

Szervezeti kultúraváltás a professzionális katasztrófavédelmi rendszerben

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	1
I. A katasztrófavédelem szervezeti rendszerére ható tényezők	2
II. A katasztrófavédelmi szervezet jelentős változásai	6
1. Iparbiztonság, mint új hatóság	6
2. Tűzoltóságok szervezetének katasztrófavédelmi szervezetbe történő integrációja, egységes állami tűzoltóság létrehozása.....	8
3. A lakosságvédelem erősítése, a polgári védelem szerepének erősítése, a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának fejlesztése.....	9
III. A katasztrófavédelmi szervek tevékenysége	10
IV. Katasztrófavédelem funkció, feladatai	11
V. A katasztrófavédelem jelenlegi szervezetének bemutatása a közigazgatási szervek osztályozásán keresztül.....	13
1. A katasztrófavédelmi rendvédelmi szerv működési terület szerinti csoportosítása.....	13
2. A katasztrófavédelem, mind rendészeti szerv.....	14
3. Szervezetalakító elvek	15
4. A katasztrófavédelmi szervek belső szervezeti felépítése	16
VI. Katasztrófavédelmi szervezetrendszer irányítása	17
1. Általános megállapítások	17
2. Irányítás a katasztrófavédelem szervezetében	21
2.1. A katasztrófavédelmi szervek vezetői, személyi állományának irányítási jogosítványai	21
2.2. A szervezeti egységek irányítása	27
2.3. Ellenőrzési Szolgálat.....	31
3. A felügyelet.....	33
Következtetések, javaslatok	34
Irodalomjegyzék	36
Mellékletek	37

Bevezetés

A közigazgatás természete mindenütt a világon olyan, hogy önmaga átfogó korszerűsítésére ritkán vállalkozik. Ezért a közigazgatást irányító szervezeteknek időszakonként önálló programokban kell meghatározniuk a szükséges változtatások fő irányait és módszereit.¹

A gyenge szervezeti kultúrákat befelé fordulás, következtelenség, jellemzi. A kulturális váltás egy meglehetősen összetett, de minden esetben hosszantartó folyamat, mégis bizonyos helyzetekben szükségessé válhat, hogy nagy következetességgel a szervezet kialakult kultúráját tudatosan megváltoztassák.

„A közigazgatás, mint minden igazgatási tevékenység, a közösség (a nemzet), illetve az e közösség által létrehozott állam céljainak elérésére irányuló tevékenységek összehangolására hivatott. A közigazgatás a közérdek érvényesítése céljából, a közhatalom birtokában végzett tevékenység.”²

A közigazgatás történetének kiemelkedő alakja Magyary Zoltán, az alábbi gondolatokat fogalmazta meg a közigazgatás modernizációjáról: „Közigazgatásunk racionalizálása nemcsak egyszeri munka, hanem állandó célt és speciális módszert igényel. Nem egyszerű empirikus reform, egypár bürokratikus tapasztalatnak vagy ötletnek bravúros érvényesítése, hanem a magyar állam szervezetének elvszerű vizsgálata és üzemének a tudomány eredményeit figyelembe vevő rendezése.”

Azok a reformok, így a Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program (MP 11.0) amelyek a strukturális összefüggések széles körét érintik, ritkán kerülnek gyors végrehajtásra, hiszen előszeretettel aknázzák ki az átmeneti időszak adta korrekciós lehetőségeket. A Magyary Program centralizált, hierarchikus állam képét rajzolja meg, ezen túl elsősorban intézményi és működési változásokat előírányzó, jó kormányzási (good governance) reformcsomag.

E program keretében indult útjának többek között közigazgatási szervezet rendszerünk, azon belül a rendvédelmi igazgatás centralizációja, újragondolása, reformja, melynek hatása végigvonul többek között a katasztrófavédelmi szervezet rendszerén.

¹ Kádár Krisztián: A közigazgatási reform új perspektívái, Stratégiai kutatások, Reformknyha a magyar közigazgatásban, Magyarország 2015 ÜMK, Budapest, 2006., p. 300.

² Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program (MP 11.0), (A továbbiakban MP 11.0), p. 19.

A közigazgatás szakosodási folyamata eredményeként a rendészeti igazgatási szervek között működik a katasztrófavédelmi igazgatás rendszere. A védelmi igazgatáson belül elhelyezhető katasztrófavédelem döntően államigazgatási szervezési munka formájában megnyilvánuló bonyolult, komplex feladatrendszerrel jelent.

„A katasztrófavédelem (katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés) nemzeti ügy és a társadalom által elvárt szerepének betöltése megköveteli a különböző természeti-, és egyéb változásokhoz igazodó korrekciók elvégzését, az állami szerepvállalás növelését és az igényelt fejlesztések megvalósítását.”³

A továbbiakban azt kívánom bemutatni, hogy a témát illetően, milyen hatások hatottak, hatnak a katasztrófavédelem szervezeti rendszerére, valamint az új szervezeti struktúra miként vethető össze a közigazgatási tudományok alapvető fogalmaival. Kitérek továbbá az új katasztrófavédelmi rendszer szervezeti felépítésére, annak irányításán keresztül.

I. A katasztrófavédelem szervezeti rendszerére ható tényezők

A katasztrófavédelem szervezeti rendszerének átalakítására számos hatás befolyással volt.

„Az ország katasztrófa veszélyeztetettsége az elmúlt évtizedben jelentősen megváltozott. A természeti katasztrófák esetében egyértelmű, hogy a globális klímaváltozás mind több területen egyre határozottabban jelzi, hogy a jövőben komolyan számítani kell a következményeire. Az ár- és a belvizek, a rendkívüli időjárási helyzetek a természeti és az épített környezetben, valamint a kritikus infrastruktúrában egyre nagyobb károkat okoznak: veszélyeztetve az életet és a testi épséget is.

Megnövekedett a geológiai eredetű veszélyek (földrengés, fölcuszamlás, beomlások stb.) száma. A növény- és állatvilágban az új járványok mellett komoly veszélytényezőkké váltak a nem kívánatos génmanipulációk is. A civilizációs

³ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról indokolása, (A továbbiakban Kat. indokolás)

katasztrófák körében a veszélyes anyagokat előállító ipari létesítmények, valamint az anyagok szállítása a technológiai előírások megsértése következtében katasztrófákhoz, illetőleg veszélyhelyzetek kialakuláshoz vezetett. A kritikus infrastruktúra sokirányú veszélyeztetettsége és a védelmi rendszereiben megmutatkozó hiányosságok többször okoztak Európában a fél földrészre kiterjedő ellátási zavarokat. Komoly gondokra hívták fel a figyelmet a tömegtartózkodásra szolgáló létesítményekben, illetőleg a szabadtéri rendezvényeken bekövetkezett súlyos balesetek, katasztrófák.”⁴

Elmondhatjuk, hogy a fent felsoroltak kiemelkedő jelentősége szükségessé teszik az ezredfordulón kialakult, rendészeti igazgatás új szakterülete - a katasztrófavédelem joganyagának és működési rendjének áttekintését, ezt követően pedig a pontosítását.

Az Európai Unió tagjaként országunk akkor lehet versenyképes, sikeres és eredményes, ha lehetőségeit és képességeit kiaknázva, valamint erőforrásait egyesítve - mint oly sokszor az elmúlt ezer esztendőben - ismét végrehajtja az egész államszervezet korszerűsítését.⁵

Sok egyéb mellett ehhez új alkotmányra volt szükség. Ennek és számos más hatásnak köszönhetően új Alaptörvénye született az országnak.

Alaptörvényünk számos cikke mind közvetve, mind közvetlenül hangsúlyozza, illetve kiemeli a katasztrófavédelmi terület fontosságát.

A természeti erőforrások védelmét, fenntartását, megőrzését az állam és mindenki kötelességévé teszi, továbbá rögzíti azt, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.⁶

Kimondja, hogy „Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő.”⁷ Honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – mindenki gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhető.⁸ „A Magyar Honvédség közreműködik

⁴ Prof. Dr. Bleszity János - Dr. Joó Bálint: Átalakulóban a katasztrófavédelmi képzés tanulmány, (A továbbiakban Prof. Dr. Bleszity - Dr. Joó)

⁵ Prof. Dr. Torma András Miskolci Egyetem Új közigazgatást, új Alkotmányt Magyarországnak tanulmány, Miskolci Egyetem

⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) P cikk, XXI. cikk (1) bekezdés

⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXXI. cikk (5) bekezdés

⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXXI. cikk (6) bekezdés

a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában.”⁹ A veszélyhelyzet intézményének keretein belül a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.¹⁰ A különleges jogrendben felsorakoztatott helyzetek mindegyike olyan rendkívüli veszély megjelenésével jár, amelynek elhárítása szükségessé teszi a társadalom erőinek koncentrációját, a társadalom közös fellépésének állami irányítását és koordinációját. Alaptörvényünkhöz ezen felül több katasztrófavédelmi tárgyú sarkalatos törvény is kapcsolódik. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben került meghatározásra többek között a Katasztrófa fogalma, mely szerint „a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, 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.”¹¹ A szükségállapot és a veszélyhelyzet fogalmának az Alaptörvényben történő megjelenítésével párhuzamosan szükség volt tehát a katasztrófavédelmi törvény olyan mértékű módosítására, amellyel biztosított a bekövetkezett katasztrófa, vagy az azt közvetlenül megelőző katasztrófaveszély esetén a katasztrófavédelmi rendszer megfelelő aktivizálása, illetve a szükséges intézkedések bevezetése. Az Alaptörvényben a honvédelmi kötelezettség mellett megjelent a polgári védelmi kötelezettség a „katasztrófavédelmi feladatok” ellátása, így mindezzel párhuzamosan a katasztrófavédelmi törvénybe kerültek e kötelezettség részletszabályai, a személyesen teljesítendő és a vagyoni szolgáltatás.¹² A jogszabályi háttér mellett összegyűltek azok a legfontosabb szakmai tapasztalatok

⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 45. cikk (3) bekezdés

¹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 53. cikk (1) bekezdés

¹¹ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, (A továbbiakban Kat.)

¹² Kat. indokolás

is, amelyek birtokában megtörténhetett a katasztrófavédelem irányítását, szervezetét és működését szabályozó jogi normarendszer reformja.¹³ Már a bevezetésben említett Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program (MP 11.0) keretében indult útjának többek között az ország közigazgatási rendszerének teljes körű újragondolása, reformja, melynek hatása végigvonul a közigazgatás szervezet és területi beosztási rendszerén. Az átalakítás elvei mindenütt nyomonkövethetők, megszüntetni a párhuzamosságokat, egyszerűsíteni az eljárások rendjét, felgyorsítani a döntési folyamatokat, hatékonyabbá tenni a hatósági tevékenységet, - különös tekintettel az ellenőrzésekre - és végezetül, de nem utolsó sorban maradéktalanul érvényt szerezni a gazdaságosság és a takarékoság követelményeinek. Ezeket az elvárásokat a katasztrófavédelmi igazgatás korszerűsítésénél is meg kell valósítani. Ennek megfelelően megkezdődtek a belső szervezeti változtatások. Továbbá elmondható, „hogyan az állam szerepének fokozottabb érvényesítése, illetőleg az önkormányzatok realitásokra épülő bevonása, továbbá a gazdálkodó felelősségének következetes érvényesítése és a társadalmi (karitatív) szervezetek hatékonyabb aktivizálása nélkülözhetetlen a katasztrófavédelem eredményesebb működéséhez.”¹⁴

A fent felsorolt megállapítások alapján elmondhatjuk, hogy az utóbbi esztendőben rendkívüli mértékben felgyorsuló társadalmi, gazdasági és közigazgatási átalakulások jelentős hatást gyakoroltak, gyakorolnak a katasztrófavédelem joganyagának és működési rendjének, szervezet rendszerének átalakítására.

A katasztrófavédelmi rendszer kialakításáért és működtetéséért az állam felelős.

A katasztrófák elleni védekezés a nem hivatásos katasztrófavédelmi szervezet katasztrófavédelmi feladatain keresztül, az ún. hivatásos katasztrófavédelmi szervezetrendszer tevékenységével, együttműködő szervek közreműködésével valósul meg. A társadalmi szervezetek és egyesületek a mentés irányításáért felelős személy hozzájárulásával, az adott mentési feladat teljesítéséért felelős szervezet vezetőjének irányításával vehetnek részt a mentési munkálatokban.

Közreműködőként a mentésben részt vesznek a közigazgatási szervek, az egészségügyi szervek, a rendvédelmi szervek, a kárelhárítási szervek, a társadalmi

¹³ Prof. Dr. Bleszity - Dr. Joó

¹⁴ Prof. Dr. Bleszity - Dr. Joó

szervezetek és egyesületek, továbbá a fegyveres erők. Nemzetközi szerződés alapján más ország polgári védelmi szervezete is közreműködhet.¹⁵

II. A katasztrófavédelmi szervezet jelentős változásai

A katasztrófavédelemmel, a tűzvédelemmel és a tűzoltósággal illetőleg a polgári védelemmel kapcsolatos szabályozások teljes körű felülvizsgálata, és ennek alapján szükséges átalakítása lezajlott. A katasztrófavédelmi igazgatáson belül egyértelműen elkülönül egymástól három részterület. Az egyik az általános katasztrófavédelmi igazgatás, a másik a polgári védelmi igazgatás, a harmadik a tűzvédelmi igazgatás, illetőleg ennek részét képezi a tűzoltóság tevékenységeinek szakmai és operatív irányítása.

1. Iparbiztonság, mint új hatóság

A katasztrófák elleni hatékony védekezés szükségességét egy-egy, jelentősebb hatású hazai vagy külföldi káresemény, veszélyhelyzet állította a középpontba, reflektorfénybe. „Napjainkban az ipari termelés egyre több ágazatában jelennek meg valamilyen formában olyan anyagok, melyek - esetleg önmagukban is - potenciális veszélyt jelentenek az emberi életre, egészségre, illetve a környezetre. A súlyos kimenetelű ipari balesetek, illetve a tagországok ipari szabályozásának jelentős eltérései ráirányították az Unió figyelmét az együttműködés szükségességére.

Az Unió e területre fordított tevékenységének eredményeként születtek meg az ún. SEVESO irányelvek, melyek az ipari és környezeti biztonság megteremtésére vonatkozó alapkövetelményeket fektetik le. A 82/501/EGK, avagy a Seveso I. Irányelv létrehozásával a jogalkotók célja az volt, hogy széleskörű szabályozással és szigorúbb ellenőrzéssel a veszélyes anyagokat tároló, feldolgozó és előállító veszélyes üzemekben az ipari balesetek kockázatát jelentősen csökkentsék, valamint az, hogy védelmi intézkedések bevezetésével a balesetek hatásai potenciális terjedésének lehetőségét minimalizálják. Az 1996-ban elfogadott 96/82/EC számú, ún. SEVESO II. Tanácsi Irányelv elsődleges célja a veszélyes anyagokat tartalmazó ipari balesetek elleni védekezés, illetve az esetlegesen bekövetkezett balesetek

¹⁵ dr. Görög Katalin: Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Európai Unióban (PhD értekezés), Miskolc, 2009.,p.32.

következményeinek enyhítése mind az emberek, mind a környezet szempontjából. Túllép a SEVESO I. Irányelven, már nevesíti azon anyagokat, amelyeket veszélyesnek kell minősíteni. Hatálya kiterjed mindazon létesítményekre, melyek területén a mellékletében felsorolt anyagok jelen vannak, illetve a létesítmény működése során olyan mennyiségben keletkeznek, amely eléri vagy meghaladja a mellékletben szereplő értékeket.

Az irányelvben meghatározott alapelvek az Európai Közösség országaiban az ipari biztonság, a településrendezés és a nyilvánosság tájékoztatásában alap dokumentummá vált. Alaptétel, hogy az üzemeltető csak meghatározott hatósági engedélyek birtokában és hatósági ellenőrzés mellett folytathatja a veszélyes tevékenységet. A tagállamok kötelezik az üzemeltetőket, hogy a környező lakosságot megfelelően tájékoztassák, illetve biztosítani kell, hogy a lakosok kifejezhessék véleményüket az új létesítmények telepítésével, módosításával kapcsolatban.”

A Bizottság a rákkeltő anyagokkal, és a vízi környezetet veszélyeztető anyagokkal és hatásaikkal kapcsolatos tanulmányai javasolták ezen anyagok bevonását az irányelv hatálya alá. „Az ennek következményeként elkezdődött jogszabály változtatási folyamat eredményeként a 2003/105/EK irányelvvel módosították a SEVESO II. Irányelvet, kiterjesztve annak hatályát a bányászati feldolgozó és tároló, valamint a pirotechnikai és robbanékony anyagokkal kapcsolatos tevékenységekre.”¹⁶

Ebből következően szükség volt kialakítani országunkban a katasztrófavédelmi szervet rendszeren belül egy iparbiztonsági tevékenységet végző szervezet (iparbiztonsági hatóság) létrehozása, a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelem erősítése érdekében. „A potenciálisan veszélyes tevékenységek környezetében élő lakosság védelme érdekében, a veszélyeztetés mértékében azonosított tevékenységek katasztrófavédelmi felügyeletét egységes iparbiztonsági hatósági szervezet képes hatékonyan ellátni. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve bázisán működő hivatásos katasztrófavédelmi hatósági szervezet rendeltetése a nemzetgazdaságot, a lakosság életét, egészségét és anyagi javait kiemelten veszélyeztető üzemekben (létesítményekben) esetlegesen bekövetkező ipari katasztrófák, súlyos balesetek,

¹⁶ dr. Görög Katalin: Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Európai Unióban (PhD értekezés) Miskolc, 2009.,p.33.

jelentős tüzesetek és káresetek megelőzése, felkészülés azok koordinált elhárítására és következményeinek csökkentésére.”¹⁷

Az iparbiztonsági területhez tartozó közigazgatási feladatok ezidáig tagoltan jelentek meg a belső védelmi igazgatáson belül. Az új Kat. törvény engedélyezési eljárások ellenőrzések kiterjesztéséhez, a szakhatóság közreműködésének megszüntetésével a hatósági tevékenység egyszerűsítéséhez teremti meg az alapokat.

Mint a közigazgatási rendszer átfogó reformjának célkitűzései között szerepel az indokolatlan párhuzamosságok megszüntetése, pontosításra kerültek a törvényben a veszélyes áruszállítással kapcsolatos hatósági hatáskörök.

2. Tűzoltóságok szervezetének katasztrófavédelmi szervezetbe történő integrációja egységes, állami tűzoltóság létrehozása

A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény értelmében a hivatásos önkormányzati tűzoltóság az önkormányzat intézményeként működött, a Kat. indoklásában kifejtettek alapján az önkormányzati tűzoltóság parancsnokának kinevezője és munkáltatója az önkormányzat volt, amely arra a megállapításra engedett következtetni, hogy ez a struktúra magával vonja az intézményi függőséget.

„A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény kimondja, hogy az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója a tűzoltóságok szakmai feladatainak végrehajtása érdekében meghatározza a tűzvédelmi és műszaki mentési feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, irányítja és ellenőrzi az alárendelt szervezetek szakmai munkáját és tevékenységét, de ez a szakmai irányítás, felügyelet hatékony tartalommal jogszabályi oldalról megtámogatásra nem került.”¹⁸ Mivel az önkormányzatiság megteremtésével párhuzamosan nem került megfelelően tisztázásra a tűzoltóságok feletti szakmai felügyelet kérdésköre, ez azt eredményezte, hogy ellehetetlenült a szakmai hibák korrigálása, a hibázók felelősségre vonása. Ez hosszú távon azt eredményezte, hogy sérült azon elv, hogy a hivatásos önkormányzati tűzoltóság egységes elvek alapján

¹⁷ Kat. indokolás

¹⁸ Kat. indokolás

szervezett rendvédelmi szervezet része, mivel az egységes elvek érvényesítésére nincs hathatós lehetőség, fejt ki a Kat. törvény indokolása.

A jogalkotó a megnevezett problémák kiküszöbölésére a tűzvédelem állami kézbe történő helyezését tekintette legmegfelelőbb döntésnek. Az állami fenntartás mellett szóló érvek között szerepelt, hogy egy helyi érdekektől mentes, egységes rendvédelmi és megfelelő szintű irányítással bíró rendszer kerüljön kialakításra, amely a meglévő kapacitások jobb hatásfokú kihasználásával, az erő- és eszközállomány optimális tervezésével és rendszerben tartásával hatékonyabb tűzvédelmet eredményez, és az anyagi források ésszerű felhasználását teszi lehetővé. Emellett azonban egyértelművé vált, hogy a megszűnő hivatásos önkormányzati tűzoltóságok szakmai irányítását, ellenőrzését ellátó katasztrófavédelmi szervezet keretein belül, azaz az egységes katasztrófavédelmi szervezetrendszeren belül működő állami tűzoltóság kerüljön kialakításra.

3. A lakosságvédelem erősítése, a polgári védelem szerepének erősítése, a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának fejlesztése

A polgári védelem a Kat. törvény megszületése előtt a honvédelem rendszerében megvalósuló szervezet, feladat- és intézkedési rendszer volt, a világméretű fegyveres konfliktusok jelentős csökkenése miatt a polgári védelmi tevékenység hangsúlya áthelyeződött a békeidőszaki katasztrófák kezelésére.

„Az új katasztrófavédelmi törvénybe beépítésre került a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény, így a polgári védelem működésével, felépítésével, szervezeti struktúrájával kapcsolatos szabályok a katasztrófák elleni védekezés szerves részeként, a modern kor kihívásaihoz igazodva és a koncepció tartalmának megfelelően kerültek megfogalmazásra.” Ennek hatására új honvédelmi törvény tisztázza a polgári védelmi kötelezettség fegyveres összeütközések idején történő megvalósulását.

A megváltozott célok, elsődlegesen a katasztrófák kezelése befolyásolja e szervezet fő közigazgatási feladatait.

A törvény indokolása szerint „az elmúlt időszak természeti és ipari eredetű katasztrófái során történt beavatkozások tapasztalatai alapján indokolt volt egy olyan központi polgári védelmi szervezet létrehozása, amelynek tagjai az adott esemény

elhárításához szükséges speciális szakértelemmel bírnak. Az új szabályozás alapján e szervezet létrehozása az országos katasztrófavédelmi főigazgató hatáskörébe kerül.” Kiemelkedően fontos ehelyütt e szervezet lényeges változásai között megemlíteni, hogy az Országos Tűzvédelmi Szabályzat mintájára - a polgári védelem hatósági, szakhatósági tevékenységének anyagi szabályozását megalapozó polgári védelmi szabályzat –kerül kiadásra. Láthatóvá, nyomon követhetővé válik a Polgári védelmi hatósági és szakhatósági jogköreinek bővítése.

A hatósági jogkörök a polgármesterek, illetve a megyei közgyűlés elnökei viszonylatában a törvény a hatósági jogkörök más szervre telepítésével kapcsolatos rendelkezést nem fogalmaz meg - a közbiztonsági referens útján - a polgármester munkájának szakmai segítése mellett foglal állást, arra való tekintettel, hogy egyrészt a helyi viszonyokat a polgármester ismeri, másrészt ő az a védelmi igazgatásban részt vevő személy, aki a katasztrófa bekövetkeztekor legvalószínűbben a helyszínen tartózkodik.¹⁹

III. A katasztrófavédelmi szervek tevékenysége

A téma szempontjából jelentős kiemelést érdemel a közigazgatási tevékenységek fő típusai között a materiális tevékenység, mint speciális tevékenység fajta, a közigazgatásban a belső védelmi feladatokat ellátó katasztrófavédelmi szervek materiális tevékenysége. Ezek a szervek többek között a közigazgatás legfőbb szervei, illetve a legfelsőbb képviseleti szerv irányítása alatt állnak, így működésükhöz kapcsolható a közigazgatási szervek irányító tevékenysége is. A működésük másik tevékenységi típusa a hatósági jogalkalmazó tevékenység, ezen túlmenően azonban végeznek olyan tevékenységeket is, amelyek az eddigi tevékenységi fajtákba nem sorolhatók. Ez utóbbiak közé sorolható pl.: a tűzoltás stb.

A katasztrófavédelmi szervekre jellemző materiális tevékenység kiemelést érdemel a többi közigazgatási tevékenység közül, mivel az állam működése szempontjából mindezek a tevékenységek elkerülhetetlenek, és jelentőségük abban van, hogy biztosítják a társadalom zavartalan életét, fennmaradását.

¹⁹ Kat. indokolás

IV. Katasztrófavédelem funkciói, feladatai

Funkció, feladat fogalma, elhatárolása említést érdemel. A funkció általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalom, mint a feladat: a szerv társadalmi rendeltetésének lényegét határozza meg. A feladat ehhez képest konkrétabb teendőket jelöl, a funkciók ellátásához szükséges teendőket. Míg a funkciók szinte változatlanok, mivel a közigazgatás társadalmi rendeltetése ugyanaz, a feladatok a társadalmi szükségletek változásaival együtt változnak.²⁰

Nézzük, milyen a katasztrófavédelmi szervezet rendszerének viszonya a közigazgatás társadalmi funkciói szociológiai megközelítéséhez. „A közigazgatás közös vagy állandó funkciói között első helyet foglal el a társadalom védelmét szolgáló, védelmi funkció. A védelem kettős irányú: a külső veszélyekkel, valamint a társadalom békéjét, fennálló rendjét fenyegető belső veszélyekkel szembeni. Az állam kialakulásának egyik oka a védelmi funkció ellátásának szükségessége. A belső veszélyek elhárítására kialakult funkció részben valóban közös, a társadalom egészének vagy nagy részének biztonságát szolgálta.”²¹

A belső veszélyek azon részének elhárítására, amely a társadalom egészét védi, a közigazgatás egyre jelentősebb forrásokkal rendelkezik, egyre differenciáltabb szervezetrendszerrel igyekszik kiépíteni. Ahogyan azt már említettem a belső védelmi funkció gazdagodásának oka részben a lakosság növekedéséből, koncentrációjából - gondoljunk a több tízmilliós városokra - adódó veszélynövekedés. „A járványok sokkal pusztítóbbak sűrűn lakott országokban, zsúfolt városokban, mint alig vagy gyéren lakott településeken. Az iparfejlesztés, a mezőgazdaság kemizációja újabb veszélyeket idézett elő, a belső védelmi funkciónak olyan új eleme vált egyre fontosabbá, amely korábban ismeretlen volt: a környezet- és természetvédelem, katasztrófavédelem.”²²

A katasztrófavédelmi feladatok tartalmának kibontásánál az állam funkcióiból kell kiindulni. Az állam belső védelmi funkciójából eredő közigazgatási feladatkörök a rendészeti és a védelmi feladatsoportokból tevődnek össze. A rendészeti feladatsoportba soroljuk a közrend és közbiztonság megteremtésének, valamint a tűzrendészetnek a feladatait, amely feladatok köré épül a katasztrófavédelmi

²⁰ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010. (A továbbiakban Lőrincz, 2010.), p. 207.

²¹ Lőrincz, 2010., p. 231.

²² Lőrincz, 2010., p. 232.

szervezet hármassztrúrája. Mindkét feladat csoport esetében e rendészeti szervek maguk látják el az alapvető feladatokat, így a közrend és közbiztonság érdekében végzett rendfenntartást, a tűzrendészet keretében pedig a tűzmegeelőzést és a tényleges tűzoltási feladatot. Ezek közül a tényleges tűzoltás önmagában nem közigazgatási feladat, de mint materiális tevékenység, ahhoz szorosán kapcsolódik. Mindkét területen találkozhatunk azonban a társadalom tagjainak és öntevékeny csoportjainak a segítő jellegű közreműködésével, melyben a feladat erőteljes közérdekű jellege domborodik ki. A rendfenntartó feladattal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy annak ellátása a közigazgatási jogi eszközökön túlmenően igényli a büntetőjogi és büntetőeljárás-jogi eszközöket is. A védelmi feladatcsoportban az ország határainak védelme, az állam biztonságának védelme és a polgári védelem található.

A belső védelmi funkcióhoz kapcsolódóan a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a Kat. törvényben, a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvényben, valamint más a vonatkozó jogszabályokban meghatározott közfeladatokat látja el, alapvető rendeltetése a lakosság élet- és vagyonbiztonságának, a nemzetgazdaság és a kritikus infrastruktúra elemek biztonságos működésének védelme, a katasztrófák hatósági megeelőzése, a bekövetkező polgári veszélyhelyzetekben a mentés végrehajtása, a védekezés megszervezése és irányítása, a káros következmények felszámolása, valamint a helyreállítás-újjáépítés megalósítása.

A területi szervek a Kat. törvény 24. § (2) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján ellátják az önkormányzati tűzoltóságok szakmai irányítását és felügyeletét, ellenőrzik a létesítményi tűzoltóságok és az önkéntes tűzoltó egyesületek tevékenységét.

Hatósági jogalkalmazói feladatok végrehajtására iparbiztonsági, tűzvédelmi, polgári védelmi hatósági hatásköröket gyakorol; A katasztrófavédelemi igazgatáson belüli részterület triász (tűzrendészet, iparbiztonság, polgári védelem) minden egyes tagja hatósági jogalkalmazói feladatokat is ellát.

A fenti feladatok kifelé, a társadalom felé irányuló feladatok.

A befelé a közigazgatás szervezet-rendszere felé irányuló feladatok: belső irányítási, felügyeleti, ellenőrzési és igazgatási feladatok, melyeket a továbbiakban részletesen kifejtésre kerülnek.

V. A katasztrófavédelem jelenlegi szervezetének bemutatása a közigazgatási szervek osztályozásán keresztül

1. A katasztrófavédelmi rendvédelmi szerv működési terület szerinti csoportosítása

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: BM OKF) országos hatáskörű, országos illetékességgel működő központi államigazgatási, rendvédelmi szerv, mely a katasztrófavédelem megvalósításában vesz részt. Azok a szervek, amelyek működésüket csak az ország egy-egy körülhatárolt területén fejthetik ki: helyi szervek, ezek a megyei, fővárosi illetékességgel működő területi szervek, helyi szervek. Helyi szervek a katasztrófavédelmi kirendeltségek és a hivatásos tűzoltóparancsnokságok, amelyek szervezetében katasztrófavédelmi őrsök működnek.

A szervek működési terület szerinti, központi-helyi csoportosítása teszi lehetővé annak kimutatását és megértését, hogy milyen a két szervtípus közötti kapcsolat, valamint az azonos csoportba tartozó szervek egymás közötti kapcsolatának megértését is.

Tehát a magyar katasztrófavédelem mai szervezetrendszere szervezeti felépítése - központi, megyei szinten működő területi és helyi - közigazgatási felépítést követ, mindhárom részterületen megtartja ezt a szervezeti struktúrát.

E szervezeti struktúra azonnali beavatkozási lehetőség biztosít mint megyei, mint települési szinten egy bekövetkező veszélyhelyzet alkalmával.

A központi és a helyi szervek kapcsolatára nem az egyenjogúság a jellemző, ez jól kitűnik a szervezet rendszerből.

A központi szervek, ideértve a belügy minisztériumot jogosítottak az állami, illetve az országos érdekek kifejezésére és érvényesítésére, azt az érdeket képviselik tehát, amely a lakosság egészével vagy nagy részével megegyező, ezért rendelkeznek a közösségi akarat realizálásához szükséges eszközökkel. A központi szervek

kompetenciájába tartozik továbbá a teljes körű vagy részleges tartalmú ellenőrzési jogkör gyakorlása. Az ellenőrzési jog általában két területen érvényesül: a jogszerű működés, a jogszabályok betartásának és az állami költségvetésből folyósított anyagi támogatás előírás szerű felhasználásának a területén.

A továbbiakban külön pontban kerül kifejtésre a szervezet rendszer ellenőrzése.

Az utasítás, az irányítás joga is megilleti a központi szerveket. Általános jellegzetességként megállapíthatjuk, hogy különösen erős hierarchia vonul végig a szervezetben, ez rendészeti szerv lévén mutatkozik meg.

A központi-helyi szervek közötti kapcsolatban a központi szervek dominanciája az egyenlőtlenség a jellemző, míg az azonos szintű szervek egymás közti kapcsolatára a mellérendeltség, az egyenlőség.²³

A központi szerv többlet jogosítvánnyal rendelkezik, befolyásolhatja az alacsonyabb szintű, részérdekeket megjelenítő szerveket, irányíthatja a feladatkörébe eső tevékenységet kisebb területi egységekben végző szerveit.

A hierarchia azonban hiányzik az azonos szinten elhelyezkedő szervek kapcsolatából. A mellérendelt kapcsolat tartalma jogszabályok által szabályozott, ilyen például az illetékesség kérdése.

E rendészeti szerv egyszemélyi vezetés alatt működő közigazgatási szerv, mely annak az igazolására ad lehetőséget, hogy a katasztrófavédelmi igazgatás a lineáris-staff vezetési elvhez igazodóan az egyszemélyi vezetés elvét alkalmazza.²⁴

2. A katasztrófavédelem, mint rendészeti szerv

A felvilágosult abszolutizmus korától kezdődően, amikor az állam belső rendfenntartó tevékenysége mellett fokozatosan növekedni kezd gazdasági, kulturális, oktatási szervező funkciója, elválik egymástól a rendészeti és a civil vagy polgári közigazgatás szervezete. A rendészeti szervek tevékenysége többek között a társadalmi béke megőrzésére, az állam külső és belső védelmének biztosítására, irányul. A katasztrófavédelmi szervezet, mint rendészeti szerv a következő sajátosságokkal jellemezhető: tagjaik egyenruha viselésre

²³ Lőrincz, 2010., p. 103.

²⁴ Lőrincz, 2010., p. 105.

kötelezettek, jogállására, állományának szolgálati viszonyára külön törvények vonatkoznak.²⁵

3. Szervezetalkító elvek

A közigazgatás szervezetének fejlődésében kettős tagozódás írható le az igazgatástudomány szerint. A vertikális tagozódás abban áll, hogy a kormányzati központ és az állampolgárok lakóhelyéül szolgáló települések között közvetítő állomások épülnek ki, kettős rendeltetéssel: a központi elhatározások közvetítésére, a végrehajtás ellenőrzésére, másrészt a helyi információ, javaslatok összegyűjtésére és továbbítására a központ felé. Az igazgatási terület nagyságától, a népsűrűségtől, a politikai-kormányzati hagyományoktól függően a szintek száma változó. „A jól kiépült földrajzi tagozódás növeli a kormányzás hatékonyságát, a döntések közvetítésének gyorsaságát, az intézkedések egyöntetűségét, s hozzájárul a helyi érdekek érvényesüléséhez, amennyiben a területi szintek rendelkeznek a végrehajtás eszközének, ütemezésének akár kisebb mértékű szabadságával, s képesek igényeik megfogalmazására és megismertetésére. A vertikális tagozódás, tengelyében a központ-település vonal áll, több-kevesebb szakaszra felbontva, mely jól megfigyelhető a katasztrófavédelmi szervezet rendszer kialakításában is, újdonságként jelentkezik a kirendeltségek kialakítása helyi szinten.”

A horizontális tagozódás a közigazgatás szervezetrendszerén belül később megy végbe, a munkamegosztás fejlettebb fokáról van ez esetben szó, annak felismeréséről, hogy a közigazgatási munka hatékonysága nagymértékben javul, ha az azonos vagy hasonló jellegű tevékenység végzésére külön részlegeket, egységeket hoznak létre az adott tevékenységet jól ismerő, szakmai rutinnal, begyakorlottsággal rendelkező hivatalnokok alkalmazásával.²⁶

A feladat szerintinek vagy szakmainak is nevezett horizontális tagozódás a belső szervezet kialakításánál került alkalmazásra, az elkülönült részterületek körüli kialakulással.

²⁵ Lőrincz, 2010., p. 106.

²⁶ Lőrincz, 2010., p. 94-95.

Lássuk egy-egy szervezeti elemen belül milyen a hatalmi struktúra, azaz milyen a vezetők és a beosztottak közötti viszony szervezeti formája, valamint a vertikálisan tagolt, azaz egymással hierarchikus kapcsolatban levő szervek közötti viszony, az alá-fölé rendeltség milyen szervezeti konstrukcióban realizálódik. E szervezetben leginkább a híres jogtudós Gulick által ismertetett line-staff (magyarra fordítva: vonal-törzskar) modell érvényesül. A line szervezeti egységek a szervezeti hierarchiát fejezik ki, a staff egységek a szervezet működését biztosítják, idetartoznak pl. a titkárságok stb.

4. A katasztrófavédelmi szervek belső szervezeti felépítése

A közigazgatási szervezetekben általában a belső szervezeti egységek három típusát hozzák létre: a szakmai szerveket a közigazgatási szervre bízott feladatok tagolása alapján hozzák létre, ezen a ponton integrálódik az egész szervezetbe a három részterület, a funkcionális szerveket minden nagyobb igazgatási szervezetben létrehozzák, amelyek az igazgatási funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek, vezetést segítő szerveket is találunk, feladatuk a vezetők közvetlen kiszolgálása a vezetési funkciók ellátásában. Ezek a szervek a titkárságok, ellenőrzési szolgálat, a jogi előkészítő munkát ellátó jogi osztály, stb. Megfigyelhető, hogy a BM OKF szervei és a területi szervek az irányítási és vezetési feladataiknak megfelelően elkülönült szakmai és funkcionális szervezeti egységekre tagozódnak. A szervezeti egységek alatt a főigazgató-helyettesi szervezeti elemeket, az országos főfelügyelőségeket, a szolgálatokat, illetve a főosztályokat kell érteni. A területi szervek szervezeti egységei alatt az igazgató-helyettesi szervezeti elemeket, a megyei főfelügyelőségeket, a szolgálatokat, illetve az osztályokat kell érteni. A szervezeti egység önállóan tekinthető, ha az az OKF esetében főigazgató, illetve a főigazgató-helyettes, a területi szervek esetében az igazgató, illetve az igazgató-helyettes közvetlen alárendeltségében működik. Az OKF esetében főigazgató és a főigazgató-helyettesek – az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységet érintő körben – munkacsoportokat, projektszervezeteket, illetve tanácsadó testületeket hozhatnak létre és vezethetnek, illetve – amennyiben a feladat-végrehajtás megkívánja – azokba kívülálló szerveket és személyeket vonhatnak be. A területi szerveknél az igazgató, illetve az igazgató-helyettesek – az

alárendeltségükbe tartozó szervezeti egységet érintő körben – munkacsoportokat hozhatnak létre és vezethetnek, illetve – amennyiben a feladat-végrehajtás megkívánja – azokba kívülálló szerveket és személyeket vonhatnak be. E szervezetek szervezeti felépítését, működésük szabályait, irányítási és alárendeltségi viszonyait létrehozásukkor belső normatívában kell megállapítani.²⁷

A katasztrófavédelem szervei ún. egyedi szerveknek minősülnek, mely azt jelenti, hogy a hatáskör egy személyt, a szerv egyszemélyi felelős vezetőjét illeti. A hatáskör gyakorlása, s ez ezzel kapcsolatos döntési jog, vezetési jogosultság. Az egyszemélyi felelős vezetés előnyei: a gyors döntések meghozatala, operativitás, rugalmasság, gyors alkalmazkodás a változó körülményekhez, az egyéni felelősség feltétlen megállapíthatósága, az egyéni képességek kibontakozása, a fegyelem nagyobb érvényesítési lehetősége. Az egyszemélyi felelős vezetés hátrányai: nagyobb lehetőség a hatalommal való visszaélésre, bürokratikus vezetési módszerek kialakulásának nagyobb lehetősége, az egyoldalú, szubjektív döntések meghozatalának nagyobb lehetősége.

VI. Katasztrófavédelmi szervezetrendszer irányítása

1. Általános megállapítások

A veszélyhelyzetek mennyiségben megnövekedtek, minőségben pedig egyre többször rejtik magukban a katasztrófák kialakulásának reális lehetőségét. Mindezekből adódik, hogy a katasztrófák elleni védekezésnél át kell tekinteni a megelőzési, a beavatkozási és a helyreállítással kapcsolatos szervezési tevékenységet. Változtatni kell a szabályozáson, a védekezésének logisztikai hátterén és a hatékony közreműködés nélkülözhetetlen feltételeit jelentő koordináló, ellenőrző, irányító tevékenységen is.²⁸

A közigazgatási tevékenységek fő típusai közé tartozó irányítás, mint tevékenység azt jelenti, hogy két szervezet között olyan kapcsolat létezik, amelyben az egyik, a másik tevékenységére meghatározó befolyást gyakorol. A befolyás az irányító akaratának érvényesülését jelenti. Az irányítás kizárólag csak szervezetek közötti

²⁷ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata
A ... Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

²⁸ Prof. Dr. Bleszity - Dr. Joó

viszonylatban érvényesül, erőssége pedig attól függ, hogy az irányító szervezet milyen eszközöket alkalmazhat a befolyásolásra és azokkal az irányított mely tevékenységét érinti. Elvileg az irányítás érintheti az irányított valamennyi tevékenységét, a rendeltetése érdekében kifejtett fő tevékenységet és az ahhoz kapcsolódó igazgatási tevékenységet is. Az irányítás erőssége szerint régebben a szakirodalomban hierarchikus és a hierarchián kívüli irányítást különböztettek meg.

„Az irányítás és alá-fölérendeltség kapcsolatára vonatkozóan két nézet ismeretes. Az egyik nézet szerint az irányítási viszony és az alá-fölérendeltség szinonim fogalmak. A másik nézet szerint a két fogalom között nem lehet azonossági jelet tenni, mivel az irányításnak létezhet alá-fölérendeltséggel együtt járó (hierarchikus) és alá-fölérendeltség nélküli (hierarchián kívüli) formája is.”²⁹

A hierarchikus irányítás lényege, hogy a két szervezet között alá-fölérendeltségi kapcsolat létezik. Az ilyen kapcsolatot az irányított szervezet létrehozásakor rögzítik jogszabályban vagy a szervezeti és működési szabályban. A befolyás gyakorlására már önmagában az alá-fölérendeltségi kapcsolat is elegendő, azonban a befolyásolás fő eszközei szintén szabályozottak. Ezen belül azonban a hierarchikus irányítás korlátlan, vagy csekély mértékben korlátozott beavatkozási lehetőséget jelent az irányító szerv számára. Ezt általában az utasítási jog biztosítja a legszembetűnőbben, melynek alapján az irányító közvetlenül érvényesítheti akaratát az irányított tevékenységben, így például a szervezetben kiépült hierarchia alapján a felettes a beosztottját utasíthatja. Jogtudományi értelemben a szervezetek irányításáról tehát akkor beszélünk, ha az irányító szervezetnek jogszabályok biztosítják azokat a jogi eszközöket, amelyekkel megvalósítható az irányított szervezet működését meghatározó befolyásolás. Ebben az esetben a két szervezet között olyan tartós és folyamatos jogviszony van, amelynek tartalmát - az irányító oldalán - az irányítási jogosítványok adják. Ezeket a jogviszonyokat nevezzük irányítási jogviszonynak. A katasztrófavédelem szervezet rendszerében a BM OKF főigazgatója és a területi szervek igazgatói a jogszabályokban, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközökben részletezett feladatkörökben az ott meghatározottak szerint irányítói, felügyeleti, közvetlen utasítási, ellenőrzési és hatósági jogkört gyakorolnak. Az alá-

²⁹ Prof. Dr. Torma András: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I., Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc, 2012., p. 241.

és fölérendeltségi viszonyok keretei között végzett irányítás és vezetés szolgálati, illetve szakmai előljárói rendszerben történik.

A szervezet által az irányítás hierarchián kívüli formája főként az önkormányzati, a létesítményi tűzoltóságok, valamint az önkéntes tűzoltó egyesületek tűzoltásban, műszaki mentésben való részvételét illetően valósul meg, továbbá megyei szinten műveletirányítási tevékenység végezésével.

Az irányítási jogviszonyokban általában előforduló irányítási jogosítványok a következők: konkrét utasítás adásának joga; a konkrét ügyekben való döntés (határozathozatal) joga; az aktus-felülvizsgálati jog; az ellenőrzési jog.

Az irányítás meghatározott cselekmények útján valósul meg. Ezek a cselekmények általában jogilag szabályozottak, melyeket az irányítás jogi eszközeinek nevezünk. A cselekmények között azonban található olyanok is, amelyekre nézve a jogszabály előírásokat nem tartalmaz. Ezek a nem jogi eszközök általában a következők: tájékoztatás, gyakorlati segítségnyújtás, az irányító szerv által szervezett továbbképzés.³⁰

Az irányítási hatáskör az irányító szervezet cselekvéseinek összességét jelenti, amelyeken keresztül az irányított szervezet működését befolyásolja. Az irányítási hatáskör tartalmi összetevői: az irányítási jogosítványok felsorolása és azoknak a működési viszonyoknak a meghatározása, amelyekre nézve a jogosítványok gyakorolhatók. A működési viszonyok szempontjából a szervei ügyekben gyakorolható irányítást szervei irányításnak nevezzük, míg a szakmai ügyekben az irányító szerv a szakmai irányítást gyakorolja. E két típussal a szervezetrendszer vizsgálva igen sűrűn találkozunk.

A szakmai előljáró a saját szakterületén irányítási jogkörrel van felruházva. Szakmai irányítási jogkörét csak a szakterületet érintő körben, kizárólag a jogszabályok, a közjogi szabályozó eszközök, a belső normatívák, valamint a szolgálati előljáró döntésének keretein belül, azokkal összhangban gyakorolhatja. A szakmai irányítás az ehhez irányítási jogkörrel rendelkező szervezeti elem tevékenysége, amely magában foglalja az adott szakterületre vonatkozó egyedi döntések és normatív rendelkezések előkészítését, az irányított szervezeti egység vagy szervezeti elem

³⁰ Prof. Dr. Torma András: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I., Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc, 2012., p. 241.

döntéseinek felülvizsgálatát, meghatározott esetekben a jóváhagyásának előkészítését, az adott szakterület tevékenységének ellenőrzését, elemzését, értékelését, a szakmai feladat végrehajtásának megszervezését és az erre vonatkozó belső normatíva kiadását.

A konkrét utasítás kiadásának joga, mint legerősebb irányítási jogosítvány jogi hatása az irányított szerv hatáskörének elvonását jelenti. Ebben az esetben ugyanis az irányított szerv a hatáskörét csak formailag gyakorolja, annak tartalmát az irányító szerv határozza meg.

Szolgálati előljáró a hivatásos állomány tagjával szemben a magasabb szolgálati beosztásánál fogva utasítás, parancs kiadására jogosult személy. Az alárendeltek részére a szolgálati út betartásával adható utasítás. A szolgálati út azt jelenti, hogy a szolgálati ügyek intézésének azon módja, mely során az utasítások, szolgálati ügyiratok a szolgálati előljárótól az alárendeltekhez vagy a jelentések, kérelmek és panaszok az alárendelttől az alá-fölérendeltségi viszonynak megfelelő egymásra épülő rendben az intézkedésre jogosult előljáróhoz jutnak. Amennyiben a szolgálati érdek sérelmet szenvedne vagy a szolgálati előljáró akadályoztatása, az ügy sürgőssége, illetve jellege miatt erre nincs mód, a szolgálati út betartásától el lehet tekinteni. A nem közvetlen szolgálati előljárótól kapott utasítást végre kell hajtani, de arról haladéktalanul jelentést kell tenni a közvetlen szolgálati előljárónak. A szolgálati előljáró utasítása alapján az alárendeltek (beosztottak) - szakmai képzettségükre, a feladat jellegére is figyelemmel - kötelesek olyan ügyek eseti, illetve ideiglenes jellegű intézésére is, amelyek a belső normatívák, illetve a Szabályzat szerint más szervezeti egység feladatkörébe tartoznak.³¹

A konkrét utasítás jogosítványnál merülhet fel az a probléma, hogy amennyiben az utasítás végrehajtása jogszabályt sértene, mi a teendője az utasítottnak. A katasztrófavédelem rendszerében ez a teljes felelősség elve szerint alakul, mely szerint az utasított köteles az utasítás jogszerűségét vizsgálni, és amennyiben az utasítást jogszabálysértőnek találja, köteles annak teljesítését megtagadni.

³¹ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata
A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

2. Irányítás a katasztrófavédelem szervezetében

Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai is bizonyították, hogy nélkülözhetetlen a védelmi igazgatás területi és helyi szintjén az irányítási jogosítványok megújítása annak érdekében, hogy a szükséges megelőző intézkedések meghozatala a korábbiaknál szervezettebben kerüljön végrehajtásra.

Az irányítási, szakirányítási jogkörök tekintetében is számos változással számolhatunk az új katasztrófavédelmi rendszerben. Többek között az iparbiztonsági szakterület megjelenésével, a tűzoltósági szervezetek szervezetrendszerbe történő integrációjával, a kirendeltségek kialakításával egy merőben új az új szervezetrendszernek megfelelő irányítási rendszer épült fel. Az új szervezeti elemek megjelenése megfelelő részletességgel mutatható be az irányítást vizsgálva. Lássuk most ezen irányítási jogviszonyokat részletesebben, ahogyan azok végigvonulnak a szervezeti struktúrán.

2.1.A katasztrófavédelmi szervek vezetői, személyi állományának irányítási jogosítványai

A BM OKF, illetve a területi igazgatóságok vezető beosztású személyei felelősek az általuk vezetett szervezet, illetve irányításuk vagy szakirányításuk alatt álló szervezeti elemek tevékenységéért, azok törvényes és szakszerű működéséért, továbbá különleges jogrendi felkészüléséért, tervezéséért, szervezéséért, a feladatok végrehajtásáért. Gyakorolják – a közvetlenül alárendelt vezetőkön keresztül – a hatáskörébe utalt ügyekben és feladatkörökben a vezetői, irányítói és szakirányítói jogköröket.

A főigazgató a belügyminiszter (a továbbiakban: miniszter) közvetlen alárendeltségében végzi feladatait. A főigazgató szolgálati elöljárója a hivatásos katasztrófavédelmi szervek teljes személyi állományának. A jogszabályokban, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközökben részletezett feladatkörökben az ott meghatározottak szerint irányítói, felügyeleti, közvetlen utasítási, ellenőrzési és hatósági jogkört gyakorol, vezeti a BM OKF-et, irányítja a területi és helyi szervek működését, tevékenységét, szervezi a miniszter által meghatározott feladatok végrehajtását, együttműködik a társszervekkel. Tehát központi irányítási és felügyeleti jogkört gyakorol.

Feladat- és hatáskörében eljárva irányítja a hivatásos katasztrófavédelmi szervek tevékenységét; szakmai irányítást gyakorol a közbiztonsági referensek működése, tanfolyamának szervezése, a képzés, valamint a vizsga tartalmának a meghatározása tekintetében. Területi szerve útján irányítja és ellenőrzi az önkormányzati tűzoltóság, a létesítményi tűzoltóság és a tűzoltási és műszaki mentési feladatokat is ellátó önkéntes tűzoltó egyesületek szakmai tevékenységét.

A katasztrófavédelem irányításával és koordinálásával kapcsolatos jogkörében eljárva szakmai irányítást gyakorol a közbiztonsági referensek működésére, meghatározza az iparbiztonsági, tűzvédelmi és műszaki mentési, valamint a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, irányítja és ellenőrzi az alárendelt szervek szakmai munkáját és tevékenységét. Biztosítja az igazgató, mint MVB elnökhelyettes útján a HVB elnökhelyettesének, valamint annak a kijelölt személynek szakirányítását, aki veszélyhelyzetben a polgármestertől átveszi a helyi katasztrófavédelmi tevékenységek irányítását.³²

A területi szervek igazgatója, BM OKF Főigazgatójának (a továbbiakban: főigazgató) közvetlen alárendeltségében végzi feladatait. „Az igazgató szolgálati előjárója a területi szerv teljes személyi állományának. A jogszabályokban, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközökben részletezett feladatkörökben az ott meghatározottak szerint irányítói, felügyeleti, közvetlen utasítási, ellenőrzési és hatósági jogkört gyakorol, vezeti a területi szervet, irányítja a szervek működését, tevékenységét, szervezi a főigazgató által meghatározott feladatok végrehajtását, együttműködik a társszervekkel.” Feladat- és hatáskörében eljárva irányítja a területi szerv tevékenységét, helyi szerve útján pedig irányítja és ellenőrzi az önkormányzati tűzoltóság, a létesítményi tűzoltóság és a tűzoltási és műszaki mentési feladatokat is ellátó önkéntes tűzoltó egyesületek szakmai tevékenységét.

A területi szerv irányításával és koordinálásával kapcsolatos jogkörében eljárva szakmai irányítást gyakorol a közbiztonsági referensek működésére, tanfolyamának szervezésével, a képzéseivel, valamint a vizsga tartalmának meghatározásával kapcsolatos ügyekben, gondoskodik az iparbiztonsági, tűzvédelmi és műszaki mentési, valamint a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásáról szakmai követelményeiről, irányítja és ellenőrzi az alárendelt szervek szakmai munkáját és

³² A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

tevékenységét. Ezen túl irányítja és végzi a katasztrófavédelem tűzoltó egységeinek a tűzoltási és műszaki mentési feladatait, az ezzel kapcsolatos felkészítést, jelentéstételt.³³

A helyi szerv kirendeltség-vezetője – a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint jelen Szabályzatban foglaltak alapján – az igazgató közvetlen irányítása alatt vezeti a kirendeltséget, szolgálati előjárója a kirendeltség teljes személyi állományának, felelős a feladatkörébe tartozó feladatok határidőben történő teljesítéséért. A kirendeltség-vezető feladata különösen az, hogy irányítja a vezetése alá tartozó felügyelők, tűzoltóparancsnokok, osztályvezető és közvetlen alárendeltségében lévő ügyintézők munkáját, folyamatosan beszámoltatja őket. Az egyik legfontosabb irányítási jogköre a HTP szakmai tevékenységének irányítása.³⁴

A BM OKF főigazgató-helyettese szolgálati előjárója a gazdasági főigazgató-helyettes kivételével a teljes személyi állománynak, a főigazgatót távollétében teljes hatáskörben helyettesíti. A főigazgató-helyettes feladata az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek tevékenységének irányítása, valamint a területi szervek tevékenységének szakmai irányítása.³⁵

A területi szerv igazgató-helyettese előjárója a gazdasági igazgató-helyettes kivételével a teljes személyi állománynak, az igazgatót távollétében – külön jogszabály által az igazgató kizárólagos hatáskörébe utalt ügyek kivételével – teljes hatáskörben helyettesíti. Az igazgató-helyettes feladata az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek tevékenységének irányítása, a helyi szervek tevékenységének szakmai irányítása.³⁶

A BM OKF gazdasági főigazgató-helyettese a főigazgató gazdasági helyettese, szolgálati előjárója – a főigazgató-helyettes kivételével – a teljes személyi állománynak. A főigazgató és helyettesének egyidejű akadályoztatása esetén – külön jogszabály által a főigazgató kizárólagos hatáskörébe utalt ügyek kivételével – a gazdasági főigazgató-helyettes helyettesíti a főigazgatót. A gazdasági főigazgató-

³³ A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

³⁴ A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

³⁵ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

³⁶ A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

helyettes gyakorolja a jogszabályokban és a közjogi szervezetszabályozó eszközökben a Gazdasági Főigazgató-helyettesi Szervezet személyi állománya tekintetében a munkáltatói jogokat. A főigazgató-helyettes feladata az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek tevékenységének irányítása, szakirányítása, a területi szervek tevékenységének szakmai irányítása.³⁷

A területi szerv gazdasági igazgató-helyettese az igazgató gazdasági helyettese, szolgálati előljárója – az igazgató-helyettes kivételével – a teljes személyi állománynak. Az igazgató és helyettesének egyidejű akadályoztatása esetén – külön jogszabály által az igazgató kizárólagos hatáskörébe utalt ügyek kivételével – a gazdasági igazgató-helyettes helyettesíti az igazgatót. Feladata az alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek tevékenységének irányítása, szakirányítása, a helyi szervek tevékenységének szakmai irányítása.³⁸

Az országos főfelügyelő szakterülete vonatkozásában gyakorolja a jogszabályban előírt, vagy a főigazgató-helyettes által átruházott szakirányítási és felügyeleti jogköröket, valamint a főigazgató, illetve a főigazgató-helyettes közvetlen irányítása mellett, azok utasításainak megfelelően – a Szabályzatban foglaltak alapján – vezeti országos főfelügyelősége munkáját. Feladata az alárendeltségébe tartozó főosztályok tevékenységének irányítása, a területi szervek tevékenységének szakmai irányítása szakmai előljáróként.³⁹

A megyei főfelügyelő szakterülete vonatkozásában gyakorolja a jogszabályban előírt, vagy az igazgató-helyettes által átruházott szakirányítási és felügyeleti jogköröket, valamint az igazgató, illetve az igazgató-helyettes közvetlen irányítása mellett, azok utasításainak megfelelően – a Szabályzatban foglaltak alapján – vezeti a megyei főfelügyelőséget, irányítja a vezetése alá tartozó beosztottak munkáját. Feladata a helyi szervek tevékenységének szakmai irányítása szakmai előljáróként.

³⁷ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

³⁸ A ... Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói parancssal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

³⁹ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

A kirendeltség felügyelője szakterülete vonatkozásában gyakorolja a jogszabályban előírt, vagy a kirendeltség-vezető által átruházott szakirányítási és felügyeleti jogköröket, valamint végzi a felügyelői tevékenységet. A felügyelő feladata különösen a szakmai alárendeltségébe tartozók tevékenységének irányítása, szakfelügyelete.⁴⁰ Itt emelendő ki, hogy a három szakterület szerint alakultak ki a felügyelőségek.

A BM OKF hivatalának a vezetője a hivatalvezető a főigazgató közvetlen alárendeltségébe látja el feladatait. A hivatalvezető felelős a közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek tevékenységének koordinálásáért, a munka szervezéséért, feladata különösen a BM OKF kommunikációs feladatainak szakirányítása és felügyelete. A területi szerv esetében a hivatalvezető az igazgató közvetlen alárendeltségében látja el feladatait. Feladata a fentiekkel azonos a területi szintnek megfelelően.

A BM OKF esetében a szolgálatvezető – a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint a Szabályzatban foglaltak alapján – a főigazgató közvetlen irányítása alatt irányítja az alárendeltségébe tartozó főosztályok munkáját, felelős a vezetése alatt álló főosztályok működéséért és a feladatkörébe tartozó feladatok határidőben történő teljesítéséért, feladata a főosztályok irányítása. A szolgálatvezető a területi szerveknél az igazgató közvetlen irányítása alatt vezeti az alárendeltségébe tartozó ügyintézőket, feladata a helyi szervek tevékenységének szakmai irányítása, illetve ellenőrzése.⁴¹

A BM OKF főosztályvezetői– a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint a Szabályzatban foglaltak alapján – a főigazgató-helyettesek, a főfelügyelők vagy a szolgálatvezetők közvetlen irányítása alatt irányítja az alárendeltségébe tartozó szervezeti elemek munkáját, felelős azok működéséért és a feladatkörébe tartozó feladatok határidőben történő teljesítéséért. Feladata a közvetlen alárendeltségébe tartozók irányítása, folyamatos beszámoltatása,

⁴⁰ A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett szervezeti és Működési Szabályzata

⁴¹ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

munkájuk figyelemmel kísérése és ellenőrzése, szakterületük vonatkozásában a területi szervek tevékenységének szakmai irányítását végzik.⁴²

Az osztályvezető- a főosztályvezető utasításait figyelembe véve - irányítja a vezetése alatt álló osztály munkáját és abban közvetlenül is részt vesz. Felelős az osztály feladatainak teljesítéséért.

A területi szerv osztályvezetője – a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök, valamint a Szabályzatban foglaltak alapján – az igazgató és az igazgató-helyettesek közvetlen irányítása alatt vezeti az alárendeltségébe tartozó ügyintézőket, felelős a feladatkörébe tartozó feladatok határidőben történő teljesítéséért. Az osztályvezető feladata különösen a közvetlen alárendeltségébe tartozó ügyintézők feladatkörének megállapítása, irányítása, folyamatos beszámoltatása, munkájuk figyelemmel kísérése és ellenőrzése, valamint a fontosabb kérdésekről való rendszeres tájékoztatása.⁴³

A BM OKF és területi szerv beosztotti állományához tartozik a főreferens és az ügyintéző, akik ideiglenesen vagy akár állandó jelleggel - vezetőjüknek felügyelete mellett - szervezik és irányítják az azonos munkaterületen dolgozó ügyintézők, illetve ügykezelők (csoport) munkáját.

A tűzoltóparancsnok vezeti a HTP-t és az ahhoz tartozó katasztrófavédelmi őröt, irányítja a működési területén lévő önkormányzati, létesítményi tűzoltó parancsnokságok és az együttműködési megállapodás alapján együttműködő önkéntes tűzoltó egyesületek szakmai tevékenységét. Szolgálati előljárója a HTP teljes személyi állományának. A tűzoltóparancsnok feladata különösen a közvetlen alárendeltségébe tartozó beosztottak irányítása, folyamatos beszámoltatása, munkájuk figyelemmel kísérése, a katasztrófavédelmi őr tevékenységének szakmai irányítása.

A tűzoltóparancsnok-helyettes, aki szolgálati előljárója – a tűzoltóparancsnok kivételével - a személyi állománynak. A tűzoltóparancsnok-helyettes feladata

⁴² A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

⁴³ A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

különösen a közvetlen alárendeltségébe tartozó beosztottak irányítása, folyamatos beszámoltatása, munkájuk figyelemmel kísérése. Az őrparancsnok szolgálati előjárója a katasztrófavédelmi őr teljes személyi állományának. Feladata különösen az alárendeltségébe tartozó beosztottak irányítása, folyamatos beszámoltatása, munkájuk figyelemmel kísérése. A szolgálatparancsnok, rajparancsnok szolgálati előjárója a szolgálati csoport személyi állományának.

A referens a polgári védelmi felügyelő szakmai irányításával, a tűzoltóparancsnok-helyettes közvetlen alárendeltségében végzi a polgári védelmi feladatokat.⁴⁴

2.2. A szervezeti egységek irányítása

A BM OKF Főigazgatói Titkárság a főigazgató közvetlen alárendeltségében működő önálló szervezeti egységként. A Főigazgatói Titkárság szervezetébe tartozó sajtószóvivő a főigazgató közvetlen irányítása alatt áll. Humán Szolgálatot, Személyzeti Főosztályt működtet, mely szakirányítást gyakorol. Oktatásigazgatási és Kiképzési Főosztály szakmai felügyeletet gyakorol a KOK és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézet tevékenysége felett. A BM OKF Hivatalához tartozó szervezeti egységek szakmai tevékenységüket a hivatalvezető közvetlen irányításával látják el. A területi szerv Hivatala az igazgató közvetlen alárendeltségében működő önálló szervezeti egység. A Hivatalhoz tartozó ügyintézők szakmai tevékenységüket a hivatalvezető közvetlen vezetésével végzik.

Főigazgató-helyettesi Szervezet alárendeltségében működik az Országos Tűzoltósági Főfelügyelet, ahol az országos tűzoltósági főfelügyelő meghatározza, szakmailag irányítja, ellenőrzi a közvetlen alárendeltségében lévő főosztályok tevékenységét. Tűzoltósági Főosztály meghatározza, irányítja, ellenőrzi a közvetlen alárendeltségében lévő osztály tevékenységét, ellátja a területi szervek, a hivatásos, az önkormányzati, valamint a létesítményi tűzoltóságok és tűzoltó egyesületek tűzoltási, műszaki mentési és katasztrófa- elhárítási tevékenységének szakmai felügyeletét, segíti a tűzoltó egyesületek munkáját, szakfelügyeleti ellenőrzést végez a területi szerveknél. Tűzvédelmi Főosztály irányítja és ellenőrzi a területi szervek megelőző katasztrófavédelmi, valamint hatósági, szakhatósági munkáját, felügyeli a

⁴⁴ A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

kirendeltségek hatósági, szakhatósági és szakértői tevékenységét, ennek keretén belül iránymutatásokat, tájékoztatókat ad ki. Tűzvizsgálati és Beavatkozás Elemzési Főosztály végzi a jogszabályokban részére meghatározott felügyeleti, továbbképzési, szabályzat kidolgozási és a feladatkörébe tartozó közigazgatási, szakmai irányítási és felügyeleti feladatokat, irányítja és ellenőrzi a területi szervek tűzvizsgálati és a tűzvizsgálathoz kapcsolódó szakértői tevékenységét, ennek keretén belül iránymutatásokat, tájékoztatókat ad ki.⁴⁵

Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőség keretében az országos polgári védelmi főfelügyelő irányítja a Polgári Védelmi Főfelügyelőség főosztályait, a Tervezési és Hatósági Főosztályt, a Műveletirányítási Főosztályt, továbbá a Védelmi Igazgatási Főosztályt – melyek szakmai tevékenységüket az illetékes főosztályvezetők vezetésével látják el – és végzi e főosztályok munkaszervezési koordinációját. Szolgálati elöljárója az általa irányított Főfelügyelőség teljes személyi állományának. Szervezi, tervezi és irányítja a megelőzés, felkészülés és beavatkozás feladatait. Ellátja a KKB NVK vezetői feladatait.

Tervezési és Hatósági Főosztály: A Tervezési Főosztály állományába tartozó személyek szakmai tevékenységüket a főosztályvezető irányítása mellett végzik.

Műveletirányítási Főosztály: A Műveletirányítási Főosztály állományába tartozó személyek szakmai tevékenységüket a főosztályvezető irányítása mellett végzik. Végzi a HUNOR és HUSZÁR mentőszervezetek felkészítését, hazai és nemzetközi tevékenységének koordinációját.

Védelmi Igazgatási Főosztály: az állományába tartozó személyek szakmai tevékenységüket a védelmi igazgatási főosztályvezető irányításával végzik.

Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség keretében az országos iparbiztonsági főfelügyelő az illetékes vezetők útján irányítja a Kritikus Infrastruktúra Koordinációs Főosztályt, a Veszélyes Üzemek Főosztályt és a Veszélyes Szállítmányok Főosztályt szakmai tevékenységét, amelynek keretében végzi munkaszervezési, szervezési koordinációját, valamint felügyeletét, kapcsolatot tart az

⁴⁵ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett szervezeti és Működési Szabályzata

Iparbiztonsági Tanácsadó Testülettel és koordinálja tevékenységét. Ezen felül működik még a szervezetben belül a Kritikus Infrastruktúra Koordinációs Főosztály és a Veszélyes Üzemek Főosztály. A Veszélyes Üzemek Főosztály a veszélyes üzemek hatósági szakterületen irányítja és felügyeli a területi szervek által végzett társhatóságokkal és az önkormányzatokkal közös iparbiztonsági hatósági ellenőrzések előkészítését, lebonyolítását és az eredmények értékelését. A Veszélyes Szállítmányok Főosztály irányítja a veszélyes áru közúti, vasúti, vízi szállításának, továbbá e szállítások telephelyi előkészítésének, valamint a légi szállítások előkészítésének ellenőrzésével és szankcionálásával kapcsolatos katasztrófavédelmi hatósági feladatokat, céllenőrzés keretében, szűrőpróba szerűen végzi az alárendelt szervek, veszélyes áru közúti, vasúti, vízi szállításának, továbbá e szállítások telephelyi előkészítésének, valamint a légi szállítások előkészítésének ellenőrzésére vonatkozó hatósági munkájának felüellenőrzését, irányítja a veszélyes áru szállítás nyomon követésével kapcsolatos jogszabályban illetve belső szabályozókban foglalt iparbiztonsági feladatok végrehajtását.⁴⁶

Az igazgató-helyettesi szervezet alárendeltségében működik a Megyei Tűzoltósági Főfelügyelőség. A megyei tűzoltósági főfelügyelő meghatározza, szakmailag irányítja, ellenőrzi a közvetlen alárendeltségében lévő főfelügyelőség tevékenységét, a Katasztrófavédelmi kirendeltségek tűzvizsgálati tevékenységét, és a Katasztrófavédelmi Műveleti Szolgálat (KMSZ) szakmai tevékenységét. A megyei polgári védelmi főfelügyelőség keretében, a megyei polgári védelmi főfelügyelő szolgálati előjárója az általa irányított Főfelügyelőség teljes személyi állományának. Ellátja az MVK vezetői feladatait. Közreműködik a KMSZ hatósági munkájának irányításában. A Megyei Iparbiztonsági Főfelügyelő irányítja a Megyei Iparbiztonsági Főfelügyelőség szakmai tevékenységét, amelynek keretében végzi munkaszervezési, szervezési koordinációját, valamint felügyeletét, kapcsolatot tart a területi szerv Polgári Védelmi Főfelügyelőjével, a Tűzoltósági Főfelügyelővel és a társszervek hasonló jogállású képviselőivel. Közreműködik a Katasztrófavédelmi Mobil Labor nukleáris és radioaktív anyagokkal kapcsolatos tevékenységének szakmai felügyeletében, céllenőrzés keretében, szűrőpróba szerűen felüellenőrzi a

⁴⁶ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

helyi szervek, valamint a KML által végzett veszélyes áru szállítás közúti és vasúti telephelyi és jármű ellenőrzéseit.⁴⁷

A BM OKF Jogi és Igazgatási Főosztálya figyelemmel kíséri, segíti és ellenőrzi a területi szervek igazgatási feladatait.

A katasztrófavédelmi hatósági osztály jelenleg a tűzvédelem területén irányítja a kirendeltségek hatósági, szakhatósági és szakértői tevékenységét; más szakterületeknél az iparbiztonsági, polgári védelmi és a tűzoltósági főfelügyelőségek feladatkörébe tartozó közigazgatási eljárások lefolytatása során az átadott dokumentumok alapján elkészíti a hivatalos iratokat kiadott főigazgatói intézkedés alapján.

Központi Főügyeleti Főosztály ellátja az önkormányzati és a létesítményi tűzoltóságok, valamint az önkéntes tűzoltó egyesületek ügyeleti tevékenységének szakmai irányítását és felügyeletét, vezényli az ügyeletes főigazgatói szolgálatot, irányítja és segíti az ügyeletes főigazgatói szolgálat működését. A Megyei Főügyeleti Osztály a szakmai igazgató-helyettes közvetlen alárendeltségében működő önálló szervezeti egység, irányítja az alárendelt katasztrófavédelmi szervek (a hivatásos, önkormányzati, létesítményi tűzoltóságok, önkéntes tűzoltó egyesületek) ügyeleti szolgálatainak tevékenységét, ellátja az önkormányzati és a létesítményi tűzoltóságok, valamint az önkéntes tűzoltó egyesületek ügyeleti tevékenységének szakmai irányítását és felügyeletét, vezényli a Katasztrófavédelmi Műveleti Szolgálat (KMSZ), a Katasztrófavédelmi Mobil Labor (KML) ügyeletes szolgálatot a főfelügyelőségek bevonásával, irányítja a KMSZ, KML ügyeletes szolgálat működését a főfelügyelőségek bevonásával.

A Katasztrófavédelmi Műveleti Szolgálat, a megyei főügyeleti osztályvezető közvetlen alárendeltségében, a megyei tűzoltósági főfelügyelő és a megyei iparbiztonsági főfelügyelő szakmai irányításával látja el feladatát. A Katasztrófavédelmi Mobil Labor, a megyei főügyeleti osztályvezető közvetlen alárendeltségében, a megyei iparbiztonsági főfelügyelő szakmai irányításával látja el feladatát.

⁴⁷ A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

A gazdasági főigazgató-helyettesi szervezet a gazdasági főigazgató-helyettes ellátja a Költségvetési Főosztály, a Műszaki Főosztály, az Informatikai Főosztály, valamint a Beruházás Szervezési Iroda tevékenységének irányítását.

2.3. Ellenőrzési Szolgálat

Az ellenőrzést, mint az irányítás, vezetés felügyelet eszközét a BM OKF –nél az Ellenőrzési Szolgálat végzi, amely tevékenységét a főigazgató közvetlen alárendeltségében végzi. Az Ellenőrzési Szolgálat vezetője a BM OKF belső ellenőrzési vezetője. Az Ellenőrzési Szolgálat vezetőjének irányítása alá tartozik a revizori és a belső ellenőrzési és felügyeleti főosztályvezető.

Az Ellenőrzési Szolgálat az ellenőrzés módszereivel és eszközeivel fellép a jogszabályi és belső normatívák előírásainak megsértése ellen, amelynek keretében javaslatot tesz a jogszabályoknak, a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az ügyintézés rendjének módosítására, szükség esetén – a főigazgató megbízásából – az erre feljogosított szervezetnél kezdeményezi a megfelelő eljárás lefolytatását, valamint szakirányítja a területi szervek ellenőrzési szolgálatát. A Revizori Főosztály, mely ellenőrzési feladatait az éves belső ellenőrzési tervben foglaltak, illetve főigazgatói utasítás alapján végzi, szakmailag irányítja, koordinálja, felügyeli a területi szervek belső ellenőreinek munkáját, a belső ellenőrzés működését, a belső ellenőrzés funkcionális függetlenségét biztosító törvényes garanciák érvényesülését.

A Belső Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztály tervezi és összehangolja a főigazgatóság ellenőrzési tevékenységét, szervezi, és szakterülete vonatkozásában végrehajtja a különböző típusú ellenőrzéseket, szakmai felügyeletet gyakorol a BM OKF szervezeti egységei és az alárendelt szervek szakmai ellenőrző tevékenysége felett, ellenőrzi a BM OKF szervezeti egységeinél, valamint a közvetlen irányítás alatt álló szerveknél a szakmai irányítási és szakmai felügyeleti tevékenység végzését, vizsgálja annak érvényesülését, hatékonyságát. Fontos kiemelni, hogy a szervezet rendszeren kívüli ellenőrzés végzésével részt vesz az önkormányzati szervek újjáépítéssel kapcsolatos feladatainak teljesítésének ellenőrzésében, főigazgatói utasításra.

A területi szerveknél korábban egy fő végezte az ellenőrzési feladatokat, jelenleg a központi szerv rendszerét mintázva Ellenőrzési Szolgálat működik területi szinten is.

Az Ellenőrzési Szolgálat tevékenységét az igazgató közvetlen alárendeltségében végzi. Az Ellenőrzési Szolgálat vezetője az igazgatóság belső ellenőrzési vezetője. Az Ellenőrzési Szolgálat ellenőrzési tevékenységében az ellenőrzés módszereivel és eszközeivel fellép a jogszabályi és belső normatívák előírásainak megsértése ellen, amelynek keretében javaslatot tesz a jogszabályoknak, a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek, valamint az ügyintézés rendjének módosítására, szükség esetén – az igazgató megbízásából – az erre feljogosított szervezetnél kezdeményezi a megfelelő eljárás lefolytatását, szak irányítja a helyi szervek ellenőrzési tevékenységét. A területi szerveknél az Ellenőrzési Szolgálat revizori tevékenységgel bővült, mely többek között vizsgálja és értékeli a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerek működésének gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét, vizsgálja a rendelkezésre álló erőforrásokkal való gazdálkodást, a vagyon megóvását és gyarapítását, valamint az elszámolások valóságát, a vizsgálatok során kiemelt figyelmet fordít a hatályos jogszabályokban, belső rendelkezésekben rögzített követelmények, normák érvényesülésének megismerésére. Végrehajtja és gyakorolja a felügyeleti szerv által részére átruházott ellenőrzési jogosultságokat. Az Ellenőrzési Szolgálat belső ellenőrzési és felügyeleti tevékenységében szakmai felügyeletet gyakorol az illetékességi területén található szervezeti egységei és az alárendelt szervek szakmai ellenőrző tevékenysége felett, ellenőrzi a területi szerv szervezeti egységeinél, valamint a közvetlen irányítás alatt álló szerveknél a szakmai irányítási és szakmai felügyeleti tevékenység végzését, vizsgálja annak érvényesülését, hatékonyságát. A BM OKF hatáskörébe tartozó ellenőrzések rendjét a Katasztrófavédelem Hivatásos Szervei Ellenőrzési Szabályzata, a BM OKF Belső Ellenőrzési Kézikönyve, a főigazgató által jóváhagyott éves belső ellenőrzési terv, féléves ellenőrzési és felügyeleti terv, valamint a havi naptári és ellenőrzési terv határozza meg. A területi szervek hatáskörébe tartozó ellenőrzések rendjét a területi igazgatóságok Ellenőrzési és Felügyeleti Szabályzata, a Heves MKI Belső Ellenőrzési Kézikönyve, az igazgató által jóváhagyott éves belső ellenőrzési terv, féléves ellenőrzési és felügyeleti terv, valamint a havi naptári és ellenőrzési terv határozza meg. A szervezeti egységek vezetői kötelesek az általuk irányított szervezet munkáját folyamatosan ellenőrizni, ennek keretében az ügyintézőket a kiadott feladatok végrehajtásáról beszámoltatni.⁴⁸

⁴⁸ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 37 / 2012. számú intézkedése a katasztrófavédelem hivatásos szervei Ellenőrzési és Felügyeleti Szabályzatának kiadásáról

A leírtakból kitűnik, hogy merőben új struktúra alakult ki a katasztrófavédelem szervezet rendszerében. Új szervezeti egységek alakultak ki, egyes szervezeti egységek beolvadtak más szervezeti egységekbe, némelyek csak megnevezésükben változtak. Ehhez képest változott az irányítás, felügyelet rendszere is. A mellékletben szereplő ábrák, mind az országos, mind a területi, helyi szervezetrendszer szintjén, a könnyebb értelmezhetőség és szemléltetés végett bemutatják a szervezet rendszer irányítási kapcsolatait.

3. A felügyelet

„A felügyeleti tevékenység kialakulása azzal a körülménnyel van összefüggésben, hogy az állam - felismerve, hogy a szervezetek működésének hatékonyságát kedvezően befolyásolja az önállóság biztosítása - egyes szervtípusok esetében csak igen szűk körre korlátozza a befolyásolási lehetőségeit. Ezzel általában csak azt kívánja elérni, hogy az ilyen szervezetek működése feleljen meg a jogszabályoknak, illetve saját szervezeti és működési szabályaiknak. Ebbe a körbe a közigazgatás körében a felügyelet különböző típusai sorolhatók, ez jelenti a felettes szervek hatósági törvényességi felügyeletét. A felügyelet másik típusa, mely már túlmegy a működés törvényességén és elsősorban a működés szakmai megalapozottságát, jellegét vizsgálja és ezen a téren gyakorol befolyást, a felügyeletet szakfelügyeletnek nevezzük. Mindkét felügyeleti fajtának az a jellegzetessége, hogy az irányításnál szűkebb körű jogosítványokat tartalmaz. Legáltalánosabb jogosítvány az ellenőrzés, a fogyatékoság megszüntetésére való felhívás, illetőleg az észlelt fogyatékoság megszüntetése érdekében eljárás kezdeményezése.”⁴⁹ A katasztrófavédelem szervezetrendszerében találkozhatunk sokhelyütt a felügyeleti tevékenységgel például az igazgató felügyeli kritikus infrastruktúra védelmet érintő veszélyelhárítási tervek felülvizsgálatával kapcsolatos területi szintű feladatokat, a helyi szervek tekintetében.

⁴⁹ Prof. Dr. Torma András: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I., Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc, 2012., p. 244.

Következtetések, javaslatok

Ha abból indulunk ki, hogy vannak olyan országoknak nevezhető ügyek, melyeknek jellegét egyrészt az adott időben és helyen nekik tulajdonított jelentőségük, másrészt annak a szempontnak a kötelező érvényre juttatása adja, mely szerint intézésük az állam egész területén egységes, azonos eljárás és mérlegelési elvek alapján történhet - a centralizáció szükségességét fogalmazzuk meg.

A társadalom védekezési igénye az erők és az irányítás nagy mértékű centralizációját igényli. Az itt említett centralizáció ellentmondásban áll az alkotmányos alapon szerveződő önkormányzatok függetlenségével, az állampolgárok szabadságjogainak gyakorlásával és a piacgazdaság szereplőinek törekvésével. Az ellentmondás azonban csak látszólagos. Az országvédelem centralizált irányítási igényeit az alkotmányos alapon szervezett védelmi rendszer kielégíti. Ennek tükrében történt meg a tűzoltóságok szervezetének katasztrófavédelmi szervezetbe történő integrációja, valamint a polgári védelem szerepének erősítése. Meg kell jegyezni, hogy az önkormányzati autonómia figyelembevételével történt a polgári védelem szerepének erősítése és hatásköreinek telepítése.

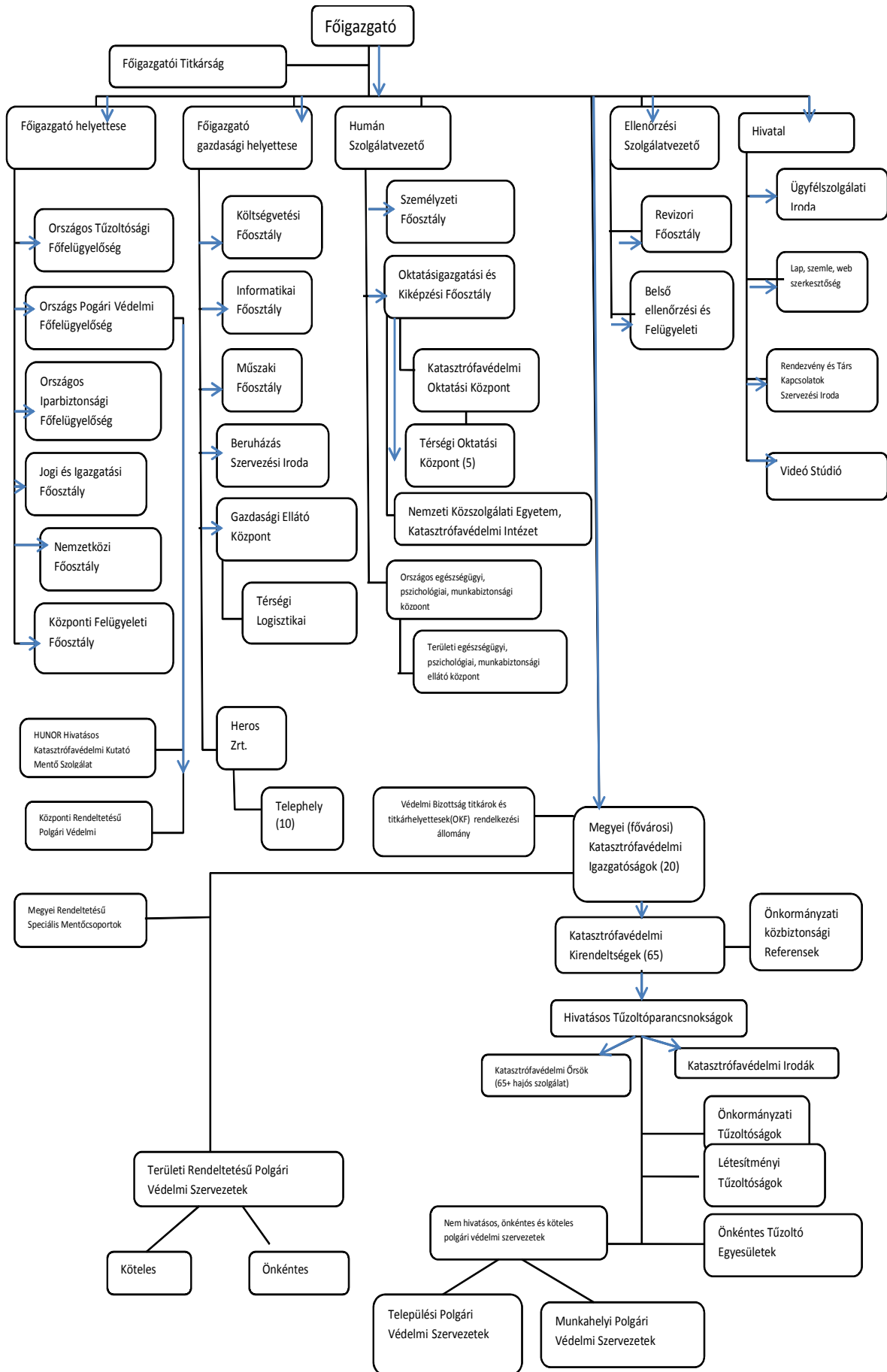
A hatáskörök központi, helyi szervek közötti elosztása folyamatosan változik. Kérdés az, hogy egyes feladatokat központi vagy helyi szinten hatékonyabb e megoldani. A hatáskörök országos szintű felülvizsgálata szintén zajlik, nem csak a katasztrófavédelmi rendszerben, hanem a centralizációs törekvések eredményeként 2011. január 1-jétől a fővárosi és a megyei közigazgatási hivatalok jogutódként, valamint a területi államigazgatási szervek egy részének részleges integrációja útján létre jött fővárosi, valamint a 19 megyei kormányhivatal szintjén is. Véleményem szerint egyes feladatok a közigazgatás más rendszereiből a katasztrófavédelmi szervezetrendszerbe történő átadása a párhuzamosságok további csökkentését eredményezné. Felmerül továbbá a területi illetékesség kérdése is. Az ország közigazgatási területi beosztása a közel jövőben változik a járás, mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének kialakítása következtében. A járások kialakítása nagymértékű befolyást gyakorol az ország közigazgatási szervezetrendszerére, többek között a katasztrófavédelem szervezetrendszerére is. Felmerül a kérdés, hogy a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtse, járások

kialakítása miként gyakorol hatást a katasztrófavédelem szervezetére. Az illetékességi területek a járásoktól eltérő beosztást követnek, kiváltképp szembeűnő ez a kirendeltségek illetékességét vizsgálva. Véleményem szerint a katasztrófavédelmi igazgatás elsődleges feladata az ország belsővédelmének biztosítása, tehát a szervezet erős centralizációt és hierarchiát követő felépítése e feladat ellátásához megfelelően igazodik. A probléma a kirendeltségek szintjén jelentkezik, hogy azok majdan a járási területi egységekhez hogyan kerülnek hozzáigazításra.

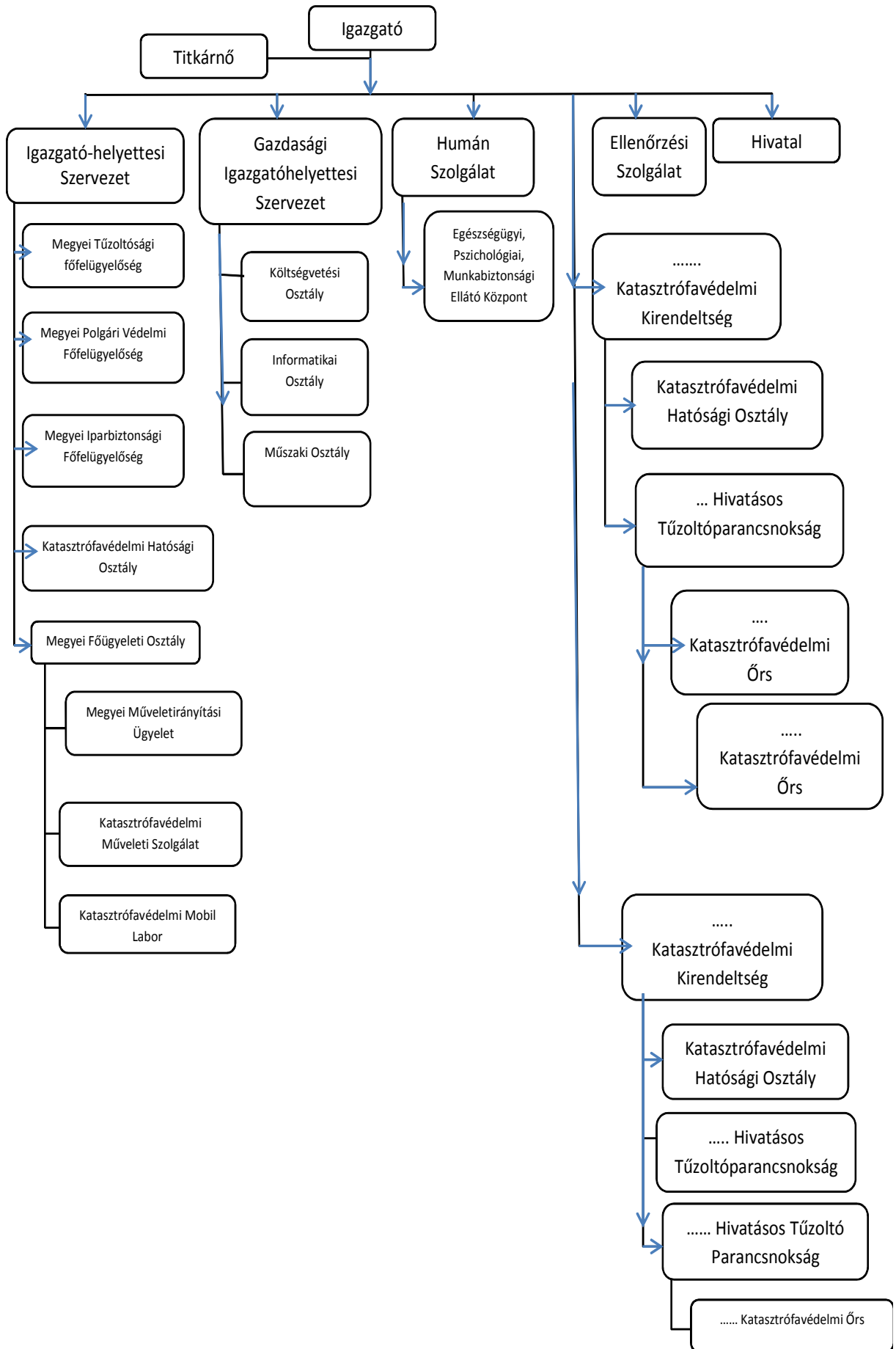
Végezetűl megállapítható, hogy a katasztrófavédelem szervezetrendszerre állandó változásban, mozgásban van, az alapok letételével megfelelő irányt vett a katasztrófavédelmi igazgatás professzionális kialakítása, mely a katasztrófák megelőzésében és kezelésében is ütőképesnek bizonyul. A rendszer alapjai készen állnak, az apróbb hiányosságok, esetleges párhuzamosságok, eljárási rendszer finomítása csak e stabil alapokon mehet végbe.

MELLÉKLETEK

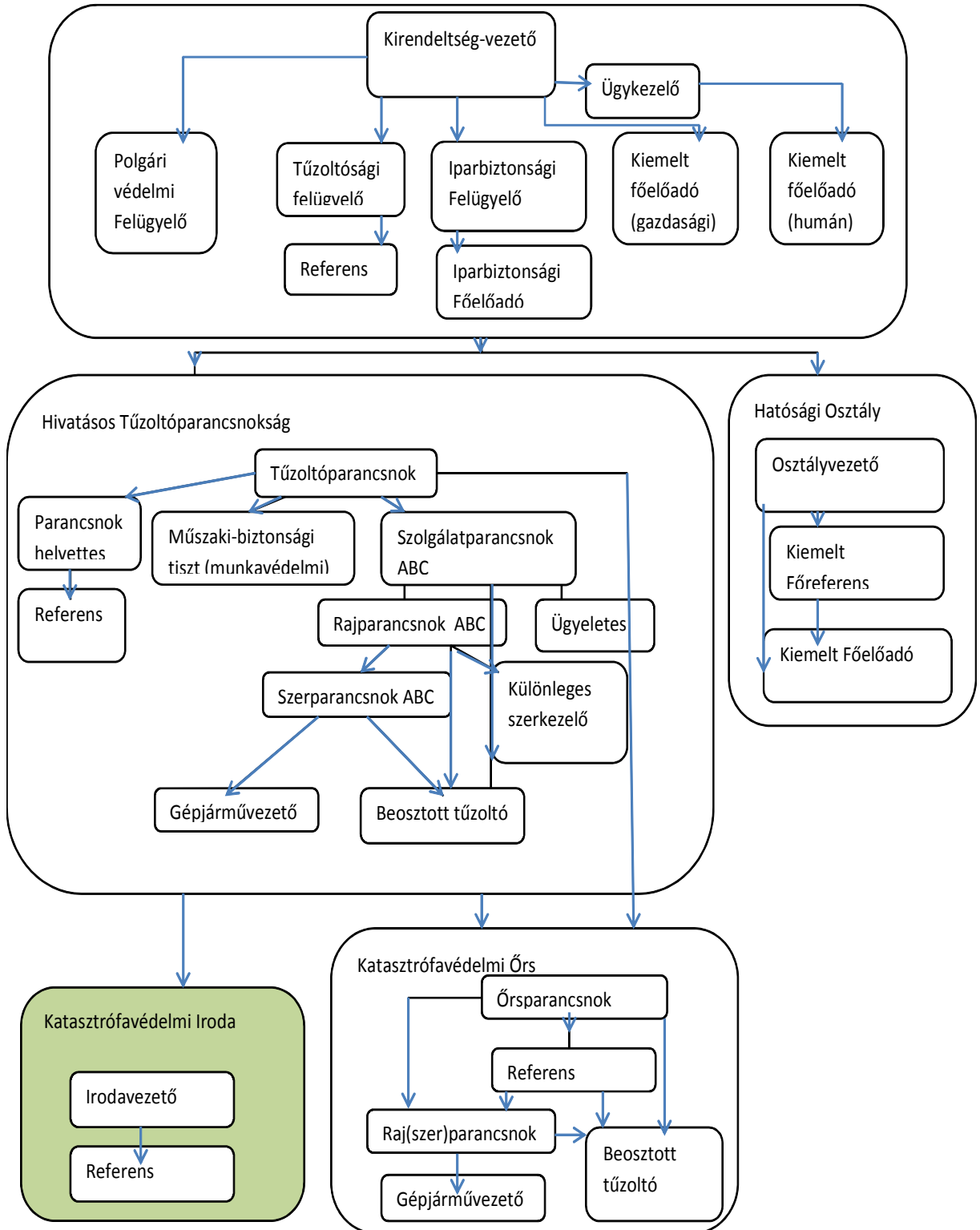
BM OKF szervezeti felépítése



Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság szervezeti felépítése



Katasztrófavédelmi kirendeltségek szervezeti felépítése



Irodalomjegyzék

dr. Görög Katalin: Közigazgatás egyszerűsítési technikák az Európai Unióban (PhD értekezés), Miskolc, 2009.

Kádár Krisztián: A közigazgatási reform új perspektívái, Stratégiai kutatások, Reformkönyha a magyar közigazgatásban, Magyarország 2015 ÚMK, Budapest, 2006.

Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.

Prof. Dr. Torma András: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I., Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék, Miskolc, 2012.

Prof. Dr. Torma András: Új közigazgatást, új Alkotmányt Magyarországnak tanulmány (Miskolci Egyetem)

Prof. Dr. Bleszity János - Dr. Joó Bálint: Átalakulóban a katasztrófavédelmi képzés, tanulmány

Magyary Zoltán Közigazgatás - Fejlesztési Program (MP 11.0)

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság /2012. számú főigazgatói utasítással közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

A Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság /2012. számú igazgatói paranccsal közzétett Szervezeti és Működési Szabályzata

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 37 / 2012. számú intézkedése a katasztrófavédelem hivatásos szervei Ellenőrzési és Felügyeleti Szabályzatának kiadásáról