

A KATASZTRÓFAVÉDELEM HIVATÁSOS ÉS CIVIL ÁGÁNAK FEJLŐDÉSE, FELADATAI A VÉDELMI IGAZGATÁSBAN

Muhoray Árpád¹²¹:

Bevezetés

A katasztrófavédelem nemzeti ügy,¹²² legfontosabb feladata a lakosság biztonságának szolgálata a természeti és civilizációs katasztrófák ellen, melyet a védelmi igazgatás keretrendszerét is felhasználva, annak szereplőinek közreműködésével valósít meg. A mai korszerű katasztrófavédelem kialakításához az *állami tűzoltóságot* és a *polgári védelmet* integrálták, melyek napjainkban kiegészülnek egy azonos fontosságú ágazattal, az *iparbiztonság* rendszerével.

A jogelőd szervezetek, a tűzoltóságok és a polgári védelem akkor működhetek igazán hatékonyan, ha az állam által jogszabályok alapján létrehozott hivatásos szerveik mellett a társadalmi szerveződésű civil ágaik is kibontakoztathatták képességeiket a célokkal történő egyetértés, azonosulás, az önkéntesség alapján. Az önkéntes tűzoltó egyesületek létük átívelő szakaszaiban folyamatosan, a Légoltalmi Liga a II. világháború idején eredményesen segítették az önkormányzati és állami feladatok ellátását, a lakosság védelmét és oltalmazását. Ugyancsak mindig fontos volt szervezettsége, műszaki képességei okán a honvédség részvétele, közreműködése a katasztrófák elleni védekezésben. Napjainkban az integrált, modern katasztrófavédelem a védelmi igazgatás keretei között is együttműködik a civil ág szervezeteivel, mellettük úgyszintén az e feladatokban az Alaptörvény szerint is közreműködésre kötelezett Magyar Honvédség erőivel.

A katasztrófavédelem hivatásos- és civil ágazatainak együttműködéséről számosan írtak tudományos igényű műveket, publikációkat, többek között Muhoray Árpád, Hornyacsek Júlia, Endrődi István, Bárdos Zoltán, Sáfár Brigitta, Bérczi László, Varga Ferenc, Lakatos László. Azonban e szerzők munkássága mellett is szükséges egy újfajta megközelítés, mely vizsgálja a katasztrófavédelem hivatásos és civil ágának a fejlődését, a két ágazat kölcsönhatását. Vizsgálati módszereim a katasztrófavédelem hivatásos és civil ágai tevékenységére, szervezeti felépítésére vonatkozó releváns jogszabályok, jogi szervezetszabályozó eszközök, szakirodalom feltárása, a gyakorlati tapasztalatok összevetése, a fejlesztési lehetőségek beazonosítása voltak.

¹²¹ORCID azonosító: 0000-0003-3832-293X

¹²² 2011. évi CXXVIII. törvény 1. §. (1).

A tudományos probléma abban is megfogalmazható, hogy a közigazgatás, a szakma, sokszor önmaguk az önkéntesek nem érzékelik, hogy a hivatásos szervezetek katasztrófa elhárítási kapacitásai végesek, ezt azonban nem helyettesíthetik, hanem kiegészíthetik a katasztrófavédelmi civil ág lehetőségei a jogi szabályozás és a szakmai működési elvek figyelembe vételével.

Ebben a cikkben vizsgálom a katasztrófavédelem kialakulásának főbb pontjait és meghatározom a fejlesztés lehetséges és szükséges feladatait. Célom annak tisztázása is, hogy hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek fejlesztése milyen mértékben segítette elő a katasztrófavédelem védelmi igazgatásban betöltött szerepét és együttműködését a más közreműködőkkel, és a jövőre vonatkozóan milyen javaslatok fogalmazhatóak meg a korszerűsítésre.

A katasztrófák elleni védekezés kialakulása, a hivatásos katasztrófavédelem fejlődése

A katasztrófák elleni védekezés szinte egyidős az emberiséggel, tükrözi az emberiség küzdelmét a természeti, majd a civilizációs veszélyekkel szemben. A történelmi korokon átívelő küzdelem a természet erőinek, a technika vívmányai káros hatásaival először ösztönösen, majd a társadalmak szervezettségének, a technika és a tudomány fejlettségének megfelelően zajlott, kialakulására hatottak a fegyveres küzdelmek is.

Napjainkban a védekezés nem lehet csak egy szervezet feladata, megköveteli az állami, önkormányzati szervezetek, a gazdálkodó és a társadalmi szervezetek együttműködését, és úgyszintén az egységes irányítást, a tudatos, korszerű felkészítést, a tájékoztatást. „A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat.”¹²³

Más szóval, a katasztrófák elleni feladatokat végrehajtó szervezetek között az állam tudatos védekezést-szervező politikája következtében, lennie kell az állam által fenntartott szervezetnek, azaz hivatásos ágnak (hazánkban ez a hivatásos katasztrófavédelmi szerv), és vannak olyan egyének, szervezetek, akik ebben önkéntesen részt kívánnak venni, ezt civil ágnak nevezhetjük. Természetesen a jogszabályok által együttműködésre kötelezett szervezetet, azok munkatársait e logika mentén nem soroljuk a civil ághoz. Felelősségét tekintve, vezető szereppel bír a védelmi igazgatás szervezetrendszer a katasztrófák elleni védekezésben, hisz a kormányzati, a területi- és a helyi szintű védelmi igazgatási szervek is általánosságban a civil ág kategóriájába sorolhatók, de szakmailag nem ekként beszélünk róluk.

A modern menedzserszemlélet alapján, ha a katasztrófákat, a veszélyeztető tényezőket létünk, biztonságunk elleni kihívásnak tekintjük, akkor e kihívásra a válasz a szervezett katasztrófavédelem. Elmondható, hogy a globális klímaváltozás mind több területen egyre határozottabban jelzi a jelenlegi, és majdani következményeit.

A civilizációs katasztrófák körében a veszélyes anyagokat előállító ipari létesítmények, a veszélyes anyagok szállítása és a technológiai előírások megsértése következtében is katasztrófák alakulhatnak ki. Komoly gondokra hívták fel a figyelmet a tömegtartózkodásra szolgáló létesítményekben, illetőleg a szabadtéri rendezvényeken bekövetkezett súlyos balesetek, ka-

¹²³ MÓGOR, 2012, 4.

tasztrófák, és nem utolsó sorban a szándékos cselekmények is. A klasszikus katasztrófa-besorolást tekintve a katasztrófavédelem hivatásos ága az átfogó megközelítés alapján valamennyi katasztrófa-típusra nézve kötelezően végzi a megelőzés, a mentés feladatait, míg a civil ág többször kerül bevetésre a természeti katasztrófák bekövetkezésekor, így például a jelentősebb árvízi védekezéseknél, a földrengések következményeinek stb. felszámolásánál.

A katasztrófavédelem hivatásos szervezetének megalakulása

A bekövetkezett hazai és külföldi káresemények, veszélyhelyzetek már korábban ráirányították a figyelmet katasztrófák megelőzésére és az ellenük való védekezésre. Az Országgyűlés már az 1980-as években több alkalommal szorgalmazta az ország katasztrófavédelmének megnyugtató megoldását, majd az 1990-es évek elején ismét napirendre került az átfogó szabályozási igény. 1993-ban létrehozták a Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságot, majd annak alkotmányellenessége miatt azt 3 év múlva megszüntették, és 1996-ban megalkották az ágazati, szakmai (pl.: a tűzvédelemmel, polgári védelemmel kapcsolatos) törvényeket. Önálló országos hatáskörű önálló rendészeti szervként létrehozták a korábban összevont szervezeteket Tűzoltóság Országos Parancsnokságát (TOP) és a Polgári Védelem Országos Parancsnokságát (PVOP).

A katasztrófavédelem hivatásos szervezetének megalakulása 2000. január 01-el kezdődött, amikor a *katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről, és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel* szóló 1999. évi LXXIV. számú törvény¹²⁴ alapján egy új országos hatáskörű rendvédelmi szervbe, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságba integrálták a TOP-ot és a PVOP-t. A korábbiak bázisán akkor egy új országos hatáskörű rendvédelmi szerv alakult meg, de az elsődleges beavatkozó hivatásos tűzoltóságok felett alapvetően csak szakmai felügyeleti jogkört gyakorolt. Létrehozását indokolta a polgári védelem békeidőszaki katasztrófák elleni feladatokban történő hangsúlyosabb megjelenése, az önkormányzati tűzvédelmi rendszer szakmai felügyeletének problémái, a hatósági feladatok erősítése, a lakosság védelme érdekében működő polgári veszélyhelyzeti tervezés, (az európai uniós csatlakozásunk előfeltételeként) a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése érdekében a SEVESO II. Irányelvben¹²⁵ rögzített feladatok implementálása, továbbá a megelőzés, a védekezés, a helyreállítás hármas egységének igénye.¹²⁶

A Kat. tv. elfogadásával egységes, önálló jogszabály született a civilizációs és természeti eredetű katasztrófák megelőzésére. Megújult, korszerű formában létrejött az új védelmi igazgatás, egységes rendszerbe került az események bekövetkezése esetén a különböző szintű állami és önkormányzati rendszerek, és az ebben együttműködők tevékenységének szabályozása. Megállapítható, hogy a 2000. január 1-én hatályba lépett katasztrófavédelmi törvénnyel hazánk és állampolgárai biztonsága érdekében olyan működőképes rendszer jött létre, melynek meghatározó elemévé vált a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, amely egyben hozzájárult a hatékony hazai védelmi igazgatási rendszer kialakításához

A Kat. tv. a katasztrófavédelem irányítási és felelősségi rendjének érdekében az akkori Honvédelmi törvény¹²⁷ mellett újra-szabályozta a védelmi igazgatás rendszerét, illetve kialakította

¹²⁴ Kat. tv.

¹²⁵ SEVESO II. Irányelv: A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseti veszélyek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK Tanácsi Irányelv.

¹²⁶ MUHORAY, 2012, 1-2.

¹²⁷ Hvt1.

a katasztrófavédelem központi, területi és helyi szerveit. A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság jogelődjei integrációja után a tűzoltó és polgári védelmi szakterületek műveleti integrációját hozta létre 3 főigazgató-helyettesi szervezettel, mint a Hatósági-, a Veszélyhelyzet Kezelési- és Gazdasági Főigazgató-helyettesi Szervezet. A szakmai főigazgató-helyettesi szervezetek biztosították a megelőzési és beavatkozási feladatok szakszerű irányítását és felügyeletét. A klasszikus megelőzési feladatok a Hatósági Főigazgató-helyettesi Szervezethez, míg a mentő-tűzvédelem, az ügyeleti rendszerek és a polgári védelmi feladatok zöme a veszélyhelyzet kezelési ágazathoz tartozott.

A területi katasztrófavédelmi szervek a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok és a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság voltak. A katasztrófavédelem logisztikai bázisát a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság és a megyei igazgatóságok raktári készletei és szakember állománya képezte.

Az akkori politikai döntéshozók közötti kompromisszumnak, a hivatásos önkormányzati tűzoltók „önálló” szakmájuk melletti érdekérvényesítő képessége megnyilvánulásának is nevezhető, hogy az új hivatásos katasztrófavédelmi szerv a katasztrófák elleni védekezés elsődleges beavatkozója, a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok felett irányítási jogkört nem, csak felügyeleti jogkört gyakorolhatott.

A területi katasztrófavédelmi igazgatóságok szervezeti felépítése (a megelőzési, mentésszervezési és a polgári veszélyhelyzet kezelési szakmai osztályaival) azonban nem képezte le a BM OKF szervezeti felépítését, eltért attól, de funkcionálisan működőképességük bizonyult. A helyi szervek a polgári védelmi kirendeltségek lettek, azok alárendeltségében pedig polgári védelmi irodák működtek.

A hivatásos katasztrófavédelem a védelmi igazgatásban

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek védelmi igazgatásban történő szerepvállalása is jelentős volt. A Kat. tv. a katasztrófavédelem kormányzati irányítási és felelősségi rendjének támogatására létrehozta a belügyminiszter vezetésével működő katasztrófavédelmi Kormányzati Koordinációs Bizottságot (KKB). A BM OKF főigazgatója a KKB állandó meghívottja lett, a főigazgató veszélyhelyzet-kezelési helyettese vezette a KKB Operatív Törzset és 4 éven keresztül a KKB Nukleárisbaleset-elhárítási Védekezési Munkabizottságát. A BM OKF biztosította a KKB Veszélyhelyzet Kezelési Központjának, a nukleárisbaleset elleni védekezés Nukleárisbaleset Információs és Értékelési Központjának (NUBIÉK) és közel 3 évig a KKB Titkárságának működését is.

A megyei közgyűlés elnökök által vezetett megyei védelmi bizottságokban (a továbbiakban: MVB) fontos tagként szerepeltek a megyei katasztrófavédelmi igazgatók, működtették az MVB-k Veszélyhelyzeti Központjait zömmel a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokon, ebben az MVB Operatív Törzset is a megyei katasztrófavédelmi igazgató helyettes vezetésével. E sorok írója közel 3 évig tagja volt a Zala Megyei Védelmi Bizottságnak, mint megyei katasztrófavédelmi igazgató, így az ott szerzett tapasztalatok beépültek e kutatás következtetéseibe.

A helyi védelmi bizottságok (a továbbiakban: HVB) a honvédelmi körzetekben kerültek megszervezésre, ezek illetékességi területét az MVB-k állapították meg. Ezekbe tagként a katasztrófavédelmi hivatásos szervek részéről a polgári védelmi kirendeltség vezetőik, illetve a tűzoltóparancsnokok lettek delegálva. Bizonyos anomáliát jelentett a HVB-knél, hogy a polgári

védelmi irodák illetékességi köre is egybe eshetett egy-egy honvédelmi körzet illetékességi területével, ám mivel jogszabály helyi szervként nem nevesítette a polgári védelmi irodát, ezekben a honvédelmi körzetekben is a szomszéd honvédelmi körzetben már HVB tag polgári kirendeltség vezetők lettek a HVB tagjai.

A katasztrófavédelem civil ága

A katasztrófavédelem civil ágát képviselték a megalakított polgári védelmi szervezetek, melyek létszámát a Kormány határozta meg a békeidejű katasztrófák hatásainak kezelésére az ország lakosságának 0,7%-ával számolva. E szervezetekbe az állampolgárok településenként, az őket terhelő polgári védelmi kötelezettség alapján kerültek beosztásra a polgármester beosztó határozata alapján. Megalakítási tervüket a települések készítették, felszerelésüket az önkormányzatok, vagy központi ellátmányból a BM OKF biztosította. Képzésüket, felkészítésüket a vonatkozó BM Rendelet¹²⁸ alapján végezték.

A kötelezettség alapján, de civil ágnak minősülő polgári védelmi szervezetbe beosztott állampolgárokon kívül, a speciális mentőcsapatok rendszere képezte a civil ágat. A speciális mentőcsapatok rendszerének kialakítását, támogatását már a hivatásos katasztrófavédelem megelődje, a PVOP is felkarolta, amit a jogutód BM OKF tovább erősített. A csapatok beléptek és tagjai lettek a Fővárosi Különleges Rendeltetésű Mentőszervezetnek, a Magyarországi Mentőszervezetek Szövetségének, a Zalai Különleges Mentők csapatának, melyek keretében az ENSZ INSARAG (ENSZ Nemzetközi Kutató Mentő Tanácsadó Csoport) elvei szerinti felkészülésüket 2005-ben sikeres nemzetközi minősítés (nehéz és közepes minősítés) zárta le.

2004-ben a mátrakeresztesi villámárvíz-okozta katasztrófahelyzet felszámolásakor a hivatásos erők mellett civil ágként az FKRMSZ¹²⁹ vonult nagy erővel a helyszínre és a Kormány által is elismert sikerrel működött az orvosi mentőcsapatuk a 2004. december 26-i Sri-Lanka-i cunaminál, illetve a 2010 évi a haiti-i földrengésnél. Ebben az időszakban a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok megkezdték a megyei mentőcsapatok létrehozását is a megyék tájegységeinek elnevezése alapján. Közülük a Körös Mentőcsoport vett részt eredményesen a 2010-i Borsod-Abaúj-Zemplén megyei árvízi védekezésnél.

A katasztrófavédelem szervezetének megújulása a 2011. évi CXXVIII. törvény alapján

A katasztrófavédelem társadalom által elvárt szerepének betöltése – az új Alaptörvénnyel összhangban – megköveteli a különböző természetű változásokhoz igazodó változtatások elvégzését, az állami szerepvállalás növelését és a szükséges fejlesztések megvalósítását.

A BM OKF vezetésében 2010. július 1-től a 2010-es kormányváltást követően vezetőváltás is történt. Egy új vezetőnek, az új főigazgatónak joga és lehetősége van az általa vezetett szervezet addigi működését áttekinteni, működéséből tapasztalatokat levonni, és ha szükséges, az új szervezeti, működési rendre javaslatot megfogalmazni, azt bevezettetni. 2010-ben ez megtörtént.

¹²⁸ 13/1998. (III. 6.) BM rendelet.

¹²⁹ Fővárosi Központi Rendeltetésű Mentő Szervezet.

A működési tapasztalatok összegyűjtésekor abban markánsan helyet kaptak a 2010-es borsodi árvíz és annak védekezési körülményei, de a vörösiszap-katasztrófa bekövetkezése, az ot-tani mentés, mentesítés, helyreállítás, újjáépítés, ingósági kárenyhítés megszervezése is. Mindkét eseménynél a működés tapasztalatai természetesen kiindulási pontként határozták meg a védelmi igazgatás módosításának szükségességét, annak mértékét és irányait is.

Az Országgyűlés 2011. szeptember 19-én elfogadta az új Katasztrófavédelmi törvényt¹³⁰ és 2012-ben létrehozta az egységes hivatásos katasztrófavédelmi szervezetet. Lényegében ez a szervezeti kialakítás folytatása volt a 2000. január 01-el megkezdett folyamatnak, annak korszerűsítéseként értékelhető. Természetesen a feladatrendszerben is jelentős változások történtek a 10 éves működési tapasztalatok figyelembevételével. Az integráció két lépcsőben történt 2012. április 1-vel a korábban önkormányzati hivatásos tűzoltóságok teljes integrálása is megtörtént az új szervezetbe. A 2011. évben elfogadott jogszabályok újszerűségét az adja, hogy szakítva az előző rendszer negatív tapasztalataival, de megőrizve annak pozitív elemeit, valamint kiegészítve új elemekkel, egységes szerkezetbe foglalta a katasztrófavédelmi tevékenységet, az abban résztvevő szervezetek és elemek feladatait.¹³¹

Az új törvénnyel a katasztrófavédelmi feladatok *megelőzés-centrikussá* váltak, megváltozott a védelmi igazgatás rendszere, átalakultak a hatáskörök, megújult a polgári védelem, állami irányítás alá került a hivatásos tűzoltóság, létrejött az egységes iparbiztonság, előremutató változások következtek be a gazdálkodás rendjében.¹³²

Az új Kat. törvény, annak elemeit beemelve a jogszabálysövegbe, hatálytalanította az 1996-os polgári védelmi törvényt,¹³³ ugyanakkor módosítva, de hatályban maradt a tűzvédelmi törvény.¹³⁴

Korszerűsítések a hivatásos katasztrófavédelem szervezeti egységeinél

Az új Kat. jelentős változásokat hozott az irányítás, vezetés rendjében, mivel a 2000-ben kialakított műveleti integrációt megvalósító katasztrófavédelmi rendszer gyökeres átalakítását hozta a korábbi tűzoltósági és polgári védelmi ágazatok szakmai megerősítését biztosító, majd később az iparbiztonsági ágazatot létrehozó átszervezéssel.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek szervezeti felépítése 2010. július 1-től már az új vezetés hivatalba lépésének napjától megváltozott, ugyanis ekkor szűntek meg a BM OKF hatósági- és veszélyhelyzet kezelési főigazgató-helyettesi szervezetek és vezetői beosztások. Egy szakmai főigazgató-helyettes lett, alárendeltségében először kettő, majd a következő évtől három országos szakmai főfelügyelőséggel, valamint a főügyelettel. A hatósági feladatok jelentősége nőtt ugyan, de ennek ellenére a szervezetben a korábbi hatósági főigazgató-helyettesi szervezet megszűnt. A BM OKF állományába került a Belügyminisztériumból a vízügyi és vízminőségi hatósági és szakhatósági feladatrendszer, amelynek feladatai a hivatásos katasztrófavédelem területi szerveinél is megjelentek. A hulladékszállítói feladatok kijelölése is újként jelentkezett a BM OKF feladataiban. Ezek még a továbbiakban kiegészültek a kéményseprési szolgáltatás hatósági, szakhatósági, végrehajtási és képzési feladataival.

¹³⁰ Kat.

¹³¹ ENDRÓDI, 2013, 6.

¹³² MUHORAY, 2016, 8.

¹³³ Pvtv.

¹³⁴ Tű. tv.

2012. október 1-jén a BM OKF-en létrejött egy fontos új szervezeti egység, a Hatósági-koordinációs és Művelet-elemzési Főosztály, amelynek elsődleges feladata a hivatásos katasztrófavédelmi szerv három fő szakterületéhez kapcsolódó hatósági tevékenység központi koordinációja, valamint a katasztrófavédelmi műveletekkel kapcsolatos elemző-értékelő, prognózis-készítő tevékenység országos szintű megvalósítása. 2014. szeptembertől a Főosztály a vízügyi és vízvédelmi hatósági hatáskör átvételével az országos vízügyi hatóság feladatait is ellátta.

A Gazdasági Főigazgató-helyettesi Szervezetnek fő szakmai ágazatai a Költségvetési Főosztály, a Műszaki Főosztály, az Informatikai Főosztály valamint az Ingatlangazdálkodási, Beruházás szervezési és Projektelszámolási Főosztályok lettek. nevük jól fémjelzi a feladatrendszerüket.

2016. szeptembertől ismét jelentős módosulások történtek a hivatásos katasztrófavédelem központi szervében. A 2010-ben kialakított egy szakmai főigazgató-helyettesi szervezetet ismét a két szakmai főigazgató-helyettesi szervezet váltotta fel. Az utolsó 7 év működési tapasztalata alapján a hatósági feladatok jelentősége, sokasága, a Hatósági Főigazgató Helyettesi Szervezet és hatósági főigazgató helyettesi beosztás ismételt rendszeresítését igényelték a BM OKF-nél. A korábbi főigazgató helyettes (általános) irányítja az Országos Tűzoltó Felügyelő (OTF), az Országos Polgári Védelmi Felügyelő (OPVF), valamint a Központi Főügyeleti Főosztály tevékenységét. A védelmi igazgatás szempontjából nem mellékes az OPVF Tervezési és Védelmi Igazgatási Főosztályának megalakítása, melynek Védelmi Igazgatási Osztálya felelős a KKB és a KKB NVK adminisztratív feladatainak ellátásáért. A hatósági főigazgató-helyettes az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség és egy nagyon fontos új szervezeti egység, a Megelőzési és Engedélyezési Szolgálat közvetlen előljárója. A főigazgató munkáját nélkülözhetetlen funkcionális szervekként a Humán Szolgálat, az Ellenőrzési Szolgálat, a Hivatal és a Kommunikációs Szolgálat támogatják. A szakmai főigazgató-helyettesi szervezetek 2016. évi korszerűsítése nem érintette a Gazdasági Főigazgató-helyettesi Szervezet szakágazati összetételét.

A védelmi igazgatásban az új Kat. a KKB-nak új elnevezést adott, hangsúlyozva annak tárcaköziségét, átalakította operatív munkaszervét az Operatív Törzs helyett létrehozva a Nemzeti Veszélyhelyzet Kezelési Központot (NVK), erősítve a centralizációt. Abba beépítette a korábbi önálló védekezési munkabizottságokat, vezetésére kinevezve a BM OKF hatósági főigazgató helyettesét.

A katasztrófavédelem területi rendeltetésű hivatásos szervei, most már leképezik a BM OKF szakmai vezetését, sőt, a helyi szerv, a katasztrófavédelmi kirendeltség szintjén is megjelent a legfontosabb 3 szakmai ágazat egy-egy felügyelője. A megyei igazgatóságok alárendeltségébe kerültek a korábbi hivatásos önkormányzati tűzoltóságok (HÖT). A megyei igazgatóságok ellátják az önkormányzati és létesítményi tűzoltóságok, tűzoltó egyesületek szakmai felügyeletét is. A szakmai szervezeti elemek az igazgatóhelyettes alárendeltségében a Megyei Főfelügyelőség, a három megyei szakmai főfelügyelővel, a Katasztrófavédelmi Mobil Laboratóriummal, a Hatósági Osztállyal, a Megyei Főügyeleti Osztállyal képeznek egy önálló szervezeti egységet. A Főügyeleti Osztályban kerültek elhelyezésre új elemként a Megyei Műveletirányítási Ügylet és a Katasztrófavédelmi Műveleti Szolgálat. A megyei igazgatóság gazdasági igazgató helyettese a költségvetési, informatikai és műszaki osztályokat vezeti. A Főváros katasztrófavédelme tekintetében a döntő változást az adta, hogy megszűnt a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság (FPVI), a korábbi Fővárosi Tűzoltóparancsnokság (FTP) bázisán az FPVI részeinek bevonásá-

val létrejött a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság. A logisztikai biztosítás is gyökeres átalakításra került, FPVI által működtetett Fővárosi Központi Rendeltetésű Mentőszervezet átalakításra került. Létrehozták az új területi hatáskörű szervezeti egységet, a Gazdasági Ellátó Központot. A KOK a hivatásos katasztrófavédelem rendszerében szintén területi hatáskörrel bíró szervezetté vált. A képzési rendszere megújult, a moduláris képzés elfogadottá vált, szakcsoport rendszere korszerűsödött, a felsőfokú, egyetemi képzés kivételével katasztrófavédelem teljes vertikumú képzési és vizsgáztatási feladatainak felelőssévé és végrehajtójává vált. A katasztrófavédelmi tisztképzés új helye a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézete lett.

Területi szinten a védelmi igazgatásban jelentős változás, hogy az MVB vezetője a megyei kormány megbízott lett a korábbi megyei közgyűlés elnöke helyett, helyettesei közül egyik a megyei katasztrófavédelmi igazgató. Helyi szinten a HVB ma már nem a honvédelmi körzetekben, hanem a járásokban, a járási hivatalvezető irányításával működik.

Korszerűsítés a katasztrófavédelem szakmai ágazatainál

A hivatásos önkormányzati tűzoltóságok, melyek 1995-től az önkormányzatok intézményeként működtek, újra államivá váltak, és a katasztrófavédelmi kirendeltségek (száma 65) állományukba kerültek. A Kat. kimondta, hogy a tűzoltás és műszaki mentés állami feladat, ezért ezt a feladatot ellátó HÖT-ök tehát állami irányítás alá kerültek az egységes katasztrófavédelmi szervezetrendszeren belül. A működtetésüket, fenntartásukat szolgáló, a tűzoltóságok használatában lévő, feladataik elvégzéséhez szükséges önkormányzati vagyon térítésmentesen az állam tulajdonába került. Mindez elősegítette a helyi érdekektől mentes, egységes irányítás kialakulását. A tűzoltóságok tagozódásában ettől fogva a hivatásos-, az önkormányzati-, a létesítményi tűzoltóságok, önkéntes tűzoltó egyesületek működnek, a hivatásos tűzoltóságok katasztrófavédelmi őrsőket működtethetnek.

A katasztrófavédelem polgári védelmi ágának életében jelentős változást hozott, hogy a helyi szervei, a polgári védelmi kirendeltségek és azok polgári védelmi irodái megszűntek. Ami az egyik legjelentősebb újdonság helyi szinten a katasztrófavédelemben, hogy a polgári védelmi feladatok ellátása a tűzoltó parancsnokságokra került. Ennek konkrét felelőssége a tűzoltó parancsnoknál, osztott feladatban a helyettesénél, valamint az újként létrehozott katasztrófavédelmi megbízottnál jelentkezik. Ez a magyar polgári védelemben, katasztrófavédelemben eddig merőben szokatlan, de nemzetközi tekintetben, más országokban már elfogadott gyakorlat, hogy a tűzoltóság felel a polgári védelmi feladatok ellátásáért. Ez biztosítja a lineáris feladat-szabást, beszámoltatást, adott esetben lakosságvédelmi szempontból a tűzoltó erőkkal történő haladéktalan beavatkozást. A polgári védelmi feladatok ilyen formában történő végrehajtása azonban csak akkor lehetséges, ha az állomány a polgári védelmi feladatok végzéséhez a tűzoltó ismeretektől eltérő, speciális kiképzést is megkapja. Hátrányként említik a szakemberek, hogy a polgári védelemmel foglalkozó kontakt-személyek, hogy a katasztrófavédelmi megbízottak elég alacsony beosztási szinttel bírnak a szakmai hierarchiában.

Ez az átalakítás logikájában a védelmi igazgatási változásokhoz is kapcsolódik, mivel a katasztrófavédelmi megbízottak létszáma a járások számához igazodik. A polgári védelem területén a társadalom egészét érintő szabály, hogy az Alaptörvény¹³⁵ szerint „*a katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében polgári védelmi kötelezettség írható elő*”.

A Kat. szerint a polgári védelem ma már nem honvédelmi, hanem ösztársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer.¹³⁶

A polgári védelmi feladatrendszer megosztása háborús és béke időszakra új filozófiát tükröz. A fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó háborús polgári védelmi feladatokat a Honvédelmi törvény tartalmazza, ezek részleteiben az Ország Védelmi Tervében kerülnek kidolgozásra. A Kat. pedig a polgári védelem katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait foglalja magába.¹³⁷ Az új típusú polgári védelem bár elsősorban a nem háborús veszélyeztettség szempontjából jelentkező feladatokra készül, azonban fegyveres összeütközéskor a lakosság oltalmazásának szervezése az elsődleges feladata.

Stratégiai célként fogalmazták meg az önkéntesség elősegítését a polgári védelmi szervezetek létrehozásában. Ennek eredménye a HUNOR és HUSZÁR, valamint a megyei, járási és a települési mentőcsapatok megalakítása.

Új alapokra helyezte a Kat. a települések *katasztrófavédelmi veszélyeztetettségi besorolását* és *a veszély-elhárítási tervezés rendszerét is*. A köteles polgári védelmi szervezeteket a települések katasztrófavédelmi besorolása alapján az elégséges védelem elvének megfelelően kell létrehozni a települések lakosságszámának megfelelően. A Kat. bevezette a *katasztrófaveszély* fogalmát, újraszabályozta az Alaptörvényben nevesített katasztrófavédelmi különleges jogrend, a veszélyhelyzet kihirdetésének körülményeit, alkalmazható szabályait, melyek közül újdonság, hogy a katasztrófa károsító hatása által érintett területen a következmények elhárítása érdekében a veszélyhelyzet kezelésének megfelelő rendelkezések vezethetők be a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok érvényesítése nélkül.¹³⁸

Az új törvény szerint 2012. január 1-től a katasztrófavédelmi rendszeren belül létrejött az egységes iparbiztonsági hatósági ág, amely a megelőzési munka keretében szigorú hatósági felügyeletet lát el a veszélyes anyagot gyártó, tároló, forgalmazó és felhasználó üzemek felett. Az üzemek biztonságának fokozása érdekében az engedélyezési és ellenőrzési eljárásokat kiterjeszti az alsó küszöbértékű üzemekre is, akik súlyos káresemény-elhárítási tervet (SKET) kötelesek készíteni.¹³⁹ A katasztrófavédelem hatósági jogköre napjainkban kiterjed a veszélyes áru szállítás közúti és telephelyi ellenőrzése mellett a szállítások teljes vertikumára, valamint a kritikus infrastruktúra felügyeletére és a létfontosságú rendszer elemek kijelölésre is. A törvény új jogintézményként vezette be a katasztrófavédelmi bírság intézményét.¹⁴⁰

Az ágazatok közötti profiltisztítást jelentette, hogy a nukleáris balesetelhárítási feladatok szervezése, valamint a katasztrófavédelmi mobil laboratóriumok felügyelete átkerült a polgári védelmi hatáskörből az iparbiztonság feladatkörébe.

¹³⁵ Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdés.

¹³⁶ Kat. 3. § 20. pont.

¹³⁷ Kat. 52. §.

¹³⁸ Kat. 44-51. §.

¹³⁹ Kat. 3. § 22.

¹⁴⁰ TAKÁCS, 2018, 4.

Napjainkra *hazai egységes katasztrófavédelmi rendszer egységbe foglalja* a katasztrófa-elhárításban résztvevő valamennyi szervet és szervezetet, a védekezéshez szükséges erőforrásokat, és mindazon feladatok halmazát, amelyeket a megelőzés, mentés és a helyreállítás során végre kell hajtani.¹⁴¹

A katasztrófavédelmi műveletek irányítása érdekében egyre nagyobb jelentőséggel bírnak a BM OKF-nél és a megyei igazgatóságoknál létrehozott Operatív Törzsek, az Országos Helyszíni Irányító Törzs és a Helyszíni Operatív Törzsek. Irányító és koordinatív szerepükkel elősegítik a védelmi igazgatás hatékonyabb működését is.

A katasztrófavédelem civil ágának fejlődése, az önkéntesek bevonásának lehetősége a katasztrófák elleni védekezésbe

Az Alaptörvény O) cikke úgy fogalmaz, hogy „*Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.*”¹⁴² Ebből jól látszik, hogy a jogalkotó is fontosnak tartja az önkéntességet. Ez azt jelenti, hogy a katasztrófavédelem a polgári védelmi kötelezettségen túl, azt kiegészítve, az önkéntesen részt vevő civil szervezetekkel közreműködve hatja végre a védekezést, a következmények felszámolását. A köteles polgári védelmi szolgálat mellett az önkéntesség elősegítésére és a benne rejlő lehetőségek kihasználására létrejött az önkéntes polgári védelmi szolgálat lehetősége is.

Az önkéntes polgári védelmi szolgálatba azok a személyek, szervezetek kapcsolódhatnak be leginkább, akik szabadidejükben, saját eszközeikkel már korábban is részt vettek a mentésben (búvárok, önkéntes tűzoltók, kutyás-, barlangi-, vízi mentők stb.).

A Kat. és a Kat. végrehajtási rendelete tartalmazzák a védekezésben közreműködő önkéntes mentőszervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, alkalmazásának szabályait.¹⁴³ A mentőszervezetek létrejötté a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény rendelkezései alapján történik, így válnak jogi személlyé, amely feltétele annak, hogy anyagi támogatáshoz is juthassanak.¹⁴⁴

A katasztrófavédelem önkéntes polgári védelmi szervezeteinek *első csoportját* az önkéntesen jelentkező személyek adják, akik a polgármester által meghatározott polgári védelmi szervezetben, függelmi rendben teljesítik felajánlott szolgálatukat. *A második csoportot* az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezetek alkotják. *A harmadik részt* az önkéntes mentőszervezetek képezik. Az önkéntes mentőszervezetek a hivatásos katasztrófavédelmi szervek szakmai irányítása mellett, a területi szerv értesítésére vesznek részt a katasztrófák hatásai elleni védekezésben és a kárelhárításban.¹⁴⁵ Különleges jogrendben az önkéntes mentőszervezetek védekezésbe történő bevonását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetője rendeli el.¹⁴⁶

¹⁴¹ HORNYACSEK, 2011, 17.

¹⁴² Alaptörvény O) cikk.

¹⁴³ Kat. 18. 18/A §, Kat. Vhr. 57-75. §.

¹⁴⁴ NOVÁKY, 2015, 326.

¹⁴⁵ Kat. Vhr. 58. § (1).

¹⁴⁶ Kat. 46. § 5. bekezdés.

Az önkéntes mentőszervezetek minősítő eljárását a Nemzeti Minősítő Rendszerben meghatározottak szerint a Kat. és a Kat. Vhr. rendelkezései alapján kell lefolytatni. A minősítési eljárás keretében a mentőszervezeteknek eleget kell tenni a képzettségi, felkészültségi alapkövetelményeknek. A felkészülés időszakában éves szinten működési és fejlesztési pályázatok kiírására kerül sor, amelyen az együttműködési megállapodással rendelkező mentőszervezetek vehetnek részt.¹⁴⁷ Az önkéntes mentőszervezetek a Kat. hatályba lépését követően a 2013-as dunai árvíz idején estek át a „tűzkeresztségen”.

A civil ág működési fejlesztésébe számolható, hogy a polgármester katasztrófavédelmi és védelmi igazgatási feladatainak támogatása céljából a Kat. bevezette a *közbiztonsági referens* intézményét. A törvény végrehajtására kiadott Kat. Vhr. szerint a katasztrófavédelmi szempontból I. és II. katasztrófavédelmi osztályba sorolt településeken a referens a polgármester jelöli ki,¹⁴⁸ és gondoskodik a katasztrófavédelmi képzésen való részvételéről, akik közvetlenül segítik a polgármester katasztrófák elleni felkészülési, mentési, védekezési tevékenységét, a helyreállítást, újjáépítést.

Befejezés

Jelen téma kutatása nélkülözhetetlen és időszerű a hatékony védelmi igazgatás és katasztrófavédelem szempontjából. A könyvfejezetben a kutatásom alapján kialakított következtetésekre építve rámutattam arra, hogy katasztrófavédelem legfontosabb feladata a lakosság biztonságának szolgálata a természeti és civilizációs katasztrófák ellen, melyet a védelmi igazgatás keretrendszerét is felhasználva, annak szereplőinek közreműködésével valósít meg.

A katasztrófavédelem olyan szervezeti-, feladat- és intézkedési rendszer, amely tervezi, szervezi a katasztrófák elleni védelem hivatásos és civil ágazatának feladatait és koordinálja azok végrehajtását. Napjainkra a katasztrófák elleni védekezésben több más szervezet is részt vesz, így például a katonai erők¹⁴⁹ és a rendőrség is, és a hivatásos katasztrófavédelemnek képesnek kell lennie a közreműködés kereteinek megteremtésére, a honvédelmi feladatok ellátásában való közreműködésre is,¹⁵⁰ ezzel is segítve a védelmi igazgatás rendszerében jelentkező feladatok végrehajtását.

E területen szervezeti fejlesztések szükségesek, hogy a lakosság biztonsága érdekében a megelőzés, a veszélyhelyzetek kezelése az elért eredmények mellett még hatékonyabb legyen. A katasztrófavédelmi és védelmi igazgatási szervezeti elemek felépítése a feladatok tükrében került kialakításra, kölcsönhatásban vannak egymással. Álláspontom szerint továbbra is szükségeszerű a védelmi igazgatási és a katasztrófavédelmi rendszer feladatokhoz való igazítása, folyamatos fejlesztése. A korszerű szervezeti felépítésnek a működési hatékonyság optimumát kell szolgálnia országos, területi és helyi szinten is.

A katasztrófavédelem kialakulásának folyamatát vizsgálva megállapítottam, hogy annak létrejötté is egy szervezeti fejlesztés volt a szinergiák növelése, a hatékony katasztrófavédelmi feladatellátás érdekében. A katasztrófavédelem szervezeti egységei Szervezeti és Működési

¹⁴⁷ NOVÁKY, 2015, 328.

¹⁴⁸ Kat. Vhr. 76. § (1).

¹⁴⁹ PADÁNYI, 2010, 42.

¹⁵⁰ LAKATOS, 2011, 9.

Szabályzatának részletes elemzése nem volt tárgya jelen kutatásomnak, következtetésim levonását a jogszabályok összehasonlító elemzéseiből, illetve sokéves katasztrófavédelmi felsővezetői tapasztalataimból fogalmaztam meg.

Napjainkra a katasztrófavédelem szervezete, irányítási szintjeinek tagozódása, a védelmi igazgatás munkájában részt vevő szervezeti egységei a jogszabályokban meghatározott feladatok végrehajtását hivatottak elsődlegesen biztosítani. A jogszabályoknak való megfelelés érdekében a szervezet vezetőinek lehetősége és kötelessége a működési gyakorlat tapasztalatai alapján javaslatot tenni a szervezeti fejlesztésre a kihívásokra figyelemmel. Ezt vizsgálataim szerint a BM OKF vezetése az adott időszakokban megtette, a lehetőségeket kihasználta.

Javaslatként fogalmazható meg, hogy a jövőben a szervezeti fejlesztés az innovációnak, a következő ipari forradalomnak, a globális klímaváltozásból adódó kihívásoknak is megfelelő szervezeti egységeket hozzon létre.

A katasztrófavédelmi szervek alapvetően a megelőzés és a beavatkozások feladatainak megvalósítására, a hatósági feladatok ellátására és a veszélyhelyzetek kezelésére, mentésre alkalmas szakmai szervezeti egységekkel rendelkeznek, melyeket a gazdasági és a funkcionális elemek egészítenek ki. A megelőzési és a mentési szakmai szervezetek aránya, ágazati felépítése változhat, de egyik a másik nélkül nem létezhet. A hatósági szervezeti egység munkája a civil szféra bevonásával nem fejleszthető, viszont a mentési feladatrendszernek (saját kapacitás korlátozottsága okán is) ésszerű kötelessége fejleszteni a katasztrófavédelem civil ágát, az önerős védekezést. A hatékonyság, az erősokszorozás elérése érdekében fontos bevonni mindazokat, akik önkéntesen kívánnak csatlakozni, elfogadják a katasztrófavédelem irányító és koordinatív szerepét.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek fejlődésének főbb állomásait vizsgálva megállapítottam azt is, hogy a fejlesztés mindig szem előtt tartotta, hogy a katasztrófavédelem védelmi igazgatásban betöltött szerepe javuljon, és a más ágazatokkal, közreműködőkkel való együttműködés fejlődhessen. A fejlesztés főbb feladatait a védelmi igazgatásban való közreműködés szempontjából abban látom, hogy a veszélyhelyzetek hatékony kezelése érdekében tovább kell erősíteni az Operatív Törzsek szerepét, az adott típusú katasztrófa elhárítása érdekében a védekezési munkabizottságok integrált összeállítását. Esetlegesen a megyei és a helyi védelmi bizottságok szintjén is javasolt létrehozni őket az országos szint védekezési munkabizottságain túlmenően. Ki kell dolgozni a fegyveres összeütközés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokra való felkészítési módszertanát. Nagyobb hangsúlyt kell biztosítani a védelmi igazgatási feladatként megjelenő lakosság-ellátási feladatok tervezésére. A megyei védelmi bizottságok hatékonyságát növelte, hogy a közigazgatás reformját követően a megyei kormány megbízott lett a vezetőjük, akiknek katasztrófavédelmi ügyekben helyettese a megyei katasztrófavédelmi igazgató, ezért a területi igazgatási munka hatékonyabbá tétele érdekében növelni lehetne a bizottság felelősségi köreit.

Felhasznált irodalom

- ENDRŐDI István (2013): *A katasztrófavédelem szervezet és feladatrendszere*. NKE, Budapest.
- HORNYACSEK Júlia (2011): *A települési védelmi képességek a katasztrófa-kihívások tükrében*. BÉ-OTTE, Budapest.
- LAKATOS LÁSZLÓ (2011): *Honvédelmi Igazgatás*. ZMNE, Budapest.
- MÓGOR JUDIT (szerk.) (2012): *Az új katasztrófavédelmi szabályozás*. BM OKF, Budapest.
- MUHORAY Árpád (2012): A katasztrófavédelem aktuális feladata. *Hadtudomány* IV., 1-17.
- MUHORAY Árpád: *Katasztrófa megelőzés I*. NKE, Budapest.
- NOVÁKY MÓNICA (2015): *Önkéntes mentőszervezetek alkalmazásának lehetőségei*. In: *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai*. konferencia-kiadvány, Pécs, 325-331. Forrás: <http://pecshor.hu/periodika/XVI/novaky.pdf> (Letöltés ideje: 2018. 04. 16.)
- PADÁNYI JÓZSEF (2009): Éghajlatváltozás és a biztonság összefüggései. *Hadtudomány*, 2009/1-2., 33-46.
- TAKÁCS ÁRPÁD: *Tájékoztató az új katasztrófavédelmi törvényből adódó változásokról*. Forrás: www.kormanyhivatal.hu/download/1/eb/.../Változások%20a%20katved_%20tv-ben.d. (Letöltés ideje: 2018. 02. 04.)

Felhasznált jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)*
- 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.*
- 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről, és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről.*
- 96/82/EK Tanácsi Irányelv a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseti veszélyek ellenőrzéséről.*
- 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről.*
- 1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról.*
- 1993. évi CX. törvény a honvédelemről.*
- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.*
- 13/1998. (III. 6.) BM rendelet a polgári védelmi felkészítés követelményeiről.*