelyzet Kezelési Központ az OKF-en. Ennek szerepét ma az új helyen a BM OKF szolgálati épületében felállított BM OKF Operatív Törzse látja el. A bizottság folyamatosan működő operatív munkaszervként működteti a Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központot teljes alkalmazási készenlétben a BM bázisán, illetve a működési integrációban a kormányhatározat megengedi, hogy részleges üzemmódban a KKB NVK a BM OKF állományával megoldva feladatát a BM OKF-en tevékenykedjen. Ez egy elhúzódó katasztrófa kezelésénél fontos, mint például a vörös iszap katasztrófa, vagy a 2013-as dunai árvíz voltak.



8. ábra: A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság sematikus felépítése 2012. május 16. után (Forrás: BM OKF)

A Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ ügyrendjét a KKB határozza meg, feladatait elsősorban Kat. és a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet írja elő.

A veszélyhelyzet kihirdetésén kívül a katasztrófák elleni védekezésben jelentős szerepet kapott a BM OKF főigazgatójának a Kat. által megállapított jog-, és felelősségi köre, hogy megállapíthatja a **katasztrófaveszélyt**, és ez okán a miniszter által jóváhagyott veszélyelhárítási tervek alapján haladéktalanul intézkedéseket foganatosít utólagos jelentési kötelezettséggel a miniszter felé.

A katasztrófák elleni védekezés legfőbb területi szerve a **Megyei Védelmi Bizottság**. A megyei védelmi bizottság irányítási feladataiban változásokat elsősorban a közigazgatási átszervezés hozott. Annak következtében megváltozott az elnök személye, valamint a bizottsági tagok száma csökkent. Elnöke a kormány megbízott, elnökhelyettesei katasztrófavédelmi esetekben a megyei katasztrófavédelmi igazgató, illetve honvédelmi

ügyekben a HM Védelmi Hivatal főigazgatója. Tagjai a kormányhivatal főigazgatója, a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester, a megyei jogú város polgármestere, a katonai igazgatás területi szervének képviselője, a megyei (fővárosi) rendőrfőkapitány, az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője, a vízügyi igazgatási szerv képviselője és az MVB tiktára. Az MVB törvényességi felügyeletét katasztrófavédelmi ügyekben a belügyminiszter gyakorolja. A bizottság a védekezés irányítása során alapvetően a kormány döntéseit hajta végre. Kihirdetett veszélyhelyzet alkalmával a miniszteri biztos irányába jelentési kötelezettséggel tartozik. Munkáját katasztrófák estén a katasztrófavédelmi munkacsoport támogatja, melyet a megyei katasztrófavédelmi igazgató-helyettes vezet.

A katasztrófavédelmi feladat jelentőségét felértékeli, hogy az MVB elnökének egyik helyettese a megyei katasztrófavédelmi igazgató lett, az MVB munkáját biztosító Katasztrófavédelmi Munkacsoport vezetője pedig a megyei KVI igazgató-helyettese.

A védelmi bizottság elnökének főbb feladatai: [105]

9. § (1) A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke

a) meghatározza a védekezés területi feladatait, ellenőrzi azok végrehajtását, illetve elrendeli a területi polgári védelmi erők bevonását,

b) kijelöli a védekezés koordinálásáért felelős személyt,

c) a hatáskörét meghaladó esetekben a kormányzati koordinációs szerv útján kezdeményezi a Kormány döntését,

d) a kormányzati koordinációs szerv útján, illetve amennyiben az intézkedés késedelme elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna, közvetlenül a Magyar Honvédség Központi Ügyelet útján kezdeményezi a Magyar Honvédség védekezésbe történő bevonását, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének egyidejű tájékoztatása mellett,

e) koordinálja a védekezésben részt vevő helyi védelmi bizottságok, polgármesterek tevékenységét,

f) gondoskodik a helyreállítás sorrendjének és ütemének megvalósításáról,

g) intézkedik a lakosság alapvető ellátásának biztosításáról a normál életkörülmények helyreállításáig,

h) meghatározza az illetékességi területén működő közigazgatási szervek helyreállítással kapcsolatos feladatait,

i) koordinálja a humanitárius segélyek elosztását,

j) katasztrófavédelmi operatív feladatainak ellátásához a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve közreműködésével a célnak megfelelően kialakított és felszerelt, folyamatosan üzemképes állapotban tartott vezetési pontot tart fent.

(2) A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke a katasztrófavédelmi feladatok ellátásával kapcsolatos előterjesztéseket és döntéseket a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője útján felterjeszti a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszternek.

A Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 25. § (1) bekezdése alapján: a megyei védelmi bizottság elnöke a honvédelmi igazgatási feladatok vonatkozásában hatósági jogkört gyakorol. A Kat. nem ír elő hatósági jogkört a megyei védelmi bizottság elnöke számára a katasztrófák elleni védekezés során. Azonban a megyei védelmi bizottság elnöke honvédelmi igazgatási hatósági jogköre során hozott döntés ellen nem egyértelmű a jogorvoslati lehetőség, s nincs meghatározva a hivatkozott jogszabályban a másodfokú hatósági feladatot ellátó szerv.

A helyi védelmi bizottság illetékességi területe megegyezik a járás illetékességi területével. A védelmi bizottság elnöke a járási hivatal-vezető. Helyettese katasztrófák estén a megyei igazgató által delegált hivatásos állományú személy. Tagjai a leképezik a megyei védelmi bizottság összetételét helyi szinten. Alapvető feladata a megelőzési feladatok szervezése és irányítani a települések védekezését

A járási szintű helyi védelmi bizottságok védekezéssel kapcsolatos főbb feladatai: [106]

14. § (1) A helyi védelmi bizottság elnöke:

a) működési területén irányítja a védekezésben részt vevő szervek, szervezetek tevékenységét,

b) utasíthatja a védekezés irányítása során a védekezésben részt vevő szervezetek vezetőit a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére,

c) intézkedik a védekezéshez igénybe vehető állomány és eszközök átcsoportosítására és bevonására.

(2) A helyi védelmi bizottság elnökének az (1) bekezdésben meghatározott irányítási és utasítási jogköre nem terjed ki a főpolgármesterre és a megyei közgyűlés elnökére.

A **polgármester** továbbra is általános felelősséget visel az adott település biztonságáért, közbiztonságáért. Amennyiben a polgármester nem hajtja végre a biztonság területén számára kötelező feladatokat, úgy ezek pótlását nehezen lehet elérni. Katasztrófavédelmi feladatokat többek között a Kat., valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény határozza meg számára. A polgármester a veszélyhelyzet kihirdetéséig irányíthatja önállóan a települési védekezést, amikor is a veszélyhelyzet kihirdetését követően az egységes vezetés érdekében az **irányítást át kell adnia** a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kiküldött képviselőjének. Ezt követően

azonban annak vezetése alatt is megmaradnak a szervezéssel, koordinációval kapcsolatos feladatai.

A polgármester mint az adott település biztonságáért felelős személy címzettje a védekezés megszervezésének, a felkészítésnek és a védekezés irányításának.

A Kat. létrehozta a **közbiztonsági referensi** pozíciót. [107] *Közbiztonsági referens: a polgármester katasztrófák elleni védekezésre való felkészülési, védekezési, helyreállítási szakmai feladataiban, továbbá rendvédelmi és honvédelmi feladataiban közreműködő, köztisztviselői jogviszonyban álló, e feladat ellátására a polgármester által kijelölt, e törvény végrehajtási rendeletében meghatározott végzettséggel rendelkező személy.* A közbiztonsági referensre vonatkozóan a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 76. § - 77- § tartalmaz rendelkezéseket. Ez a határozza meg, hogy hol kell ilyen beosztást létrehozni, s milyen feladatot lát el a közbiztonsági referens. A katasztrófavédelmi referens képzésével, továbbképzésével, feladataival kapcsolatban a BM OKF főigazgatója által évenként utasítást ad ki. A közbiztonsági referens nemcsak a katasztrófavédelmi, hanem egyéb közbiztonsággal kapcsolatos feladatokat is el kell, hogy lásson törvényi rendelkezések alapján.

A településeken jelentkező feladatok segítésére a katasztrófavédelmi kirendeltségeken létrehozták a **járási katasztrófavédelmi megbízotti** beosztást. A katasztrófavédelmi megbízotthoz területenként változó számú település tartozik. Egyik tevékenysége segíteni a polgármesterek koordinációs feladatait, további feladatai a közbiztonsági referensek képzésben való részvételében, a helyi szintű védekezés kialakításban való segítségnyújtás, és a polgári védelmi feladatok megszervezéséhez való hozzájárulás. A feladataihoz tartozik még a hatósági ellenőrzésekben való részvétel is.

A KKB a Megyei és helyi védelmi Bizottságnak és a polgármesternek a védekezés irányítása mellett meghatározó a megelőzési feladatainak rendszere is.

III.4. A fejezet főbb megállapításai, következtetések

A fejezetben összefoglaltam a 2012-től a katasztrófavédelem területén bekövetkezett főbb változásokat. A jogszabályok módosulásai megfelelő keretet adtak ahhoz, hogy a korábbi évekhez képest hatékonyabb legyen a szakterületen folyó igazgatási tevékenység. Megváltozott az egész védelmi igazgatási rendszer is. A hatósági feladatok tekintetében a külső környezet módosulásait követte a hatósági szervezet kialakítása, majd módosítása.

Módosultak a nemzetközi katasztrófavédelmi szabályozások, körülmények. Az 1990-es években megkötött nemzetközi egyezményekben meghatározottak végrehajtása folyamatossá vált, ezek miatt nem kellett olyan nagy szervezeti változtatásokat eszközölni, mint 2011 előtt. A veszélyes anyagokkal és üzemekkel kapcsolatos nemzetközi szabályozások változásai már egy kialakított rendszerben kerültek módosításra.

A 2012 előtt 2010. június 30-ig fennálló rendszeren a hatékonyság és az ágazati szakmai önállóság növelése érdekében történt változtatás, így a korábbi főigazgató-helyettesi szervezetek helyett ezért lettek létrehozva az új, az irányításban szakmai elkülönülést is jelentő főfelügyelőségek, és az önálló hatósági feladatokat ellátó szervezeti egységek. A hivatásos katasztrófavédelmi szerveken belül megtörtént a 2000-ben megkezdett folyamat befejezése, a tűzoltóságok állami irányítás alá vétele. A több mint három éve működő rendszeren később csak finomhangolásokat kellett elvégezni.

Az ENSZ INSARAG elvek és az önkéntesség alapján létrehoztak kettő olyan mentőszervezetet (HUNOR, HUSZÁR), melyek a világban bekövetkező katasztrófák elleni védekezésében bárhol bevetethők. Az Európai Unióban a katasztrófák elleni védekezés megújult, mely alapján hazánk is módosította a védekezéssel kapcsolatos feladatrendszerét. Az eltelt időszakban mind megyei, mind járási szinten kialakultak a mentőszervezetek, melyek a katasztrófák elleni védekezés önkéntességen alapuló társadalmiasítását mutatják. A társadalmiasítás további növekedését jelzi az, hogy 89 településen alakult meg már települési önkéntes mentőcsoport, valamint az, hogy jelenleg 591 önkéntes tűzoltó egyesület található.

A katasztrófák elleni védekezésben a tájékoztatásban, az információs területen történt az egyik legnagyobb előrelépés. Ma már hazánkban az internet és a távközlési technika egyre nagyobb teret nyer ezen a területen, mely a lakosság nagyobb biztonságát szolgálja. Ezt használja fel a BM OKF a lakosság minél szélesebb és egyúttal regionális tájékoztatásához.

A 2012-öt megelőző időszakban csak a felső- és alsó küszöbértékű üzemek esetében került alkalmazásra a SEVESO az irányelv. A veszélyes anyagokkal összefüggésben jogszabály változtatásával sikerült elérni azt, hogy valamennyi a törvény hatálya alá tartozó üzem, köztük az alsó küszöbérték alatti üzemek kötelesek betartani az előírásokat. Ennek nyomán jelentősen csökkentek a veszélyes anyagokkal kapcsolatos rendkívüli események.

Az iparbiztonsági szakterület korábbi főosztályi szintű szervezete az új, kibővült feladatokhoz igazodóan főfelügyelőséggé lett átalakítva.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek tűzvédelmének átszervezését, a tűzoltóság állami irányítás alá vonását követően a lakosság biztonsága megnövekedett azzal, hogy a mentő tűzvédelemben kialakításra került a katasztrófavédelmi őrök rendszere.

A **hatósági feladatok** erőteljesebben szolgálják a megelőzést. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek új hatósági jogosultsága, a supervisor feladat végrehajtása folyamatossá vált. Az új hatósági szakterületek elhelyezése a katasztrófavédelem rendszerében megtörtént. A gyakorlati tapasztalatok alapján kell a szükséges módosításokat az esetleges áthelyezéseket elvégezni.

Az értekezésben **vizsgált három időszakban** az egyes szakterületek tevékenységi **adatai** a különböző szervezeti átalakítások, szervezeti hovatartozások kapcsán csak 2012. január 01-ét követően váltak összemérhetővé, amikor is egységessé vált a szervezet és a feladatrendszere. Egyedül csak a tüzesetek száma az, mely a vizsgált időszakokon áthúzódva minden időszakban össze lehetett hasonlítani az adatokat.

Jelentősen **megváltozott** a katasztrófák elleni védekezés **irányításának a rendje**. Az irányításban a kormányzatnak primátusa van. A védelmi igazgatás rendjének változása összefüggött a közigazgatás szintjeinek, elemeinek változásával és a hatékonyság növelésének a szándékával, így a KKB. az MVB, a HVB és a polgármester irányítási szerepe felértékelődött.

A katasztrófavédelem területén a települések biztonságát tovább növelte a Kat. azon rendelkezése, hogy az I. és II. katasztrófavédelmi osztályba sorolt településeken a polgármester mellett kötelező jelleggel létrehozta a közbiztonsági referens intézményét. Létszámuk az értekezés megírásakor országosan 1317 fő. A polgármester mellett megjelenő közbiztonsági referens a feladatok előkészítésében, a végrehajtásban és nem utolsósorban a helyreállításban jelenthet komoly segítséget. A megfelelő szakmai tudás és gyakorlati tapasztalat megszerzését követően ezt a munkakört betöltő személy tovább növeli az adott település biztonságát.

A katasztrófavédelem feladatrendszere jelenleg is változásban van, ezért nem lehet egy statikus rendszerként meghatározni. Mindig újabb és újabb olyan események, történések keletkeznek, melyek az emberek életét, egészségét, értékeiket veszélyeztetik, így az ezek elleni védekezés is folyamatosan fejlődik, változik az igazgatási rendszer, a technika, technológia.

Következtetések

- 1.) A 2010-ben bekövetkezett természeti és ipari katasztrófák megmutatták, hogy egy új típusú védelmi igazgatási rendszer kialakítása volt szükséges a gyors és hatékony felszámolás érdekében. Ez a rendszer irányítási szintjeit megőrizve jelentős változáson ment át, 2012. január 01-vel kezdte meg a működését, s a közigazgatás 2013. január 01-i átalakításával érte el jelenlegi kialakítását.

- 2.) A katasztrófák elleni védekezésbe egyre nagyobb mértékben megjelentek az önkéntes szervezetek, mely a korábbi időszakoktól eltérően lakosság önvédelmi képességét erősíti.
- 3.) A veszélyes üzemekkel kapcsolatos hatósági rendszer átalakítása, a veszélyes üzemek körének bővítése növelte a lakosság biztonságát.
- 4.) A hatósági feladatok fontossága és növekedése szükségessé teheti a hatósági szakterület jelenlegi szervezeti keretek közüli kiemelését és annak magasabb szintre helyezését.
- 5.) Kialakult egy egységes irányítású katasztrófavédelmi szervezet, a technikai eszközök ellátását, egységesítését elősegíti a hazai katasztrófavédelmi és tűzoltó eszközök gyártása, összeszerelése.
- 6.) A kritikus infrastruktúra védelmének hazai rendszerének alapjai lerakásra kerültek, jelenleg folynak az egyes ágazatokon belüli feladatok végrehajtása. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv a belügyi és vízügyi területeken lát el kijelölő hatósági feladatokat.
- 7.) A katasztrófavédelem területén mind az ENSZ, mind az Európai Unió védelmi rendszerében hazánk egyre nagyobb mértékben vesz részt.

BEFEJEZÉS, ÖSSZEGZETT KÖVETKEZTETÉSEK

Az értekezésemben bemutattam a hazai katasztrófavédelem fejlődésének főbb szakaszait, azok egyes meghatározó elemeinek változásait. A katasztrófák elleni védekezés nem egy statikus, hanem egy dinamikus folyamat, mely állandó változásban van. Bizonyítottam, hogy számos külső és belső tényező hatásával kell számolni.

A katasztrófák elleni védekezés egyes időszakainak kritikus vizsgálataiból származó összefoglalásából nyert következtetések által kidolgozott javaslataimmal hozzá kívánok járulni **a szakterület továbbfejlesztéséhez.**

A védekezés további hatékonyság javítása érdekében az **alábbi javaslatokat teszem megfontolására.**

A **polgármester** kulcsszerepet tölt be a település védekezésében. Előkészíti, felkészíti és irányítja a települési védekezést, majd a helyreállítási feladatokban is tevékenyen vesz részt. A polgármester számára a különböző védekezéssel kapcsolatos jogszabályok meghatározzák, hogy milyen feladatokat kell végrehajtania a különféle védekezési munkálatokkal kapcsolatban. Arra azonban nincs jogszabályi rendelkezés, hogy ha a polgármester nem hajtja végre a számára meghatározott védekezési feladatokat, **hogyan lehet**

szankcionálni, az általa így okozott kárt vele megtéríttetni. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 69. § foglalkozik a polgármesteri tisztség megszűnésével. A törvény 70. § (1) bekezdése a képviselő testület számára ad lehetőséget a polgármester sorozatos törvénytörtő tevékenységére hivatkozva a polgármesteri tisztség megszüntetése iránti kereset bírósághoz történő benyújtására, amennyiben a polgármester egy katasztrófavédelmi előírás nem tart be, úgy jelen állás szerint nem lehet ellene semmilyen szankcionálással élni. Amennyiben a polgármester a törvényi előírás ellenében nem jelöl ki közbiztonsági referenst, úgy jelen szabályozás szerint itt sem lehet szankcionálni a jogszabály ellenes magatartását. Amennyiben a polgármester a felkészítés, előkészítés során nem teszi meg a számára kötelező feladatokat, úgy a bekövetkezett katasztrófa esetén már nehéz helyrehozni a hiányosságot. A kártérítési körben látom megvalósíthatónak a szankcionálást.

Célszerűnek látom a polgármester szankcionálását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben megjeleníteni.

A közbiztonsági referens a törvényi rendelkezések alapján kulcsszereplője települések védekezésében. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 76. § (1) bekezdése az I. és II. veszélyességi osztályba sorolt településeken írja elő kötelezően a közbiztonsági referens alkalmazását. A közbiztonsági referens feladatrendszerének áttekintése alapján – nem csak katasztrófavédelmi feladatokat kell ellátnia – az látszik, hogy nagyon sok feladatot kell végrehajtania az ilyen településen.

Javasolom, hogy adott településen ne csak egy közbiztonsági referens legyen kinevezve, hanem akár kettő, vagy három. A közbiztonsági referens nemcsak a katasztrófák elleni védekezéshez kapcsolódóan kap feladatot, hanem egyéb közbiztonsági területhez kapcsolódóan. A közbiztonsági referensek között meg lehet osztani a feladatokat. Mind a felkészülés, mind a megelőzés, mind a beavatkozás és mind a helyreállítás során fontos a részfeladatok kidolgozása, azok végrehajtásában való részvétel, s nem utolsó sorban az ellenőrzésben való aktív szerepvállalás. Ez csak úgy valósítható meg, ha az egy főre eső feladatok számát csökkentjük. Ezzel a módszerrel főként a nagyobb kockázatnak kitett településeken lehet hatékonyabban elvégezni a jelentkező feladatokat. Így a településeken növelni lehet a lakosság biztonságát azáltal, hogy egy – egy részfeladatra speciális szakértelemmel rendelkező személy kerül kijelölésre.

Hasznosnak tartom a hivatásos katasztrófavédelmi szervek vonatkozásában a célirányos szakmai belső **képzések rendszerének** további pontosítását, módosítását. Ezzel elsősorban az igazgatási feladatokban lehet javulást elérni. A képzés főbb elemeit a 7. számú melléklet tartalmazza.

Ügyszintén javaslom a hatósági tevékenység vonatkozásában **területi szinten az igazgatási feladatok létszamarányos kialakítását**. Területi szinten a kockázatok alapján kellene a hatósági és igazgatási feladatot ellátó szervezeti egységek létszámát megállapítani. Más és eltérő típusú, nagyságú veszélyeztetettségek alakultak megyénként eltérően, melyhez pontosabban hozzá kell igazítani a hatósági feladatokat ellátók, beavatkozásokat végrehajtók létszámát. Az egyes szakterületek létszámát ennek megfelelően kell kialakítani. Ez a megoldás jobban követné az egyes területek eltérő szakmai feladatait.

A célkitűzéseimnek és hipotéziseimnek megfelelően arra a következtésre jutottam, hogy:

A természet és az ipari tevékenység által okozott katasztrófák megelőzése, elhárítása céljából a kialakított katasztrófavédelmi jogszabályi környezet, a feladatrendszer alkalmas a lakosság hatékony védelmére úgy a békeidejű katasztrófák, mint veszélyhelyzet időszakában.

A 2012. január 01-től központi irányítás alatt lévő egységes katasztrófavédelmi szervezet, az államilag irányított tűzoltóság hatékonyan tud fellépni a katasztrófák elleni védekezés során. A központi irányítású szervezet hatékonyabb lakosságtájékoztatásra képes a modern infokommunikációs eszközök felhasználása adta lehetőségekkel. A hatósági feladatrendszerben 2010. után kialakított jogszabályi környezet alapján létrehozott hatósági szervezet tevékenysége a megelőzésre pozitív hatással bír.

A 2012. január 01-t követően kialakított egységes hivatásos katasztrófavédelmi szervezeten belül a követelmények rendszere is egységesen került kialakításra mindhárom szakterület vonatkozásában. Az így kialakított szervezetben egységes a jogértelmezés, a hatósági és igazgatási feladat végrehajtása.

A katasztrófák elleni védekezés átszervezése a nemzetközi szabályozás figyelembevételével növelte hazánkban a védekezésben résztvevő önkéntes szervezetek számát, erősítette a lakosság önvédelmi képességét.

Kutatásom során megállapítottam, hogy bizonyos területeken az elért sikerek mellett van még lehetőség az előrelépésre. A hatékonyság növelése érdekében ezért további változtatásokat tartok szükségesnek. A változtatás, előrelépés szükséges területeinek látom a polgármester szankcionálásának, a közbiztonsági referensek létszáma és képzettsége növelésének, a képzés célirányosabbá tételének megvalósítását.

ÚJ TUDOMÁNYOS EREDMÉNYEK

1.) A hivatásos katasztrófavédelmi szerv, valamint jogelődjei szervezetét, feladatát meghatározó jogszabályok, jogi szervezetszabályozó eszközök területére irányuló széleskörű jogtörténeti kutatásaim alapján elsőként **bizonyítottam**, hogy a „katasztrófák elleni védekezés” szakmai keretének igényét hazánkban egyértelműen már a rendszerváltás előtt először a Honvédelmi jogszabályok fogalmazták meg.

2.) A megújult katasztrófavédelmi rendszer megváltozott jog- és intézményrendszerének átfogó, kritikus vizsgálatát, széleskörű elemzését követően **megállapítottam**, hogy a hivatásos katasztrófavédelem 2012. január 01-ét követő egységes szervezetté történő átalakítása megnövelte a katasztrófák elleni védekezés hatékonyságát, a kialakult szervezeti és hatósági rendszer egységesebben működik, ezt **igazoltam** a vonulások csökkenő számával. **Alátámasztottam**, hogy az egységes integrált katasztrófavédelem a lakosság számára az alapjogok állam általi garantálása tekintetében nagyobb biztonságot nyújt.

3.) **Bizonyítottam**, hogy a nemzetközi folyamatok, valamint az ENSZ és az Európai Unió dokumentumai nagy hatással voltak a katasztrófavédelem hazai fejlődésére, az önkéntesség erősödésére, mindemellett a katasztrófák elleni védekezés szervezeti és irányítási rendje nemzeti sajátosságainknak megfelelően került kialakításra.

4.) **Elsőként mutattam ki és példával bizonyítottam**, hogy az önkéntes tevékenység egyre nagyobb mértékben jelentkezik a katasztrófák elleni védekezés során, ám a kutatás-mentési tevékenység szakszerű végrehajtásának elsődleges garanciáját az INSARAG elvek alapján a katasztrófavédelem hivatásos állományából önkéntes alapon létrehozott, technikailag jól felszerelt, felkészített és minősített mentőszervezet biztosítja.

5.) A katasztrófavédelmi igazgatás feladatköreit vizsgálva **konkrét javaslatot tettem** a katasztrófák elleni védekezés települési szintű hatékonyságának további javítása érdekében a polgármester katasztrófavédelmi feladatainak el nem látása esetén annak szankcionálására, és a közbiztonsági referens tevékenységének optimalizálására, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervek magasabb szintű munkájának megvalósításához a hatósági feladatokat irányítók és ellátók képzési programjára.

AZ ÉRTEKEZÉS AJÁNLÁSA

Az értekezésemben átfogóan mutatom be a katasztrófák elleni védekezés, a katasztrófavédelmi igazgatás hazai fejlődésének fontosabb időszakait általam célszerűen megválasztott történeti és igazgatási részekre bontva.

A **kutatómunkám eredményeinek felhasználását elsősorban katasztrófavédelmi képzésben**, a felsőoktatás és a felsőfokú szakképzési oktatás során javaslom felhasználni az alábbiak szerint:

1. A katasztrófavédelem alapképzési szak oktatása során az igazgatási tantárgyak keretén belül.
2. Alapul szolgálhat az értékelés a hatsági, valamint a védekezési feladatok további jobb megszervezéséhez.
3. Az értekezés legyen felhasználható a polgármesterek, a közbiztonsági referensek szakmai képzése során.
4. Az értekezés a felsőoktatásban megvalósuló felsőfokú szakképzés oktatásában és ezen belül az általános igazgatási feladatok részben használható fel.
5. Az értekezés a Nemzeti Közszolgálati Egyetem katasztrófavédelem alap és mesterszak képzése során alkalmazható a jogtörténeti és szakmatörténeti részek oktatása alkalmával.

Az értekezésben megfogalmazottak

- legyenek felhasználhatók a katasztrófavédelem fejlesztési elgondolásainak megfogalmazásához, távlati programok kidolgozásához,
- adjanak támpontot a szervezet és feladatrendszer fejlesztési arányainak megállapításához,
- alkalmasak legyenek az előbbieken javasolt képzési módokhoz oktatási segédanyagként, képezzék alapját jogi szervezetszabályozó eszközök módosításának.

Az értekezésem alapot nyújthat a szakterületen végzendő további kutatómunkához, javaslataim segíthetik a döntéshozók munkáját, elősegíthetik a katasztrófavédelmi és tűzoltó eszközpark korszerűsítését is.

TÉMAKÖRBŐL KÉSZÜLT PUBLIKÁCIÓIM

Lektorált folyóiratban megjelent cikkek

1. Schweickhardt Gotthilf, Teknős László
Az Önkéntes katasztrófavédelmi szolgálat szerepe a Nemzeti Közsolgálati Egyetem oktatási rendszerében: The role of the voluntary disaster management service in the education of the National The University Oof Public Service
BOLYAI SZEMLE 2012:(2) pp. 106-114. (2015)
2. Muhoray Árpád, Schweickhardt Gotthilf
Beavatkozó önkéntes tűzoltó egyesületek képzésének egyes kérdései
BOLYAI SZEMLE XXIII:(3) (2014) pp. 43-50.
3. Schweickhardt Gotthilf
Nemzetközi katasztrófa-elhárítási jog
Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2014. 87 p.
(ISBN:978-615-5305-44-3)
4. Schweickhardt Gotthilf
A rendészeti szervek vezetés- és szervezélmélete 9. fejezet (A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság felső szintű irányításának és vezetésének elvei, specifikumai)
Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2014.
(ISBN: 978-615-5305-41.2)
5. Schweickhardt Gotthilf
Katasztrófavédelmi igazgatás
Budapest: Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2013. 120 p.
(ISBN:978-615-5344-30-5)
6. Schweickhardt Gotthilf
Az egyes szervezetek kontrolja a katasztrófavédelemben
MAGYAR RENDÉSZET XIII: (2013) (2) pp. 81-93. (ISSN: 1586-2895)

7. Schweickhardt Gotthilf

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek hatósági tevékenységének változásai 2012. január 01-ét követően

HADMÉRNÖK VIII:(3) pp. 1-9. (2013)

8. Schweickhardt Gotthilf

A tűzvizsgálati tevékenységre való felkészítés

VÉDELEM - KATASZTRÓFA- TŰZ- ÉS POLGÁRI VÉDELMI SZEMLE XVIII:(6) pp. 1-4. (2012)

Konferencia kiadványban megjelent előadás

1. Schweickhardt Gotthilf

Emberi jogok veszélyhelyzeti korlátozásának egyes jogi kérdései

Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.10.31

Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014. 168 p

2. Schweickhardt Gotthilf

Recent Changes in the Authority Activities of Disaster Management, NISPA

Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.05.22-2014.05.24.

3. Schweickhardt Gotthilf

Önkéntes tűzoltó egyesületek szakmai képzésének áttekintése

Konferencia helye, ideje: Debrecen, Magyarország, 2014.03.21-2014.03.23.

Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, 2014. 300 p.

4. Schweickhardt Gotthilf

Kritikus infrastruktúra adatvédelmi kérdései

Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2013.10.25.

Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2013. 669 p

5. Schweickhardt Gotthilf

Katasztrófavédelmi Igazgatás rendszer változásai 1976-tól napjainkig különös tekintettel a védelemben résztvevő szervezetekre

Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014. 03.

KATONAI JOGI ÉS HADIJOGI SZEMLE 2:(1) pp. 123-170.

HIVATKOZOTT IRODALOM JEGYZÉKE

- [1] Resolution adopted by the General Assembly [*on the report of the Second Committee (A/56/561/Add.2)*] United Nations A/RES/56/195, Fifty-sixth session Agenda item 98 (b)
- [2] Hadtudományi Lexikon Magyar Hadtudományi Társaság Budapest 1995. II. kötet 624. o.
- [3] Schweickhardt Gotthilf Katasztrófavédelmi igazgatás Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013. ISBN [978-615-5344-30-5](#) 26. o.
- [4] Schweickhardt Gotthilf Katasztrófavédelmi igazgatás Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2013. ISBN [978-615-5344-30-5](#) 26. – 27. o.
- [5] Egyesült Nemzetek Szervezete Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (OCHA1) Helyszíni Koordinációs Támogató Osztály (FCSS2) INSARAG – IRÁNLYELVEK ÉS MÓDSZERTAN Genf 2002. december 16. 19. – 26. oldal
- [6] Naü alapokmánya The Statute of the IAEA <https://www.iaea.org/sites/default/files/statute.pdf> letöltve: 2015. 02. 23. 17.15. óra
- [7] NATO szerződés <https://sites.google.com/site/honvedelem/nato-szerzodes> letöltve:2015.02.23.18.10 óra
- [8] Nagy László Az Észak-atlanti Szerződés Szervzetének Születésnapja Hadtudomány 2014/1-2. 3. – 11. oldal
- [9] http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm
- [10] Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló I. kiegészítő jegyzőkönyv
- [11] Római szerződések 1957. március 25. Róma
- [12] Az Európai Atomenergia-Közösséget létrehozó szerződés 1957. március 25. Róma
- [13] Dr. Halász László – Dr. Földi László Környezetbiztonság e-jegyzet. Budapest 2014. 7 – 37. oldal
- [14] Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte Amtsblatt Nr. L 040 vom 11/02/1989 S. 0012 – 0026
- [15] Entscheidung [98/22/EG](#) des Rates vom 19. Dezember 1997 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz.
- [16] Az Európai Unióról szóló, 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt szerződés
- [17] A Tanács 1257/96/EK rendelete (1996. június 20.) a humanitárius segítségnyújtásról 2. cikk

- [18] A TANÁCS 1982. június 24-i 82/501/EGK tanácsi irányelv az egyes ipari tevékenységekből eredő súlyos balesetek megelőzésére és ezeknek az emberre és a környezetre gyakorolt hatása következményeinek korlátozására
- [19] A TANÁCS 1996. december 9-i 96/82/EK IRÁNYELVE a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről.
- [20] 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről
- [21] Dr. Schweickhardt Gotthilf Nemzetközi Katasztrófa-elhárítási jog Budapest 2014. E. jegyzet. Budapest 23. – 26. oldal
- [22] Dr. Schweickhardt Gotthilf Nemzetközi Katasztrófa-elhárítási jog Budapest 2014. E. jegyzet. Budapest 25. – 26. oldal
- [23] 160/1950. (VI. 14.) MT rendelet a budapesti városi és a megyei tanácsok végrehajtóbizottsága titkárságának és osztályainak belső szervezetéről, ügyköréről, valamint egyes hatásköri szabályokról 2. § (4) bekezdés j) pont.
- [24] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény 69. §
- [25] A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2. § (1) bekezdés f) pont
- [26] 1949. évi XX. törvény 19. §
- [27] A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról 1996. évi XXXI. törvény
- [28] A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról 1996. évi XXXI. törvény 14. §
- [29] Dr. Schweickhardt Gotthilf tűzvizsgálati képzés áttekintése
<http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan406.pdf>
- [30] Szakmai nevelés és Oktatási tervei Tűzvizsgáló tanfolyam BM TOP Tűzvédelmi Kiképző Intézet 1997.
- [31] Székely Béla vörgy. vezérkari főnök jelentése Vas Zoltánnak a Néphadsereg árvízvédelmi munkálatokban való részvételéről. 1954. augusztus 3.
- [32] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény
- [33] A polgári védelemről szóló 2041/1974. (XII. 11.) minisztertanácsi határozat
- [34] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény
- [35] A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény
- [36] 2/1996 (február 05.) AB határozat, 18/1996. (III. 28.) AB határozat
- [37] 1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény 8. §.

- [38] 10/1964. (V. 7.) Korm. rendelet a sugárzó (radioaktív) anyagokról és készítményekről
- [39] 10/1964. (V. 7.) Korm. rendelet a sugárzó (radioaktív) anyagokról és készítményekről
7.§
- [40] 29/1960. (VI. 7.) Korm. rendelet a kazánok és egyes nyomástartó berendezések hatósági felügyelet alá helyezéséről 2. §
- [41] 16/1991. (BK 8.) BM utasítás a Hatásköri Lista kiadásáról 22. pont.
- [42] Szabálysértésekről szóló 1968. évi. I. törvény
- [43] Muhoray Árpád pv. ezds. A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata ZMNE Doktori Iskola Doktori (PhD) értekezés 16. oldal
- [44] Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (OCHA) Helyszíni Koorddinációs Támogató Osztály (FCSS) (INSARAG Titkársága) ISARAG– Irányelvek és Módszertan
- [45] INSARAG irányelvek és - Módszertan C4 pont 27. oldal.
- [46] INSARAG irányelv D4. pont 33 – 35- oldal
- [47] Az 1979. október 26-án elfogadott „Nukleáris anyagok fizikai védelméről” szóló Egyezmény 2A cikk.
- [48] Richtlinie 82/501/EWG des Rates vom 24. Juni 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten
- [49] Az ózonréteget károsító anyagokról szóló 94/2003. (VII. 2.) kormányrendelet 11. §
- [50] A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK Árvíz kockázatok kezelése Brüsszel, 12.07.2004
- [51] AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2007/60/EK IRÁNYELVE (2007. október 23.) az árvíz kockázatok értékeléséről és kezeléséről (EGT-vonatkozású szöveg)
- [52] A Tanács kerethatározata (2002. június 13.) a terrorizmus elleni küzdelemről (2002/475/IB) 1. Cikk d.), g.) és h) pontjai
- [53] AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA | Brüsszel 2005. 11.17. ZÖLD KÖNYV A LÉTFONTOS SÁGÚ INFRASTRUKTÚRÁK VÉDELME RE VONATKOZÓ EURÓPAI PROGRAMRÓL 6.1. pont
- [54] Pozitív példák az Emberi Jogi Kiadvány Egyéb Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok fejezetéhez: Dr. Muhoray Árpád: A vörösiszap katasztrófa kezelése, megoldása és a lakosság életkörülményeinek helyreállítása (Jelentés)
- [55] 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről

- [56] 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről
- [57] 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről 9. §
- [58] 2006. évi IX. törvény a közúti közlekedésről szóló 1989. évi I. törvény módosításáról 4. §
- [59] 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, műszaki mentésről és a tűzoltóságokról 30. § - 40. §
- [60] 79/2007. (IV. 24.) Korm. rendelet a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről és a tűzvédelmi hatósági tevékenység részletes szabályairól 1. § - 3.§
- [61] 116/1996. (VII. 24.) Kormányrendelet a tűzvédelmi bírságról 1. § - 2.§
- [62] 13/1997. (II. 26.) BM rendelet a tűzesetek vizsgálatára vonatkozó szabályokról 4. §.
- [63] Központi Képzési Program Tűzvizsgáló tanfolyam BM Katasztrófavédelmi Oktatási Központ 2005.
- [64] 2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről 56. § (1) bekezdés
- [65] 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól 13. § g)- j) és l) pontjai
- [66] 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 1. § n) pont
- [67] Rómában aláírták 2004. október 29-én aláírt az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés szövege, az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2004. december 16-án (C sorozat, 310. szám) jelent meg.
- [68] A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A katasztrófákra adott uniós válasz erősítése felé: a polgári védelem és a humanitárius segítségnyújtás szerepe (EGT-vonatkozású szöveg) SEC(2010) 1243 SEC(2010) 1242
- [69] AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1313/2013/EU HATÁROZATA (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról (EGT-vonatkozású szöveg) 4. cikk
- [70] AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1313/2013/EU HATÁROZATA (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról (EGT-vonatkozású szöveg)

- [71] Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Az önkéntes tevékenység: szerepe az európai társadalomban és kihatásai” (2006/C 325/13)
- [72] Endrődi István A katasztrófavédelem feladat-, és szervezet rendszere Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 2013.
- [73] 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról
- [74] Kátai-Urbán Lajos Habilitációs Tézisek veszélyes üzemekkel kapcsolatos iparbiztonsági jog- és intézmény és eszközrendszer fejlesztése Magyarországon Nemzeti Közszolgálati Egyetem Budapest, 2014.
- [75] Kátai-Urbán Lajos; Vass Gyula: Kátai-Urbán Lajos (szerk.) Kézikönyv a veszélyes üzemek biztonságsszervezésével kapcsolatos alapeladatok teljesítéséhez. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014. 60 p (ISBN 978-615-5491-72-6)
- [76] Szakál Béla, Cimer Zsolt, Kátai-Urbán Lajos, Vass Gyula Iparbiztonság II.: A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek következményei és kockázatai: egyetemi tankönyv Budapest: TERC Kereskedelmi és Szolgáltató Kft., 2013. 182 p. (ISBN:[978 615 5445 00 2](#))
- [77] A BM ORSZÁGOS KATASZTRÓFAVÉDELMI FŐIGAZGATÓ 47/2014. számú I N T É Z K E D É S E a Katasztrófavédelmi Művelti Szolgálat, a Katasztrófavédelmi Mobil Labor, valamint a Mobil Sugárfelderítő Egység tevékenységének szabályozásáról
- [78] A BM OKF Főigazgató 47/2014. számú Intézkedése a Katasztrófavédelmi Művelti Szolgálat, a Katasztrófavédelmi Mobil Labor, valamint a Katasztrófavédelmi Sugárfelderítő Egység tevékenységének szabályozásáról
- [79] Haig Zsolt, Kovács László Kritikus infrastruktúrák és kritikus információs infrastruktúrák Tanulmány Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2012.
- [80] 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról 10. §
- [81] 512/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet egyes rendvédelmi szervek létfontosságú rendszerei és létesítményei azonosításáról, kijelöléséről és védelméről, valamint a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról
- [82] 541/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a létfontosságú vízgazdálkodási rendszer elemek és vízlétesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről

- [83] 512/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet egyes rendvédelmi szervek létfontosságú rendszerei és létesítményei azonosításáról, kijelöléséről és védelméről, valamint a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet módosításáról 2. §
- [84] 541/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet a létfontosságú vízgazdálkodási rendszeremlékek és vízilétesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről 2. §
- [85] Prof. Dr. Bukovics István, Dr. Földi László, Besenyei Mónika Zöld-beszéd Külső és belső kommunikáció a fenntarthatóságról e-jegyzet 2014. 96 – 99. oldal.
- [86] 7/2012. (II. 10.) BM utasítás a vízkárelhárítás országos irányításának szervezeti és működési szabályzatáról
- [87] 223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
- [88] 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
- [89] 2013. évi CXXXIV. törvény egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról 2. §
- [90] 1/2012. (I. 3.) BM rendelet az igazságügyi és rendészeti miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 15/2008. (VII. 28.) IRM rendelet, valamint az önkormányzati és területfejlesztési miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 25/2008. (IV. 29.) ÖTM rendelet módosításáról
- [91] Muhoray Árpád: A katasztrófavédelem aktuális feladatai. Hadtudomány E-2012/IV. szám. pp. 1-17. o. ISSN 1588-0605
- [92] 2011. évi CXXXII. törvény a Nemzeti Közszolgálati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról
- [93] Bleszity János, Grósz Zoltán, Pántya Péter, Krizsán Zoltán: A katasztrófavédelem szakoktatásának aktuális kérdései, BOLYAI SZEMLE 3: pp. 7-13. (2014)
- [94] System of Disaster Management in Europa and in Hungary: Iparbiztonsági felkészítés az európai és magyar katasztrófavédelmi felsőfokú képzés rendszerében. In: Dobor József (szerk.) Proceedings "Safety of Industrial Establishments 2013. International Scientific Conference on Industrial Safety: Előadás gyűjtemény "Veszélyes üzemek biztonsága" Nemzetközi Iparbiztonsági Tudományos Konferencia. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. pp. 79-100. ISBN:978-615-5305-08-5

- [95] Janos Bleszity; Lajos Katai-Urban; Zoltan Grosz: Disaster Management in Higher Education in Hungary ADMINISTRATIVA UN KRIMINALA JUSTICIJA - LATVIJAS POLICIJAS AKADEMIJAS TEORETISKI PRAKTISKS ZURNALS (ISSN: 1407-2971) 67: (2) pp. 66-70. (2014)
- [96] A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Önkéntes Katasztrófavédelmi Szolgálatok Oktatásában betöltött szerepe Haza Szolgálatában Konferencia előadás NKE 2014. november 26
- [97] 1/2015. (I. 14.) MvM rendelet a közigazgatási, a rendészeti, a katonai, a nemzetbiztonsági, valamint a nemzetközi és európai közszolgálati felsőoktatás alap- és mesterképzési szakjainak meghatározásáról, e szakok képzési és kimeneti követelményeiről, valamint az alapképzés képzési ágairól
- [98] A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Kiképzési Szabályzatának kiadásáról szóló 33/2012. számú BM OKF főigazgatói intézkedés
- [99] 2/2014. (I.17.) BM OKF utasítás Az önkéntes tűzoltó egyesület önálló beavatkozásának feltételeiről és a beavatkozó önkéntes tűzoltó egyesület (önkéntes tűzoltóság) tevékenységéről
- [100] Muhoray Árpád, Schweickhardt Gotthilf_Beavatkozó önkéntes tűzoltó egyesületek képzésének egyes kérdései *BOLYAI SZEMLE XXIII:(3)* pp. 43-50. (2014)
- [101] Schweickhardt Gotthilf A hivatásos katasztrófavédelmi szervek hatósági tevékenységének változásai 2012. január 01-ét követően *HADMÉRNÖK VIII:(3)* pp. 1-9. (2013)
- [102] 9/2015. (III. 25.) BM rendelet a hivatásos katasztrófavédelmi szerveknél, az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságoknál, az önkéntes tűzoltó egyesületeknél, valamint az ez irányú szakágazatokban foglalkoztatottak szakmai képesítési követelményeiről és szakmai képzéseiről
- [103] 9/2015. (III. 25.) BM rendelet a hivatásos katasztrófavédelmi szerveknél, az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságoknál, az önkéntes tűzoltó egyesületeknél, valamint az ez irányú szakágazatokban foglalkoztatottak szakmai képesítési követelményeiről és szakmai képzéseiről 1. §
- [104] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3. § 12. pont; 15. § (1) bekezdés j) pont.
- [105] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 9. §
- [106] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 14. §
- [107] 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes

törvények módosításáról 3. § (12 pont)

Kutatott irodalom

Jogsabályok:

1. 1912. évi LXIII. törvénycikk a háboru esetére szóló kivételes intézkedésekről,
2. 1915. évi XIII. törvénycikk a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről alkotott törvények kiegészítéséről;
3. 1935. évi XII. törvénycikk a légvédelemről,
4. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról;
5. 1976. évi I. törvény a honvédelemről;
6. 1993. évi CX. törvény a honvédelemről;
7. 1995. évi LXV. törvény az államtitokról és a szolgálati titokról;
8. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól;
9. 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről;
10. 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról;
11. 259/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a tűzvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekről, a tűzvédelmi bírságról és a tűzvédelemmel foglalkozók kötelező élet- és balesetbiztosításáról
12. 234/2011. (XI. 10.) kormány rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról;
13. 176/2011. (VIII. 31.) kormány rendelet a közúti infrastruktúra közlekedésbiztonsági kezeléséről;
14. 92/2010. (III. 31.) Korm. rendelet az iparbiztonsági ellenőrzés és a telephely biztonsági tanúsítvány kiadásának részletes szabályairól;
15. 126/2002. (V. 21.) Korm. rendelettel a létesítményi tűzoltóságokra vonatkozó részletes szabályokról;
16. 313/2001. (XII. 28.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 2/2001. (I. 17.) Korm. rendelet módosításáról és a hatálybaléptetésről, valamint a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről szóló 114/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet módosításáról;
17. 128/2001. (VII. 13.) Korm. rendelet az ENSZ Európai Bizottsága keretében létrejött, az Ipari Balesetek Országhatáron Túli hatásairól szóló, Helsinkiben, 1992. márc. 17-én kelt Egyezmény kihirdetéséről;

18. 2/2001. (I. 17.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről;
19. 179/1999. (XII. 10) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi törvény végrehajtásáról;
20. 60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszközellátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól;
21. 196/1996. (XII. 22.) Korm. rendelet a mentésben való részvétel szabályairól, a polgári védelem szakhatósági jogkörrel és a miniszterek polgári védelmi feladatairól;
22. 118/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet a létesítményi tűzoltóságokra vonatkozó részletes szabályokról;
23. 114/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről;
24. 178/1993. (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról;
25. 54/2014. ((XII. 5.) BM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról
26. 20/1998. BM rendelet a polgári védelmi tervezés rendszeréről és követelményeiről;
27. 70/1997. (XII.29.) BM rendelet a tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének szabályairól;
28. 55/1997. (X. 21.) BM rendelet a polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, illetőleg alkalmazásának szabályairól;
29. 23/1996. (IX. 19.) BM rendelet a hivatásos önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságok Riasztási és Segítségnyújtási Tervéről;
30. Az Európai Parlament és a Tanács 526/2013/EU rendelete (2013. május 21.) az Európai Unió Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökségről (ENISA) és a 460/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
31. A Régiók Bizottsága véleménye – Kiberbiztonsági stratégia Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2013. 09.27. C 280/19 – C280/26 olda.
32. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) kormány határozat;
33. A Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) kormány határozat;

34. A terrorizmus elleni küzdelem aktuális feladatairól szóló 2112/2004. (V. 7.) kormányhatározat;
35. Az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelvnek való megfelelés érdekében végrehajtandó kormányzati feladatokról szóló 1249/2010. (XI. 19.) kormányhatározat;
36. A Tanács 2008/919/IB kerethatározata (2008. november 28.) a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításáról
37. Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről

Releváns Szakirodalom:

38. Dr. Somos József szerkesztésében A honvédelmi jogszabályok kézikönyve Zrínyi katonai Kiadó 1976. ISBN 963 326 521 5
39. Dr. Szalai László szerkesztésében Polgári védelmi jogszabályok gyűjteménye Polgári Védelem Országos Parancsnokság Kiadványa 1980
40. Dr. Demeter György szerkesztésében A változó NATO dokumentumok 1989 – 1994. Budapest-Brüsszel. 1994. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet ISBN 963 8117 176
41. Glac Ferenc szerkesztésében A NATO és a magyar politika Budapest 1999 Magyar Tudományos Akadémia ISBN 963 508 165 0
42. Thomas Buergenthal: Nemzetközi emberi jogok, Helikon, 2001.
43. Dr. Nagy Károly, Dr. Halász László Katasztrófavédelem Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Egyetemi jegyzet 2002.
44. M. Szabó Miklós A magyar katonai felsőoktatás története. Budapest 2004. Zrínyi Kiadó ISBN 963 327 381 1
45. dr Grád András: A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, 2005. Strasbourg Bt.
46. Emberi Jogok Szerkesztette Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila Osiris tankönyvkiadó2008
47. Sári János: Alapjogok, Osiris, 2008.
48. Szenes Zoltán – Tóth Péter Tíz éve a NATO-ban Budapest 2009. Zrínyi Kiadó ISBN 978-963-327-427-9
49. M. Szabó Miklós A Zrínyi Miklós Akadémia története 1970 – 1979. Budapest 2010. Zrínyi kiadó ISBN 978-963-327-497-2

50. dr Grád András- Dr. Weller Mónika A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve, Budapest 2011 HVG Oracle kiadó ISBN 978 963 258 112 5
51. Ludvig Krämer Az Európai Unió környezeti joga Pécs 2012. Dialog Campus Kiadó ISBN 978 963 9950 79 5
52. Patyi András – Varga Zs. András Általános közigazgatási jog Pécs 2012. Dialog Campus
53. Ivancsics Imre – Fábíán András Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban Pécs 2013. Dialóg Campus kiadó ISBN 978 615 5376 13 9
54. Tamási Béla mk. ezredes A magyar honvédség katasztrófavédelmi tevékenységének hatékonyságvizsgálata (Dr. Grosz Zoltán témavezető) Doktori (PhD) értekezés 2012.
55. dr. Schweickhardt Gotthilf Katasztrófavédelmi igazgatás Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv kiadó 2013. ISBN 978-615-5344-30-5
56. Dr. Somos József szerk. A honvédelmi jogszabályok kézikönyve Budapest, 1978. Zrínyi katonai Kiadó ISBN 963 326 521 5
57. Meyer Róbert szerk. Polgári védelmi jogszabályok gyűjteménye Budapest, 1980. Zrínyi Katonai kiadó A polgári Védelmi Országos Parancsnokság kiadványa VII. 12.
58. Tarnóczy István szerk. Munkavédelmi, tűzvédelmi és vagyonvédelmi jogszabályok gyűjteménye Budapest, 1993. Alfa Stúdió Kft. ISBN 963-7417-06-0
59. Tűzoltó beavatkozások az árvizek és belvizek kártételeinél Tudományos konferencia BM KOK Pécel 2011. október 27. Konferencia kiadvány
60. Békés János A tűzvédelmi szakhatósági tevékenység Jegyzet Budapest, 1985. BM könyvkiadó
61. Tűzoltási Szemle Budapest, 1957. BM Országos Tűzrendészeti Parancsnoksága Zrínyi nyomda
62. Bérczi László Az extrém körülmények közötti tűzoltói beavatkozások biztonságát növelő eszközrendszer fejlesztések az integrált katasztrófavédelem rendszerében Doktori (PhD) értekezés Budapest, 2014. Katonai Műszaki Doktori Iskola

MELLÉKLETEK

1. számú melléklet

A KÜLÖNBÖZŐ TŰZOLTÓSÁGOK ELNEVEZÉSEINEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

1956. október 01	1996. szeptember 01.	2000. január 01	2012. január 01
Állami tűzoltóság**	Hivatásos állami tűzoltóság **	Hivatásos tűzoltóság	Hivatásos tűzoltóság
Hivatásos községi tűzoltóság **	Hivatásos önkormányzati tűzoltóság ***	Hivatásos önkormányzati tűzoltóság ***	XXXXXXXXXXXX
Hivatásos üzemi tűzoltóság **	Létesítményi tűzoltóság	Létesítményi tűzoltóság	Létesítményi tűzoltóság
Önkéntes tűzoltóság*	Önkéntes tűzoltóság	Önkéntes tűzoltóság	Önkormányzati tűzoltóság
XXXXXXXXXXXX	Önkéntes tűzoltó egyesület	Önkéntes tűzoltó egyesület	Önkéntes tűzoltó egyesület

* Mind az üzemek, mind a községek vonatkozásában megjelent az önkéntes tűzoltóság létrehozásának lehetősége. A községi önkéntes tűzoltóság a tanács tűzvédelmi szerve volt. Az Önkéntes tűzoltóság feladatrendszerét, és feladatait az állami tűzoltóság által jóváhagyott alapszabály határozta meg. Ez alapján közelebb állt az Önkéntes tűzoltó egyesülethez, de az akkor hatályos jogszabályok nem engedték az egyesületi formát.

** Tűzvédelmi hatósági jogkörrel rendelkezett

*** Tűzvédelmi hatósági jogkörrel időszakonként rendelkezett

2. számú melléklet

SEVESO I. – III. IRÁNYELV FŐBB ELEMEINEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Ssz.	Összehasonlítási szempontok	SEVESO I.	SEVESO II.	SEVESO III.
1	Irányelv címe	A TANÁCS 1982. június 24-i 82/501/EGK tanácsi irányelv az egyes ipari tevékenységekből eredő súlyos balesetek megelőzésére és ezeknek az emberre és a környezetre gyakorolt hatása következményeinek korlátozására	A TANÁCS 1996. december 9-i 96/82/EK IRÁNYELVE a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről	AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2012/18/EU IRÁNYELVE (2012. július 4.) AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2012/18/EU IRÁNYELVE (2012. július 4.) A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről
2	Irányelv célja	Ennek az irányelvnek a célja a veszélyes anyagokkal kapcsolatos meghatározott ipari tevékenységek, okozta súlyos balesetek megelőzése, mint ahogy ezek következményeinek emberre, környezetre gyakorolt hatásainak korlátozása abból a célból, hogy a tagállami azonos témakörben hozott jogszabályainak rendelkezések egymáshoz közelítését valósítsa meg.	Ennek az irányelvnek a célja a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése és azok emberre és a környezetre gyakorolt következményeinek korlátozása, abból a célból, hogy egy következetesen és hatékonyan működő magas szintű védelmet biztosítsanak az Európai Közösségben.	Ezért a 96/82/EK irányelv helyett újat kell elfogadni annak biztosítása érdekében, hogy a védelem jelenlegi szintje megmaradjon és tovább javuljon azáltal, hogy a rendelkezések eredményesebbekké és hatékonyabbakká válnak és, ahol csak lehetséges, az ésszerűsítés vagy egyszerűsítés által csökkennek a szükségtelen adminisztrációs terhek, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti a

				<p>biztonságot, valamint a környezet és az emberi egészség védelmét. Az új rendelkezéseknek ugyanakkor világosaknak, koherenseknek és könnyen érthetőeknek kell lenniük, hogy segítsék a végrehajtás és a betartathatóság javítását, ugyanakkor az emberi egészség és a környezet védelmi szintje legalább azonos maradjon vagy fokozódjon. A Bizottságnak együtt kell működnie a tagállamokkal ezen irányelv gyakorlati végrehajtásával kapcsolatban. Ezen együttműködés keretében többek között foglalkozni kell az anyagok és keverékek önkéntes besorolásának kérdésével. Az érdekelt feleket – például az iparág képviselőit, a munkavállalókat és az emberi egészség vagy a környezet védelmét támogató nem kormányzati szervezeteket – be kell vonni ezen irányelv végrehajtásába.</p>
3	Irányelv alóli kivételek	a) radioaktív anyagok, eszközök feldolgozásához tartozó nukleáris berendezések, eszközök;	a) katonai létesítmények, berendezések vagy tárolók;	a) a katonai létesítményekre, berendezésekre, tárolókra;

		b) katonai létesítmények;	b) az ionizáló sugárzás által okozott veszélyek;	b) az ionizáló sugárzás által okozott, anyagokból származó veszélyekre;
		c) robbanóanyag, lőpor és lőszer előállítása és elkülönített tárolása;	c) veszélyes anyagoknak az irányelv alkalmazási körébe tartozó üzemen kívüli közúti, vasúti, belvízi, tengeri vagy légi szállítására és szállítás közbeni ideiglenes tárolására, beleértve a berakást és kirakást, valamint az egyik szállítóeszköztől a másikig történő szállítást a dokkokban, mólóknál vagy rendező pályaudvarokon;	c) veszélyes anyagoknak az irányelv hatálya alá tartozó üzemen kívüli közúti, vasúti, belvízi, tengeri vagy légi szállítására és szállítás közbeni, közvetlenül kapcsolódó ideiglenes tárolására, beleértve a berakást és kirakást, valamint az egyik szállítóeszköztől a másikig történő szállítást a dokkokban, mólóknál vagy rendező pályaudvarokon;
		d) mélyépítési és bányászati tevékenységek;	d) a veszélyes anyagok csővezetékeken való szállítására, beleértve a szivattyúállomásokat, az irányelv alkalmazási körébe tartozó üzemen kívül;	d) a veszélyes anyagoknak az irányelv hatálya alá tartozó üzemen kívüli, csővezetékeken történő szállítására, beleértve a szivattyúállomásokon át történő szállítást is
		e) veszélyes anyagok és hulladékok megsemmisítésére alkalmazott berendezések, amelyek közösségi rendelkezés hatálya alá esnek és a veszélyes balesetek megakadályozását szolgálják.	e) a nyersanyag-termelő iparágak tevékenységei, amelyek az ásványi anyagok bányákban és kőbányákban vagy fűrőlyukon keresztül történő feltárásával és kitermelésével kapcsolatosak;	e) az ásványi anyagok bányákban és kőbányákban – többek között fűrőlyukakon át – történő kinyerésére, azaz feltárására, kitermelésére és feldolgozására;

		f) nincs	f) hulladéklerakók.	f) az ásványi anyagok nyílt tengeri feltárására és kitermelésére, a szénhidrogénekét is ideértve
		g) nincs	g)nincs	g) gáz föld alatti, nyílt tengeri helyszíneken történő tárolására, beleértve a kizárólag tárolásra szolgáló helyszíneket, valamint azokat, ahol ásványi anyagok – többek között szénhidrogének – feltárása és kitermelése is zajlik;
		h) nincs	h) nincs	h) hulladéklerakó telepekre, ideértve a föld alatti hulladéktárolást is.
4	Veszélyes anyagok száma	180	50	48
5	Alkalmazott fogalmak	Ipari tevékenység	Üzem	üzem
		Üzemeltető	Létesítmény	alsó küszöbértékű üzem
		Súlyos baleset	Üzemeltető	felső küszöbértékű üzem
		Veszélyes anyag	Veszélyes anyag	szomszédos üzem
			Súlyos baleset	új üzem
			Veszély	meglévő üzem
			Kockázat	egyéb üzem
			Tárolás	létesítmény
				üzemeltető
				veszélyes anyag
				keverék
				veszélyes anyagok jelenléte
				súlyos baleset
		veszély		
		kockázat		
		tárolás		
		nyilvánosság		

				érintett nyilvánosság
				hatósági ellenőrzés
6	Üzemeltető	bármely személy aki egy ipari tevékenységet végez	bármely jogi személy vagy szervezet, amely egy üzemet vagy létesítményt üzemeltet vagy birtokol, vagy ha ezt a nemzeti jogszabályok biztosítják, meghatározó gazdasági befolyással rendelkezik ennek műszaki üzemeltetése felett;	az a természetes vagy jogi személy, aki vagy amely egy üzemet vagy létesítményt üzemeltet vagy irányít, vagy a nemzeti jog rendelkezései alapján az üzem vagy létesítmény műszaki üzemeltetése felett meghatározó gazdasági vagy döntéshozatali befolyással rendelkezik
	Veszélyes anyag	a 3 és 4 cikkben felsorolt anyagok, amelyek a IV. melléklet kritériumait kielégítő anyag;	az 1. melléklet 1. részében felsorolt vagy az 1. melléklet 2. részében rögzített kritériumokat kielégítő anyag, keverék vagy készítmény, amely nyersanyagként, termékként, melléktermékként, maradékként vagy köztes terméként van jelen, beleértve azokat az anyagokat is, amelyekről indokoltan feltételezhető, hogy baleset alkalmával keletkezhetnek;	az I. melléklet 1. részének hatálya alá tartozó vagy annak 2. részében felsorolt anyag vagy keverék, akár nyersanyag, termék, melléktermék, maradék vagy köztes termék formájában;
		az 5 cikkben felsorolt anyagok, amelyek a III. melléklet és a II. melléklet 2. táblázatában meghatározott mennyiséget eléri;		

	Súlyos baleset	Olyan az üzem működésével összefüggésben bekövetkező ipari esemény, mint például jelentős anyagkibocsátás, tüzek vagy robbanások, amelyek az üzem működése közben szabályozatlan körülmények között következnek be egy vagy több veszélyes anyag részvételével, vagy keletkezésével, az emberi egészséget vagy a környezetet akár azonnal, akár a későbbiekre nézve, akár az üzemen belül, akár azon kívül súlyosan veszélyezteti	olyan esemény, mint például jelentős kibocsátás, tűz vagy robbanás, amely az irányelv alkalmazási körébe tartozó bármely üzem működése folyamán keletkezik szabályozatlan körülmények között, és az emberi egészség, illetve a környezet súlyos veszélyeztetéséhez vezet akár azonnal, akár késleltetve, az üzemen belül vagy kívül, egy vagy több veszélyes anyaggal kapcsolatban;	olyan esemény, mint például jelentős anyagkibocsátás, tűz vagy robbanás, amely az irányelv hatálya alá tartozó bármely üzem működése közben szabályozatlan körülmények között következik be, és az emberi egészséget vagy a környezetet akár azonnal, akár a későbbiekre nézve, akár az üzemen belül, akár azon kívül súlyosan veszélyezteti, és amelyben legalább egy veszélyes anyag részt vesz;
--	----------------	---	---	--

3. számú melléklet

ÚJ TÍPUSÚ NAGYFELÉPÍTMÉNYES KML GÉPJÁRMŰ FELSZERELÉSEI

Sugárzásmérő eszközök

– IH-295 univerzális sugárzásmérő	1 készlet
– IH 95 upgradelt (gyorskeresős) változata	2 készlet
– SOR/T önleolvasós dózismérő	3 darab
– XOM/T adatolvasó SOR/T-hez, csatlakozóval, szoftverrel	1 készlet
– BNS-94 FM Mobil Sugárkapu	1 készlet

Vegyifelderítő eszközök

– Dräger X-am5000 Ex, Ox, Tox, CO mérő	1 készlet
– Dräger X-am5600 Ex, Ox, Tox, CO mérő	1 készlet
– MSA Altair 5X Ex, Ox, Tox, CO mérő	1 készlet
– FirstDefender FT kézi spektrométer	1 készlet
– TruDefender FT kézi spektrométer	1 készlet
– Dräger akciós kimutató csövek	1 készlet
– Dräger katonai MHA kimutató csövek	1 készlet
– Dräger X-act 5000 motoros pumpa kimutató csőhöz	1 készlet
– Hapsite GC-MS	1 készlet
– Headspace Hapsite GC-MS-hez	1 készlet
– Univerzális indikátor (pH) papír	5 tekercs
– Digitális pH mérő	1 készlet

Meteorológiai felderítés

– TVS-3 MLU Környezetvédelmi ellenőrző állomás	1 készlet
– Kestrel 4500 BT kézi meteorológiai eszköz	1 készlet

Biológiai felderítés

– Pro Strips kimutató készlet	10 darab
– Biosensor 2200R Bio. Harcanyag Detektáló Készülék	1 készlet
– Biosensor 2200R feltöltő készlet	1 készlet
– IMASS Bioveszélyt detektáló eszköz	1 készlet

Mintavétel

– VSMF Mintavevő Felszerelés	1 készlet
– VSMF feltöltő készlet	1 készlet
– hűtött mintatároló	1 készlet

Mentesítés

– Mentésítő/személyi mentésítő készlet	1 készlet
– DS-5 mentésítő készlet	1 készlet
– Víz, 20 l-es kannában	2 darab
– ABV mentésítő anyag (Mentésítő/személyi mentésítő készlethez)	3 feltöltés
– RBA-35KVi meleg vizes modul szivattyúkkal, tömlőkkel	1 készlet
– Személymentésítő sátor	1 darab
– Hajlékony falú, 1 m ³ -es szennyezett víz felfogó- és víztartály	2 darab
– Mentésítő gyűrű	2 darab
– Mentésítő tálca	1 darab
– SwingFog Belső Tér Mentésítő Készülék	1 készlet
– Fertőtlenítő anyag SwingFog-hoz	3 feltöltés

Kiegészítő eszközök

– EDR mobil és kézi rádiók	1 darab
– Koponyamikrofon	3 darab
– Távcső	2 darab
– Éjjellátó távcső (Pulsar Recon X550 + Pulsar 940 IR)	1 darab
– Biztosító kötél	50 fm
– Beülő heveder	1 darab
– Streamlight Fire Vulcan RB akkus lámpa	2 darab
– Kézilámpa (nem RB)	2 darab
– Kézi keresőlámpa	1 darab
– Kitolható, illetve kitelepíthető LED reflektor	3 készlet
– Endress ESE 2000 T Silent aggregátor	1 darab
– Endress ESE 604 DYG aggregátor	1 darab
– Tartalék üzemanyag aggregátorokhoz	20 liter
– Hosszabbítók	2 dob
– Kárhely kijelölő eszközök (akkus kúp, vv. jelzőkészlet)	1 készlet
– Szakkönyvek, adatbázisok, térképek	1 készlet
– Fedélzeti számítógép kommunikációs modullal	1 készlet
– Dell Latitude e5420 laptop	1 darab
– Samsung CLX-3305 multifunkciós nyomtató	1 darab
– Fertőtlenítő, tisztálkodó anyagok	1 készlet
– Speciális elsősegélynyújtó felszerelés	1 készlet
– Dräger UCF 9000 hőkamera	1 darab
– Video rögzítő rendszer	1 készlet
– Sony HDR-GW55VE digitális kamera	1 darab
– Összecsukható létra	1 darab
– Útvonaltervezésre alkalmas GPS	1 darab
– Kéziszerszámok	3 darab
– Takaró	3 darab
– Biztonsági övvágó	2 darab
– Műanyag zsák	50 darab
– Kézi porral oltó 12 kg	1 darab
– Kézi habbal oltó 9 kg	1 darab

ADR szakfelszerelés

– Teleszkópos tükör/kamera	1 darab
– Számsortábla nyilakkal	1 készlet
– Lézer távmérő	1 darab
– Lézer visszaverő tábla	2 darab
– Mérőszalag 10 m	1 darab
– Műanyag plomba	200 darab
– Sebességkorlátozás 70-50-30 közlekedési jelzőtábla	3 darab
– Kötelező haladási irány veszélyes anyagot szállító jármű részére	1 darab
– „ADR KONTROLL” kiegészítő tábla	1 darab
– közlekedési jelzőtábla állvány	3 darab

Csak ADN ellenőrző járműveknek

– mentőmellény lámpával	3 darab
-------------------------	---------

4. számú melléklet

**A KRITIKUS INFRASTRUKTÚRA ÁGAZATI ÉS ALÁGAZATAINAK
FELSOROLÁSA**

	ÁGAZAT	ALÁGAZAT
1	Energia	villamosenergia-rendszer létesítményei (kivéve az atomerőmű nukleáris biztonságára és sugárvédelmére, fizikai védelmére valamint biztosítéki felügyeletére vonatkozó szabályozás hatálya alá tartozó rendszerek és rendszerelemek)
2		kőolajipar
3		földgázipar
4	Közlekedés	közúti közlekedés
5		vasúti közlekedés
6		légi közlekedés
7		vízi közlekedés
8		logisztikai központok
9	Agrárgazdaság	mezőgazdaság
10		élelmiszeripar
11		elosztó hálózatok
12	Egészségügy	aktív fekvőbeteg-ellátás
13		mentésirányítás
14		egészségügyi tartalékok és vérkészletek
15		magas biztonsági szintű biológiai laboratóriumok
16		egészségbiztosítás informatikai rendszere
17	Pénzügy	pénzügyi eszközök kereskedelmi, fizetési, valamint klíring- és elszámolási infrastruktúrái és rendszerei
18		bank- és hitelintézeti biztonság
19		készpénzellátás
20	Ipar	veszélyes anyagok előállítása, tárolása és feldolgozása
21		veszélyes hulladékok kezelése és tárolása (kivéve radioaktív hulladékok kezelése és tárolása)
22		hadiipari termelés
23		oltóanyag- és gyógyszergyártás (kivéve nukleáris

		létesítmények)
24	Infokommunikációs technológiák	információs rendszerek és hálózatok
25		eszköz-, automatikai és ellenőrzési rendszerek
26		internet-infrastruktúra és hozzáférés
27		vezetékes és mobil távközlési szolgáltatások
28		rádiós távközlés és navigáció
29		műholdas távközlés és navigáció
30		műsorszórás
31		postai szolgáltatások
32		kormányzati informatikai, elektronikus hálózatok
33		Víz
34	felszíni és felszín alatti vizek minőségének ellenőrzése	
35	szennyvízelvezetés és -tisztítás	
36	vízbázisok védelme	
37	árvízi védművek, gátak	
38	Jogrend - Kormányzat	kormányzati rendszerek, létesítmények, eszközök
39		közigazgatási szolgáltatások
40		igazságszolgáltatás
41	Közbiztonság - Védelem	rendvédelmi szervek infrastruktúrái
42		honvédelmi rendszerek és létesítmények

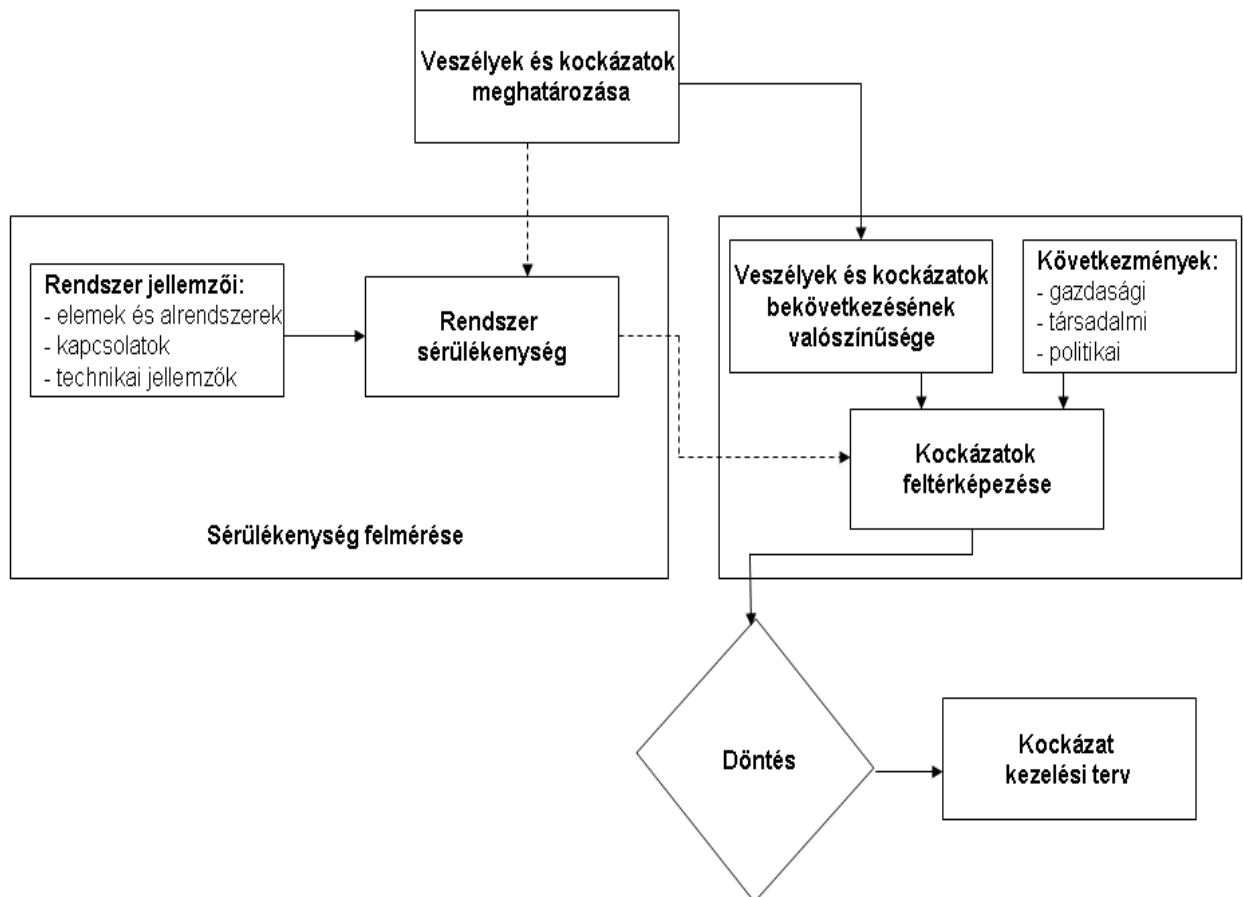
5. számú melléklet

**A HIVATÁSOS KATASZTRÓFAVÉDELMI SZERVEK FELADATAI A KI
VÉDELMÉVEL KAPCSOLATBAN**

Feladat	Végrehajtó szervezet	Jogszabályi rendelkezés
Ellenőrzést koordináló szerv	BM OKF	2012. évi CLXVI. törvény 8. § 1.) bekezdés
Európai és nemzeti rendszerelem, létesítmény ellenőrzése	BM OKF	2012. évi CLXVI. törvény 8. § 1.) bekezdés
Biztonsági összekötő személy büntetlen előéletének ellenőrzése	BM OKF	2012. évi CLXVI. tv.8. § 7). bek.
Kijelölő hatósági feladatok a közrend, közbiztonság, lakosságvédelem, alkotmányvédelem, nemzetbiztonság, terrorelhárítás szempontjaira tekintettel	BM OKF	65/2013.(III. 8.) Korm.rend. 3. §
Kijelölő hatósági feladatok Alkotmányvédelmi Hivatal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és szervei, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, az Országos Rendőr-főkapitányság és szervei, a Terrorelhárítási Központ	i. fok a telephely szerint illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóság fok BM OKF	512/2013. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. § 1).a)pont.
Kijelölő hatósági feladatok vízügy és vízvédelem területén	Területileg kijelölt megyei katasztrófavédelmi igazgatóság	541/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § 2). bekezdés
Horizontális kritériumok teljesülésének kérdésében szakhatóságkénti eljáró szerv	I. fok a telephely szerint illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóság II. fok BM OKF	65/2013.(III. 8.) Korm.rend. 4. § 2.) 2/a.) bekezdés
Az üzemeltetői biztonsági terv felülvizsgálat kezdeményezése	Megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, vagy BM OKF	65/2013.(III. 8.) Korm.rend. 7. § 3.) bekezdés
Lefolytatott ellenőrzésekről tájékoztatás kérése	BM OKF	65/2013.(III. 8.) Korm.rend. 8. § 1.) bekezdés
Európai és nemzeti létfontosságú rendszerelemek nyilvántartása és a nyilvántartás adatainak kezelése	BM OKF	65/2013.(III. 8.-) Korm.rend. 10. § 1.) bekezdés
Ellenőrzésekről összefoglaló jelentés készítése	BM OKF	65/2013.(III. 8.) Korm.rend. 8. § 2.) bekezdés

6. számú .melléklet

A KRITIKUS INFRASTRUKTÚRA KOCKÁZATKEZELÉSI TERV KÉSZÍTÉSI FOLYAMATA



7. számú melléklet

AZ IGAZGATÁSI BELSŐ KÉPZÉS FELÉPÍTÉSE

A képzés egységes alapképzésből és szakterületenként eltérő, az adott terület sajátosságainak megfelelő ráépülő képzés, majd évente visszatérő jellegű ismeret szinten tartó foglalkozások rendszeréből tevődik össze. A hatósági képzés rendszere összekapcsolható az állomány minősítésével. A képzés elméleti és a BM OKF hatósági tevékenységének gyakorlati tapasztalataira épül. A visszatérő jellegű képzéseken a jogszabályi változások egységes oktatására, értelmezésére kerül sor.

A képzésre kötelezettek:

A képzésben a hatósági feladatot végzők vesznek részt. Az első és másodfokú eljárásban résztvevők az Egységes Képzésekben kötelezettek. A másodfokú eljárásban résztvevők számára speciális ráépülő képzés kerül kialakításra. A vezetők számára az egységes, a másodfokú eljárás és a vezetői hatósági feladatok képzést kell elvégezni. Egy tanfolyami csoportban maximálisan 15 – 20 fő vehet részt területi elosztásban. A képzések szervezői feladatait a jogszabályok alapján a BM OKF látja el.

Képzési dokumentum:

A továbbképzésekre központi a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézete által elkészített képzési programok kerüljenek kialakításra. Az aktuális oktatandó témakörökre az egyes szakterületek, és a BM OKF Tanácsadó Testületei adják a javaslatot. A továbbképzési programot a vonatkozó jogszabályok alapján kell a BM továbbképzési rendszerébe elhelyezni. A képzések a továbbképzési rendszerben a jogszabályban meghatározott pontértéket tartalmazzák. A pontérték megegyezik az óraszámmal.

Oktatók személye:

A képzésekbe az NKE KVI oktatói, a BM OKF központi, megyei hatósági szervezeteitől, a KOK-tól arra alkalmas és felkészített munkatárs vonható be. A felkészítés az oktatások megkezdése előtt központilag történik. Az aki nem tud részt venni a felkészítésben, az az adott év oktatásaiba nem vonható be.

Képzési általános előírások:

Az alapképzés 9 nap 72 tanóra, az évente megtartandó továbbképzés 2 nap 16 tanóra, melyből egy nap 8 tanóra ismeretek ellenőrzését foglalja magába. Az egyes képzések számonkéréssel záródnak. Az egységes képzések számonkérése központi elvek alapján történik, egységes vizsgarend és tartalom alapján. A továbbképzésen nem megfelelő eredményt elérők ismételt vizsgát kötelesek tenni.

Képzés megnevezése	Képzés főbb tartalma	Képzés főbb elemei	Képzés időtartama
Egységes Képzés Hatósági alapképzés	- A közigazgatási eljárás általános szabályai az eljárás megindításától a döntés hozatalig. A jogorvoslat. - Elméleti képzés		2 nap (2 X 8 tanóra)
Egységes Képzés Hatósági ellenőrzési képzés	- A hatósági ellenőrzésre vonatkozó általános és a katasztrófavédelmi szakterületi jellegzetességek. Ügyfelekkel való kapcsolattartás, meghallgatás. - Elméleti és gyakorlati képzés	Elméleti alapok mellett esettanulmányok bemutatás a különböző szakterületekről	2 nap (2 X 8 tanóra)
Egységes Képzés Eljárási cselekményeket rögzítő eszközök és alkalmazásuk	- A közigazgatási eljárás során alkalmazható rögzítő eszközök főbb gyakorlati alkalmazása és használatuk jogszabályi előírásai - Elméleti képzés 1 nap - Gyakorlati képzés 2 nap	Használatra vonatkozó jogszabályi rendelkezések, az eszközök használatának gyakorlata tanteremben és eredeti helyszíneken (hangfelvétel készítése, képrögzítés, lefoglalt eszközök azonosítása, tárolása)	3 nap (3 X 8 tanóra)
Szakterületi hatósági feladatok	Az egyes szakterületek speciális hatósági feladatai. - Elméleti oktatás	Korábbi esetek értékelése, feldolgozása	2 nap (2 X 8 tanóra)
Másodfokú eljárás	A másodfokú eljárás megindításától annak lezárásáig megjelenő feladatok. - Elméleti oktatás	A másodfokú eljárás általános szabályai, az egyes szakterületekre vonatkozó hatósági feladatok	2 nap (2 X 8 tanóra)
Vezetői feladatok a hatósági feladatok során	Vezetői feladatok az eljárás megindításától az ellenőrzések tervezéséig	Egyes eljárási cselekményekhez köthető ellenőrzési és irányítási feladatok	1 nap (8 tanóra)

FOGALMAK ÉS RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

ISDR	International Strategy for Disaster Reduction Nemzetközi Katasztrófa-megelőzési Stratégia
UNDRO	United Nations Disaster Relief Organization Katasztrófa-elhárítási Hivatal
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group Nemzetközi Kutatómentő Tanácsadó Csoport
USAR	Urban Search and Rescue Városi Kutató Mentő
IAEA	International Atomic Energy Agency Nemzetközi Atomenergia Ügynökség
ADR	Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról szóló Európai Megállapodás
COTIF	Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény
NATO	North Atlantic Treaty Organisation Észak Atlanti Szerződés Szervezetét
CEP	Civil Emergency Planning NATO Polgári Veszélyhelyzeti Tervezése
CEPC	Civil Emergency Planning Committee Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság
EADRCC	Euro-atlanti Katasztrófa Reagálási Koordinációs Központ
EADRU	Euro-atlanti Katasztrófa Reagálási Egységet
EGK	Európai Gazdasági Közösségek
Euratom	Európai Atomenergia-közösség
SEVESO I	1982. június 24-i 82/501/EGK tanácsi irányelv az egyes ipari tevékenységekből eredő súlyos balesetek megelőzésére és ezeknek az emberre és a környezetre gyakorolt hatása következményeinek korlátozására
SEVESO II	A TANÁCS 1996. december 9-i 96/82/EK IRÁNYELVE a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről
SEVESO III	AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2012/18/EU IRÁNYELVE (2012. július 4. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2012/18/EU IRÁNYELVE (2012. július 4.) A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének kezeléséről, valamint a 96/82/EK tanácsi irányelv módosításáról és későbbi hatályon kívül helyezéséről
I. Genfi Egyezmény	A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény
II. Genfi egyezmény	A tengeri haderők sebesültjei, betegei és hajó töröttjei helyzetének javítására vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény
III. Genfi egyezmény	A hadifoglyokkal való bánásmódra vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény
IV. Genfi egyezménye	A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben, 1949. augusztus 12-én kelt egyezmény

EGK	Európai Gazdasági Közösségek
Euratom	Európai Atomenergia Közösség
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
PHARE	Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique
CBC	Cross Border Co-operation
BM TOP	Belügyminisztérium Tűzoltóság Országos Parancsnokság
Kattv.	A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi XXXVII. törvény
Tűtv.	A tűz elleni védekezésről, műszaki mentésről és a tűzoltóságokról szóló 1996. évi XXXI. törvény
BM OKF	Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
Ket.	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
KML	Katasztrófavédelmi Mobil Labor
KI	Kritikus Infrastruktúra
NKIV	Nemzeti Kritikus Infrastruktúra Védelem
OKJ	Országos Képzési Jegyzék
SZMM	Szociális és Munkaügyi Minisztérium