

STUDIA DOCTORANDORUM ALUMNAE
Válogatás a DOSz Alumni Osztály tagjainak doktori munkáiból

I.

Szerkesztette:
Dr. Szabó Csaba

Társ-szerkesztő:
Molnár Dániel



DOKTORANDUSZOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGE
BUDAPEST

2022

Borítóterv:

Galambosi Barbara

www.galambosibara.hu

Felelős kiadó:

Doktoranduszok Országos Szövetsége



Cím: 1055 Budapest, Falk Miksa út 1.

Telefon: (+36-30) 518-7958

Web: www.dosz.hu

E-mail: iroda@dosz.hu

All rights reserved – Minden jog fenntartva

Nyomdai műveletek:



ISSN 2630-8401

DOI: 10.23715/SDA.2022.1

© Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz,
illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez
a kiadó a szerkesztő és a szerzők előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Szerzői bemutatkozás

Prof. Dr. Muhoray Árpád



Pályáját 1975-ben a Zalka Máté Katonai Műszaki Főiskola gépjármű-járműgépész szakának elvégzése után katonatisztként, hadnagyként első tiszti beosztásában a Zalaegerszegi Petőfi Laktanyában kezdte. Felsőfokú katonai képesítést a Páncélos Csapatok Malinovszkij Akadémiája katonai-mérnök-parancsnoki fakultásának elvégzésével szerezte 1982-ben. Különböző felelős katonai beosztások teljesítése után 1996-ban a Magyar Honvédség akkori haderőreformmal összefüggő átszervezésekor került a Belügyminisztérium PVOP Zala Megyei Polgári Védelmi Parancsnokságra parancsnokhelyettesi beosztásba. 2000. januártól nevezték ki a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Zala megyei katasztrófavédelmi igazgatójává. 2001-ben előléptették polgári védelmi ezredessé, 2002-ben a miniszterelnök a „Központi tiszt” címet adományozta számára.

Gazdálkodási ismereteit a Pénzügyi és Számviteli Főiskola mérnök-üzemgazdász szak, ipari ágazatának elvégzésével fejlesztette. 2002. szeptember 15-től 2010. június 30-ig a BM OKF veszélyhelyzet kezelési főigazgató-helyettese volt, 2002. december 10-től 2003. február 13-ig megbízott főigazgató. 2010. július 1-től 2011. december 30-ig, nyugállományba vonulásáig a Katasztrófavédelmi Oktatási Központ igazgatója. A köztársasági elnök 2003-ban polgári védelmi dandártábornokká nevezte ki, majd 2006-ban a dunai árvíznél tanúsított helytállásáért polgári védelmi vezérőrnaggyá léptette elő. Főigazgató-helyettesként ellátta a katasztrófavédelemért felelős Kormányzati Koordinációs Bizottság Operatív Törzsének vezetését, illetve a Nukleáris-baleset Elhárítási Védekezési Munkabizottság, majd az állami ünnepek lebonyolításáért felelős Operatív Törzs vezetését is. Kiemelkedő szakmai feladata volt a vörösiszap katasztrófánál a mentés, mentesítés, helyreállítás-újjaépítés helyszíni irányítását végző Újjaépítési Kormányzati Koordinációs Központ parancsnoki teendőinek ellátása. Szolgálati nyugdíjjogosultságának felső határát elérve nyugállományba vonult, 2012. január 1-től Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézetének egyetemi docense, napjainkban címzetes egyetemi tanára. Egyetemi oktatói munkája mellett a Vidékfejlesztési Minisztériumban 2012-től 3 évig a Környezetügyért felelős államtitkár minisztériumi főtanácsadója volt. PhD doktori oklevelét a hadtudományok tudományágban *summa cum laude* minősítéssel 2002-ben szerezte. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem doktori iskoláiban kutatási témák meghirdetője, a KMDI és a HDI oktatója is. Több tudományos és társadalmi szervezet tagja, ma is aktív masters súlyemelő sportoló, sportvezető. A Magyar Hadtudományi Társaság Katasztrófa- és Polgári Védelmi Szakosztály elnöke, a Magyar Polgári Védelmi Szövetség szakmai alelnöke, az MRTT katasztrófavédelmi tagozatának tagja, de tevékenykedik a Magyar Környezetvédelmi Egyesületben és a Védelmi Információs Központ közalapítvány kuratóriumában is.

Dr. Muhoray Árpád az elmúlt években jelentős kutatói, publikációs és tudományos tevékenységet fejtett ki a hadtudomány és a katasztrófavédelem szakterületén. A Magyar Tudományos Művek tára 127 publikációját jegyzi, közöttük 2 egyetemi jegyzetet írt.

Írásaiban a katasztrófavédelmi irányítási, védelmi igazgatási, árvízvédelmi, polgári védelmi, mentési, helyreállítás kérdésekkel, a vörösiszappal foglalkozik szívesen és újszerűen.

Számos kitüntetés és elismerése között a Magyar Érdemrend Tisztikeresztje Katonai Tagozat köztársasági elnöki állami kitüntetés tulajdonosa. Eddigi tudományos életpályája

elismeréseként 2018-ban az MHTT elnöksége a hadtudomány kiemelkedő művelői számára alapított Tanárky Sándor Díjat ítélte oda számára.

Budapest, 2022. május 12.

Prof. Dr. Muhoray Árpád

Dr. Muhoray Árpád⁶⁶

A KATASZTRÓFAVÉDELEM IRÁNYÍTÁSI MODELLJÉNEK VIZSGÁLATA

A kutatási téma eredeti címe:

Az ipari és természeti katasztrófák kezelésének hazai és nemzetközi összehasonlítása, különös tekintettel a NATO országokkal

DOI: 10.23715/SDA.2022.1.3

⁶⁶ Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Doktori Iskola (2002)

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés.....	365.
A témaválasztás indoklása, aktualitása	365.
A kutatás főbb célkitűzései	365.
Kutatási módszerek.....	366.
I. fejezet: <i>A katasztrófavédelem irányítási modelljei, a NATO</i>	
 <i>és NATO integrációs, valamint az Európai Unió országokban.....</i>	369.
1.1. A katasztrófavédelem helye, szerepe, feladatai a legmagasabb szintű	
ajánlások alapján (ENSZ, NATO és EU ajánlások)	369.
1.1.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) szerepe	
a katasztrófa segítségnyújtás globális koordinálásában	369.
1.1.1.1. Az ENSZ vezető szerepe a katasztrófa segítségnyújtás koordinálásában.....	370.
1.1.1.2. Az INSARAG reagálási rendszer	371.
1.1.2. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) katasztrófa-elhárítási és segítségnyújtási	
alapelvei, a polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszere	372.
1.1.2.1. A NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszere,	
a miniszteri irányelvek	373.
1.1.3. Az Európai Unió (EU) Közös Kül- és Biztonságpolitikája,	
katasztrófavédelmi rendszere	375.
1.2. A katasztrófavédelem modelljeinek vizsgálata a NATO integrációra törekvő	
Szlovéniában, Horvátországban és Szlovákiában,	
illetve az Európai Unió Finnországban.	377.
1.2.1. Szlovénia katasztrófavédelme.....	378.
1.2.2. Horvátország katasztrófavédelme	381.
1.2.3. Szlovákia katasztrófavédelme.....	382.
1.2.4. Hazánk és a kutatott szomszédos országok nemzetközi együttműködése	
alapján meghatározható feladatok.....	384.
1.2.5. Az Európai Unió tag Finnország katasztrófavédelme	385.
1.2.6. Összehasonlító tapasztalatok hazánk, a NATO integrációs,	
valamint egyes EU tagországok katasztrófa-elhárítása között.....	388.
1.2.6.1. Adaptációra javasolt megoldások	389.
II. fejezet: <i>A környezetbiztonság értelmezése,</i>	
 <i>a katasztrófavédelem hazai irányítási modellje</i>	391.
2.1. A környezetbiztonság újszerű felfogása a Magyar Köztársaság új biztonságpolitikájának	
megfogalmazása alapján.....	391.

2.2.	Történelmi visszatekintés, a polgári védelemtől és a tűzoltóságtól a katasztrófavédelemig.....	395.
2.2.1.	A magyar polgári védelem fejlődésének történeti áttekintése	396.
2.2.2.	A tűzoltóság történetének rövid áttekintése	398.
2.3.	A katasztrófa fogalma, meghatározása, elméleti osztályozása	399.
2.3.1.	A katasztrófa fogalmának tartalmi kérdései.....	399.
2.3.2.	A katasztrófák osztályozása	401.
2.4.	A katasztrófák elleni védekezés rendszere.....	403.
2.4.1.	Jogszabályi alapok	404.
2.4.2.	A katasztrófavédelem szervezeti – és irányítási rendszere	408.
2.4.2.1.	A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet.....	408.
2.4.2.2.	A választott tisztségviselői (politikai-hatalmi) síkon elkülönített szervek katasztrófavédelmi feladatai	409.
2.5.	A katasztrófavédelem területi szintű hivatásos szervének bemutatása	412.
2.5.1.	A katasztrófavédelem területi szervei tevékenységének fejlesztésére vonatkozó javaslataim.....	416.
III. fejezet: A katasztrófák elleni védekezés integrált irányítási rendszere		419.
3.1.	ZALA megye katasztrófa veszélyeztetettségének értékelése	419.
3.1.1.	ZALA megye veszélyelhárítási összesített terve	419.
3.1.2.	Zala megye jellemzői	420.
3.1.3.	Zala megye veszélyeztetettsége	421.
3.1.4.	Zala megye veszélyelhárítási összesített terve mellékletei	422.
3.1.4.1.	A veszélyes anyagok előállítása, felhasználása, tárolása	422.
3.1.4.2.	A veszélyes anyag szállítások	423.
3.1.4.3.	Az üzemi, lakókörnyezetben történő robbanások	424.
3.1.4.4.	Az árvízveszély	424.
3.1.4.5.	A jellemzően visszatérő és egyéb tömeges mozgások, torlódások (migráció)	425.
3.1.4.6.	A rendkívüli időjárási viszonyok	425.
3.1.4.7.	A minden veszélyhelyzetben végrehajtandó katasztrófavédelmi feladatok	427.
3.1.4.8.	A speciális lakosságvédelmi tervezés	428.
3.1.5.	A veszélyeztetettség megítélése a tüzesetek, műszaki mentések tükrében.....	428.
3.2.	A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés megyei feladatai	429.
3.3.	A megye veszélyeztetettségének értékelése a kritikus infrastruktúra elemzés módszerével.....	431.
3.4.	A katasztrófaigazgatás modellezése egy szimulált katasztrófahelyzet alapján	434.
3.5.	Helyreállítás és újjáépítés.....	436.

3.5.1.	A helyreállítási és újjáépítési tevékenység integrált megközelítésű további feladatai	439.
3.6.	A régiók szerepe a katasztrófavédelem irányítási rendszerében.....	441.
3.6.1.	A régió fogalma és feladata.	442.
3.6.2.	A régió és a katasztrófavédelem összefüggései	443.

Összegzett következtetések.....	446.
Új tudományos eredmények.....	448.
Ajánlások.....	449.

Mellékletek:

1. sz.:	A kutatott országok helye az európai biztonsági intézményrendszerben.....	451.
2. sz.:	A BM Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság szervezeti felépítése	452.
3. sz.:	A katasztrófavédelem irányítási és szervezeti rendszere a Magyar Köztársaságban	453.
4. sz.:	A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság szervezeti felépítése	454.
5. sz.:	A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság javasolt szervezeti felépítése	455.
6. sz.:	A „SZILVÁGY-31” kőolajkút kitörés elhárítása, Nova, 2002.01.23.	456.
7. sz.:	A tehergépkocsik és a veszélyes áruk szállításának forgalma Rédics határátkelő /Zala megye/ 2001	457.
8. sz.:	Zala megye veszélyeztetettségének megítélése a tüzesetek és a műszaki mentések tükrében.....	458.

Bevezetés

Katasztrófa bárhol is következik be, az mindig, mindenhol tragédia, a szűkebb és tágabb régióban egyaránt emberéletek, felbecsülhető, de az egyén részére pótolhatatlan értékek vesznek oda pillanatok alatt. Mióta emberiség létezik, védekezünk ellene, hol kevesebb, de újabban egyre nagyobb sikerrel.

A katasztrófák elleni védekezés több évezredes múltra tekint vissza, és ez a folyamat tükrözi az emberiség küzdelmét a természeti, majd a civilizációs erőkkel. Sokáig a legjellemzőbb védekezési mód a veszélyeztetett terület elhagyása volt. Az ókorban, a középkorban semmilyen megelőző, előzetes intézkedési rendszer nem létezett, a kiszolgáltatottság volt a jellemző a természeti csapások gyakori fizikai, majd az ezt szinte mindig követő bakteriális hatásainak passzív elszenvedése.⁶⁷ Később az iparosodás során szervezettebbé vált a társadalom, az állam, koncentráltabb, tudatosabb lett a lakóhelyek kialakítása, a városok létrejötte. Mindezekből következett a tüzek oltásának, az árvizek elleni védekezésnek a fejlődése.

A történelem folyamán az egyes népcsoportokat, népeket, országokat fenyegető veszélyeztetettség az adott *társadalom szervezettségének* függvénye is volt, kölcsönhatásban a védekezéshez rendelkezésre álló, vagy ahhoz mozgósítható erőkkel, eszközökkel, rendszerekkel, módszerekkel. A társadalmak fejlődésével, a védekezés tudatos megszervezésével folyamatosan bontakozott ki a háborús, a civilizációs ártalmak, valamint az elemi csapások káros hatásaival szembeni intézményesítés igénye. Így tehát a XIX. sz. óta egyre nyilvánvalóbbá vált az a felismerés, hogy *szükséges az államilag megoldott katasztrófakezelés.*

A Magyar Köztársaság Kormánya 1998-ban „**Az új évezred küszöbén**” című **kormányprogramjában** célul tűzte ki, hogy megvalósítja a hatékony katasztrófa-elhárítási rendszert, a katasztrófavédelem korszerűsítését, mely alapján előkészítésre került, és a Parlament 96 %-os konszenzussal elfogadta az 1999. évi LXXIV. törvényt a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről (a továbbiakban: Kat.tv.). Ezzel megteremtődtek az egységes katasztrófavédelem jogszabályi feltételei, szervezetileg pedig 2000. január 1-jei hatállyal megalakultak az állami tűzoltóság és a polgári védelem szerveiből összevont új – államigazgatási feladatokat is ellátó – országos, területi és helyi hatáskörű rendvédelmi szervek, a katasztrófavédelem hivatásos szervezetei.

A témaválasztás indoklása, aktualitása

Napjaink *környezetbiztonságának jelentősége* kiemelt fontosságúvá vált, az érdeklődés előterébe került a polgári és a katonai szférában egyaránt, a biztonságpolitika részét képezi. A téma kutatása szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai helyzete jelentősen megváltozott az utóbbi évtizedben. A „külső” biztonsági környezetben meghatározó jelentőségű változások álltak be, melyek:

- a kétpólusú világrendszer megszűnése következtében a térségünkben végbemenő politikai, társadalmi, gazdasági folyamatok hatása,
- a biztonságot veszélyeztető kockázati tényezők növekedése, összetettebbé válása, új kihívások megjelenése.

⁶⁷ Vasvári Vilmos: *Katasztrófakezelés; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998. 5. o. 2. bek.*

A biztonságot napjainkban komplex fogalomként kell értékelni, melynek lényeges elemei a *környezetbiztonság és a katasztrófavédelem*.⁶⁸

A Kat.tv. és a végrehajtására vonatkozó kormány és belügyminiszteri rendeletek - az új kihívásokra is reagálva - jelentős változásokat hoztak, melyek minőségileg más jellegű és struktúrájú katasztrófavédelmet eredményeztek hazánkban.

Napirenden van az Európai Unió csatlakozásból adódóan az államigazgatás regionális alapokra helyezésének megkezdése.

Országunk NATO tagsága is új követelményeket állít hazánk katasztrófavédelme elé. Egyúttal a katasztrófavédelem modelljének módosítását indokolja a hadsereg reformja, létszámának jelentős csökkenése, feladatainak változása az országvédelemben.

Az utóbbi években számos olyan természeti és civilizációs katasztrófa-helyzet alakult ki, amelyek előzőleg hosszú éveken keresztül nem fordultak elő (pl. tornádó, gázkitörés, rendkívüli időjárás- és hóhelyzet, cianid szennyezés, árvíz).

Hazánkban potenciális veszélyforrásoknak kell tekintenünk a **veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek lehetőségét** (SEVESO Irányelvek) az ország közútjain áthaladó **veszélyes áruszállításokat**.

A **nemzetközi terrorizmus** soha nem látott módon polarizálja a világot, sok esetben a vallási fanatizmus köntösébe öltözve.

Az integrált katasztrófavédelmi rendszer kétéves működési időszakában olyan fontos okmányok kerültek kidolgozásra a jogrendbe emelt szabályzókön kívül, mint a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia, mely útmutatást ad a további útkereséshez.

Elérhető közelségbe került hazánk Európai Unió csatlakozásának lehetősége annak jogharmonizációs és környezetvédelmi feladataival együtt. Saját munkám tapasztalatai alapján jelentős ismeretanyag halmozódott fel a megyei szintű és a határmenti katasztrófavédelem szervezéséről, a tűzoltó egységek és a polgári védelmi szervezetek beavatkozási feltételrendszeréről.

Értekezésemben is alapvetően a megyei szintű katasztrófakezelés kérdéseivel kívánok foglalkozni, mivel ez a szint kiemelt fontosságú a védekezésben.

Ezen indoklásul felsorolt tényezőkből adódó aktuális kérdések, közös törvényszerűségek megfogalmazására, elemzésére és a megoldás lehetséges változataira törekszem választ adni és az egységes katasztrófavédelem megvalósításához olyan ajánlásokat kimunkálni, melyek a katasztrófavédelmi szervezetek részére felhasználhatók.

Az értekezéssel kapcsolatos kutatásaim - melyeket 2002. március 1-jei hatállyal lezártam – elsősorban a katasztrófavédelem irányítási modelljének vizsgálatára, a nemzetközi és határmenti együttműködés fontosságának bemutatására, a külföldi modellek adaptálható elemeinek értelmezésére a környezetbiztonság biztonságpolitikai és katasztrófavédelmi összefüggéseire, a szervezet-, cél- és feladatrendszer időrendi áttekintésére, a megyei szintű katasztrófavédekezés feladataira, a várható regionális átalakulás szakmai teendőire, terjedtek ki.

A kutatás főbb célkitűzései:

- Tanulmányozom a katasztrófavédelem helyét, szerepét, feladatait az ENSZ, NATO és EU ajánlások alapján, és azok megvalósulását a NATO integrációs Horvát-országban, Szlovéniában

⁶⁸ Teller Tamás: A biztonság definíciója, összetevői. Európa biztonsága és az atlantizmus az ezredfordulón; Egyetemi jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 2001., 9. o.

és Szlovákiában valamint az Európai Unió Finnországban, melyekből megfogalmazom az adaptációra javasolható megoldásokat.

- Kifejtem álláspontomat a szomszédos országokkal kapcsolatos határmenti, illetve regionális együttműködés céljairól, lehetséges irányairól és jogi kereteiről.
- Feltárom a környezetbiztonság újszerű felfogását, a biztonság és a katasztrófa-védelem összefüggéseit.
- Elemzem a katasztrófavédelem jogelődjeinek fejlődéstörténetét, alaprendeltetésük, cél- és feladatrendszerük változását, a katasztrófa fogalmát, osztályozását.
- Tanulmányozom a katasztrófák elleni védekezés rendszerének jogszabályi alapjait, szervezeti és irányítási rendszerét, különös tekintettel a hivatásos, és a választott tisztségviselői (politikai-hatalmi síkon) nevesített szervekre.
- Bemutatom a katasztrófavédelem területi szintű hivatásos szervezetét, javaslatokat dolgozok ki munkájának eredményesebbé tétele érdekében.
- Bemutatom a megyei szintű katasztrófavédelmi tervezési rendszert. Bizonyítom a katasztrófák kezelésére való átfogó felkészülés szükségességét a megelőzés, elhárítás és helyreállítás fázisai közül az utóbbi megkülönböztetett fontosságát.
- Vizsgálom a közigazgatási régiók kialakításának hatását a katasztrófavédelemre.
- Az értekezésemben kitűzött célok komplexebb teljesítése érdekében a konkrét kutatási céljaim mellett foglalkoztam továbbá a KKB Operatív Irányító Törzse védekezést irányító munkájával, az Etikai Kódex normatíváinak területi szintű érvényesülésével, illetve a megyei veszélyhelyzeti elemzéseknek alapot teremtő országos és regionális katasztrófa veszélyeztetettség megítélésével. Ezekről szakmai publikációkban tettem közzé anyagot.⁶⁹

Kutatási módszerek

Kutatásom fő bázisa a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és annak jogelődje a BM Polgári Védelem Országos Parancsnokság irattára, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem könyvtára és a Zala megyei Deák Ferenc Megyei Könyvtár. A BM Katasztrófavédelmi Oktatási Központ péceli intézetének archívuma, a Zala Megyei Védelmi Iroda és a megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság irattára, a Szlovén Köztársaság Polgári Védelmének Ig-i Oktatási és Tudományszervezési Központ archívuma, a finn, horvát és szlovák belügyminisztériumok katasztrófavédelemmel kapcsolatos dokumentumai.

A kutatással kapcsolatos módszereim a következők voltak:

Az irodalomkutatás keretében feldolgoztam a vonatkozó hazai, külföldi és az internetes szakirodalmat.

A jogszabályokat és kapcsolódó dokumentumokat tanulmányoztam:

- a hazai,
- a NATO és Európai Unió,
- valamint a kutatott EU tagország és NATO integrációs országok vonatkozásában.

⁶⁹ Muhoray Árpád: A törzsmunka tapasztalatai a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei árvízi védekezés során; Katasztrófavédelmi szemle, 2001. VI. évfolyam, 2. szám, 97-104. o.

Muhoray Árpád, Tajti Béla: Az Etikai Kódex bevezetésének tapasztalatai az igazgatósági munkában; Katasztrófavédelmi szemle, 2001. VI. évfolyam, 2. szám, 113-121. o.

Muhoray Árpád: A Pannon/West Euréció (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala) magyarországi megyéi veszélyeztetettségének megítélése; Katasztrófavédelmi szemle, 2001. évfolyam 2. szám, 58-65. o.

A kutatási témával kapcsolatos hazai és nemzetközi konferenciákon, előadásokon, tanulmányi utakon vettem részt. Konzultációkat folytattam le a vizsgált szakterület elismert hazai és a kutatott országok vonatkozásában a téma nemzetközi képviselőivel.

Ugyancsak jelentős elméleti és gyakorlati tapasztalatokra tettem szert a hazai és nemzetközi, valamint saját igazgatói gyakorlatom során.

♦ A kutatás során *alapvető szempontnak* tekintettem:

- a tudományos megalapozottságra való törekvést,
- a rendszerszemléletű megközelítést,
- az analízisekre, szintézisekre épülő következtetések kialakítását,
- a kutatott külföldi társszervek tapasztalatainak szükséges mértékű adaptációját.

♦ Értekezésem alapvetően objektív tények és megközelítések felhasználásával készült, ugyanakkor a szerzői szabadságból kiindulva, egyéni megállapításokat, megoldási javaslatokat és megközelítéseket alkalmaztam.

A kutatómunkámat nehezítette:

A környezetbiztonság, biztonságpolitika és katasztrófavédekezés komplex összefüggéseit a korábbi években az ágazati alapon szervezett védekezések időszakában (polgári védelem, tűzoltóság) kevesen és parciálisan vizsgálták.

A kutatási terminus befejezéséig sem készült el a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiája, melynek része lesz a már kidolgozott Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia.

A kutatómunkám kezdetén még nem volt hatályos a Kat.tv. IV. fejezete a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályairól. Az azóta eltelt időszak azt bizonyítja, hogy a fejezet és a végrehajtására kiadott kormányrendelet előírásaiban foglaltak döntő módon súlyozzák a katasztrófavédelem feladatrendszerét megyei szinten is.

A kutatómunkámat könnyítette:

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Vegyi- és környezetbiztonsági tanszéke tudományos műhelyként való működésével lehetőséget adott a vezető oktatókkal és külső kutatókkal történő konzultációkra.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF) katasztrófavédelmi tudományos tanácsának ülései szakmai vitákkal segítették elő ismereteim gyarapodását és a kutatómunkámban történő előrehaladást.

A BM OKF Európai Unió és NATO elvárásoknak megfelelő nemzetközi kapcsolati feladatrendszeréből a megyei igazgatóságok által megoldandó együttműködési tevékenységek a gyakorlati életben is bázisul szolgáltak kutatásaimhoz.

I. fejezet

A katasztrófavédelem irányítási modelljei a NATO és NATO integrációs, valamint az Európai Unió országokban

A kutatott terület előremutató jellegű kidolgozása akkor válhat teljessé, ha azt elhelyezzük az Európa biztonságát, az államok biztonságpolitikáját markánsan meghatározó ENSZ, NATO és Európai Unió katasztrófavédelmi ajánlások és működési mechanizmusok rendszerében, ugyanakkor a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok határmenti katasztrófavédelmi tevékenységeit is számon tartjuk.

Meghatározó jelentőséggel bír a nemzetközi segítségkérés lehetősége, illetve segítségnyújtás biztosítása, ezért e ténynek indoklásaként a következőkben feldolgozom néhány NATO integrációs szomszédos ország, de élve a nemzetközi kitekintéssel egy hazánktól távolabbi EU tagország katasztrófavédelmének tapasztalatait, mindezekből megfogalmazom az adaptációra javasolható megoldásokat.

1.1. A katasztrófavédelem helye, szerepe, feladatai a legmagasabb szintű ajánlások alapján. (ENSZ, NATO és EU ajánlások)

A kialakuló veszélyhelyzetek, bekövetkezett katasztrófák hatásai okozta nehézségeken nemzetközi segítségnyújtás nélkül nehéz eredményesen úrrá lenni. A katasztrófa kezelése, de sok esetben a helyreállítás végzése során is mondhatjuk „*a katasztrófa nem ismer határokat*”. Az ily módon ***transznacionálissá vált katasztrófák hatékony kezelése nem volt lehetséges a nemzetközi érintkezés szokásos keretei között***. Ezt a tényt felismerve az elmúlt évtizedben mind az ENSZ, mind a NATO, valamint az Európai Unió konkrét intézkedéseket foganatosított a nemzetközi katasztrófa segítségnyújtással összefüggő feladatrendszer tervezésével, működtetésével kapcsolatban, illetve a végrehajtás hatékonyságának növelése érdekében.

Ahhoz, hogy a **katasztrófa segítségnyújtás lánc**a eredményes legyen a nemzetközi segítségnyújtási koordinációnak ötvözni kell a **veszélyhelyzeti válaszreakálás három szintjén** (*helyi tábori szint, nemzeti/regionális műveleti szint, nemzetközi stratégiai szint*)⁷⁰ végrehajtásra kerülő tevékenységeket. Minden veszélyhelyzeti válaszreakálás alapja a helyi tábori szint, ugyanis ezen és a nemzeti szinten beindított veszélyhelyzeti válaszreakálást kell kiegészíteni a nemzetközi segítségnyújtással.

A továbbiakban a katasztrófák következményeinek felszámolása és a nemzetközi katasztrófa segítségnyújtás terén jelentkező bonyolult és sokirányú nemzetközi feladat- és kapcsolatrendszer elemeit vizsgálom.

1.1.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) [UNITED NATIONS ORGANISATION – UN] szerepe a katasztrófa segítségnyújtás globális koordinálásában

Az ENSZ-nek az Alapokmánya négy fő célt fogalmaz meg, melyek a következők:

- a nemzetközi béke és biztonság fenntartása,
- a nemzetek közötti baráti kapcsolatok fejlesztése a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog alapján,

⁷⁰ Ország Imre: INSARAG Nemzetközi Kutatási és Mentési Irányelvek; BM OKF Nemzetközi Főosztály, Bp., 2002., 14. o.

- a nemzetközi együttműködés kiépítése a nemzetközi gazdasági, szociális, kulturális és **humanitárius problémák megoldása**, illetve az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának előmozdítása érdekében,
- **az ENSZ legyen a közös fenti célok elérése érdekében az országok által kifejtett tevékenységek összehangolásának központja.**

Az ENSZ – egy tízéves programot kidolgozva – a kilencvenes évtizedet „**A természeti katasztrófák hatásai csökkentésének nemzetközi évtizedévé**” [INTERNATIONAL DECADE FOR NATURAL DISASTER REDUKTION – IDNDR] nyilvánította. Az **átfogó program célja a globális erőfeszítések összehangolása** az egyes országok tevékenységén keresztül annak érdekében, hogy érzékelhető mértékben **növeljék valamennyi résztvevő ország katasztrófa megelőzési kultúráját.**

A katasztrófák csökkentése érdekében kialakított **új stratégiával** [ISDR] „**a reagálás kultúrájáról a megelőzés kultúrájára tér át a nemzetközi szervezet**” és úgy döntött, hogy minden év októberének második szerdáját a természeti katasztrófák elleni védekezés világnapjává nyilvánítja.

1.1.1.1. Az ENSZ vezető szerepe a katasztrófa segítségnyújtás koordinálásában különösen *műveleti szinten* nyilvánul meg, ugyanis hatékony műveleti koordináció nélkül a helyszíni veszélyhelyzet kezelés nem lehet teljes értékű.

A hatékonyság növelése érdekében az elmúlt évtized egyik konkrét intézkedéseként az **ENSZ Humanitárius Ügyek Hivatala** [UN DEPARTMENT OF HUMANITARIAN AFFAIRS - DHA] helyett létrehozták az **ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Irodáját** [OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS – OCHA], melynek feladata a nemzetközi közösség katasztrófavédelem területén rendelkezésre álló erőinek és eszközeinek mozgósítása, alkalmazásának összehangolása, valamint készenléti szolgálat működtetése és értékelő-elemző helyzetjelentések készítése. A OCHA koordinálásával készült az „*Irányelvek a katonai és polgári védelmi erők katasztrófa-elhárítás és segítségnyújtás alkalmazására*” című dokumentum, amelyet 1994-ben fogadtak el a nemzetközi szervezetek.

Az ENSZ New Yorkban és **Genfben működő** központi szervei egyben a humanitárius tevékenységek központjai is, ahol a legtöbb nemzetközi humanitárius szervezet központi szervei, vagy képviselői találhatók. Az OCHA - mely *a szakterület vezető nemzetközi szervezete* - ezen a szinten hajtja végre a katasztrófa fejleményeivel kapcsolatos információk szelektív szétosztását a nemzetközi közösség számára, valamint a konzultációkat követően tisztázzák a felelőségek prioritásait és elosztását a veszélyhelyzetekre történő válaszreakciókban.

A hirtelen, váratlanul kezdődő katasztrófáknál az időtényező nagyon lényeges, mert a hatásos segítségnyújtáshoz az kell, hogy a lehető legrövidebb időn belül elérje az áldozatot. A váratlanul fellépő katasztrófára történő *nemzetközi válaszreakció* mobilizálásának és koordinálásának segítésére létrehozott *egyik eszköz* az **Egyesült Nemzetek Katasztrófa Becslési és Koordinációs Csoportja** [UN DISASTER ASSESSMENT AND COORDINATION TEAM – UNDAC]. Az UNDAC Csoport támogatást biztosít a helyszínen a veszélyhelyzetekre történő válaszreakcióért felelős helyi hatóságok részére. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a helyi hatóságok a nagy leterheltség miatt képtelenek lehetnek a nemzetközi csoportok beérkezése által támasztott kiegészítő koordinációs követelmények kielégítésére. Ebből adódóan a **Nemzetközi Kutatási és Mentési Tanácsadó Csoporttal** [INTERNATIONAL SEARCH AND RES-CUE ADVISORY GROUP –

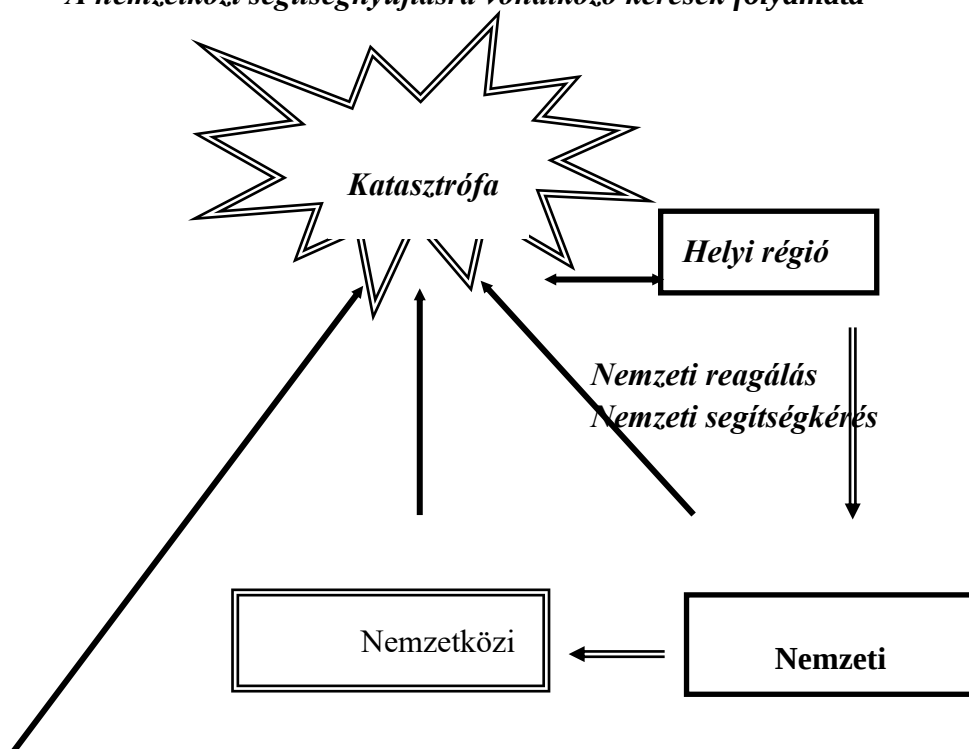
INSARAG]⁷¹ együttműködésben kifejlesztették a **Helyszíni Műveletek Koordinációs Központja** [ON-SIT OPERATIONS COORDINATION CENTRE – OSOCC] koncepcióját egy magasan képzett személyekből álló olyan csoport biztosítására, amely szükség esetén rendelkezésre áll egy katasztrófa területre történő gyors áttelepülésre. Az OSOCC feladata az érintett ország **Helyi Veszélyhelyzet-kezelési Hatóságának** [LOCAL EMERGENCY MANAGEMENT AUTHORITY – LEMA] segítése a katasztrófakezelésben, az érkező nemzetközi Kutatási és Mentési [SEARCH AND RESCUE – SAR] Csoportok és más segítségnyújtási erőforrások számára.

1.1.1.2. Az INSARAG reagálási rendszer

Az **OCHA** a genfi **Katasztrófa Reagálási Ágazatán** [DISASTER RESPONSE – DRB] keresztül egy *veszélyhelyzeti reagálási rendszert* hozott létre az ENSZ által fogantatott tevékenységek koordinálására, amely együttműködik a kutatási és mentési SAR⁷² csoportokkal és kapcsolatot tart fenn a Nemzetközi Kutatási és Mentési tanácsadó Csoporttal. Az **INSARAG küldetése** a hatékony nemzetközi kapcsolatok fejlesztése abból a célból, hogy a természeti vagy civilizációs katasztrófákat követően biztosítsák az életek mentését és a humanitárius feladatok ellátását. Az INSARAG *tevékenységi köre* magába foglalja a veszélyhelyzeti felkészülés és a nemzetközi SAR csoportok közötti együttműködés javítását, valamint a műveleti eljárásokkal és a levont tanulságokkal kapcsolatos információcsere előmozdítását. Az INSARAG résztvevői a tapasztalatok alapján kialakították a **Nemzetközi Kutatási és Mentési** [INTERNATIONAL SEARCH AND RESCUE – INSAR] **rendszert**.

Időközben létrejött a **nemzetközi és nemzeti kapcsolati pontok**, valamint a **24 órás ügyeleti szolgálatok rendszere** az ENSZ, a NATO és az EU központokban.

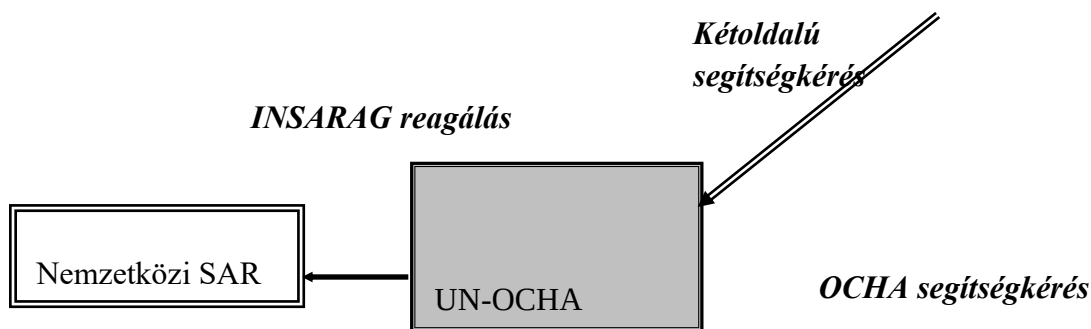
A nemzetközi segítségnyújtásra vonatkozó kérések folyamata⁷³



⁷¹ Az INSARAG 1991-ben került megalakításra az ENSZ és a nemzetközi SAR tevékenységben résztvevő országok együttes erőfeszítéseként.

⁷² Egy SAR Csoportot különböző területek technikai szakembereiből kell összeállítani, akik támogatják egy katasztrófa áldozatait. Aktivizálását követően 8-10 órán belül indul egy nemzetközi küldetés végrehajtására.

⁷³ Ország Imre: INSARAG Nemzetközi Kutatási és Mentési Irányelvek; BM OKF Nemzetközi Főosztály, Bp., 2002.,43. o.



1.1.2. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete [NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION – NATO] katasztrófa-elhárítási és segítségnyújtási alapelvei, a polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszere

- Magyarország számára a NATO tagság elnyerését követően kiemelkedően fontossá vált a katasztrófák elleni védekezés terén a nemzetközi kapcsolatrendszer megerősítése, a nemzetközi szervezetek munkájában való részvétel.

A NATO **katasztrófa-elhárítási rendszerének fejlődésében két fontos állomást** szeretnék kiemelni.

Az **egyik** az „*Irányelvek a katonai és polgári védelmi erők katasztrófa-elhárítás és segítségnyújtás alkalmazására*” című dokumentum kidolgozásában – az ENSZ Humanitárius Ügyek Hivatalának koordinálásával - való részvétel, melyet a nemzetközi szervezetek 1994-ben Oslóban elfogadtak.

A **másik**, hogy a **partnerországokkal együttműködve kidolgozták katasztrófák esetére a nemzetközi kölcsönös segítségnyújtás legfontosabb alapelveit**, és – az Orosz Föderáció javaslata alapján – az Euro-atlanti Partnerségi Tanács [EAPC] döntött az **Euro-atlanti Katasztrófa Válaszreagálási Koordinációs Központ** [EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE COORDINATION CENTRE – EADRCC], valamint **Euro-atlanti Katasztrófa Reagálási Egység** [EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE UNIT – EADRU] létrehozásáról, melyet 1998. május 29-én a brüsszeli NATO központban állítottak rendszerbe. Az **EADRU** feladata az EAPC 44 tagországa reagálási képességei közötti koordináció, mellyel **biztosítja az ENSZ számára az időbeni és hatékony katasztrófa válaszreagálási képességet**.

A Szövetség részéről az Euro-atlanti térségben⁷⁴ a biztonság megközelítésének részét képezi a nemzeti hatóságok vagy nemzetközi szervezetek segítése a természeti és technológia katasztrófákra történő felkészítésben és reagálásban. Ez történhet a 19-ek szintjén, vagy az EAPC országai területén az EAPC **Fokozott Gyakorlati Együttműködés a Nemzetközi Katasztrófa Segítségnyújtás Terén**⁷⁵ politikájával összhangban.

Az **Euro-atlanti Katasztrófa Válaszreagálási Képesség** [EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE CAPABILITY – EADRC] **egyik alapelve** az, hogy **az ENSZ megőrzi elsődleges szerepét** a nemzetközi katasztrófa segítségnyújtási műveletek koordinálásában. Ez úgy értelmezendő, hogy az EADRCC a katasztrófa sújtotta EAPC ország, vagy az UN OCHA kérésére reagálva tevékenykedik. A rendszer úgy épül fel, hogy a döntéshozatal felelőssége az adott ország szintjén marad.

⁷⁴ Az Euro-atlanti térség földrajzi értelemben Vancuvertől (Kanada) az Urálig, politikai értelemben a Szahalin szigetekig (Oroszország) terjed.

⁷⁵ Ország Imre: A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás, „Fokozott Gyakorlati Együttműködés a Nemzetközi Katasztrófa Segítségnyújtás Terén” tárgyú jelentés; BM PVOP, Bp., 1998. július, 131. o

Az EADRCC tehát *intézményes keretet* ad a NATO és az ENSZ közötti **harmadik kapocsnak**, amely kiegészíti a *politikai és biztonsági* területen meglévő munkakapcsolatokat.

A katasztrófa *segítségnyújtási kérelemre* vonatkozó általános *eljárásmódot* az Észak Atlanti Együttműködési Tanács Memorandumában „*A NATO Katasztrófa Segítségnyújtásra vonatkozó Együttműködési Politikája Békeidőszakban*” címmel határozták meg.⁷⁶

A NATO katasztrófa segítségnyújtási alapelvei a következők:

- az egyes nemzetek kormányainak a felelőssége a döntés meghozatala arról, hogy válaszoljanak vagy ne válaszoljanak a segítségnyújtási kérésre,
- a NATO-nak nem áll szándékában, hogy egy független humanitárius szerepet alakítson ki magának és nem akarja saját magát, mint másfajta irányítót beiktatni a nemzetközi segélyszervezetek közé,
- a Szövetség nem akarja megduplázni, vagy keresztezni más olyan nemzetközi szervezetek munkáját, amelyek specifikusan a nemzetközi katasztrófa segítségnyújtással foglalkoznak,
- a felajánlott nemzeti erők és eszközök, polgári vagyontárgyak minden időben (az akció teljes ideje alatt) nemzeti ellenőrzés alatt maradnak.

A NATO a védekezési feladatai nagy részét *békeidejű szervezetei és intézményrendszerének*, azaz a *központi riasztási és készenléti*, illetve a *Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési rendszerének* elemeivel hajtja végre.⁷⁷

1.1.2.1. A NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszere, a miniszteri irányelvek

A NATO mindig nagy figyelmet fordított a lakosság életének és anyagi javainak védelmére. Az Észak-atlanti Tanács már 1952-ben létrehozta a Polgári Védelmi Bizottságot. A NATO először 1953-ban dolgozta ki a tagállamok közötti kölcsönös katasztrófa segítségnyújtási mechanizmust abból a célból, hogy megteremtsék a lehetőségét katasztrófa bekövetkezése esetén az érintett NATO tagállam részére történő gyors és szakszerű segítségnyújtásnak. 1995 májusában döntöttek a tagok közötti kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó intézkedések partnerországokra történő kiterjesztéséről.

Az 1997-től **kibővült PFP együttműködés** a lehetőségek széles körét öleli fel, melyek tartalmazzák a **polgári veszélyhelyzeti tervezés** területét is.

A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés [CIVIL EMERGENCY PLANNING – CEP] rendszerének, intézményi kereteinek NATO általi kiépítése szükséges folyamat volt, mert a NATO stratégiai koncepciója kiemelt fontosságot tulajdonít a katonai készenlétnek és a polgári erőforrások felhasználásának, amit az **1999. április 23-24-ei Washingtoni Csúcsértekeztet** is megerősített.

A CEP során dolgozták ki azokat a közös terveket, amelyek alapján a NATO polgári erőforrásait tervszerűen és hatékonyan tudják alkalmazni a Szövetség stratégiájának támogatására nemzeti és NATO szinten. Bár a CEP nemzeti feladat, és a polgári erőforrások nemzeti felügyelet alatt maradnak, azonban a tagországok tervei hatékonyabbak akkor, ha összehangolják azokat a közös cél elérése érdekében.

A NATO CEP fő célkitűzései:

- a polgári/katonai együttműködés elősegítése,
- megfelelő válságkezelési intézkedések kidolgozása és végrehajtása,

⁷⁶ Ország Imre: A Polgári Védelem az Euro-atlanti integrációhoz vezető úton; BM PVOP, Bp., 1996. június, 77. o.

⁷⁷ Padányi József: „A NATO elvek érvényesítése a katasztrófák elleni védekezésben és a nemzetközi együttműködésben”; jegyzet, ZMNE, Bp., 1998.

- a CEP-nek a Kooperációs Partnerekkel folytatott azon tevékenységének előmozdítása, amelyek a NACC és a PfP programokból adódnak,
- a Tervezési Tanácsokkal és Bizottságokkal [PLANNING BOARDS AND COMMITTEES - PB&CS] azon feladatok végrehajtása, amelyek a Tanács direktíváiból, vagy a Miniszteri Irányelvekből adódhatnak.

A **nemzeti és a NATO CEP tevékenységi körrel kapcsolatos elvárások**⁷⁸ közül a legfontosabb, hogy *támogatni kell a katonai szervezeteket* és együtt kell velük működni békeidőben, válság és háború idején, tanácsot kell adni a Szövetség részére a *polgári védelmi felkészülési* ügyekben, a Kooperációs Partnereket támogatni kell, biztosítani kell a kormányok működését és a gazdasági élet elfogadható szintjét, *védelmesni és segíteni kell a Szövetség tagállamainak lakosságát válság és háború idején.*

A NATO CEP prioritásait, a *Veszélyhelyzeti Tervezés szövetségi szintű és nemzeti feladatait* a mindenkor **Miniszteri Irányelvek** határozzák meg, amelyet a külügyminiszterek hagynak jóvá. A **jelenleg érvényes – 2001-2002 évre szóló – Miniszteri Irányelveket** a NATO külügyminiszterei a 2001. május 29-ei budapesti ülésükön fogadták el.

A NATO **Polgári Védelmi Tervezési és Felülvizsgáló ciklus**⁷⁹ programja keretében az új Stratégiai Koncepció alapján a **CEP NATO-n belüli szerepét** illetően a *következő öt feladatot* határozták meg⁸⁰:

- a Szövetség katonai műveleteinek polgári támogatása (5. cikkely),
- a nem az 5. cikkely szerinti válságkezelési műveletek támogatása,
- a nemzeti hatóságok támogatása a polgári veszélyhelyzetek esetén,
- a nemzeti hatóságok támogatása a polgári lakosság tömegpusztító fegyverek (TÖPFE) [WEAPONS OF MASS DESTRUCTION – WMD] hatásai ellen való védelmében,
- együttműködés a Partnerekkel.

Intézményrendszerileg a NATO CEP területén végzett tevékenységet Szövetségi és nemzeti szinten a *külügyminiszterek irányítják*. Az általuk két évente elfogadott *Miniszteri Irányelvek* határozzák meg a tevékenységek fő szempontjait.

A CEP tervezési területek közötti **koordinációt** az Észak-atlanti Tanács közvetlen alárendeltségébe tartozó **Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság** [SENIOR CIVIL EMERGENCY PLANNING COMMITTEE – SCEPC] látja el, melynek közvetlen alárendeltségében kilenc bizottság [PB&CS]⁸¹ dolgozik.

⁷⁸ Ország Imre: A Polgári Védelem az Euro-atlanti integrációhoz vezető úton; BM PVOP, 1. kötet, Bp., 1996. június, 112. o.

⁷⁹ Az 1997-ben indult négyéves ciklusnak az alábbi öt összetevője van:

- Miniszteri Irányelvek két évenként,
- munkaprogramok a Tervezési Tanácsok és Bizottságok (PB&Cs) részére,
- az előrehaladási jelentések elkészítése a PB&Cs-k részéről két évente,
- a Polgári Védelmi Tervezési Kérdőív [CIVIL EMERGENCY PLANNING QUESTIONNAIRE – CEPQ] a négyéves ciklus befejező évében,
- a *Polgári Védelmi Felkészültség állapotára vonatkozó jelentés* a négyéves ciklus befejező évében.

⁸⁰ NATO/EAPC NYÍLT, EAPC (C) D(2001)15 Dokumentum, Miniszteri Irányelvek a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés számára 2001-2002 évre, 2001. június 7.

⁸¹ A kilenc Tervezési Tanács és Bizottság PB&CS [PLANNING BOARDS AND COMMITTEES] a következő területeken hangolja össze a termelést: 1.- európai felszíni szállítás, 2.- tengerhajózás, 3.- polgári repülés, 4.- kőolajellátás, 5.- élelmiszerellátás és mezőgazdaság, 6.- ipari készütség, 7.- polgári távközlés, 8.- polgári oltalmazás, 9.- egészségügy

1.1.3. Az Európai Unió (EU)⁸² Közös Kül- és Biztonságpolitikája, katasztrófavédelmi rendszere

A NATO mint az Európa biztonságán örökdő legnagyobb szervezet a maga részéről megteremtette az EU számára a **nagyobb szerepjátszás és nagyobb felelősségvállalás lehetőségét**, amelyet 1994-ben és 1996-ban az *Európai Biztonsági és Védelmi Identitás* elfogadásával formalizált is. A NATO az európai biztonság forrása, és egyben stabil keretet is biztosít az egység eléréséhez.⁸³

Az EU Közös Kül- és Biztonságpolitikája [COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY – CFSP] az **Európai Unió második pillére**, amelyről csak a kilencvenes évek elejétől, azaz a *Maastrichti Szerződés aláírása óta* beszélhetünk. Legáltalánosabb értelemben a CFSP az Uniót alkotó államok külpolitikai akaratának legkisebb közös többszöröseként fogalmazható meg.⁸⁴

Az 1993. november 1-jén hatályba lépett **Maastrichti Szerződés** – „Szerződés az Európai Unióról” – **három pillére** állította az **Európai Uniót**.

A kutatásom közvetlen tárgyához kapcsolódó **második pillért jelentő, kormányközi alapon működő közös kül- és biztonságpolitika** [CFSP]⁸⁵ a szó szoros értelmében nem tekinthető közös külpolitikának, mivel nem jelenti azt, hogy a tagállamoknak egyetlen közös külpolitikájuk lenne.

A kül- és biztonságpolitika végrehajtásának intézményeként a Nyugat-európai Uniót [WESTERN EUROPEAN UNION – WEU] jelölték meg, feladatává téve az európai kontinens biztonságával kapcsolatos fejlemények figyelemmel kísérését és az erre reagáló intézkedések kidolgozását. Az 1954-ben megalakított WEU célkitűzései gyakorlatilag csak a kétpólusú világrend megszűnését követően, a kilencvenes években mozdultak el a válságkezelés irányába (az ún. petersbergi⁸⁶ feladatok felé). A Maastrichti Szerződéssel az EU és a WEU között szervessé vált kapcsolat mindenekelőtt a válságkezelésben öltött testet.

Az Európai Unió 1999. decemberi helsinki csúcsertekezletén felvázolták a közös biztonság- és védelempolitika intézményi struktúráját. Tisztázták, hogy **a kollektív védelem alapja a NATO marad**, így a Szövetségnek továbbra is elsődleges szerepe lesz a válságok kezelésében. Kiemelték, hogy az **EU nem kívánja a NATO döntéshozatali mechanizmusát és katonai struktúráját lemásolni**.

A Közös Európai Biztonság- és Védelempolitika csak úgy tud hatékonyan működni, ha szoros együttműködés alakul ki az ENSZ a NATO és az EU között.

Közösségi szinten a polgári védelem terén foganatosítandó **összes kezdeményezést az Irányító Bizottság és a Nemzeti Kapcsolattartók Állandó Hálózata** vitatja meg és **koordinálja**, melyek a nemzeti adminisztrációk (BM OKF is) magas szintű képviselőiből állnak. Az EU-ban a **XI. Főigazgatóság feladata** a Környezetvédelem, a nukleáris biztonság és a polgári védelem terén adódó **feladatok összehangolása** a következők szerint:

⁸² Az 1957-ben alakult szervezetnek jelenleg 15 tagja van. A tagjelölt országok – köztük Magyarország – száma 11.

⁸³ Zbigniew Brzezinski: *A nagy sakktábla*, Amerika világelsőse és geostratégiai feladatai; Európa Könyvkiadó, Bp., 1999., 106. o.

⁸⁴ Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája; Osiris Kiadó, Bp., 2000, 21. o.

⁸⁵ Az EU 1999. decemberi helsinki csúcsertekezlete vezette be a Közös Európai Biztonság- és Védelempolitika [COMMON EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY – CESDP] fogalmát.

⁸⁶ A WEU az 1992-es *petersbergi nyilatkozata* szerint arra törekszik, hogy fejlessze operatív képességeit mindenekelőtt a humanitárius, katasztrófa-elhárítási és válságkezelési feladatok terén.

POLGÁRI VÉDELEM AZ EURÓPAI BIZOTTSÁGON⁸⁷ BELÜL



Az EU-ban a *polgári védelem kifejezést* olyan *gyűjtőfogalomként használják*, amely alapvetően *a katasztrófavédelemmel kapcsolatos kérdéseket komplex módon fogja össze*. Nincs egységes szervezeti felépítése a nemzeti katasztrófavédelmi szervezeteknek, ugyanakkor a feladatok egységes értelmezését az EU tagországok mindinkább megközelítik.⁸⁸

A 2002. január 1-jén életbe lépett **új közösségi mechanizmus** nem jelenti egy új nemzetközi koordinációs szervezet létrehozását, hanem katasztrófák esetén – minőségi és politikai szempontból egyaránt – **új alapokon nyugvó koordinációt eredményez**. Kiegészíti az 1999 decemberében a polgári védelem területére vonatkozóan elfogadott (2000-2004-ig szóló) **Közösségi Akcióprogramot**⁸⁹, melynek két fő prioritása: *a katasztrófák megelőzése és a lakosság tájékoztatása*. Az akcióprogramon túlmenően az EU általános szabályozórendszerén belül a katasztrófavédelmet érintő kérdésekben érvényben lévő jogszabályok közül legnagyobb jelentőséggel **a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyének ellenőrzéséről szóló 96/82/EC (SEVESO II.) Irányelv** hatályos.

Az új európai biztonsági építményt tanulmányozva megállapítottam, hogy a katasztrófák elleni védekezés szempontjából alapvetően az ENSZ, a NATO, az EU szerepe a meghatározó melyek mellett, egymás kiegészítő szerepét biztosítva figyelemre méltóak azok a nemzetközi szervezetek is (pl.: EAPC, Európa Tanács [ET], Nyugat-európai Unió [WEU], Észak-atlanti Közgyűlés, Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet [EBESZ], Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés, Közép-európai Kezdeményezés stb.) melyek munkájában hazánk is részt vesz. (A kutatott országok helyét az európai biztonsági intézményrendszerben a 1. sz. mellékletben szemléltetem.)

⁸⁷ Az Európai Bizottság az EU kormánysszerűen működő szerve. Jelenleg 20 ún. biztos által alkotott biztosok kollégiuma alá tartozik a 36 szervezeti egységbe rendeződött hivatali struktúra, ezek az ún. FŐIGAZGATÓSÁGOK, illetve az azokhoz hasonló szolgálatok, hivatalok.

⁸⁸ Bakondi György: Az Európai Unió polgári védelmének zsebkönyve. Az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatóság kiadványának magyar nyelvű előszava; Bp., 2000. december, 7. o.

⁸⁹ 1999/847/EC Tanácsi Határozat.

Hasonlóan a biztonság építését szolgálják az államok nemzetközi intézmény- és szövetségi rendszerein kívüli, *kétoldalú kormányközi* katasztrófa elhárítási együttműködési szerződések, illetve ezek lebontásából a közvetlen *határmenti* katasztrófavédelmi partnerek közötti kapcsolatok.

Fontos feladat az EU normák folyamatos átvétele a tagsághoz szükséges jogszabály-harmonizáció mielőbbi befejezése.

A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés hazai rendszerének kialakításával és működésével kapcsolatos polgári védelmi feladatok egy része jogilag szabályozott, másrészt a minisztériumok, országos hatáskörű szervek meghatározott védelmi feladatainak és tevékenységi rendszerén valósul meg.

Hazánkban a NATO katasztrófa-elhárítási és segítségnyújtással kapcsolatos ajánlásokkal összhangban már eddig kialakított elemek a Veszélyhelyzeti Központ, Nemzetközi Mérő- és Ellenőrzési Rendszerekben való részvétel mellett fontos a Nemzetközi Bevetethetőségű Csoport (ISAT) mind magasabb szintű felkészítése, működési feltételeinek biztosítása.

Mivel a NATO elemzései alapján a lakosság tömegpusztító fegyverek elleni védelme a hiperterrorizmus megjelenésével fokozódott, figyelembe kell venni az SCEPC ajánlásait a polgári lakosság sebezhetőségének csökkentése érdekében, újra kell értékelni az atom-, biológiai- és vegyi fegyverek elleni védekezés lakossági feladatait.

NATO tagságunkkal összefüggésben a Szövetséges erők hazánk területén történő állomásoztatása vagy alkalmazása esetén részt kell venni a fogadó nemzeti támogatás feladataiban, együttműködve a Magyar Honvédséggel és a nemzetgazdaság szereplőivel.

1.2. A katasztrófavédelem modelljeinek vizsgálata a NATO integrációra törekvő Szlovéniában, Horvátországban és Szlovákiában, illetve az Európai Unió Finnországban

Napjainkban a katasztrófák és károsító hatásaik elleni védekezés össztársadalmi és egyben nemzetközi érdek, valamint nevesíthető elvárás a társadalom részéről az e munkát szervezők felé. Mindez ***egyre magasabb szintű követelményeket*** támaszt a ***katasztrófavédelem hazai és nemzetközi modelljeinek megfogalmazásához***. Hazánk NATO tagságából Európai Unió integrációs törekvéseiből egyben közép-európaiságunkból adódóan is jelentkezhet számos, a védekezéssel összefüggő feladatunk, ezért nélkülözhetetlen a szakterületen a *közvetlen nemzetközi kitekintés*. Nagyon lényeges a határmenti közös katasztrófavédelmi tevékenység érdekében is megismerni a szomszédaink, de akár távolabbi országok védekezési rendszereit, eljárásait, lehetőségeit, egyben mindezen ismeretek jelentősen bővíthetik a katasztrófavédelem – mint szakma – megalapozottságát a valós, határokon áthúzódó veszélyhelyzetekben, katasztrófa szituációkban a közös védekezés magasabb szintű szervezése érdekében.

Értekezésemben a szomszédos *Szlovénia, Horvátország és Szlovákia mint NATO integrációs békepartnerségi tagországok*, illetve az *európai unió tag Finnország* katasztrófavédelmét kívánom bemutatni a teljesség igénye nélkül. Az előbbi három állam a hazánkkal kialakult eredményes – sok területen trilaterális – meglévő katasztrófavédelmi munkakapcsolatai folytán, míg a baráti Finnország a meglévő integrációs működési példaértéke tekintetében érdemel bemutatást.

A szomszédaink vizsgálatát hangsúlyozottan támasztja alá a hazánkéval kb. azonos területegységre jutó lakosságszám, a demokratikus társadalmi átalakulások közel azonos ideje, az egyébként sok évszázados közös történelem, a kialakulható katasztrófavédelmi szituációk határnélkülisége.

1.2.1. Szlovénia katasztrófavédelme

A Szlovén Köztársaság 1991. június 25-én nyerte el függetlenségét, az 1990. december 23-án megtartott népszavazással, amikor is a választók 89 %-a szavazott a Jugoszláviából történő kiválásra. Az ország területe 20.256 m², lakossága 2 millió.⁹⁰ Nemzetiségi összetétele vegyes, lakossága között a magyar ajkúak is megtalálhatók.

Szlovénia jellemző veszélyforrásai:

Szlovénia számos természeti és civilizációs katasztrófa által veszélyeztetett, lehetnek földrengés, árvíz, földcsuszamlás, jégeső, viharok, ólmos eső, fagy és tüzek. A potenciálisan legnagyobb ökológiai veszélyt az ipari tevékenységek, a szállítás, az urbanizáció jelentik, melyek magukban foglalják a veszélyes anyagokkal való tevékenységet is. A jelenkori és a történelmi tapasztalatok felhívják a figyelmet a nem kívánatos migrációra, a terrorizmusra, és a katonai fenyegetettségre.

Felelősségi szintek, kötelezettségek:

A természeti és más katasztrófák elleni védekezés rendszere az **állam és az önkormányzatok kötelezettségén alapul**, amely kötelezettség *kiterjed a kereskedelmi egységekre, vállalatokra, intézményekre és más szervezetekre is.*

Az állam és az önkormányzatok felelősek szervezni a védekezést mintegy egységesen integrált nemzeti rendszert.

A védekező, mentő- és beavatkozó szervezetek:

Városi, községi védekező, mentő- és beavatkozó szervezetek

önkéntesek

- önkéntes tűzoltók
- vöröskereszt
- Szlovén Karitás
- búvárok
- kutyás mentők
- cserkészek

hivatásosok

- hivatásos tűzoltók
- társadalmi eü. szolgáltatás
- állami szociális biztonsági szolgálat
- állami járványügyi szolgálat
- állami kereskedelmi szolgáltatások
- egyéb szerződésesek

polgári védelmi szervezetek

- elsősegélynyújtó szervezetek
- állatorvosi elsősegélynyújtó szervezetek
- műszaki mentő szervezetek
- RBV védelmi alegységek
- óvóhelyi szervezetek
- támogató szolgálatok

Területi védekezés, mentés, beavatkozás

önkéntesek

- vöröskereszt
- Szlovén Karitás
- búvárok
- kutyás mentők
- cserkészek

hivatásosok

- tágabb rendeltetésű tűo. egységek
- regionális hatáskörű állami szolgálatok
- szerződésesek

polgári védelmi egységek

- műszaki mentő szervezetek
- RBV védelmi alegységek
- tűzszerészek
- lavina elhárító- mentők
- támogató szolgálatok

Nemzeti védekezés, mentés, beavatkozás

⁹⁰ Balogh László: A világ nemzetei, Szlovénia; Balogh Gyűjtemény, 1994.

önkéntesek

- hegyi mentő szolgálat

- barlangászok

hivatásosok

- gyors reakálású egységek

- környezetvédelmi labor

- aknamentesítő csoportok

- maró, mérgező anyagokkal bekövetkezett
balesetek elhárítását végző szervezet

- mobil meteorológiai egységek

- szerződésesek

polgári védelmi

- országos hatáskörű állami szolgálatok

- RBV védelmi csoportok

- műszaki-mentő egységek

- támogató szolgálatok

Az állami mentőszolgálatokba, a polgári védelembe, más védekező, mentő-beavatkozó szervezetekbe a lakosság 5 %-át vonták be, zömmel önkéntesen hajtják végre feladatukat, anyagi ellenszolgáltatás nélkül, állampolgári kötelezettségük részeként.

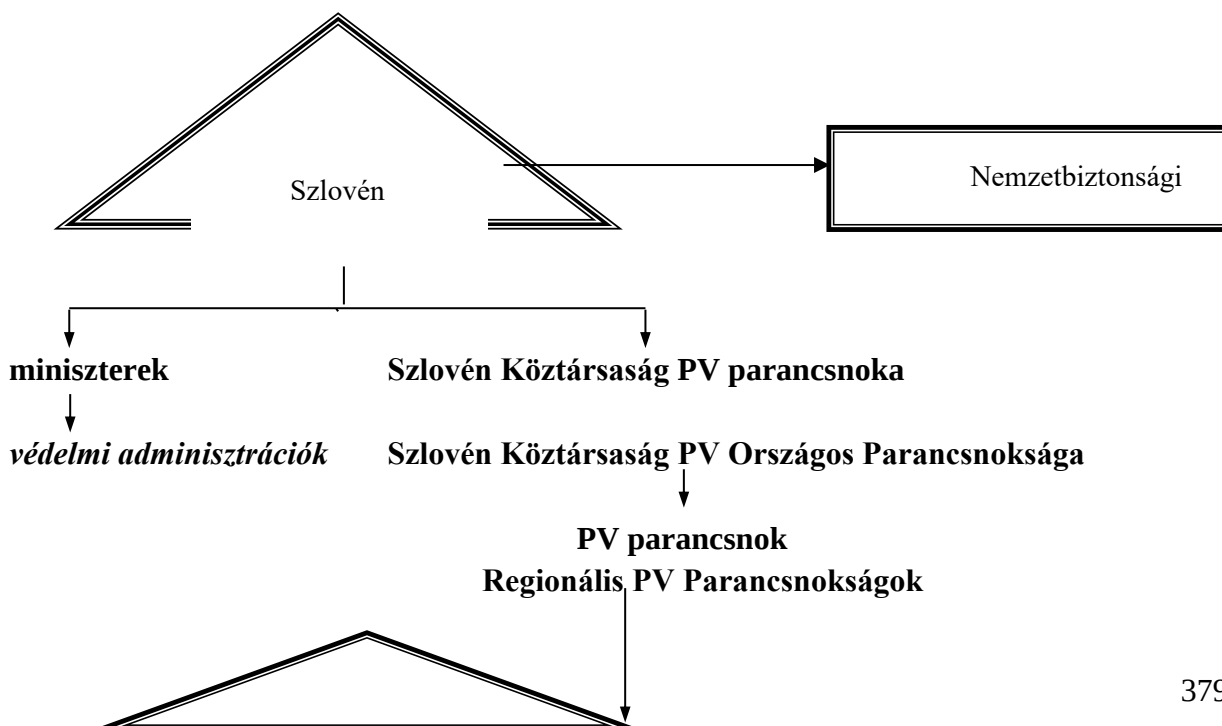
Irányítás, vezetés és adminisztráció:

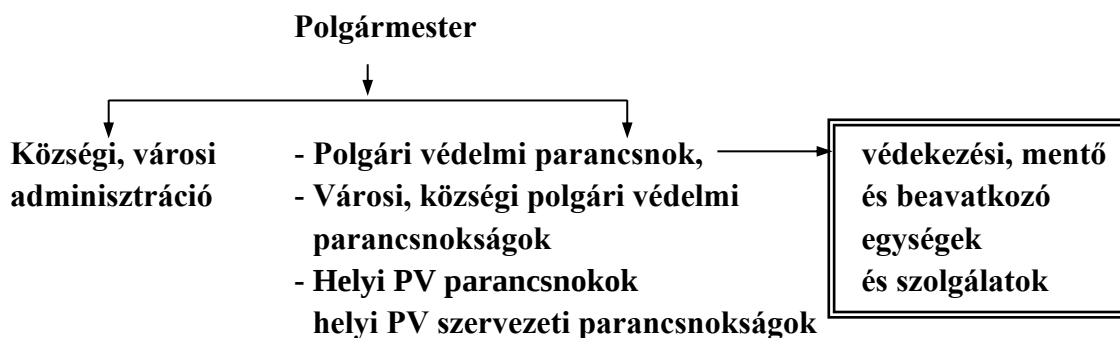
A **Parlament** megszavazza az alapvető programot a katasztrófák elleni védekezés szervezéséhez, végrehajtásához országos szinten, *elfogadja* a katasztrófák elleni védekezés nemzeti programját, *ellenőrzi* azok végrehajtását, *biztosítja* az anyagi alapokat a nagy természeti katasztrófák hatásainak kárenyhítéseire.

A **Kormány** nemzeti szinten *vezeti és koordinálja* a természeti és más katasztrófák elleni védekezés szervezését, előkészítését, *elfogadja* a védekezés, mentés éves tervét, *irányítja* a védekezést, mentést- beavatkozást, kárenyhítést a kiemelkedően súlyos bekövetkezett természeti és más katasztrófák esetén, *szabályozza* a nemzetközi együttműködés kérdéseit, *irányítja és koordinálja* a kormány és miniszteri felelősségű illetve hatáskörébe utalt katasztrófavédelmi rendszabályok megvalósítását a katasztrófák és következményük elleni védekezés során.

A **községek** saját illetékességi területükön önállóan működtetik, igazgatják és vezetik a katasztrófák elleni védekezést, és végzik a védekezés szakmai, mentési-, beavatkozási feladatait. Szlovéniában a községek nem egy falut jelentenek, hanem egy önálló, közigazgatási egységet, amely több települést is magába foglalhat.

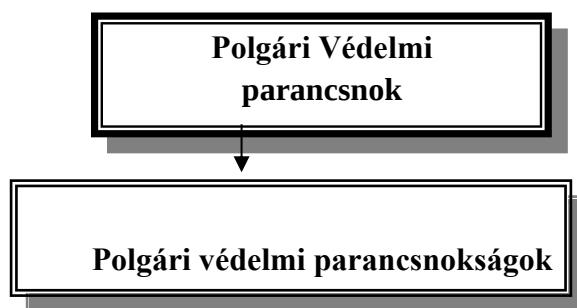
A védekezés, a mentő- és beavatkozó műveletek irányítása





A katasztrófák elleni védekezés igazgatási és szakmai feladatait hatáskörükben a **Szlovén Köztársaság Polgári Védelmi és Katasztrófavédelmi Főigazgatósága**, illetve a **Regionális Védelmi Igazgatóságok** valósítják meg.

A PV parancsnokok, parancsnokságok alapvető feladatai



<u>Tervezés</u>	<u>Szervezés és végrehajtás</u> <u>Adminisztráció és</u> (a beavatkozás vezetője)	<u>Logisztikai támogatás</u> <u>pénzügyi támogatás</u>
- feltételek megbecsülése - fontossági sorrend felállítása - műveleti tervezés - együttműködés - felügyelet	- polgári védelem - társadalmi mentő szolgálatok - a beavatkozás más felelős testületei - egyéni védelem	- anyagi támogatás - szállítás - híradás - élelmezés - biztonsági támogatás - információ biztosítása - archiválás, irattározás - egyéb
		- követelmények dokumentálása - hozott döntések dokumentálása - költségek nyilvántartása - pénzügyi alapok

Az **egyéni és kollektív védelem** magába foglalja mindazon rendszabályokat, melyek az állampolgárok katasztrófák elleni védelmét, az életük, egészségük és az anyagi javaik megőrzését szolgálják. Az egyéni és kollektív védelem szervezése, megvalósítása, irányítása a helyi közösségek felelősségével valósul meg. Lakóhelyi és munkahelyi környezetben az egyéni és kollektív védelmet a **polgári védelmi megbízottak** szervezik.

A helyi közösségek szervezik az **önkéntes tanácsadó szolgálatok** munkáját, pszichológusokkal, szociológusokkal, szociális gondoskodással, egészségügyi dolgozók-kal és más szakmák igénybevételével.

Kutatásaim során megállapítottam, hogy Szlovéniában a legfőbb katasztrófa veszélyt a természeti eredetű tényezők, a rendkívüli időjárási körülmények, illetve az ipari tevékenységek veszélyes anyag előállítás, tárolása, szállítása okozhatják. Közülük hazánkra a veszélyes anyagszállítás jelenti a legnagyobb veszélyt.

A szlovén katasztrófavédelem működésének fő jellemzője a legfőbb állami felelősséggel történő jogszabályi alapozottság.

A védekezés irányításának legfelsőbb szintje a Honvédelmi Minisztérium keretébe szervezett, és 13 megyei jellegű védelmi régióba csoportosított. E téren nagy szerep hárul a községekre is. Hasznos a költségvetésben a normatív forráselkülönítés.

A szlovén katasztrófavédelmi rendszer működőképes, hatékony, elsősorban a karitatív, önkéntes alapon működő, jól kiképzett mentőszervezetek részvétele által. A polgári védelem számára nagy tekintélyt biztosít az ország függetlenné válásának kiharcolásában nyújtott meghatározó szerepe.

1.2.2. Horvátország katasztrófavédelme

A Horvát Köztársaság nagyobbik része sík és dombvidék, kisebbik része alacsony hegyvidéki terület. Alsó-Horvátországra jellemző a Dráva és a Száva mentén elterülő széles, mélyen fekvő folyami rész. A hegyek túlnyomóan erdős, alacsony hegységeket alkotnak. Karlovac irányában az ország egy 50 km-es sávra szűkül, majd az Istriai félsziget és a Dalmát tengerpart vonalában több mint 600 km-es tengerparttal nyúlik le Crna-Goráig. A tengerpart erősen szabdalt, több ezer sziget jelenlétével. Az alföldi területeken főként kontinentális éghajlat érvényesül, míg a tengermelléken mediterrán típusú. Az ország területe 56.538 km², lakossága 4.784.000 fő, hazánkkal közös határszakasza 345 km, melyből 150 km vízi határnak tekinthető. A népesség összetétele sokrétűbb, mint Szlovéniában, a magyarság aránya százalékosan nehezen kifejezhető, mert a magyarok döntően szóróványban élnek.

Az ország 1993-ban vívta ki függetlenségét súlyos háborúban.

Katasztrófa és polgári védelem⁹¹:

a Horvát Köztársaság katasztrófavédelmi és polgári védelmi szervezete a Belügyminisztérium részét képezi 1994. január 1-je óta.

A polgári védelem hatásköre és feladatai a Belügyi Törvény által szabályozottak, mely területek megegyeznek az 1949. évi Genfi Egyezmény 1977-ben elfogadott II. Kiegészítő Jegyzőkönyvében foglaltakkal, amelyekből még ma is kiemelkedő a felkészülés a háborús pusztítások elleni védelemre, a veszélyes zónák kijelölésére, aknamentesítésére.

A Belügyminisztérium szervezetén belül a polgári védelem két szinten szervezett.

Országos szinten a Belügyminisztérium legfelső szintű vezetésében van a Tűz- és Polgári Védelmi Szekcióban a Polgári Védelmi Főosztály.

Megyei szinten a megyei rendőrpáncsnokságoknál az adminisztratív osztályokban polgári védelmi részlegek vannak mellérendeltségi viszonyban a tűzvédelmi felügyelettel.

A 2000. május 1-jén megkezdett belügyi reform alapján új szervezeti elemként felállították a megyei tűzoltó-parancsnokságokat, a megyei zsupánok alárendeltségében, valamint létrehozták az

⁹¹ Ivan Toth: Civil Protection in the Republic of Croatia; Ministry of the Interior, Zágráb, 1997.

önkormányzatiság kiszélesítése jegyében a hivatásos önkormányzati tűzoltó-parancsnokságokat, az előbbi feltehetően egy távolabbi integráció céljából.

A BM Polgári Védelmi Főosztály szervezetébe tartozik:

- *a háborús pusztítás következményei elleni védelem osztálya* – háborús veszély és béke időszaki stratégiai fontosságú rendszabályok megvalósítására,
- *a természeti, technikai és technológiai szerencsétlenségek elleni védelem osztálya*, - a civilizációs természeti katasztrófák elleni védelem szervezésére,
- *az ellenőrzési osztály* – amely a Horvát Aknakutató Központ munkáját ellenőrzi.

A tűz- és polgári védelem a rendőrségi adminisztrációban:

a rendőrségi adminisztrációba szervezett tűzvédelem Horvátországban 2000. május 1-től a hivatásos önkormányzati, önkéntes és létesítményi tűzoltóságok szakmai felügyeletét gyakorolja.

A polgári védelmi szolgálat feladatai magukba foglalják a veszélyhelyzeti felméréseket, a védekezési tervek készítését a megyék és kisebb közigazgatási egységek számára, a megalakított polgári védelmi erők létrehozásával kapcsolatos szolgálat ellátást, a szervezetek és felszereléseik nyilvántartását, mozgósítását, megalakítását, a polgári védelmi erők közvetlen irányítását, védekezési, mentési-, beavatkozási tevékenységük koordinálását, az együttműködést a polgári védelmi tevékenységet segítő kormányzati, helyi önkormányzati szervekkel és hatóságokkal a folyamatban lévő feladatok végrehajtását, mint pl. az óvóhelyi rendszabályok betartatását, valamint az adott események lezárását, befejezését.

A megalakított polgári védelmi erők állományába tartoznak:

- a.) a magasabb polgári védelmi parancsnokságok,
- b.) a polgári védelmi parancsnokságok,
- c.) a polgári védelmi erők, szervezetek,
- d.) a polgári védelmi megbízottak,
- e.) az óvóhelyi vezetők.

Horvátország legfőbb veszélyeztető tényezőit elemezve megállapítottam, hogy a legnagyobb fenyegetést a természeti tényezők, a rendkívüli időjárási helyzetek, és a szinte minden évben előforduló tengerparti hegységi nagy erdőtűzek okozzák. Civilizációs katasztrófaveszély a gyakori ipari balesetek, robbanások következménye lehet, illetve egy esetleges kiújuló délszláv háború.

A Jugoszláviából való kiválást és szuverenitást eredményező **háború alatt a horvát polgári védelem hatékonyan működött**. Hazánkra nézve jelentős veszélyt okozott a háborús helyzetből fakadó migráció.

A polgári védelem felépítése **eltér a környező országok struktúrájától** – elsősorban a rendőrségi adminisztrációra épülés miatt.

1.2.3. Szlovákia katasztrófavédelme

Szlovákia a Visegrádi Négyek közép-európai szerződés egyik alapító állama. Szerepe, stabilitása, biztonsága meghatározó a térségben. Államszervezetésnek strukturális közigazgatási átszervezése napjainkban folyik, megyerendszerének kialakítása, az eddigi állami feladatok önkormányzatokhoz való dekoncentrált telepítése a jelen feladata.

E nagyszabású átalakulás mellett ismeretes, hogy a katasztrófavédelem integrációja Szlovákiában még nem végrehajtott, a polgári védelem és a tűzoltóság jelenleg elkülönült. 2001. év nyarán fogadott el a Szlovák Parlament egy olyan törvényt, amely a **katasztrófavédelmi műveleti integrációt** tartalmazta – az ágazati elkülönülés meghagyása mellett.

A katasztrófavédelem országos koordinációja, a Szlovák Köztársaság Belügyminisztérium Polgári Védelmi Igazgatóságához tartozik, a tűzoltóság, mint az elsődleges beavatkozók egyike önkormányzati szerveződésű, közigazgatási, területi nagyságrendeknek megfelelő állami felügyelettel, amelynek országos főhatósága szintén a belügyminisztériumban van.

Az elsődleges beavatkozás egy sajátos feladat ellátójaként a Szlovák Belügyminisztérium a természeti és civilizációs katasztrófák felszámolására a korábbi csehszlovák polgári védelmi ezredek jogutódjaként jelenleg **három mentődandárral** rendelkezik, diszlokációikkal arányosan lefedve az ország területét.

Egy műszaki mentődandár képes **10 fős kutató-mentőmodult** a világ bármely táján – légi és közúti szállítással a helyszínre juttatva – alkalmazni. A Szlovák Köztársaság megfogalmazott célja az Európa Unió csatlakozás, melyet elősegítendő a humanitárius szférában felajánlott az Unió számára egy nemzetközi tábor (Humanitarian Camp), melynek parancsnoka a dandár egyik zászlóaljának szervezetszerű parancsnoka.

Katasztrófahelyzetek, veszélyhelyzetek, rendkívüli események bekövetkezésekor a dandár, illetve alegységeink kirendelését a járási, a kerületi (megyei) vagy az országos előljárók kérhetik. Érdekességgként említhető, hogy *a települési polgármesterek vagy egyedi állampolgárok kérése nem kirendelési alap.*

Szakmai feladataik során kiemelkedő jelentőséggel kezelik a két atomerőmű – Mohovce, Bohunice – működésével járó veszélyeztetettség kezelését, a lakosságvédelmi rendszabályok tervesítését, begyakorlását. A mohovcei erőmű biztonságosabb megítélése miatt, annak körzetében 20 km-es biztonsági távolsággal számolnak, míg az idősebb bohunyicei reaktor a magyarországi paksi atomerőműnek megfelelően 30 km sugarú védelmi zónával rendelkezik.

A magyarországi gyakorlattól eltérően viszont a **veszélyeztetettségi besorolás nem településenkénti, hanem járásonkénti**, a megítélés az 1995/166. sz. Korm. hat. alapján lehet 1-es, 2-es, 3as kategóriájú, illetve nem sorolt.

Az **atomerőművek** miatt is **jól kiépített sziréna rendszer** karbantartott, minden második péntek 12.00 órakor szirénapróbát hajtanak végre.

Szlovákia három – Kelet-, Közép-, Nyugat-Szlovákiai – polgári védelmi **Oktatási és Műszaki Intézettel**, valamint **ellenőrzési és vegyi laboratóriummal** rendelkezik. A korszerű intézményekben végzik a közigazgatási vezetők és az ipari létesítmények polgári védelmi vezetőinek alapfokú, speciális és továbbképzéseit.

A nagyobb városokban, járási és megyei székhelyeken **tűzoltó állomások** működnek, melyek eszközparkja zömmel a korábbi csehszlovák gyártmányú szereket foglalja magában. Saját kezdeményezésként a **mentőszolgálattal** együttműködési szerződés alapján **közös ügyeleti szolgálatot** látnak el, törekedve a helyi tűzoltó – mentő elsősegélynyújtó **működési integrációra**. A járási és a megyei (kerületi) tűzoltóparancsnokok látják el a hatósági és szakhatósági feladatokat, illetve gyakorolnak szakmai felügyeletet a városi tűzoltóságok felett. Kisebb településeken megtalálhatók az önkéntes tűzoltó egyesületek, bár köztestületi formában őket nem alkalmazzák. A nagyobb gyárak létesítményi tűzoltóságokat működtetnek.

A megyei (korábban kerület megnevezésű) közigazgatási szervezetben **az állami vezetés részeként** a hivatal egyik osztálya a **polgári védelmi osztály** 19 fővel. A járási hivatalokban a szervezeti felépítés leképzi a megyeit, ott a polgári védelmi osztály létszáma 5-7 fő. Minősített helyzetben a magyarországihoz hasonlóan **védelmi bizottság** kerül megalakításra a közigazgatási előljáró (megyei elnök) vezetésével. A védelmi bizottság egyik elnök-helyettese a polgári védelmi osztály vezetője.

1.2.4. Hazánk és a kutatott szomszédos országok nemzetközi együttműködése alapján meghatározható feladatok

A természeti és civilizációs katasztrófák állandó és közvetlen veszélyének lehetősége megkívánja kutatott szomszédainkkal az együttműködést.

Elemzésem alapján a nemzetközi együttműködés céljai lehetnek:

- közös erőfeszítés a krízis szituációkra való nemzeti felkészülés elősegítésére,
- együttműködés a veszélyhelyzetek és katasztrófák megelőzésében,
- közös segítségnyújtás katasztrófák esetén,
- feltételek és anyagi eszközök szavatolása a hatékony együttműködés, valamint a nemzetközi humanitárius műveletek számára.

Szlovénia, Horvátország és Szlovákia függetlenségük elnyerése és kikiáltása óta megkezdtek a katasztrófák elleni védekezés területeinek jogi újraszabályozását, törekednek szoros kapcsolatok kiépítésére más országokkal, így Magyarországgal is, a katasztrófák számának csökkentésére, az emberi élet és a környezet megmentésére vonatkozó tervezésben és cselekvésben. Ezek a tevékenységek a kormányok közötti kapcsolatban a nemzetközi jogra, a közös érdekekre, az egyenlőség és a barátság elvére alapozottak. A nemzetközi egyezmények nem csak a katasztrófák esetén való közös segítségnyújtást célozzák, hanem egyben a tervezés alapját is szolgálják a megelőző rendszabályok kidolgozása, a közös kutatómunka, az oktatás, a kölcsönös garanciák területén.

Kutatásaim alapján megállapítottam, hogy a Dráva-Mura Eurégió országait (Horvátországot, Magyarországot és Szlovéniát) és ugyanígy Szlovákiát fenyegető veszélyeztetettség időszakában a nemzetközi és regionális együttműködés erőfeszítései a veszélyhelyzeti fenyegetés azonosítására, a korai riasztásra, prognosztizálásra, a megelőző rendszabályok tervezésére, a kölcsönös értesítésre, tájékoztatásra és valós segítségnyújtásra kell, hogy irányuljanak.

Szlovénia és Horvátország alkotó módon részt vettek az ENSZ katasztrófák károsító hatásának csökkentésére irányuló közös **tízéves kampányának** megvalósításában, elkötelezett a **NATO békepartnerségi programokban** való aktív tevékenységük. Szlovénia, Horvátország és Szlovákia tekintetében ez kiegészül az **Európa Unió közvetlenebb felkészüléssel**. Szlovénia és Horvátország polgári védelme aktív szerepet játszik a **Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés**⁹² feladatainak megvalósításában. Tartva ezt az irányvonalat, tevékeny és közös erőfeszítéseket tesznek a Gyalogsági Aknák Áldozatainak megsegítésére létrehozott Alapítványban is.

A nemzetközi együttműködés jogi keretei:

A szomszédos Szlovénia kormányával 1995. június 20-án, a Szlovák kormánnyal 1997. április 21-én, míg a Horvát Köztársaság kormányával 1997. július 9-én írta alá hazánk a Természeti és Civilizációs Katasztrófák Elleni Védelemre vonatkozó **Egyezményt**, azzal a céllal, hogy megkönnyítsék a katasztrófák, vagy súlyos szerencsétlenségek esetén a kölcsönös segítségnyújtást.

A polgári lakosság életének, biztonságának, anyagi javainak, valamint a környezet védelme érdekében megvalósuló együttműködés a dokumentumok alapján kiterjed a közös tervek készítésére, a veszélyeztetettségről történő kölcsönös tájékoztatásra, a következmény felszámolási együttműködésre, a katasztrófavédelmi, tűzoltó és polgári védelmi szakemberek képzésére, a

⁹² A Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés [South-East European Cooperative Initiative – SECI] 1996. decemberében Genfben alakult szervezetének célja a térség országai közötti együttműködés és európai integrációjuk előmozdítása. Tagállamok száma 11, köztük Horvátország, Magyarország, Szlovénia)

tudományos és műszaki információcserére, a közös kutatási programok végzésére, a kutatás-fejlesztés-gyártás területére, a közös védelmi, mentési gyakorlatok szervezésére.

A segítségkérés és segítségnyújtás illetékes szervei Szlovéniával kapcsolatban magyar részről a BM PVOP jogutód BM OKF főigazgató és szlovén részről a Szlovén Köztársaság polgári védelmi parancsnoka, vagy a Honvédelmi Minisztérium Polgári Védelmi és Katasztrófavédelmi Főigazgatósága.

A Horvátországgal megkötött kormányegyezményben ezekért a feladatokért a belügyminisztériumok a felelősek.

Határmenti régiókban a megye katasztrófavédelmi igazgatóját, illetve Szlovéniában a védelmi régió vezetőjét, Horvátországban a megyei rendőrpáncsnokot jogosították fel a közvetlen segítség kérésére és adásának megszervezésére.

A Szerződő Felek az Egyezmény végrehajtására **Állandó Vegyes Bizottságot** hoznak létre, nemzeti 3-3 fős tagozatokkal. A társelnökök az országok legfelső szintű katasztrófavédelmi vezetői, akik **Albizottságokat** is hozhatnak létre az együttműködés egyes feladatainak kidolgozására.

Nagyon fontos a **határmenti megyék** katasztrófavédelmi igazgatóságainak feladata, hisz közvetlen legnagyobb esély és felelősség a segítségnyújtásra az ő szintjükön valósulhat meg.

1.2.5. Az Európai Unió tag Finnország katasztrófavédelme

Finnország területe 338.000 km², melynek 68 %-a erdő, 10 %-a víz és 6 %-a mezőgazdasági földterület. A 60° és 70° földrajzi szélesség között helyezkedik el.

A nyári hőmérséklet elérheti a +30°C-t. Télen az egész országot hó borítja, amikor a hőmérséklet –25°C és –40°C közötti értékekre süllyedhet.

Finnország lakossága 5.160.000 fő, melyből a dolgozó lakosság száma 2.179.00 fő (szolgáltatások 65%, feldolgozás 28%, elsődleges termelés 7%).

Az ország szárazföldi területe 304.529 km², és az átlagos népsűrűség 17 lakos/km², ez az északi Lappföldön csak 2 lakos/km², míg Dél-Finnországban 200 lakos/km².

Az öt legnagyobb finn város: Helsinki, Tampere, Espoo, Vantaa és Turku.

Földrajzi és motorizáltsági adatok:

Tavak	188.000
Szigetek	179.000
Partvonal	1.100 km
Közutak	77.780 km
Személygépkocsik	2 millió
Motorkerékpárok	68.000
Motoros hősánok	79.000

Finnország belső biztonságaért a Belügyminisztérium felelős. Fenntartja a közrendet és a közbiztonságot, felügyeli a tűzoltó- és mentési szolgálatokat, valamint a polgári védelmet. A minisztérium foglalkozik a határellenőrzéssel, valamint a finn állampolgársággal, a bevándorlással és a menedékjoggal kapcsolatos ügyekkel.

Finnországban a mentési szolgálatok legfelsőbb szintű vezetését, irányítását és felügyeletét a Belügyminisztérium végzi, a **hat tartományban** az Állami Tartományi Hivatalok, míg az önkormányzatok a saját területükön felelősek ezekért.

A Mentési Szolgálatok Főigazgatósága⁹³:

A Mentési Szolgálatok Főigazgatóságához tartoznak a tűzoltó és mentési szolgálatok, valamint a polgári védelmi ügyek. A Mentési Szolgálatok Főigazgatósága egyben a finn mentési szolgálatok Legfelsőbb Parancsnokságaként is tevékenykedik, felelős az országos mentési szolgálatok szervezéséért és koordinálásáért, működtetéséért, készenlétükért, felügyeletükért.

A Főigazgatóság *keretében működik*: az Igazgatási Egység, a Veszélyhelyzeti Készültségi Egység, a Kiképzési és Információs Egység, a Technikai Egység, a Távközlési Egység, illetve alárendeltségében, a Veszélyhelyzeti Szolgálatok Főiskolája.

Hatóság és igazgatás:

A veszélyhelyzeti szolgálatok megszervezéséért, az állam és az önkormányzatok felelősek, ezért úgy a Belügyminisztériumban, mint az Állami Tartományi Hivatalokban megszerveződtek a Mentési Szolgálatok Főigazgatóságai.

Az önkormányzatoknál a mentési hatóságok feladatát a tűzoltó főnök és az egyéb mentési tiszteket, illetve a képviselőket magába foglaló testület látják el.

A tartományokban a mentési szolgálatok együttműködésének biztosítására a együttműködési körzeteket hoztak létre. A felelős hatóság megisméjlesztője a **körzeti tűzoltóparancsnok**, aki felelős a tervezésért, a mentési szolgálatok működtetéséért. A **körzet veszélyhelyzet reagálási központjai** fogadják a körzet baleseti bejelentéseit, és hajtják végre a mentőerők riasztását.

Nagy szereppel bírnak az egyéb, a mentésben közreműködő hatóságok, a rendőrség, a határőrség, a védelmi erők, a szociális jóléti és egészségügyi hatóságok, a mezőgazdaságért és erdészetért felelős hivatalok, intézmények és kereskedelmi vállalatok, a környezeti hatóságok, a szállítási és a távközlési szervezetek, a sugárzási és nukleáris biztonságért és a meteorológiai szolgálatokért felelős hatóságok. A mentési szolgálatokban jelentős számú önkéntes személy és szervezet is részt vesz.

Mentési tevékenységek:

A **tűzoltók** a tűzoltáson és mentési munkán felül a tűz- és egyéb balesetek megelőzésében is részt vesznek, emellett a **betegszállításért és egészségügyi gondozásért** is felelősek. Az **elsősegélynyújtás** magába foglalja az emberi szervezet alapvető szervei funkció fenntartását, valamint a vérzés csillapítását és megállítást.

Az **önkormányzatok** tanulmányozzák és értékelik területükön a kockázati tényezőket, **veszélybecsléseket készítenek**, és ennek megfelelően meghatározzák a mentési szolgálatok szolgálati szintjét. E **szolgálati szint** magába foglalja a tűzoltóság állományát, a tűzoltó berendezéseket és a készenlét idejét. A mentési szolgálatok szolgálati szintje az egyes önkormányzatok területén bekövetkező balesetek veszélyével is arányos kell, hogy legyen. Az önkormányzatok felelősek tűzoltóságuk létszámaért és felszereléséért.

A tűzoltóságok riasztási indulási ideje egy perctől tíz percig terjedhet attól függően, hogy a tűzoltóság állománya szolgálatban a tűzoltóállomáson, laktanyában tartózkodik-e, avagy lakáson tartózkodva látja el a készenléti tevékenységet.

Nagyobb kiterjedésű balesetek esetére az önkormányzatok – általában a szomszédos önkormányzatokkal együtt – több egység riasztására és behívására vonatkozó terveket készítenek.

⁹³ Ministry of the Interior: Rescue Services in Finland; Helsinki, 1999.

Tűzoltó szolgálatok:

Finnország egész területén a 452 önkormányzat tűzoltó szolgálatai képezik a mentési szervezet gerincét. A 60 legnagyobb önkormányzat hivatásos tűzoltó szolgálattal rendelkezik, amelynek személyzetét teljes munkaidejű alapon alkalmazzák. 190 önkormányzatnál részidős tűzoltó személyzet van, míg mintegy 200 önkormányzatnál önkéntes tűzoltóságok *teljes mértékben felelősek* a tűzoltás és a mentési feladatok végrehajtásáért. A betegszállítást a teljes munkaidejű tűzoltó szolgálatok végzik.⁹⁴

Polgári védelem:

A polgári védelem a hatóságok által **vezetett polgári védelemre** és az **önvédekezésre** oszlik. Az állam és az önkormányzat felelősek az előbbiért, és a vállalatok, intézmények, vagyontulajdonosok és magánszemélyek az utóbbiért.

A Belügyminisztérium Mentési Szolgálatok Főigazgatósága felelős az országos polgári védelmi rendeletek előkészítéséért, a jogi szabályozásért. Az Állami Tartományi Hivatalok és az önkormányzatok illetékességi területükön felelősek a polgári védelemért.

A polgári védelmi vezetők kiképzésén való részvételét a Belügyminisztérium és az Állami Tartományi Hivatalok rendelik el. Az állami és tartományi hivatalok dolgozói felelősek a beosztásukhoz társuló polgári védelmi munkáért, az erre való felkészülésért és a megfelelő kiképzésen való részvételért.

Veszélyhelyzeti szituációkban a polgári védelmi tevékenységek a tervezés és kiképzés; az óvóhelyek építése; a vezetési, ellenőrzési és riasztási rendszerek, valamint a kommunikációs kapcsolatok fenntartása; felkészítés a kiürítésre, mentési munkákra, elsősegélynyújtásra, a polgári lakosságról való gondoskodásra és a romeltakarításra.

Finnország 3,3 millió ember számára rendelkezik polgári védelmi óvóhellyel a lakó- és középületekben. Az óvóhelyek 40%-a a munkahelyekkel, 60%-a pedig a lakásokkal kapcsolatos. A nyilvános óvóhelyek 110.000 ember elhelyezését biztosíthatják. Általában nincsenek óvóhelyek vidéken és a magánházakban, viszont a félmillió fővárosban 900 ezer fő óvóhelyi oltalmazása biztosított. Békeidőszakban az óvóhelyek és óvóhelyi felszerelések más célokra is felhasználhatók. Mintegy 250.000 ember vesz részt a védekezésben veszélyhelyzeti állapotok idején.

Helyileg különböző stabil riasztó eszközök használatosak a lakosság figyelmeztetésére, ezeket a gyéren lakott területeken kiegészítik a mobil riasztó eszközök. Riadójelzés vételekor az emberek először a lakásban, építményen belül elzárkóznak, majd ha kell hatósági utasításra vonulnak az óvóhelyre.

Kiemelten fontos, hogy Finnországban a háztartások – tartalékok képzésével - szintén felkészülnek a váratlan védelmet igénylő helyzetekre.

A Sugárzás ellenőrzésére az egész országra kiterjedő, mintegy 300 automatikus mérőállomást magába foglaló sugárzás ellenőrző hálózat szolgál. A hálózat 15 percenként ad képet a sugárzási helyzetről, biztosítva a gyors előrejelzést.

⁹⁴ A tűzoltó szolgálatok összesen mintegy 4.800 teljes munkaidejű és 4.300 részidős tűzoltót alkalmaznak. Közel 1.500 teljes munkaidejű tűzoltó kapott betegszállítási kiképzést törzsdiplomájával összekötve. Mintegy 11.000 személy vesz részt a mentési feladatok végrehajtásában az önkéntes tűzoltó szolgálatok részéről. A tűzoltó szolgálatok évente 12.000 tüzesetet és 37.000 egyéb mentési feladatot oldanak meg. Évenként mintegy 200.000 beteget szállítanak, a tűzoltó szolgálatok a sürgős betegszállítások kb. feléért felelősek. A finn tűzoltó szolgálatok rendelkezésére áll mintegy 3.000 jármű, köztük 1.100 tűzoltószert csaknem 200 hajó a vízi mentésre, 60 hajó az olajkifolyásokkal és tűzoltással-mentéssel kapcsolatos feladatok végrehajtására.

Nemzetközi mentési műveletek:

A Belügyminisztérium egy másik állam, vagy egy nemzetközi szervezet kérésére dönthet a külföldi mentési segítségnyújtásról, illetve kérésről.

A helyszíni tanulmányaim során megállapítottam, hogy Finnországban a természeti katasztrófák elsősorban a szélsőséges időjárási viszonyok miatt következhetnek be. A civilizációs ártalmakat az ipar, a közúti, vasúti, légi, belvízi és tengeri szállítások okozhatják. Aggodalomra adhatnak okot a volt Szovjetunió területén a határtól nem túl messze lévő atomerőművek is. Külön ökológiai veszélyt rejt a tengeri közlekedés, szállítás során a veszélyes anyagok, kőolajtermékek tengerbe ömlése.

A katasztrófák elleni védekezést a Belügyminisztérium alárendeltségében lévő mentési szolgálatok hatékonyan szervezik, elsősorban a tűzoltóságokra alapozva, melyek a betegszállítást és a tengeri tűzoltást, műszaki mentést is végzik.

A polgári védelem területén jelentős az óvóhelyi védekezés előkészítése.

Finnországban a katasztrófavédelem a tűzoltóság és a polgári védelem integrációjából már 1985-ben létrejött, domináns a tűzoltó tevékenységre alapozás.

1.2.6. Összehasonlító tapasztalatok hazánk, a NATO integrációs, valamint egyes EU tagországok katasztrófa-elhárítása között

Kutatásaim során megállapítottam, hogy ezekben az országokban is az állam felelőssége mellett nagy szerepe van a védekezésben az önkormányzatoknak, a közigazgatás különböző irányítási szintjein lévő hatóságoknak, de az egyes állampolgároknak is.

A katasztrófák, veszélyhelyzetek elleni védekezés történhet önkéntesen, állami kötelezettség alapján, egyénileg, karitatív, vagy megalakított polgári védelmi szervezetek, a különböző tűzoltóságok (állami, önkormányzati, önkéntes, létesítményi) által, illetve más egyéb közreműködők részvételével. A megvalósítást az egyéni és kollektív védekezési, mentési módok sokszínűségével oldják meg.

Meghatározó mindenhol a veszélyeztető tényezők számbavétele, a veszélykezelés, a kockázatelemzés, melyek alapján az elkészített védekezési tervek képezik a mentések-, beavatkozások kiindulási alapját.

Nincs uniformizálás a kutatott országok katasztrófavédelmi rendszerében.

Szlovéniában a Honvédelmi Minisztérium felügyeletében, de nem a honvédség részeként, míg Horvátországban, Szlovákiában, Finnországban és nálunk a Belügyminisztérium alárendeltségében, sőt horvát szomszédunknál a rendőrségi adminisztráció részeként valósul meg az irányítás és a felügyelet.

Szlovéniában, Szlovákiában a védelmi igazgatás a polgári védelmi csúcsszerv, Horvátországban a rendőrségen belüli polgári védelem az integráló, a napjainkban formálódó mellérendelt tűzoltósággal, míg Finnországban a tűzoltó bázisú mentési szolgálatok képezik alapját a katasztrófavédelemnek.

Az országok közül a szlovén közigazgatás megyei szintű hiánya mellett a megyei hatáskörű védelmi régiók, Horvátországban a hazánkhoz hasonló megyei területi szint, ezekkel szemben Finnországban a tartományi keretek képeznek nagyon fontos lépcsőfokot a legfelsőbb állami vezetői és az önkormányzati felelősségek között.

Szlovákiában a megyei, járási szintű a katasztrófavédelmi védekezés szervezése a közigazgatásban, egyben jellemző a nagy létszámú, rendszerben tartott BM irányítású katonai jellegű reguláris szervezetek léte az elsődleges beavatkozók között.

Vizsgálataim alapján **megállapítottam**, hogy a célok, konkrét feladatok sorrendje, tartalma kis eltéréssel közeli azonosságot mutat. Horvátországban a közelmúlt háborús öröksége egyelőre a háborús oltalmazást még a tevékenység középpontjában hagyta. Finnországban a világviszonylatban is komolyan vett háborús veszély elhárítás a lakosság védelmét szolgáló óvóhely, és válaszreagálási központok léte illetve létesítése a meghatározó, míg Szlovénia a haladó hagyományok ápolására alapozott önkéntes mentőszervezetek alkalmazásában domináns. Szlovákiában hatékonyan alkalmazzák BM felügyelettel a katonai szervezeti mentődandárokat az elsődleges beavatkozók között. Mindhárom ország szeretné ugyanakkor velünk fejleszteni a kapcsolatokat a légi kutatás-mentés kérdéseiben, illetőleg **példaként** fogadják el hazánk **katasztrófavédelmi szervezeti integrációját**.

A biztonság értelmezése, annak fontossága, a vizsgált országok hivatalos politikájában nemzetbiztonsági koncepciójában, szövetségi rendszerű tagságukban, orientációjukban a költségvetésből e célra elkülönített összegekből is megítélhető. Öröndetes, hogy szomszédaink, távolabbi barátaink is fontosnak ítélik állampolgáraik, természeti kincseik, anyagi javaik biztonságát, amelyért a lehetőségekhez mérten áldoznak is.

1.2.6.1. Adaptációra javasolt megoldások lehetnek:

- a szlovén katasztrófavédelemben az önkéntes, karitatív szervezetek, erők alkalmazása, maximális állami finanszírozási ellentételezéssel,
- a repülőgépes tűzoltás technikai feltételeinek gyors és hatékony létrehozása a horvát minta alapján,
- a betegszállító elsősegélynyújtó tevékenység beiktatása a hivatásos önkormányzati tűzoltóságok feladatába, az óvóhelyek létesítésének állami támogatása a finnországihoz hasonlóan,
- a katasztrófák elleni védekezés elsődleges beavatkozóiként a honvédség állományában is fenntartható lenne a mai műszaki csapatok fogalomkörében olyan alakulat, amely a katasztrófák elleni védekezés során az elsődleges beavatkozók között vehetne részt speciális technikai felszereltsége és személyi állományának felkészítettsége, kiképzettsége alapján, megfelelően a szlovák gyakorlatnak.

Következtetések

1. Az új európai biztonsági építményt tanulmányozva megállapítottam, hogy a transznacionálissá vált katasztrófák hatékony kezelése nem lehetséges a nemzetközi érintkezés szokásos keretei között, a katasztrófák elleni védekezés szempontjából alapvetően az ENSZ, a NATO, az EU szerepe a meghatározó, bár e szervezetek kötelező irányítási modellt a tagországok számára nem írnak elő.
2. A hazánkhoz hasonló méretű országokban, mint Szlovéniában, Horvátországban, Szlovákiában, mint a NATO integrációs szomszédos országokban, illetve az Európa Unió tag Finnországban is, a katasztrófavédelem legfelső állami szinten kezelt, felelősséggel irányított, törvényekkel szabályozott.
3. Európai jelenség – szövetségi tagságtól, orientációtól függetlenül –, hogy az államok alapvetően számolnak a természeti és civilizációs katasztrófák bekövetkezésével normális – „béke körülmények között” – és valamely fenyegetettség, vagy minősített időszak, háborús veszély, vagy háborús körülmények közötti mentő- beavatkozó, oltalmazó tevékenységgel.

4. A Dráva-Mura Eurégió és a Skandináv Államok Közössége katasztrófavédelmi tevékenységében megfigyelhető az államhatárok sérthetlenségének tudomásul vétele mellett - a természeti és civilizációs katasztrófák határnélküliségét figyelembe vevő - az együttműködés szervezeti kereteiben, azt mégis meghaladó régiókban való gondolkodás példája. Látható tehát a bilaterális, a trilaterális kapcsolatok létjogosultsága, a nemzetközi mentési erők kijelölése, alkalmazásának tervezése, a nemzetközi segítségnyújtás vállalása.

II. fejezet

A környezetbiztonság értelmezése, a katasztrófavédelem hazai irányítási modellje

Az előző fejezetben az általánostól az egyedi konkrét vizsgálat tárgya felé haladva elemeztem a legmagasabb szintű nemzetközi szervezetek katasztrófavédelemre vonatkozó ajánlásait, majd megvizsgáltam néhány általam fontosnak ítélt európai ország védekezési módszerét, előtérbe állítva hazánk és a kutatott szomszédos országok nemzetközi együttműködését, megvonva az összehasonlító tapasztalatok mérlegét, adaptációs megoldásokat is keresve nemzeti védekezésünk fejlesztéséhez.

A nemzetközi kitekintésen túlmenően, jelen fejezetben megvizsgálom a környezetbiztonság, tágabb értelemben a biztonság szerves részét képező katasztrófák elleni védekezés kapcsolatát, visszatekintek a katasztrófavédelem jogelőd szervezeti feladat- és intézkedési rendszereire, értelmezem a katasztrófa fogalmával kapcsolatos kérdéseket. Részletesen megvizsgálom a katasztrófák elleni védekezés hazai modellje meghatározó szervezeti elemének, a **megyei katasztrófavédelmi igazgatóság**nak a szervezeti-, irányítási-, és feladatrendszerét. Mindezek alapján fel kívánom vázolni a területi szintű védekezés magasabb szintre emeléséhez szükséges szervezési kérdéseket, jogszabályi és szervezeti módosítási javaslataimat.

2.1. A környezetbiztonság újszerű felfogása a Magyar Köztársaság új biztonság-politikájának megfogalmazása alapján

A katasztrófák általános jellemzője, hogy az emberi életet és javakat, valamint az infrastruktúrát váratlanul, tömeges és komplex módon veszélyeztetik. Különleges körülmények lépnek fel, amelyek különleges megoldási módokat követelnek.

A XIX. sz.-tól az iparosodás és a népesség növekedés azzal a következménnyel járt, hogy a civilizált világ természeti környezetképe átformálódott. A XX. sz. végére az ipar, a mezőgazdaság, a közlekedés, a kommunikáció és a kommunális igények gyors növekedése miatt exponenciálisan növekvő energia felhasználás következett be.⁹⁵

A „civilizációs károkozók” hatásainak következtében megszületett a **környezet-biztonság**⁹⁶ **terminológiája**, a kialakult állapot problémakörének lefedésére.

A *környezetbiztonság* egységes rendszerben elemzi, segíti a humán védelmet, a katasztrófakezelést a környezet- és a természetvédelem, az egészségvédelem, az ipari és a mezőgazdasági biztonság, a közlekedés biztonság megvalósításán keresztül, és mindez meghatározottan összefüggő kapcsolatban van a nemzetvédelemmel.

A környezetbiztonság feltételezi a környezetszennyezés és a környeztkárosítás hatásainak minimalizálását, amely maga után vonja úgyszintén a katasztrófák bekövetkezésének csökkenését. A környezetszennyezés és a környeztkárosítás a mai globalizált gazdasági, technika és technológiai viszonyok között országhatárokon terjed túl.⁹⁷ Az 1990-es évek elejéig a szembenálló világtáborok globalizált, esetenként szűk látókörű gazdasága szinte fél kontinensnyi területen tette tönkre a környezetet a kőolajszármazékok kifolyatásával, a gyárak levegő- és víztisztító nélküli üzemeltetésével, ugyancsak mérhetetlen károkat okozott a csernobili atomerőmű balesete.

⁹⁵ Vasvári Vilmos: Katasztrófakezelés; ZMNE Doktori Iskola, jegyzet, Bp., 1998., 1.1., első bek., 9. o.

⁹⁶ Fehérvári Pál: A környezetbiztonsági ellenőrző rendszerek infrastruktúrája, Összefoglalás és javaslatok; Európai tükkör, A Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportjának kiadványa. 2001, Bp., 75. szám, 5. o. 4-5. bek.

⁹⁷ Prugberger Tamás: A globalizáció és a környezetvédelem neuralgikus kérdései a jogalkotás, a jogkövetés és a jogalkalmazás síkján; Magyar Közigazgatás, 2001. október, LI. évfolyam 10. szám, 619. o.

A korábbi évtizedekben a környezetvédelem másodrendű és elhanyagolt szempont volt, a mennyiségi szemléletű gazdasági termelés és a kétpólusú világ hadiipari produktumához képest. Sajnos Magyarországnak is csak komoly kötelezések és szankciók nélküli deklaratív környezetvédelmi törvénye volt hatályban 1974-től 1996-ig. A környezetvédelmi jog egységes dogmatikai rendszere ezért nem alakulhatott ki.

Az EU, illetve jogelődje, az EGK számos környezetvédelmi irányelvet és ajánlást tett közzé, amelyeknek országonként keményebb, vagy puhább végrehajtására került sor. Elmondható, hogy a nyugati féltekén a gazdasági mutatók mellett egyenlő súllyal számítottak a környezetvédelmi szempontok is.

Az évezred küszöb környékén egyre veszélyesebben érvényesülő trend a fogyasztói társadalom szükségletének növekvő kielégítése, és a tőkenyereség orientált gazdaságban a környezetvédelmi szempontok egyre erőteljesebben rendelődnek alá a gazdasági érdekeknek. A fokozódó energia igény fokozódó nyersanyag kitermelést igényel, a tömegessé vált szállítás a maximalizált méretű egyedi szállítóeszközök közlekedési balesetei szerencsétlenségeket, katasztrófákat, a kiszabaduló veszélyes anyaggal rendkívüli méretű környezetszennyezéseket idézhetnek elő, rombolva a vizek és levegő minőségét, élővilágát. Folyamatos az őserdők katasztrófális mennyiségű kitermelése. Naponta több megyéni területtel csökken az őserdők területe, az üvegház-hatás és az ózonlyukak megjelenése mindezek által az emberi élet létfeltételeit fenyegető ökológiai katasztrófa bekövetkezését sugallja.

A légszennyezésben, a légkör felmelegedésben egyre erőteljesebb a gépjárműforgalom növekedésének szerepe. A kéndioxid kibocsátás, a légköri felmelegedés szintén az ózonréteg elvékonyodását eredményezi.

Vannak országok, melyek előljárnak a környezetvédelem jogi szabályozásában, azonban a gazdasági érdekeket gyakran előbbre helyezik, kiváltképp, ha nem saját területi szuverenitásról van szó.

Hazánk biztonsági érdekeinek megfelelően intenzívebb és hatékonyabb nemzetközi együttműködés kialakítása szükséges a szomszédos államokkal, egyrészt az alapelvek kidolgozása, másrészt a mérő- és adatszolgáltató rendszerek összehangolása, az adatok folyamatos cseréjének megszervezése, valamint a kibocsátott szennyezés terjedésének előrejelzése, követése és értékelése területén. Ugyanez a feladat a NATO ellenőrző, riasztási és tájékoztatási rendszerével való együttműködés megteremtése érdekében.⁹⁸

Az EU környezetvédelmi előírásaihoz való csatlakozása érdekében el kell érni, hogy minél előbb a környezetvédelem nyugat-európai és világszintjéhez felzárkózhassunk. A gazdaság minden egyes külföldi és hazai szereplőjétől egyforma szigorúsággal meg kell követelni, hogy minden vállalat a környezetvédelmi előírásoknak megfelelően működjön, üzezeit a környezetet óvó szűrőberendezésekkel felszerelje.

E célt szolgálja a Kat.tv. IV. fejezetének életbe léptetése is, mely előírásainak betartása döntő mértékben segíti megvalósítani a környezetvédelmet.

Azért, hogy a gazdaság szereplői jobban tartsák szem előtt a környezet és a természet megóvását is, számolva egy közelgő öko-katasztrófa veszélyével, az országok jogrendjébe szigorú szabályzókat kell állítani, illetőleg az **Európai Unióban** is rendelet formájában egy mindenre kiterjedő **környezetvédelmi kódexet**⁹⁹ kellene kiadni, ami a környezet- és természetvédelem

⁹⁸ Fehérvári Pál: A környezetbiztonsági ellenőrző rendszerek infrastruktúrája, Összefoglalás és javaslatok; Európai Tükör, A Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportjának kiadványa, 75. szám, Bp., 2001., 7. o., 3. bek.

⁹⁹ Prugberger Tamás: A globalizáció és a környezetvédelem neuralgikus kérdései a jogalkotás, a jog-követés és a jogalkalmazás síkján, Magyar Közigazgatás, 2001. október, LI. évfolyam 10. szám, 624. o. 4. pont

valamennyi témáját keretjellegűen rendezné, megoldást nyújtva a környezetbiztonság kritikus kérdéseire.

A környezetbiztonság, környezetvédelem és katasztrófavédelem terén is *elsődleges állami feladat a normatív állami irányító tevékenység, a jogszabályalkotás*. Ez elsősorban törvényi kötelezettség, de történhet kormányrendeleti szabályozással vagy esetleg a végrehajtást szolgáló miniszteri szabályozással.¹⁰⁰ Bele tartozik az irányítási folyamatba a gazdasági szabályzás is. Jogsértések esetén működhet a szankció alkalmazási lehetőség.

Természetesen az abszolút értelemben vett szélességű környezetvédelem ügyét egy még teljesebb körű átfogó, hatékony és egységes környezetvédelmi jogszabály rendszer foghatná át, az **ENSZ keretei között**. Napjainkban a háborús agresszióhoz hasonlóan a világszervezet tervezi megfogalmazni a **környezetvédelmi agresszió** fogalmát és annak jogkövetkezményeit, illetőleg az élő- és élettelen környezet meghatározott méretű pusztításának szankcionálását. *E gondolatkörben természetesen ismét létezősége van a környezetpusztítás mennyiségi és minőségi tényezőinek, az előidézett, vagy bekövetkezett civilizációs katasztrófáknak.*

Megállapítható, hogy napjaink globalizálódó világában a környezet különböző elemeinek sokirányú rombolása folyik.

Számolni kell az egyes környezeti és természeti elemek károsító hatásai egybeesésének lehetőségével, az ipari veszélyeztetés dominó hatásaival, amelyek az adott esetben bekövetkező öko-katasztrófák során a társadalom, az élővilág irreverzibilis folyamatait okozhatják bizonyos területeken.

Az előzők figyelembevételével megállapítható, hogy a környezetbiztonság megvalósulásának feltételeit az alábbi főbb szempontok határozzák meg:

- az egyes állampolgárnak módja legyen környezetét progresszívan befolyásolni, ebből a célból joga legyen társulásra, szerveződésre,
- a környezetbiztonságot szolgáló nemzetközi szerződéseket az aláíró nemzetek felvállalják, betartják, nemzeti cselekvési programjaikba beépítik, mivel a veszély áttérjedhet a közigazgatási, illetve az államhatárokon,
- a környezetet súlyosan veszélyeztető kényszerhelyzetek kezelésére a szükséges és elégséges körülmények megteremtődnek,
- a környezet biztonságát fenyegető helyzetekben kidolgozottak a szükséges tervek, módszerek, rendelkezésre állnak a szervezetek, és azok alkalmazási garanciái,
- államilag egyre nagyobb mértékben szavatolható az élet- és vagyonbiztonság a környezetet veszélyeztető kockázatokkal szemben,
- a veszélyeztető kockázatok, kihívások kezelhetők, megszervezett és garantált a katasztrófavédelem.

Ezekhez kapcsolódóan a **katasztrófa** leggyakrabban a biztonság megszűnéséből, hiányából létrejövő pusztító hatás következménye. Ebből a megközelítésből adódóan a **biztonság** egyéneknek, csoportoknak, településeknek, az ország részének, vagy egészének saját lehetőségéből származó, vagy állami szerv által garantált állapota.

A **katasztrófa rendszerszemléletű megközelítése során** megállapítható, hogy az eredeti cél érdekében a feladataival összefüggésben működő rendszereknek olyan állapota, amelyben a rendszer

¹⁰⁰ Pethőné Kiss Judit: A környezetvédelem alkotmányos elvei és önkormányzati gyakorlata; Magyar Közigazgatás, 2001. október, LI. évfolyam 11. szám, 682. o. II. 1. pont

elemei – a zavaró hatások felerősödése miatt – képtelenek folyamataikban saját kapcsolódó szervezeteikkel összhangban működni, melynek következtében a rendszer felbomlik.

A széndioxid és egyéb légszennyező anyag kibocsátások a Föld légkörének felmelegedését fokozzák, *makró szinten* prognosztizálható a légkörszennyezésből adódó óriási veszélyhelyzet, illetve ehhez képest *mikro szintűek* a **helyi katasztrófák** országhatárokon is átnyúló bekövetkezési lehetőségei és hatásai.

A téma kutatójaként az utóbbiak kezelhetőségének lehetőségeit vizsgálva szeretnék hozzájárulni a környezet biztonságának elősegítéséhez, hisz a katasztrófák elleni védekezés annak szerves része.

A Magyar Köztársaság **biztonság- és védelempolitikai alapelveit** az elmúlt évtizedben többször pontosították. A **27/1993. (IV. 23.) Országgyűlési Határozat**, mely 1998-ig volt hatályos, a honvédelem rendszerének pilléreként állapította meg a lakosság és a fegyveres erők szükségletét kielégíteni képes gazdaságot, államszervezetet, a polgári védelmi szervezeteket és a fegyveres erőket. *Az 1993. évi OGYH-t vizsgálva azt a megállapítást teszem, hogy a megfogalmazásból az erős gazdaság és állam szükségessége tűnik ki, nem utal a prevencióra, a „pillérek” környezetbiztonságot megvalósító feladataira.*

A Magyar Köztársaság új módon fogalmazta meg a biztonság és védelempolitikai alapelveit a **94/1998. (XII. 29.) Országgyűlési Határozatban**. A jogalkotás e fontos fejezetében egy széleskörű elemzés alapján hangsúlyváltás vehető észre, mert kimondja, hogy a Magyar Köztársaság *a biztonságot átfogó módon komplexen értelmezi*¹⁰¹, amely a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb...- gazdasági, technológia, **környezeti**...- dimenzióit is. Ez a megfogalmazás alapot teremtett egy egységes elveken nyugvó válságkezelési és integrált katasztrófakezelési rendszernek a létrehozására is.

A kockázatok és veszélyforrások körébe azok megnövekedettebbé és összetettebbé válása miatt beletartoznak a gazdasági folyamatok, de a globális veszélyforrások is.

Növekvő kockázatot jelentenek a gazdasági válságok, a terrorizmus, a nagyfokú környezeti ártalmak.

Fokozódó kihívásként tapasztaljuk a **környezetbiztonság szempontjából** az előzőeken túlmenően a tömegpusztító fegyverek és azok hordozó eszközeinek elterjedését, a fegyveres konfliktusokat, a társadalmi átalakulások instabilitását.

A biztonsági környezet sajátossága a *biztonsági dominóelmélet*, hisz az új típusú és a hagyományos kihívások egyidejűleg és egymást erősítve is megjelenhetnek. Valószínű, a környezetbiztonságra is végeztes hatással lehet egy terrortámadással megrongált nukleáris erőmű az adott területen, de az ország jelentős részén is, és nem hagyható figyelmen kívül ennek regionális, vagy szövetségi értelmezési hatása sem.

A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának **célja** többek között, hogy megfelelő feltételeket garantáljon a lakosság **élet, vagyon- és szociális biztonságához**, az Észak-atlanti Szövetség keretén belül. A biztonság ilyen típusainak pedig okvetlen **lételeme a környezeti biztonság megléte**, a veszélyeztetettség szintjének minél alacsonyabb értéken tartása.

A Magyar Köztársaság egyetlen államot sem tekinti ellenségének, a vitás kérdéseket a nemzetközi joggal összhangban kívánja rendezni. A szándéknyilatkozat elfogadása azt jelenti, hogy a környezetszennyezési ügyeket, mint pl. az Aurul román cég tisztai cianid szennyezése, tisztai öko-

¹⁰¹ A 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 1. pontja szerint (részidézet)

katasztrófa kérdéseit is jogi úton kívánja a magyar állam lerendezni, nemcsak a más természetű jogi kérdéseket.

A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló Országgyűlési Határozat hatályba lépése egybeesett a Magyar Köztársaságnak az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez (Szövetség) történő csatlakozásával és egyben feltételét is képezte annak. Ez kinyilvánítása annak is, hogy hazánk a biztonság minden oldalú megvalósítását a kollektív védelem elvére épülő szövetség tagjaként kívánja megvalósítani, és a transzatlanti együttműködést az európai biztonság hosszú távú fontos tényezőjének tekinti.

Ugyancsak deklarált cél, hogy hazánk tagja lehessen az Európai Uniónak, az európai integráció legfontosabb keretét szolgáló együttműködésnek.

Az EU története során kézzelfogható lépéseket tett tagállamai biztonsága gazdasági és politikai alapjának megteremtéséért. A diplomáciai eszközökkel, gazdasági segélyekkel és humanitárius akciókkal megoldható válsághelyzetekben – az elmúlt évek tapasztalatai alapján – az EU várhatóan közreműködik.¹⁰²

Az európai és nyugat-európai, transzatlanti integrációs törekvéseink mellett hazánk számára a nemzetközi megbecsülés jele, ha részt vehetünk aktív szerepet vállalva az ENSZ, az EBESZ, az ET munkájában is, hisz e szervezeti és együttműködési formák fontos keretétül szolgálhatnak a normaalkotás, a biztonsági és bizalomépítés, valamint hazánk biztonságpolitikai célkitűzéseinek megvalósításához. Természetesen kiemelten szolgálhatják e célok elérését a mindenoldalú biztonság megvalósításához, a regionális vagy hagyományos bilaterális kapcsolatok is.

*„A magyar biztonságpolitikának és intézményrendszerének úgy kell működnie, hogy képes legyen időben felismerni, folyamatosan és megbízhatóan értékelni az ország biztonságát veszélyeztető tényezőket, ennek alapján időben meghozni a veszélyhelyzetek megelőzéséhez, illetve elhárításához szükséges döntéseket, és végrehajtani az ebből fakadó intézkedéseit.”*¹⁰³

Ki kell mondani, hogy a környezetbiztonság és a katasztrófavédelem, mint a globális biztonság garanciái a nemzetközi (pl.: ENSZ, EU-s nyilatkozatok, ajánlások)¹⁰⁴ és nemzeti jogrendek¹⁰⁵ (környezet- és természetvédelmi, valamint katasztrófavédelmi tárgyú jogszabályok) tiszteletben tartásával valósulhatnak meg.

2.2. Történelmi visszatekintés, a polgári védelemtől és a tűzoltóságtól a katasztrófavédelemig

A katasztrófavédelem jelenlegi integrált rendszerének pontos megismeréséhez, a hasznosítható tapasztalatok összegzéséhez fontosnak tartottam kutatómunkám során a két jogelőd szervezet történetének megvizsgálását.

¹⁰² Matus János: Az Európai biztonság problémái a múltban és a jelenben; ZMNE Biztonsági tanulmányok tanszék, Bp., 1999. 38. o.

¹⁰³ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat, 9. pont 2. bek.

¹⁰⁴ ENSZ: Stockholmi ENSZ Emberi Környezet Konferencia, Riói Nyilatkozat a Környezetről és Fejlődésről, az ENSZ Közgyűlés Természetvédelmi Világkartáról szóló 1982. október 28-i Közgyűlési határozata, ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága (EGB) Irányelvei a Környezeti Információ Hozzáférhetőségéről és a Nyilvánosság Részvételéről a Környezeti Döntéshozatalban

EU: az „Európai Környezetért” folyamat, a Környezet és Egészség Európai Kartája, Országhatárokon Átterjedő Környezeti Hatások Vizsgálatáról szóló Egyezmény (Espoo, Finnország, 1991.) az Ipari Balesetek Országhatáron Átterjedő Hatásairól készült Egyezmény, a Határvizek és Nemzetközi Tavak Védelméről és Használatáról szóló Egyezmény (az utóbbi kettő: Helsinki, 1992.)

¹⁰⁵ MAGYARORSZÁG: 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól, 1996. évi LIII. a természet védelméről, 1999. évi LIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezéséről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről.

2.2.1. A magyar polgári védelem fejlődésének történeti áttekintése

A magyar polgári védelem fejlődése három nagy szakaszra bontható:

- a) 1917-től 1945-ig, a két világháború közötti időszakban,
- b) 1945-től 1990-ig, a második világháború után és
- c) 1990-től 1999-ig, a rendszerváltást követő időszakban, az integrált katasztrófavédelmi szervezet létrehozásáig.

a) Az első világháború során a szembenálló felek részéről alkalmazott légi támadó eszközök megjelenését követően a korábban sérthetetlennek bizonyult frontok mögötti területek, országrészek védelme érdekében 1917-ben Magyarországon is intézkedett a honvédelmi miniszter egy légi figyelő és riasztó szolgálat létrehozására, a polgári védelem elődje, a légoltalom megszervezésére, az ország területének azon részein, ami a hátszártnak minősült, ahol polgári közigazgatás működött. A mai szemmel is modernnek tűnő rendelet a feladatot már a polgári szervekre, a polgármesterre bízta és intézkedett szinte az összes, ma is alkalmazott lakosságvédelmi módszer szervezésére, megvalósítására.¹⁰⁶

Az 1920-as, 30-as években a világháborús tapasztalatok alapján megfogalmazták, hogy a légoltalomnak az a feladata, hogy a lehető legkisebbre csökkentse a lakosság és az ipari kommunális létesítmények veszteségeit. A magyar légoltalom teljes kiépítése 1935-1938 közötti időszakra tehető, az addig már kialakult német és olasz minta alapján.

A **hatósági légoltalom** kiépítésére az 1935. évi XII. tc. és a 15/1936. számú HM r. alapján került sor. A **társadalmi szervezet, a Légoltalmi Liga**¹⁰⁷ 1937-ben alakult meg.

Az 1935. évi törvény határozta meg először a magyar jogalkotásban a „légoltalom” (polgári védelem) fogalmát, mely szerint a légoltalom a hátszártnak légítámadások elleni szükséges védelmi lehetőségeket előkészítő és a légi támadások erkölcsi és anyagi javakat, életet fenyegető károsító hatásokat elhárító szervezet.¹⁰⁸ A légoltalom irányítását a honvédelmi miniszter az országos légvédelmi parancsnok útján látta el. A légoltalom fejlesztésének intenzív szakasza 1938 és 1945 közé tehető, melyet a háborús feladatokra való gyorsütemű készültség jellemezett. Az új honvédelmi törvény 1939-ben újból szabályozta a légvédelem célját és kitűzte a légoltalom feladatait.¹⁰⁹

A többi európai országhoz képest Magyarországon a világháborús bombázások áldozatainak száma aránylag alacsony volt, mert a légoltalom hatékonyan működött, az óvóhelyi ellátottság biztosította a megfelelő védelmet.

b) A magyar légoltalom újjászervezése 1949-től 1953-ig tartott. A háború utolsó éveinek néhány tapasztalata – különösen Drezda és Tokió bombázása, valamint a Hirosimára és Nagaszakira ledobott két atombomba – bebizonyította, hogy a légoltalomnak át kell értékelnie **eddiggi lokális** védelmi elveit és módszereit. Napirendre került tehát – ha elméleti síkon is – a légoltalom új védelmi elve, a **területi védelem**. Ennek ellenére az újjászervezést – a mintául szolgáló szovjet légoltalom tapasztalatai alapján – a lokális (helyi) védelem elveinek megfelelően hajtották végre.¹¹⁰

¹⁰⁶ Pataky Iván: Polgári védelem; jegyzet, ZMNE 1998., 5. o. 3. bek.

¹⁰⁷ A Légoltalmi Liga megalakításának gondolata az 1935. XII. 10. tc. megjelenése után fogalmazódott meg. Az alakuló ülést 1937. december 5-én tartották. A liga elnökévé József főherceg tábornagyot választották.

¹⁰⁸ 1935. XII. 10. tc.

¹⁰⁹ 1939. évi II. tc. számú új honvédelmi törvény 131. § és 4. §.

¹¹⁰ A szovjet befolyás döntő jellegét mutatja az a tény is, hogy az újonnan alakuló légoltalmat, a magyar hagyományoktól eltérően nem a honvédelem, hanem a Belügyminisztérium vezetése alá rendelik. Tóth Rudolf: A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar Honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében; Doktori (PhD) értekezés, 17. o.

1953. augusztus 23-án alakult meg a BM Légoltalmi Országos Parancsnokság, lezárva az újjászervezés folyamatát. A szervezet 1956-ig egyenletesen fejlődött, és *bár jogszabályok nem kötelezték, már ebben az időszakban is bekapcsolódott a katasztrófák elleni védekezésbe, a dunaharaszti földrengésnél, a Dunai és a Tiszai árvizeknél.*

Az 1956-os forradalom során a légoltalom szervezete szétesett, raktárai felszámolódtak, készletei veszendőbe mentek. **1956 után** az atom- és rakétafegyverek rendszerbe állítása miatt a légoltalom feladatrendszerében **előtérbe került a tömegpusztító fegyverek elleni védelem**, a területi védelmi elv fejlesztésének fontossága. Ezek alapján 1958-tól elmondható, hogy a légoltalom új fejlődési szakaszba lépett. Új szervezetre és feladatrendszerre volt szükség, mely a korábbiak alapján **a polgári védelem lett**. 1961-től *megszűnt a kötelező óvóhelyépítés*, mivel új elvként előtérbe került a lakosság veszélyeztetett területekről történő *ki- és széttelepítése*.

1962. november 1-jével a légoltalom feladatkomplexuma és szervezete a belügyi tárcától átkerült a honvédelmi miniszterhez, majd az Elnöki Tanács 1964. évi 1. számú törvényerejű rendelete kimondta, hogy a légoltalom helyett a jövőben a **polgári védelem nevet és fogalmat** kell használni.

Az MSZMP PB 1970. november 20-án elrendelte a Hátországvédelmi Alakulatok Parancsnoksága létrehozását, ez működési formájában csökkentette a pv. katonai jellegét, mivel szinte valamennyi katonai alakulatát átadta a HVP-nek. **A polgári védelem az átszervezés után a háborús feladatok tervezése és azokra történő felkészülés mellett egyre nagyobb figyelmet fordított a katasztrófák elleni védelem feladataiban való részvételre.**

1987. november 17-én a Hátországvédelmi Parancsnokság és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága integrálásra került.

1989-ben hazánk kihirdette az 1949. évi Genfi Egyezmények 1-es és 2-es kiegészítő jegyzőkönyveit, ami kimondja a polgári védelem humanitárius jellegét, és azt határozottan elkülöníti a fegyveres erőktől.¹¹¹

c) A 3344/1989. számú MT. Határozat értelmében **a polgári védelem 1990. július 1-jén a Belügyminisztérium irányítása alá került**. A korábban meglévő polgári védelmi szervezetek a gazdasági szféra átalakulásával szétestek, a felhalmozott védőeszközök jelentős részét értékesítették (Öböl háború, közel félmillió gázalarc), az eszköz-rendszer amortizálódott. Az országban kialakult „békehangulat” alapján még a polgári védelem szükségessége is sokak számára kérdésessé vált.

A 90-es évek első esztendei az útkeresés és a beilleszkedés éveit voltak. A polgári védelemről szóló, 15/1992. (I. 27.) kormányrendelet és a végrehajtásáról szóló 7/1992. (V. 19.) BM rendelet újraszabályozta a pv. feladatait, jogilag is legitimé tette a szervezetet. Ezekben az években a túlélés és a szintentartás stratégiája került előtérbe. A Légoltalmi Liga jogutódjaként 1991. február 27-én **megalakult a Magyar Polgári Védelmi Szövetség** is, *a polgári védelmi feladatok önkéntes vállalására.*

A délszláv események felhívták a figyelmet arra, hogy a lakosság védelmének megszervezésénél még mindig számolni kell a fegyveres cselekmények lehetőségével is.

1993. július 1-jével kísérlet történt a tűzoltósággal való integrációra, majd 1996. január 1-jétől *a polgári védelem ismét önállóvá vált.*¹¹²

1996. május 15-én hatályba lépett a polgári védelemről szóló, 1996. évi XXXVII. számú törvény (a továbbiakban: Pv.tv.), amely 1950 óta először szabályozta mindenre egyformán érvényes

¹¹¹ A honvédelmi miniszteri alárendeltség nem jelentette azt, hogy a polgári védelem egyúttal a Magyar Néphadsereg része lett.

¹¹² A Magyar Köztársaság Alkotmány Bírósága 18/1995. (II. 28.) AB határozata az integráció jogszabályi alapjait alkotmányellenesnek minősítette, majd a kormány a 140/1995. (IX. 11.) számú rendeletében 1996. január 1-jei hatállyal önálló szervezetként ismét létrehozta a Polgári Védelem Országos Parancsnokságot.

törvény formájában a polgári védelem egész feladatrendszerét, az állampolgárok, önkormányzati és gazdasági vezetők feladatait. **A háborús feladatok mellett prioritást kapott a katasztrófák elleni védelem kérdése**, illetve hazánk biztonsági környezetével összefüggő új kihívások és veszélyforrások elleni védelemben való közreműködés.

A fejlődés legújabb lépcsőfokát az 1999. évi LXXIV. számú, a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvény hatályba lépése jelentette.

2.2.2. A tűzoltóság történetének rövid áttekintése

Hazánkban az első önkéntes torna- és tűzoltóegyletet a soproni polgárok alapították 1863-ban. Munkájukat hivatalosan csak 1866-ban kezdhették meg. A pesti önkéntesek is ebben az évben kaptak engedélyt a működésre. 1870-től Budapesti Önkéntes Tűzoltó Egyletként működtek. Lassan a többi város is megalapította az önkéntes egyesületeit. A Magyar Országos Tűzoltó Szövetség 1870-ben alakult meg. A tűzoltóság hazai történetének egyik kiemelkedő személyisége gróf Széchenyi Ödön volt, aki külföldi útjain tanulmányozta az európai országok tűzoltóságainak munkáját. Hazatérve szorgalmazta a hivatásos tűzoltóság megalakítását. Ő lett az első hivatásos tűzoltóság parancsnoka. A kezdeti időkben több tüzeset során az önkéntesek mellé állandóan alkalmazott fizetett tűzoltókat adtak, akik speciális ismeretekkel rendelkeztek ezen a területen, ezek alkották a későbbi hivatásos tűzoltóság gerincét.

A Belügyminiszter 1903. szeptember 20-i 94.004-1903. III. b. számú rendeletével intézkedett a tűzoltószövetségek megalakítására. Már ezt megelőzően a Szövetség elkészítette a vármegyei tűzoltószövetségek alapszabálymintáját és körlevélben kérte az alispánokat a vármegyei tűzoltószövetségek megalakítása érdekében történő intézkedésük megtételére.¹¹³

Az 1936. évi X. törvény hatályba lépésétől a hivatásos tűzoltóságok jelentősége nagyon megnövekedett. A nagy világhégek újra ráirányították a figyelmet a tűzoltóság munkájára. A tűzoltó felszerelések tönkrementek, megsemmisültek, a tűzoltóságok létszáma annyira lecsökkent, hogy nem lehetett biztosítani az ország tűzvédelmét.

A II. világháború után az újjáépítés időszakában az Ideiglenes Nemzeti Kormány kötelezte a településeket tűzoltóságok felállítására. Újjáéledt az önkéntes mozgalom is, amelyet szintén állami irányítás alá vontak. Az egyenruhájuk formája is megegyezett az állami tűzoltókéval, csak a váll-lap jelzései és a színe tért el. Megalakult a Magyar Tűzoltók Szabad Szakszervezete. Az 1947-ben dúló emlékezetes tüzesetek újra a tűzoltóságra irányították a figyelmet. 1947-ben a belügyminiszter irányítása alatt létrejött az Országos Tűzoltóparancsnokság. 1948-ban megtörtént a tűzoltóság államosítása. Már 1949-től nagy figyelmet szenteltek a tűzoltóság fejlesztésére, irányításának, felügyeletének szabályozására, munkakörülményeinek javítására. A Belügyminisztérium-ban külön Tűzrendészeti Főosztály alakult. Megszervezték a körzeti tűzoltóságokat és az üzemi tűzoltóőröket. 1952-től a tűzoltóságok hatósági jogkört kaptak. 1954-ben megalakult a BM Országos Tűzrendészeti Parancsnokság, az állami tűzoltóság létszáma közel hétezer fő volt. A hatvanas évektől több átszervezésre került sor. Az önkéntes tűzoltók száma növekedésnek indult, jelentős eszközfejlesztésre került sor. Magyarország több ízben nemzetközi tűzoltórendezvények házigazdája volt.

Az addig centrális irányítású tűzoltóságok 1972-től a tanácsok, 1990-től az önkormányzatok hatáskörébe kerültek, így létrejött a hivatásos önkormányzati és az állami tűzoltóság. A települési önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. pedig azért jelentős, mert a tűzvédelemről való

¹¹³ Fejezetek a magyar tűzoltóság 125 éves történetéből; Könyv- és Zeneműkiadó, Bp, 1995., 21. o. 3. bek.

gondoskodást – állami feladatból – a helyi önkormányzatok kezébe adta. Hasonlóan az 1945 előtti időszakhoz a települések tűzvédelméről a helyi önkormányzat volt köteles gondoskodni. 1993-ban létrejött a BM Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság. 1995-től az önkormányzati tűzoltóságok fenntartási és működési költségeit az önkormányzatok fedezik az országgyűlés által a költségvetési törvényben biztosított normatívák szerint.¹¹⁴

1990. október 21-én megalakult a Magyar Tűzoltószövetség, amely társadalmilag összefogta az állami, a hivatásos önkormányzati, önkéntes és létesítményi tűzoltóságok szakmai elgondolásait, technikai fejlesztési javaslatait, esetenként érdekvédelmét és érdekképviselését, a megyei szövetségek munkáját, és kidolgozta jelképrendszerüket.

1996-ban alkotta meg az országgyűlés a **tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvényt**. (a továbbiakban: Tü.tv.) 2000. január 1-től a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága összevonásával létrejött az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. E szervezet látja el azóta a tűzoltóság felügyeletét.

2.3. A katasztrófa fogalma, meghatározása, elméleti osztályozása

2.3.1. A katasztrófa fogalmának tartalmi kérdései

A **katasztrófa** a Magyar Értelmező Kéziszótár meghatározása szerint “nagyarányú szerencsétlenség, sorscsapás”. Ebből a meghatározásból ki kell emelnünk a “nagyarányú” jelzőt, mert a mindennapi életben a katasztrófa vulgáris szóhasználatként él olyan esetekben is, amikor az egyén számára bekövetkezett szerencsétlenséghez kapcsolódik.¹¹⁵

*Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a különböző katasztrófa fogalmak, definíciók jelentős mértékben eltérnek egymástól. A nemzetközi szakirodalom általában kerüli a katasztrófa szóhasználatot és helyette az események konkrét megnevezését használja, éppen a megfelelő determináltság hiánya miatt.*¹¹⁶

A nemzetközi szakirodalmi tendenciával ellentétben a hazai gyakorlat teljesebbé tétele érdekében szükségesnek tartom a katasztrófa fogalmának tartalmi értelmezését.

A **katasztrófa** (görög szó) jelentése lehet – fordulat, pusztulás, megsemmisülés, csapás, megrázó, hirtelen esemény. Az 1974. évi Venezuelai Nemzetközi Konferencián ide sorolták: az elemi csapásokat, a fegyveres konfliktusokat, az ipari katasztrófákat, a járványokat.

A témakörrel összefüggő szakirodalomban többen többféleképpen határozzák meg a katasztrófa fogalmát.

A lexikonok szerint – lerövidítve a megfogalmazást – a katasztrófa a legsúlyosabb esemény, amikor a kártétel nagysága rendkívüli, visszafordíthatatlan eseményeket képes előidézni az adott környezetben és az adott környezetnek a kártétel előtti állapotba való visszahelyezése óriási erőfeszítéseket igényel.¹¹⁷ Napjainkban, amikor katasztrófáról beszélünk akkor egy ország, annak jelentős területe, nagyobb közössége földrajzi vagy közigazgatási megközelítésében gondolkodunk.

A **katasztrófa** - az életet, az életfeltételeket, az anyagi javakat, a természeti környezetet jelentős mértékben és súlyosan károsító vagy azokat közvetlenül veszélyeztető elemi csapás, ipari szerencsétlenség vagy más pusztító hatású természeti, illetve civilizációs eredetű rendkívüli esemény. Ez ellen a védekezés az állami, önkormányzati szervek, valamint az egyéb szervezetek és természetes

¹¹⁴ Felkészítők könyve, a BM OKF kiadványa, Bp., 2001., 72-73. o.

¹¹⁵ Molnár Gábor: Katasztrófák; Szövetkezeti Szervezési Iroda, Bp., 1991., 22. o.

¹¹⁶ Papp Antal: A katasztrófák elleni védekezés; PhD értekezés, ZMNE, 1999., 20. o.

¹¹⁷ Herendi Dezső, Korondi Csaba, Palócz András, Seemann László: Katasztrófák és a polgári védelem; Novorg, Bp., 1994., 19. o.

személyek összehangolt együttműködését és szükség esetén rendkívüli intézkedések megtételét igényli. A katasztrófa értelmezéséhez vezető két kulcsszó: *a veszély és a kockázat*.¹¹⁸

A **katasztrófa tárgyiasult veszély**, így a *katasztrófaveszély* olyan folyamat vagy állapot (pl.: természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely közvetlenül és súlyosan veszélyezteteti az emberi egészséget, környezetet, élet- és vagyonbiztonságot, ha okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével.¹¹⁹

A **veszély** önmagában a biztonság ellen ható, kedvezőtlen, nem kívánatos, esetenként pusztító, romboló hatású esemény bekövetkezésének lehetősége.

A **kockázat** a veszély tárgyiasulásának lehetősége, adott esetben a katasztrófa bekövetkezésének valószínűsége.¹²⁰ A kockázatot tehát a valószínűség, a súlyosság és a kitettség függvényeként is megadhatjuk, mintegy a gyakoriság és a következmény szorzataként.¹²¹

Úgy vélem elfogadhatjuk az idézett megfogalmazások mellett a Kat.tv.-ben leírtakat, melyek szerint a kockázat egy adott területen, adott időtartamon belül meghatározott körülmények között bekövetkező, egészséget, illetve környezetet károsító veszély megvalósulásának lehetősége.

A katasztrófa fogalma alapvetően **két markáns vetülettel** rendelkezik, melyek **részben jogi, részben műszaki jellegűek**. Ezeket a vetületeket befolyásolják olyan tényezők, vagy körülmények, esetleg környezeti adottságok, amelyeket kiindulási alpnak kell tekinteni. **Befolyásoló tényezőként** értékelhető hazánkra vonatkozóan: a földrajzi fekvés, a geológiai helyzet, a szeizmológiai jellemző, a hidrológiai környezet, a meteorológiai viszony, a növény és az állatvilág, a domborzat.

Az előbbi tényezőkkel párhuzamosan, azoktól eltérő jelleggel, intenzitással és mértékkel vannak jelen olyan körülmények, mint a társadalmi, a politikai, a környezetvédelmi, az egészségügyi kultúra, az ipar és a mezőgazdaság helyzete, amelyek állandóan és dinamikusan változó hatásokat közvetítenek.¹²²

A katasztrófák megelőzésével, következményeik felszámolásával kapcsolatos jogszabályok mindegyike saját szakmai specifikussága alapján határozza meg azt az eseményt, amely katasztrófának minősülő helyzetet idézhet elő.

Az 1994. évi XXXIV. törvény (törvény a Rendőrségről) 97. § (1) bekezdés f) alpontja a katasztrófa fogalmát a következőképpen rögzíti:

„*Katasztrófa*: az emberek életét, egészségét, életfeltételeit, az anyagi javakat, a természeti környezetet jelentős mértékben és súlyosan károsító vagy azokat közvetlenül veszélyeztető rendkívüli esemény (rendellenes állapot), amelynek károsító hatásai elleni védekezés az állami, az önkormányzati szervek, az állampolgárok és más szervek összehangolt együttműködését és a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések megtételét igényli.”

Ugyanakkor a Pv.tv. 2. § (1) bekezdés f) alpontja a katasztrófa fogalmát a következőképp rögzíti:

„*Katasztrófa*: olyan történés, amely számos ember életét vagy egészségét, a lakosság jelentős dologi értékeit, alapvető ellátását, avagy a környezetet veszélyezteteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy elhárítására és leküzdésére hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködése szükséges.”

A Kat.tv. I. fejezetének 3. § e) pontja ad meghatározást a katasztrófa fogalmára.

¹¹⁸ Ambris József: Polgári védelem, katasztrófa-elhárítás, Bp., 10. o.

¹¹⁹ Kat.tv. 3. § k)

¹²⁰ Ambris József: Polgári védelem, katasztrófa-elhárítás, Bp., 19. o.

¹²¹ Üveges László: A katasztrófa-veszélyeztetettség felmérésének néhány aktuális kérdése. Doktoranduszok a tudomány szolgálatában, BM OKF kiadványa, 2001., BP., 129. o. 4. bek.

¹²² Vasvári Vilmos: Katasztrófakezelés; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998., 10. o.

A katasztrófa: *“A szükséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl.: természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyeztet, 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.”*¹²³

A törvény megfogalmazásából látható, hogy determináló elem a **veszélyeztetés**. A kiemelt példák is érzékeltetik, hogy a katasztrófa fogalma nem egységes, bár az egyes fogalmak között csak minimális eltérések tapasztalhatók.

Mindezek összevetéséből következik, hogy a **katasztrófa** olyan állapot vagy helyzet, amely veszélyeztet a állampolgárok életét, vagyonbiztonságát vagy a környezetét. A lehetséges kiváltó okokat a Pv.tv. részletezi: összefoglalva elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség lehet a katasztrófa okozója, leggyakrabban tűz, ár- vagy belvíz.

A katasztrófa köznapi jelentése és jogi fogalma lényeges elemeiben egybeesik. Többnyire – de nem kizárólag – váratlanul fellépő, vis maior jellegű rendkívüli eseményt vagy rendellenes állapotot jelöl, amely az emberi élet, az anyagi javak, a természeti értékek pusztulását vagy súlyos károsodását okozza. Ez a károsító hatás olyan mértékű, hogy az ellene való védekezés a hagyományosan kialakult munkamegosztás rendjében és módszereivel eredményesen nem valósítható meg, ahhoz az állami-, önkormányzati szervek, az állampolgárok és más szervezetek összehangolt együttműködése és bizonyos helyzetekben rendkívüli jogkorlátozással járó intézkedések bevezetése szükséges.

2.3.2. A katasztrófák osztályozása

Számos csoportosítás és osztályozási megközelítés létezik, amelyben általában azonos elv az **eredet és jelleg** szerinti elkülönítés. A nemzetközi terminológiával összhangban **eredetét tekintve két fő csoportba** sorolhatjuk a katasztrófákat.

Eredetük vagy jellegük szerint:

- **természeti katasztrófák**, melyek az emberi tevékenységtől függetlenül, a természet erőinek hatására elemi csapásként fordulnak elő,
- **civilizációs katasztrófák**, melyek az emberi tevékenységgel összefüggésben, helytelen emberi beavatkozás, mulasztás, figyelmetlenség, vagy technikai, technológiai hibák hatására következnek be.

A gyakorlatban merev határok nem vonhatók, mert sokszor egyes természeti jelenségek technogén tökéletlenséggel összefüggésben váltanak ki katasztrófákat.

¹²³ A szükséghelyzet fogalmát a Magyar Köztársaság Alkotmányának (1949. évi XX. törvény) 19. § (3) bekezdésének i. pontja adja meg számunkra. A szükséghelyzet kihirdetését megalapozó esemény egyebek mellett “az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát tömeges mértékben veszélyeztető (...) elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség”.

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének i.) pontja a veszélyhelyzet alatt “az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapást, illetőleg következményeinek az elhárítását” érti.

A veszélyhelyzetre vonatkozóan a polgári védelemről szóló Pv.tv. is tartalmaz meghatározást, amelyet Kat.tv. is elfogad. A veszélyhelyzet: “a szükséghelyzetet el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot”.

Az eredet vagy jelleg szerinti csoportosítást erősíti meg természeti és civilizációs (mesterséges és társadalmi) **tér-koordináták szerinti** osztályozás.

A **természeti katasztrófák** lehetnek:

- **meteorológiai katasztrófák:** felhőszakadás, szélvihar, forgószelel, jégeső, jegesedés, hófúvás, lavina, villámlás, erdőtűz, bozótűz, aszály, vízkárok: árvíz, belvív, helyi vízkár, tengerár, szökőár, víz minőségromlás,
- **földtani katasztrófák:** földrengés, földcsuszamlás, hegy- és kőomlás, talajsüllyedés, iszapár, vulkánkitörés, meteorit-beesapódás,
- **biológiai katasztrófák:** járványok (emberi, állati, növénybetegségek), kártevők tömeges megjelenése, biológiai túlszaporodás.

A **civilizációs katasztrófák** lehetnek:

a) mesterséges katasztrófák:

1. **technikai (ipari) katasztrófák:** veszélyes anyagok kiszabadulása (robbanások, tüzek, mérgezések, forrázás, környezetszennyezések) létesítmények szilárdságának megszűnése (omlások, gátszakadások, deformációk, működésképtelenség), energiarendszerek, közművek meghibásodásai (csőtörés, vezetékszakadás, elszennyeződés stb.).
2. **környezeti katasztrófák:** tájrombolás, természetpusztulás, levegő-, víz-, talaj-szennyeződés, elmocsarasodás, elsivatagosodás.

b) társadalmi katasztrófák:

- bűnözés, terrorcselekmények, szabotázs,
- fegyveres összeütközések, háborúk,
- sztrájkok, zavargások,
- demográfiai robbanás,
- migráció,
- elszegényedés, egészségkárosodás¹²⁴

Méretei szerint osztályozva a katasztrófa lehet:

- **telephelyi, helyi, térségi, országos, nemzetközi, kontinentális, globális.**

Országgrészre vetítetten katasztrófa lehet:

- **részleges**, ha a helyi erő kerül alkalmazásra, kisméretű külső megerősítéssel;
- **közepes**, ha széleskörű külső segítségre is szükség van;
- **teljes**, ha országos hatáskörű intézkedések kiadása szükséges és kormánybiztos tevékenykedik.¹²⁵

Hatáserősség, intenzitás szerinti csoportosítás:

- **relatív** katasztrófa: a kisebb területet érintő, intenzív lefolyású, komoly kárt okozó elemi csapás, technikai vagy társadalmi katasztrófa, melyek elhárítása általában helyben (az üzemben, a településen, a régióban) megoldható. Pl.: szélvihar;
- **közepes** katasztrófa: kiterjedt, jelentős intenzitással pusztító rendkívüli események, ahol, és amikor a védekezés és a helyreállítás helyi erőkkel nem oldható meg és összetett, komplex intézkedéssort igényel. Pl.: árvíz, nukleáris baleset;
- **küszöb** katasztrófa: kiterjedt, de mérsékelt intenzitással jelentkező események, ahol a lassú mennyiségi változások új minőségekbe csapnak át, és elhárításuk nemzetközi együttműködést igényel. Pl.: járványok, éhínség, környezetszennyezés;

¹²⁴ Ambris József: Polgári védelem, katasztrófa-elhárítás; Bp., 19. o.

¹²⁵ Vasvári Vilmos: Katasztrófa-kezelés; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998., 12-13. o.

- **abszolút** katasztrófa: mely következtében olyan károk keletkeznek, amelyek hatalmas, társadalmi méretű erőfeszítéseket igényelnek és a katasztrófa-elhárítás eszközeivel, beleértve a megelőzést is, nem sokat tehetünk ellene. Pl.: földrengés, szökőár, tűzvihar, háború. ¹²⁶

A **katasztrófák típusainak meghatározója** lehet az is, hogy a kormány katasztrófavédelemmel kapcsolatos döntéseinek előkészítése során a **Kormányzati Koordinációs Bizottság** (a továbbiakban: KKB) melyik, a katasztrófa szerint leginkább érintett minisztériumban **hoz létre védekezési munkabizottságot**.¹²⁷

Közlekedési és Vízügyi Minisztériumban:

- ár- és belvizek,
- felszíni vizek szennyeződése,
- veszélyhelyzeti szintet elérő légi, közúti, vasúti, vízi közlekedési balesetek,
- rendkívüli időjárás,
- közlekedési, hírközlési, vízügyi infrastruktúrát ért károk.

Belügyminisztériumban:

- nukleáris baleset,
- földrengés,
- tömeges méretű migráció.

Egészségügyi Minisztériumban:

- humán járványok.

Környezetvédelmi Minisztériumban:

- veszélyhelyzeti szintet elérő környezetkárosodás (felszíni vizek szennyeződése, légszennyezettség, veszélyes hulladékok).

Gazdasági Minisztériumban:

- veszélyhelyzeti szintet elérő ipari létesítményi, szénhidrogén kitermelési, veszélyes anyag tárolási és szállítási következmények (SEVESO).

A téma kutatása során **arra a következtetésre jutottam**, hogy a katasztrófák osztályozásának még számos megközelítése lehetséges. A felsoroltak mindegyike elfogadja az *ok eredet, jelleg, intenzitás* szerinti megközelítést a csoportosítás feltételeként. Mindenféle osztályozás valamiféle célt követ, így a katasztrófák esetében sem öncélú. A katasztrófavédelemben a cselekvési programok és hatáskörök kialakításában fontos a csoportba sorolásuk. A védekezés legmagasabb szintű állami irányítása szempontjából **meghatározó a KKB védekezési munkabizottságának megfelelő csoportosítás.**

2. 4. A katasztrófák elleni védekezés rendszere

A **katasztrófakezelés közvetlen célja** a károkozás teljes vagy részleges megelőzése, emellett a károkozás mértékének minimalizálása valamint a sérült elemek eredeti állapotába történő visszaállítása (restitúció). „A katasztrófakezeléssel szemben alapvető követelmény, hogy időben tudjon dönteni a további erők kirendeléséről úgy, hogy a közreműködő erők elégséges képességekkel rendelkezzenek a megerősítés bevetéséig.”¹²⁸ A katasztrófakezelés a további kártétel megelőzésével a katasztrófa dinamikájának és meghatározó összetevőinek gyors elemzésével a befejezést követő

¹²⁶ Ambris József: Polgári védelem, katasztrófa-elhárítás; Bp., 20. o.

¹²⁷ 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezéséről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról, 5. §

¹²⁸ Vasvári Vilmos: Katasztrófakezelés; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998., 1.4. p. 1. bek.

tudományos igényű tapasztalatok feldolgozásával és azokra alapozottan kívánja a folyamatkezelés lehetőségeit behatárolni és megfogalmazni.

Dolgozatomban megvizsgálom, hogy milyen modell, milyen jogszabályi alapokon került kialakításra 2000. január 01-től, amely hivatott biztosítani e célok és feladatok elérését.

2.4.1. Jogszabályi alapok

Az elmúlt évtizedben, napjainkig bezárólag jelentős változások történtek hazánk társadalmi-politikai jogrendszerében, a gazdasági életben, tulajdonformákban valamint az ország biztonságpolitikai helyzetének megítélésében. Ez az átalakulás hatással volt a katasztrófavédelem rendszerének kialakítására, de azt megelőzően a polgári védelem, illetve a tűzvédelem feladatrendszerének, működésének jogi szabályozottságára is. A Magyar Köztársaság alaptörvénye, az **Alkotmány** - elfogadva az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának alapelveit - **kimondja**, hogy a Magyar Köztársaságban **minden embernek veleszületett joga van az élethez és a személyi biztonsághoz, a testi és lelki egészséghez.**

Hazánk **biztonságpolitikai alapelvei** újszerűen feltételezik a **környezet biztonságának** meglétét is. Mindezeket a Magyar Köztársaság az épített és természetes környezet védelmével valósítja meg, ugyanakkor alapfogalomként nyert az is megfogalmazást, hogy a Haza védelme minden állampolgár kötelessége és mindenki köteles a közterhekhez hozzájárulni.¹²⁹ Mindezek alapján hazánkban ki kellett alakítani egy olyan feltételrendszert, amely szolgálja az emberi élet, egészség, biztonság, környezeti védelem meglétét, az ezeket veszélyeztető helyzetek megelőzésének, elhárításának lehetőségeit, a kockázati tényezők csökkentésének helyes módszereit és a bekövetkezett károsító hatások következményeinek enyhítését. A biztonság érzete gyakran szubjektív, el is térhet a hivatalos összegzett statisztikák adataitól, azok következtetéseitől. A biztonságot veszélyeztethetik a természeti és civilizációs veszélyhelyzetek, de számtalan esetben a veszélyforrás maga az emberi cselekvés, óvatlanság, melynek számszerű növekedését a következő táblázat is szemlélteti, hisz a tüzesetek száma hazánkban egy évtized alatt 87%-al nőtt.

A biztonság veszélyeztetettségének növekedése az elmúlt évtizedben a tűzoltóság vonulásainak országos tükrében:

Esetek	1990.	2000.
<i>Tüzeset</i>	<i>17.750</i>	<i>33.194</i>
<i>Műszaki mentés</i>	<i>5.711</i>	<i>12.852</i>
<i>Vaklárma miatti kivonulás</i>	<i>4.607</i>	<i>6.101</i>
<i>Összesen</i>	<i>28.068</i>	<i>52.147</i>

A **Polgári Védelem** feladatrendszerének jogi alapját a háború áldozatainak védelmére vonatkozó 1949. augusztus 12-én *Genfben kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő jegyzőkönyveiben elfogadottak képezték.* A Polgári Védelem - amely a honvédelem rendszerében megvalósuló intézkedési rendszer¹³⁰ - *irányítása* a honvédelmi igazgatás, a Megyei illetve Helyi Védelmi Bizottságok az államigazgatás rendszerében, a belügyminiszter, az ágazati miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői, a megyei közgyűlés elnökök, a főpolgármester, települési szinten a polgármesterek, gazdálkodó szervek esetében az intézmény vezetője útján valósul meg.

¹²⁹ 1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 54. § (1) bek., 55. § (1) bek., 70/D § (1) bek., 70/D § (2) bek., 70/H §, 70/I §

¹³⁰ 1996. évi XXXVII. törvény a Polgári Védelemről, 2. § (1) bek. a) pont

Az elmúlt években a Polgári Védelem megújult, mindinkább alkalmassá vált a polgári veszélyhelyzetek kezelésének koordinációjára. Mindez jól fogalmazódik meg a **Pv.tv.**-ben, tükrözve azt az európai felfogást, hogy a környezetvédelem, katasztrófa elhárítás, nukleáris biztonság, lakosság és az anyagi javak védelme polgári védelmi gyűjtőfogalomként összekapcsolódik.¹³¹

A **tűzoltóság** feladatait az elmúlt évtizedekben is változatlan tartalommal - a tüzesetek megelőzésében, a tüzek eloltásában, műszaki mentések végrehajtásában a keletkezési körülmények vizsgálatában – lehetett megnevezni. Ezeket a tevékenységeket a hazai tűzoltóság változó irányítási rendben, változó szervezettel az adott időszak politikai és társadalmi rendjétől függetlenül végezte. Az európaiság jegyében 1996-tól különvált az állami illetve az önkormányzati tűzoltóság, mely utóbbihoz került települési- helyi szintre a gyakorlati elsődleges kárhelyszíni beavatkozás feladata. Állami feladatként maradt a szakmai felügyelet, a tűzmeelőzés, a tűzvizsgálat, a kiképzés, a technikai eszközök rendszerbe állítása, a hatósági tevékenység. A **Tü.tv.** meghatározta az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tüzek megelőzése, a tüzeseteknél, műszaki mentéseknél történő segítségnyújtás feladatait. Rögzítette a tűzvédelmi és műszaki mentési tevékenység, a tűzoltóság irányításának szabályait, a tűz elleni védekezésben résztvevők jogait, kötelelességeit, a védekezés személyi, anyagi, tárgyi feltételeit.

A **környezetvédelmi, vízkár-elhárítási, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi, az Állategészségügyi és Élelmiszer Ellenőrző, a Növény és Talajvédelmi Szolgálatok** országos hálózatai szakmai koordinációt végeznek alapvetően, kiterjedtebb feladatok ellátására (pl. járványok vagy árvizek utáni fertőtlenítés) valójában csak az önkormányzati tűzoltóságok és a Polgári Védelmi Szervezetek állományával együtt képesek. Földrengés típusú katasztrófák kezelésére az elmúlt évtizedben hazánkban csak elméleti ismeret terjesztése fordult elő, gyakorlati lépések a 2000. évi keszthelyi földrengésváró tömegpszichózis kezelésére történtek Zala megyében.

Megnőtt a jelentősége a nemzetközi katasztrófa-, valamint a nemzetközi **humanitárius segítségnyújtásban** való részvételnek. A biztonságpolitikai háttér vizsgálata alapján megállapítható, hogy Európában minimálisra csökkent egy globális fegyveres összetűzés veszélye, azonban kisebb mértékben továbbra is számolni kell politikai, gazdasági, etnikai vagy vallási alapon¹³² létrejövő konfliktusokkal, a tömeges migrációval, a mindezekhez szükséges békefenntartási illetve humanitárius segítségnyújtással. Ugyanilyen fontossággal bírnak a válsághelyzetek, nukleáris veszélyhelyzetek, ipari balesetek, szerencsétlenségek, illetve a természeti katasztrófák kérdései a hozzájuk kapcsolódó nemzetközi segítségnyújtások.

A polgárok biztonságának, létének meghatározója, hogy hazánkban és szomszédainknál a gazdaság átalakulását nem mindig követte az elvárható biztonsági intézkedések szabályozása. *Nőtt a veszélyes anyagok előállításából, felhasználásából és tárolásából fakadó veszélyek mértéke, veszélyhelyzetek kialakulásának lehetősége.*¹³³ Ezek a körülmények markánsan kifejezték szükségét egy reagálóképes, összehangolt **jogrendnek és működési rendnek**, melyek bázisa, hogy a lakosok magukénak vallják az állampolgári önkéntességen alapuló közreműködést és együttműködést a válsághelyzetek kezelésében.¹³⁴

Ez a működési rend a jogállamiságon belül a direkt irányítási rendszerek működtetését kizárólag különleges jogrend (minősített időszakok) bevezetése esetén szükségelteti.

¹³¹ Bakondi György: Katasztrófa megelőzés és kezelés Magyarországon, Ma és holnap, Környezetvédelmi folyóirat, 2001. évi 3. szám

¹³² Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása; Európa, Budapest 1999., AZ ISZÁM ÉS A NYUGAT, 347-363. o.; AZ ISZLÁM VÉRES HATÁRAI, Koszovo, 444. o.

¹³³ Bakondi György: Ma és Holnap, Környezetvédelmi folyóirat, 2001. 3. szám

¹³⁴ A Kat.tv. 1. § (2) bek., 2. § (1) bek.

Általános körülmények között a direkt irányítás szerepét a **felelősség elvé**n alapuló irányítási rendszer tölti be, azaz minden államigazgatási vagy választott funkciónak, hivatalnak megvan a jogszabályokban körülhatárolt, a békére és a normális viszonyoktól eltérő minősített időszakra kitűzött feladata. Ez egyfajta polgári irányítás, amely egyben a demokrácia legkisebb sérülésével garantálja a normálistól eltérő viszonyokban szükséges rendkívüli intézkedések bevezetését és végrehajtását, egyrészt a közigazgatás¹³⁵, másrészt a válságkezelésre létrehozott szervek és szervezetek (pl. védelmi bizottságok) által.

Az Országgyűlés által 1999. nyarán elfogadott LXXIV. számú törvény a Katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kezeléséről a hazai jogtörténelem első egységes törvénye a civilizációs vagy természeti katasztrófák megelőzése, bekövetkezésükkor a különböző szintű állami, kormányzati, önkormányzati rendszerek tevékenységének szabályozása, a helyreállítás során az egyes szervezetek teendőinek összehangolása érdekében.

A törvényalkotók elgondolása, hogy az ipari vagy természeti katasztrófák esetén törvény szabályozza a különböző szervek tevékenységét, egyben teremtsék meg a jogi alapjait egy új szervezeti felépítésben működő elhárító szervezetnek. A Kat.tv. a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI., illetve a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. számú törvények mellett, azok összefogására, egy nagyobb célkitűzés megvalósítására lépett életbe, melyek alapján mind a hivatásos állami és önkormányzati tűzoltóságok illetve a Polgári Védelmi Szervezetek gyakorlati működése megszakítás nélküli maradt továbbra is. A Kat.tv. a modern, demokratikus jogállamiságnak megfelelő előírások alapján meghatározza a védelemben és a következmények felszámolásában résztvevő és együttműködő szervek és szervezetek körét, lehetőséget teremt ahhoz, hogy a különböző karitatív- és civil szerveződések a katasztrófavédelemben bekapcsolódhassanak.

E törvényi szabályozás **az alapvető rendelkezéseken túl** vonatkozik:

- **a katasztrófák elleni védekezés irányítási rendjére,**
- **a katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő hivatásos szervekre,**
- **a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos ipari balesetek esetén irányadó előírásokra és követelményekre.**

Az utóbbi magába foglalja a megelőzés műszaki-technikai feladatait, a balesetek károsító hatásainak csökkentését, illetőleg a lakosság védelmét szolgáló intézkedéseket, mely feladatcsoportosítás a fejlett ipari országok, valamint a nemzetközi szabályozás jellemzője, egyben az Európai Unió jogharmonizációnak való megfelelés is.¹³⁶

A törvény megjelenése alapot teremtett arra, hogy országos és megyei szinten a hivatásos állami tűzoltóság és a polgári védelem bázisán a belügyminiszter irányításával a katasztrófavédelemmel összefüggő ágazati feladatok irányítására, összehangolására egy olyan rendvédelmi szerv került életre hívásra, mely kiküszöböli a korábban meglévő hiányosságokat, párhuzamosságokat, hatékonyan, a funkcionális feladatokra orientáltan működik.

A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet szakmailag felügyeli a szervezetileg elkülönült, de a feladatrendszer meghatározott elemeként működő hivatásos önkormányzati tűzoltóságokat, megvalósítja a polgári védelem szervezeti-, feladat- és intézkedési rendszeri teendőit, kiegészítve a törvényből adódó új feladatok végrehajtásával.

¹³⁵ Bakondi György: Ma és Holnap, Környezetvédelmi folyóirat, 2001. 3. szám, A közigazgatás magába foglalja: a kormányt, a minisztériumokat, a hatóságokat és az önkormányzatokat.

¹³⁶ A Kat.tv. IV. fejezete összhangban van a 96/82 (SEVESO II.) EK Tanácsi Irányelvvel.

A törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtása érdekében a kormány a **179/1999. (XII. 10.) Korm. rendeletében** intézkedett a törvény végrehajtásáról, ezen belül a Kormányzati Koordinációs Bizottság összetételéről, feladatairól, összehívásának rendjéről, a Kormány tagjainak és a katasztrófavédelemben érintett állami szervek részletes kötelezettségeiről, a Megyei és Fővárosi Védelmi Bizottság, a Polgármester katasztrófavédelemmel kapcsolatos teendőiről, a katasztrófa sújtotta területté történő nyilvánítás szabályairól, a katasztrófasegély nyújtásáról és a katasztrófavédelemmel kapcsolatos anyagi, pénzügyi ellátásról.

Figyelembe véve a belügyminiszter különös felelősségét a katasztrófavédelem rendszerének irányításában, a belügyminiszter **rendeletben** szabályozta az irányítása alatt álló szervekre vonatkozóan a védekezés végrehajtásának egységes rendjét, az egyes belügyi szervek és azok felelősséggel rendelkező vezetőinek feladat és hatáskörét.¹³⁷

Az **1993. évi CX. törvény a honvédelemről** a 15. és 17. §-ában nevesíti a védelmi bizottságokat, a 259. § (1) bekezdésének c) pontjában meghatározza a védelmi igazgatási szervek körét, akik részt vesznek a katasztrófák elhárításában. Részletesen tárgyalja a fegyveres erők feladatait. *A fegyveres erők katasztrófa-elhárítással összefüggő feladatai nem új keletű állami kötelezettségek és nem az elmúlt évek jogalkotási tevékenységének eredményeként kerültek a figyelem középpontjába.*¹³⁸ A 22. § (1) bekezdésének h) pontja feladatként határozza meg a "segítségnyújtást elemi csapás, ipari szerencsétlenség, illetőleg közveszély vagy közérdekű üzem működésének megzavarása, vagy jelentős méretű egyéb katasztrófa esetén". Az 55. § kimondja azt is, hogy a katonának kötelessége a segítségnyújtásban való részvétel katasztrófa esetén.

A Magyar Honvédség katasztrófák elleni védekezésben való közreműködésének lehetséges területei:

- rendkívüli hóesések, árvizek és belvizek esetén hatalmas segítséget jelentenek a hadsereg kételtű úszójárművei, valamint lánctalpas és terepjáró szállító eszközei a lakosság kimenekítésében és az anyagi javak mentésében,
- hasonlóan nagy szerepe van a védekezésben – a felderítés, a kutatás, és a mentés során – a légierő szállító helikoptereinek,
- a lakosságot és a környezetet veszélyeztető ipari és vegyi balesetek elleni védekezésben a következmények felszámolásában szükség van a hadsereg vegyi szakembereinek a segítségére, továbbá a korszerű felderítő és mentesítő eszközeinek igénybevételére.

A honvédség által nyújtott segítség egyik nagy előnye a gyors riasztás és a rendelkezésre állás, még akkor is, ha a bevethető erők és eszközök mennyisége korlátozott.

A **vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény** hatálya számos terület mellett kiterjed a vízkárok elleni védelemre és védekezésre is. Meghatározza, hogy a vizek kártételei elleni védekezés a károk mértékétől függően az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekeltek kötelezettsége.

Az árvíz és belvízvédekezés országos irányítása:

- a) a rendkívüli védekezési készség beálltáig a közlekedési és vízügyi miniszter,
- b) a rendkívüli védekezési készség (veszélyhelyzet) tartama alatt a kormánybiztos,
- c) különösen nagy veszély esetén (szükségállapot) kormánybizottság hatáskörébe tartozik.

¹³⁷ 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól és a védekezés végrehajtásának rendjéről, valamint e szervek irányítási és működési rendjéről.

¹³⁸ Grósz Zoltán: A Magyar Honvédség ABV védelmének aktuális kérdései a NATO integrációval összefüggésben; PhD értekezés, ZMNE, 1999., 62. o. 2. bek.

A kormánybiztosi teendőket a miniszter látja el, akadályoztatása esetén a közigazgatási államtitkár gyakorolja jogait.

Az **atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény** hatálya kiterjed többek között az embereknek, valamint az élő- és élettelen környezetnek a természetes és mesterséges eredetű ionizáló sugárzás káros hatásai elleni védelemre.

A törvényalkotó megfogalmazta azt az alapelvet, hogy az atomenergia alkalmazása során a biztonságnek minden más szemponttal szemben elsőbbsége van, ily módon biztosítani kell, hogy a rendkívüli esemény bekövetkeztének kockázata csökkenjen, kialakulása megelőzhető, következménye tervszerűen elhárítható legyen.

Az **Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Rendszerről** szóló 248/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet meghatározza a balesetelhárítási rendszer feladatait, melyek:

- hazai nukleáris létesítmények, valamint a radioaktív anyagokat tartalmazó és tároló létesítmények üzembe helyezése, üzemeltetése vagy az üzemeltetés megszüntetése során bekövetkező balesetből származó nukleáris veszélyhelyzetnek – a létesítményen kívül történő – felmérése, csökkentése és felszámolása,
- a nukleáris anyagok és a radioaktív anyagok szállítása során bekövetkezett balesetektől származó nukleáris veszélyhelyzet mértékének a felmérése, csökkentése, felszámolása,
- az ország területén kívül és a világűrben bekövetkezett nukleáris balesetektől, sugárveszélyt okozó eseményekből eredő hazai nukleáris veszélyhelyzet mértékének megállapítása, a veszélyhelyzetekből adódó feladatok meghatározása és végrehajtása,
- a lakosság hiteles és időben történő tájékoztatása.

Kutatásaim során azt a következtetést vontam le, hogy a katasztrófavédelmi törvény és végrehajtási rendeletei alapvetően szabályozzák a hazai katasztrófavédelmi feladatokat és megteremtik egy hatékony „nemzeti katasztrófavédelmi rendszer” jogszabályi alapjait. Ugyanakkor a katasztrófák megelőzésével, következményeik felszámolásával és a rehabilitációval kapcsolatos szabályzók folyamatos megújítását kell végezni, illetve tökéletesíteni a feladat- és hatásköröket, a szervezeti és irányítási rendeket.

2.4.2. A katasztrófavédelem szervezeti – és irányítási rendszere

A katasztrófavédelem szervezeti- és irányítási rendszerét két vonalon szemléltetem, majd részletesen a megyei szint feladatait elemzem. **Szakmai síkon** a hivatásos *katasztrófavédelmi szervezet* felépítésének, **választott tisztségviselői (politikai-hatalmi) síkon** pedig a katasztrófavédelmi törvény által *tételelesen meghatározott szervek* katasztrófavédelemmel összefüggő feladatainak bemutatását tervezem.

2.4.2.1. A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet

A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet országos hatáskörű központi szervre, területi és helyi szervekre tagozódik. **Országos** szintű szerve a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF), **területi** szervei a 19 megyei igazgatóság, a sajátos helyzetű Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, a Repülőtéri Katasztrófavédelmi Igazgatóság. **Helyi** szervek, az Országház Tűzoltó-parancsnokság és a polgári védelmi kirendeltségek. A kirendeltségek állományába tartozhat egy-két polgári védelmi iroda.

A központi szerv

Az új katasztrófavédelmi törvény alapján 2000. január 1-jével megalakításra került a **BM OKF**, a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága jogutódjaként. A főigazgatóság mint önállóan gazdálkodó, teljes jogkörrel rendelkező költségvetési szerv és annak területi szervei ellátják a hivatásos állami tűzoltóság, valamint a polgári védelmi szervezetek jogszabályokban meghatározott feladatait. Szervezeti felépítését a 2. sz. melléklet szemlélteti, amely alapján látható a *hatósági* és *veszélyhelyzet-kezelési* alapvető **szakmai irányultság**. A főigazgatóság felépítését, az egyes szervek, szervezeti egységek rendeltetését, a szolgálati személyek hatás- és jogkörét a **Szervezeti és Működési Szabályzat**, a szervezeti egységek részletes felépítését, a létszámát az **állománytáblázat** rögzíti.¹³⁹

A területi és helyi szervek

A katasztrófavédelem területi szerveiként a megyei tűzoltó parancsnokságokból és a megyei polgári védelmi parancsnokságokból megalakultak a **megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok**, helyi szervként működtetve a polgári védelmi kirendeltségeket. A katasztrófavédelem egységes szakmai irányítását megyei szinten az igazgatóságok, Budapest területén a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság végzi. Budapest főváros polgári védelmi szervezete közvetlenül a központi szerv alárendeltségében működik, helyi szervei a kerületi kirendeltségek. A területi szervek felépítéséről és feladatairól a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság című fejezetben részletesen szólok.

2.4.2.2. A választott tisztségviselői (politikai-hatalmi) síkon elkülönített szervek katasztrófavédelmi feladatai

A katasztrófák elleni védekezés **felelősség elvén** alapuló irányításának érdekében békére és a normális viszonyoktól eltérő időszakra jól elkülönítettek a kormány, a kormányzati koordinációs bizottság, a belügyminiszter, az illetékes miniszter, az országos hatáskörű szervek vezetői, a megyei, fővárosi és helyi védelmi bizottságok, ezen bizottságok elnökei valamint a polgármesterek feladatai és intézkedései. Új elem a törvény sorai között, hogy három időszakra, a **felkészülésre**, a **védekezésre** és a **helyreállításra** különíti el a feladatokat.

A **kormány** feladatai a katasztrófavédelem megszervezése és irányítása érdekében többek között, hogy:¹⁴⁰

- megszervezi a katasztrófák elleni védekezés irányítását és a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás feladatainak tárcák közötti koordinációját,
- meghatározza a kormány tagjainak és a védekezésben érintett állami szerveknek a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait,
- megkötö a katasztrófákkal kapcsolatos kölcsönös tájékoztatásra és segítségnyújtásra, valamint a megelőzés területén történő együttműködésre irányuló nemzetközi egyezményeket,
- létrehozza az országos információs rendszert.

A katasztrófavédelem **irányítása** során:

- *dönt a védekezéshez szükséges külföldi segítség igénybeviteléről,*
- *dönt a külföldi állam részére történő segítségnyújtásról.*

¹³⁹ A BM OKF 350/2001. Szervezeti és Működési Szabályzata

¹⁴⁰ 1999. évi LXXIV. törvény II. fejezet 5-7. §

Intézkedései közül kiemelkedő fontosságú, hogy veszélyhelyzet kihirdetését igénylő méretű katasztrófahelyzetben kihirdeti a **veszélyhelyzetet** és dönt az ország egész területének vagy meghatározott részének **katasztrófa sújtotta területté nyilvánításáról**, valamint kezdeményezi a **szükségállapot kihirdetését**. A Kormány rendeleti úton vezeti be a veszélyhelyzetben alkalmazandó szabályokat. A rendeleti úton bevezetett intézkedések a katasztrófaveszély elmúltáig, illetve a következmények felszámolásáig, de legfeljebb tizenöt napig maradnak érvényben.

A katasztrófavédelemben új szervezeti elem a **Kormányzati Koordinációs Bizottság**, amelynek a védekezés egységes irányításának kialakításában lényeges és meghatározó szerepe van. A KKB feladata a Kat.tv.-ben meghatározottak szerint, hogy a védekezésre való felkészülésben és megelőzésben kialakítsa és érvényesítse a kormány katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése során a *felkészülés*, valamint a *védekezés egységes követelményeit*. A védekezés irányítása során összehangolja a minisztériumok, az országos hatáskörű szervek, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek, a fővárosi és megyei védelmi bizottságok elnökeinek a védekezéssel kapcsolatos tevékenységét, kezdeményezi nemzetközi segítség igénybevételét, továbbá koordinálja a védekezésben résztvevő magyar és külföldi szervek, szervezetek munkáját.

A KKB elnöke a belügyminiszter, tagjai a 179/1999. számú Korm. rendelet 2. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott tárca szintű, illetve országos hatáskörű szervek vezetői. A KKB a BM OKF bázisán állandó jelleggel Titkárságot, Veszélyhelyzeti Központot és katasztrófahelyzetben Operatív Törzset működtet. (A KKB helyét a katasztrófavédelem irányítási, szervezeti rendszerében a 3. sz. melléklet szemlélteti.)

A belügyminiszter, az illetékes miniszter és az illetékes országos hatáskörű szerv vezetője

A **belügyminiszter**¹⁴¹ hatásköre a BM OKF vezetőjének és helyetteseinek a kinevezése, az irányítása alá tartozó, a katasztrófavédelem végrehajtását végző területi, illetve helyi szervezet létrehozására és megszüntetésére vonatkozó döntés, a védekezéssel és felkészüléssel kapcsolatban a megyei, fővárosi védelmi bizottságok feladatai *végrehajtásának irányítása és ellenőrzése*, ezek védekezésre történő *felkészítési rendjének meghatározása*, a megyei védelmi bizottságok által tervezett – a BM OKF által egyeztetett – katasztrófavédelmi *gyakorlatok terveinek a jóváhagyása*.

Az **illetékes miniszter** és az **illetékes országos hatáskörű szerv vezetője** felelős az ágazati feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelemmel kapcsolatos tervező, szervező és irányító tevékenységéért.

A megyei (fővárosi) védelmi bizottság

A Kat.tv. egyértelműen rendelkezik arról is, hogy a védekezés területi és helyi irányítása a védelmi bizottságok elnökei irányításával a védelmi bizottságokra és a polgármesterekre hárul.

A **megyei, fővárosi védelmi bizottság**, amely a védelmi igazgatás meghatározó szerve, a **felkészülés** érdekében kiemelt feladatként kezeli a települések polgármestereinek katasztrófavédelmi felkészítését, ez irányú szakmai ismereteik bővítését, a katasztrófavédelemben érintett szervek felkészülési feladatainak az összehangolását, a települések közötti kölcsönös segítségnyújtás, értesítés, riasztás és tájékoztatás, a fegyveres erők, a közigazgatási, rendvédelmi szervek és a társadalmi szervezetek együttműködésének a szervezését.

¹⁴¹ 1999. évi LXXIV. törvény II. fejezet 13. § (2) bek.

A megyei igazgatóságok ellátják a **Megyei Védelmi Bizottságok katasztrófavédelmi munkaszervének** feladatait is, mely testületi megnevezése **Operatív Törzs**.¹⁴² Ugyanakkor a katasztrófavédelmi törvény végrehajtási kormányrendelete lehetőséget ad a megyei védelmi bizottság elnökének arra, hogy a bizottság saját tagjaiból alakítsa ki a megyei szintű katasztrófavédelmi munkaszervezetet.¹⁴³ A megyei katasztrófavédelmi igazgatóság tevékenysége szorosan kapcsolódik a megyei (fővárosi) védelmi bizottságok feladatrendszeréhez, ezért a bizottság tagja a megyei katasztrófavédelmi igazgató is.

A megyei védelmi bizottság munkája során működteti a Titkárságot, a Közigazgatási, a Tájékoztatási, a Katonai igazgatási és együttműködési, valamint a Katasztrófa-elhárítási (Operatív Törzs) munkacsoportokat. A védelmi bizottság döntése alapján a bizottság tagjainak összetétele és száma változhat.

A **felkészülés és megelőzés** terén a megyei és a helyi védelmi bizottságok illetékességi területükön összehangolják a honvédelmi törvény 66. §-ának (1) bekezdésében meghatározott szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést.¹⁴⁴

A megyei védelmi bizottság elnöke¹⁴⁵ a **védekezés irányítása** terén szervezi a kormány által meghatározott területi védekezési feladatok végrehajtását, irányítja a védekezést, folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet, a védekezés helyzetét, és erről a KKB-t és a közvéleményt folyamatosan tájékoztatja. Halasztást nem tűrő esetben, átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését, és erről haladéktalanul értesíti a kormányt, összehangolja a lakosság és az anyagi javak kitelepítését, kimenekítését, befogadását, ellátását, továbbá a helyi védekezés megszervezését.

A **védekezés időszakában** az elnök meghatározza a védekezés területi feladatait, ellenőrzi azok végrehajtását, illetve elrendeli a területi polgári védelmi erők bevonását, kijelöli a védekezés koordinálásáért felelős szervezetet, személyt, kezdeményezi a megye, illetve annak meghatározott részének a katasztrófa sújtotta területté nyilvánítását.

A **helyreállítás időszakában** a megyei védelmi bizottság elnöke meghatározza a helyreállítás fontossági sorrendjét és ütemét, irányítja a munkákat, koordinálja a szükséges anyagok és eszközök beszerzését, valamint intézkedik a lakosság ellátásának biztosítására a normál életkörülmények helyreállításáig.

A **helyi védelmi bizottság**¹⁴⁶ feladatköre minősített időszakban kiterjed az ország fegyveres védelmével összefüggő feladatokon túl a polgári védelmi, a katasztrófavédelmi és a gazdasági-szolgáltatási tevékenységekre is. A helyi védelmi bizottság működésének sajátossága, hogy illetékességi területén, a honvédelmi körzetben működő valamennyi polgármester tanácskozási joggal részt vehet a bizottság munkájában. Helyi védelmi bizottságok a fővárosi kerületekben, a megyei jogú városokban és a Megyei Védelmi Bizottság által kijelölt városokban¹⁴⁷ működnek.

A **polgármester** illetékességi területén irányítja és szervezi a *felkészülés* és a *védekezés* feladatait, illetve a 179/1999. számú Korm. rendelet 14. § (3) bekezdése alapján kiemelt felelősséggel bír a *helyreállítás* időszakában reá háruló feladatokért is.

¹⁴² A 48/1999. (XII.15) BM rendelet 11. § (1) bek. b) pont

¹⁴³ A Kormány 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendeletének 13.§ (2) bek. a) pontja

¹⁴⁴ A Kat.tv. 15. § (1) (2) bek.

¹⁴⁵ A Kat.tv. II. fejezet 16-17. §

¹⁴⁶ A helyi védelmi bizottság tagja a polgári védelmi kirendeltség vezetője illetve a hivatásos önkormányzati tűzoltóság parancsnoka.

¹⁴⁷ 1993. évi CX. törvény 17. § (1)-(2) bek.

A *katasztrófavédelmi törvény IV. fejezete* a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés szabályai meghatározása során a polgármestert felelőssé teszi a biztonsági elemzések, jelentések nyilvánosságáért és a veszélyeztetett település *külső védelmi tervének* elkészítéséért - a megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal együtt –, a településrendezési tervezésben a *veszélyességi övezet figyelembevételéért*, a *lakossági tájékoztatásért*, a *nyilvánosságért*, évente részleges, háromévente teljes körű *védelmi gyakorlat szervezéséért*.

2.5. A katasztrófavédelem területi szintű hivatásos szervének bemutatása

A **Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság** (a továbbiakban: ZMKI) a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság **területi hatáskörű** szervezete, amely **államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv**, a volt Megyei Polgári Védelmi és Tűzoltóparancsnokságok jogutódja. Feladatkörében *ellátja* a Tü.tv.-ben, a Pv.tv.-ben, a Kat.tv.-ben, valamint más jogszabályokban és az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben, továbbá a BM OKF által részére meghatározott feladatokat. A szakmai tevékenységek sorában a megyei igazgatóságok **részt vesznek** az ár- és belvizek okozta károk megelőzésében, felmérésében, a kárenyhítést szolgáló állami támogatások megítélésében.

A feladat végrehajtás érdekében az **igazgató irányítja** az igazgatóság szervezeti egységeinek tevékenységét, *ellátja* a hivatásos önkormányzati, az önkéntes és létesítményi tűzoltóságok, tűzoltó egyesületek szakmai felügyeletét, szakirányítását, **gyakorolja** a jogszabályban meghatározott hatósági, szakhatósági engedélyezési és ellenőrzési jogköröket, **együttműködik** a hazai és határmenti nemzetközi katasztrófavédelmi szervezetekkel, az országos hatáskörű szervek ágazati, megyei regionális szervezeteivel, valamint az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezetekkel.¹⁴⁸ Hangsúlyos a karitatív szervezetek közül a **Vöröskereszt és a Máltai Szeretetszolgálat** munkájának segítése. Nagyon fontosak a határmenti megyéknél – mint Zalában – a szomszédos országokkal szervezendő bilaterális és trilaterális katasztrófa-védelmi tevékenységek, valamint a regionális szervek, mint az Alpok-Adria Munkaközösség, a Pannon/West Euréció és a Mura-Dráva munkacsoportok munkájában való részvétel.

Az igazgatóság vezetőjét a BM OKF főigazgatója nevezi ki és menti fel, továbbá gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. Az igazgató a ZMKI egyszemélyi felelős vezetője. Feladat- és hatáskörében irányítja és ellenőrzi az igazgatóságot és az alárendeltségébe tartozó kirendeltségeket. Tagja az MVB-nek, irányítja az MVB Operatív Törzsét. Rendszeres időközönként tájékoztatja a megyei közgyűlést és a megyei védelmi bizottságot a megye katasztrófavédelmi helyzetéről, a tűzoltóságokról, a tűzoltási és műszaki mentési tevékenységekről, a polgári védelmi szervezetek megalakításának helyzetéről.

A **megyei katasztrófavédelmi igazgatóság szervezi** a lakosság és az anyagi javak védelme érdekében a megyei társadalmi, karitatív és a polgári védelmi szervezetek, a szomszédos megyék, a határmenti területek külföldi katasztrófa-elhárítási szerveinek, a társ fegyveres erőknek és rendvédelmi szerveknek az együttműködését. *Koordinálja* a polgári védelmi erők alkalmazása esetén a védekezési tevékenységet. A tűzoltóság tekintetében *szakmai felügyeleti jogkört gyakorol*, a megye területén katasztrófa-helyzetben közvetlen *utasítást adhat* számukra mentési feladatok végrehajtására, katasztrófavédelmi tevékenységre való felkészítésre, jelentéstételre, működési területük elhagyására, *javaslatot tesz* a főigazgatónak rendkívüli készenléti szolgálatuk elrendelésére, összevont és ellenőrző

¹⁴⁸ 51/2001. szám: A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzata, a ZMKI kiadványa.

gyakorlataik tartására. *Működteti* a területi információs központot, 24 órás *ügyeleti szolgálatot* szervez, *veszélyhelyzeti felderítő csoportot működtet*. Igazgatója a katasztrófa- tűz és káresethez rendszeresen vonul, katasztrófavédelemben az MVB elnökének utasítására átveszi a kárfelszámolás irányítását. Az igazgatóság *ellátja* a külön jogszabályban meghatározott hatósági és szakhatósági feladatokat. **Felelős** a polgári védelmi törvényből eredő - **fegyveres összeütközések körülményeire vonatkoztatott** - feladatok megyei szintű végrehajtásáért. Folyamatosan *figyelemmel kíséri* a megye katasztrófa-veszélyeztetettségének alakulását, kockázatelemzéseket, veszélyhelyzeti analíziseket készít, véleményezi a települések veszélyeztetettségének besorolását. *Elkészíti*, illetve az MVB elnökével *egyezteti* és jóváhagyásra felterjeszti a megye katasztrófavédelmi és tűzvédelmi feladatainak ellátásához szükséges terveket és tervrendszereket.¹⁴⁹

A ZMKI **szervezeti felépítését** a 4. sz. melléklet mutatja be.

Kiemelt jelentőséggel bírnak a *szakmai osztályok* mint a **Polgári Veszélyhelyzet Kezelési Osztály**, amely az igazgatóság operatív, szolgálat szervező és ellátó, veszélyhelyzet-kezelési, polgári védelmi tervezési, szervezési és irányítói feladatait végzi. Továbbá szervezi a megye területén a különböző típusú veszélyes anyagok szállításával, közúti-, vízi-, légi- és vasúti közlekedéssel kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésre való felkészülés feladatait, különös figyelemmel a környezetvédelmi előírásokra, közreműködik a települések katasztrófa-veszélyeztetettségének felmérésében, valamint katasztrófavédelmi és polgári védelmi gyakorlatok tervezésében.

A **Megelőzési Osztály** ellátja a vonatkozó jogszabályok alapján az igazgatóság hatáskörébe utalt **hatósági és szakhatósági** feladatokat. Szervezi a ZMKI katasztrófa és polgári védelmi veszélyhelyzet megelőzési tevékenységét, végzi az önkormányzatok, egyéb közigazgatási szervek, gazdálkodó szervek és a lakosság tűz- és katasztrófa-védelemmel kapcsolatos felvilágosító és felkészítő tevékenységet. Szervezi a Kat.tv. IV. fejezetének (SEVESO-II) életbe léptetésével kapcsolatos igazgatósági feladatokat.

Az Igazgatóság hatósági feladatai:

Az Igazgatóság hatósági és szakhatósági feladatait egyaránt az államigazgatási eljárásról szóló törvényben foglaltak alapján végzi. *Hatósági feladataink:*

- az igazgatóság jogosult a tevékenységi körét érintő panaszos ügyek kivizsgálására,
- a létesítményi és az önkéntes tűzoltóságok szakmai és ehhez kapcsolódó munkavédelmi tevékenységének ellenőrzésére.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság hatósági eljárásaiban megyénket érintően *közreműködünk az alábbi esetekben:*

- a kötelező tűz- és polgári védelmi szabványok, továbbá az Országos Tűzvédelmi Szabályzat előírásai alóli eltérési engedélyezés,
- tűzoltó készülék javító műhelyek működési engedélyezése és ellenőrzése,
- 2002. január 1-jétől a veszélyes üzemek építési engedély, használatbavételi engedély, továbbá veszélyes tevékenység megkezdésének engedélyezési ügyeiben az 1999. évi LXXIV. törvény IV. fejezetében foglaltaknak megfelelően.

Az Igazgatóság szakhatósági feladatai:

A jogszabályok alapján kötelező érvényű szakhatósági állásfoglalásokat az alábbi első és másodfokú ügyfajtákban adunk ki:

¹⁴⁹ Összesített Veszély-elhárítási és Katasztrófavédelmi Terv, Riasztási és Segítségnyújtási Tervek, Tűzoltási Tervek, Polgári Védelmi Szervezetek Megalakítási Tervei, ZMKI Összesített Készenlétbe helyezési Terv, Értesítési Terv, Általános Polgári Védelmi Tervek, Külső Védelmi Tervek, Minősített Időszaki Ideiglenes Ügyrend, Speciális Lakosságvédelmi Terv, Éves Munkaprogram, Féléves Munka- és Ellenőrzési Terv stb.

Első fokú szakhatóságként járunk el a pirotechnikai termékek felhasználása, radioaktív anyagok tárolásának engedélyezése, termelt és szolgáltatott vizek gázmentesít-tésének engedélyezése, polgári védelmi hatósági ügyek, veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenység engedélyezés, környezethasználati engedélyezés, környezet-védelmi engedélyezési eljárások, vezetékjogi eljárás, út, vasút, kikötő építési ügyek és veszélyes áruk szállítási útvonalának kijelölése és a szállítások ellenőrzése során.

Másodfokú szakhatóságként járunk el a jegyző hatáskörébe utalt tűzvédelmi hatósági, építésügyi hatósági, beépített tűzvédelmi berendezések létesítése és használatba vételi, a közigazgatási hivatalok által lefolytatott tűzvédelmet érintő ügyekben.

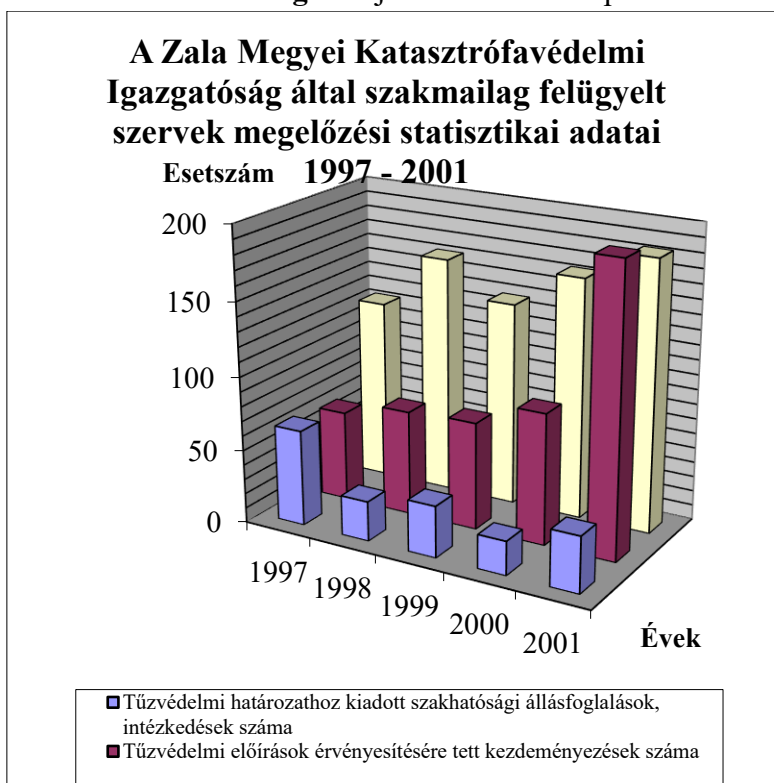
Az előzőeken kívül igazgatóságunkat a megye területén lefolytatott összes telepengedélyezési eljárás során megkeresik, továbbá részt veszünk települések helyi építési szabályzatainak és rendezési terveinek készítési és jóváhagyási eljárásában is.

A polgári védelmi kirendeltségeknek és irodáknak önálló szakhatósági ügyintézői jogosultságuk nincs, amennyiben szükséges, úgy közreműködnek az igazgatóság ez irányú feladatainak ellátásában.

A felügyelt Hivatásos Önkormányzati Tűzoltó-parancsnokságok hatósági és szakhatósági feladatai

A hivatásos önkormányzati tűzoltóságokon a megelőzési feladatok ellátására tűzmegeelőzési osztályok működnek, melyek létszáma az illetékeségi terület függvényében 2-5 fő. Az e területen dolgozók számára felsőfokú műszaki és felsőfokú szakmai végzettség előírt, akik **hatósági feladataik** során tűzvédelmi hatósági ellenőrzést tartanak, tűzvizsgálatot folytatnak le, panasz ügyeket intéznek.

A jegyző jogkörébe utalt építési és engedélyezési ügyek (telepengedély, működési engedélyek kiadása), a tűzvédelmi hatósági ügyek, a beépített tűzvédelmi berendezések létesítése, a tűzvédelmi bírság kezdeményezése során **szakhatóságként** járnak el a városi parancsnokságok.



A SEVESO-II. EU Irányelv hazai bevezetésével kapcsolatos hatósági engedélyezési és felügyeleti ellenőrzési feladatok megyei szintű végrehajtása igazgatóságunk szakmai feladatrendszerében is kiemelt helyet foglal el. Ezek maradéktalan végrehajtása érdekében, *megítélésem szerint* az igazgatóságnak feladata:

- részt venni a belső védelmi tervek ellenőrzésében, a lakosság védelme érdekében tett intézkedések, a rendelkezésre álló mentőerők és eszközök szakmai felülvizsgálatában,
- közreműködni a veszélyes üzem által rendelkezésre bocsátott adatok valóságtartalmának ellenőrzésében, helyszíni adategyeztetést végezni az üzem felelős szakértőjével,
- elkészíteni – együttműködve a területileg illetékes polgármesterrel – a külső védelmi tervet, majd egyeztetés céljából felterjeszteni a BM OKF-re,
- felülvizsgálni a külső védelmi tervben foglaltakat a jogszabályban megfogalmazottak szerint, illetve az új vagy módosított biztonsági jelentés elfogadását követően,
- közreműködni a veszélyes üzem körüli veszélyességi övezet határainak megállapításában és a veszélyes üzem környezetében történő fejlesztésekhez szükséges állásfoglalás kialakítására létrehozott bizottság munkájában,
- koordinálni és végezni a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésben résztvevő önkormányzati és államigazgatási szervek felkészítését,
- végezni a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéshez kapcsolódó biztonsági jelentésen, elemzésen és védelmi terveken alapuló területi adatbázisok feltöltését,
- részt venni a bekövetkezett súlyos balesetet értékelő, elemző bizottság munkájában,
- koordinálni a belső és a külső védelmi tervekben foglaltak megvalósíthatóságával összefüggő gyakorlatok lebonyolítását.

A helyi katasztrófavédelmi szervek lehetséges feladatait az alábbiakban *javaslom*:

- vegyenek részt a felügyeleti ellenőrzések lefolytatásában,
- készítsenek tájékoztató kiadványt – együttműködve a területileg illetékes polgármesterrel – a lakosság részére,
- vegyenek részt a jogszabályban meghatározott gyakorlatok lefolytatásában,
- működjenek közre az igazgatóságunk részére meghatározott feladatok végrehajtásában.¹⁵⁰

A **Mentésszervezési Osztály** felügyeli és ellenőrzi a katasztrófavédelem hivatásos és önkéntes erői, kiemelten a hivatásos önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok, a létesítményi és az önkéntes tűzoltóságok tűzoltási, műszaki mentési munkáját. Részt vesz a fizikai és pszichikai felkészítésükben. Koordinálja a megye területén a helyreállítási tevékenységet.

A szakmai tevékenység ellátását biztosítják a **Titkárság és Gazdasági Osztály**.

A megyei igazgatóság fő feladatait éves munkaprogram, féléves munka és ellenőrzési terv tartalmazzák

Kidolgozott ügyrenddel rendelkezik a ZMKI a **Megyei Védelmi Bizottság Operatív Törzse** tevékenységének ellátására is, állománya a bevont szakemberekkel együtt 4-es tagozódású, melyek a *vezetésbiztosító és híradó, a lakosságvédelmi, a kárfelszámolási, valamint a logisztikai munkacsoportok*.

A megyei igazgatóságok szükséges alapidokumentumai a Belügy- és a Pénzügy-miniszterek által aláírt **Alapító Okirat**, valamint a **Riasztási és Segítségnyújtási Terv**.

¹⁵⁰ A BM OKF főigazgató 67/2001. számú intézkedése a SEVESO II. Irányelv hazai bevezetésével kapcsolatos hatósági engedélyezési és felügyeleti ellenőrzési feladatok végrehajtására.

Az **igazgatóságok átlagos létszáma** megyénként 55-65 fő (ZMKI: 57 fő), akik közül 45 fő dolgozik a megyei törzsekben, a többiek a vidéki polgári védelmi kirendeltségeken. A szakmai alárendeltségbe tartozó tűzoltóságok létszáma átlagosan közel 300 fő. A polgármesterek beosztó határozatával lebiztosított, a megalakított polgári védelmi szervezetekbe beosztott létszám átlagosan 5.000-7.500 fő, a megyék veszélyeztetettségétől függően.

Az ország területén **9 regionális műszaki mentőbázis** létrehozása tervezett – ebből egy Zalaegerszegen, a zalai megyeszékhelyen is létesül - korszerű mobil technikai eszközökkel. Ezek működtetése a befogadó hivatásos önkormányzati tűzoltóságok feladata lesz a területileg illetékes megyei igazgatóságok közvetlen szakmai felügyelete mellett, állami tulajdonban hagyva a speciális mobil technikai eszközöket, szereket.

A ZMKI munkáját meghatározzák és elősegítik a belügyminiszteri, illetve a megyei védelmi bizottsági irányítás, illetve a katasztrófavédelmi rendszer önkormányzatiságba épülése mellett az egyéb **kapcsolatrendszerek elemei**.

Lényeges a megye 257 településének **önkormányzati vezetőivel** történő kapcsolat is, mert a településen bekövetkezett katasztrófa elhárítása az első szubszidiáris elemként a polgármester vezetésével kell, hogy történjék.

2.5.1. A katasztrófavédelem területi szervei tevékenységének fejlesztésére vonatkozó javaslataim

Kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy a megyei igazgatóság további munkájának eredményesebbé tétele érdekében:

- részt kell venni a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájának részét képező Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia lebontásából adódó *rövid, illetve hosszú távú védelmi tervek kidolgozásában,*
- a katasztrófa elhárítás, a terrorcselekmények bekövetkezése, a helyreállítás és újjáépítés tapasztalatai alapján felül kell vizsgálni a hatályos jogszabályokat, a személyi feltételeket, a *reaklási képesség növelésének* lehetőségét,
- szisztematikusan kell végezni a *SEVESO II.* Irányelvhez kapcsolódó változások figyelemmel kísérését és azok jog adta *feladatainak* végrehajtását, különös tekintettel a *külső védelmi tervek* elkészítésére, illetve a társadalmi *nyilvánosság* biztosítására,
- tökéletesíteni kell a *veszélyes áruk és szállítmányok* ellenőrzési rendszerét a közúton,
- kiemelt figyelmet kell fordítani az ATP-45 (NATO metodika) szerinti *atom-, biológiai és vegyi fegyverek elleni védekezés* újraszabályozására,
- foglalkozni szükséges a veszélyhelyzeti tervezésben a katasztrófavédelmi és a régióban diszlokáló katonai szervezetek közötti lehetséges feladatmegosztással, a *katonai tevékenységek polgári támogatásával,*
- tökéletesíteni és az irányító-operatív szerepkörben hatékonyabban kell alkalmazni az *informatikai rendszert,* kiemelten a térinformatika adta lehetőségeket,
- a nemzetközi katasztrófavédelmi segítségnyújtás terén fel kell készülni a segélyszállítmányok, illetve a beavatkozó szervezetek határon való átléptetésének segítésére, segélykérés estén a megye vagy az ország területén történő átkísérésre,
- körültekintően kell végezni a szakhatósági állásfoglalások kiadását, különös tekintettel a telepengedélyezésekre és a tűzijátékokkal kapcsolatos engedélyek kiadására.

Jogszabály módosításokra az alábbiakban *teszek javaslatot*:

- a Megyei Védelmi Bizottságnál csak egyfajta Operatív Törzs, mint munkaszervezet legyen kialakítva, az MVB önmagából munkaszervezetet ne hozzon létre, e testület mindig bizottságként működjön (a 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 13. § 2) bek. a) pont törlése),
- a helyi viszonyoktól független ügyintézés érdekében a tűzvédelmi hatósági jogkör a települési jegyzőktől a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz kerüljön át,
- a tűzmegelezési állományt a hivatásos önkormányzati tűzoltóságoktól a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokra, vagy a létrehozandó katasztrófavédelmi kirendeltségekre célszerű áthelyezni az előző ponttal összefüggésben,
- a tűzvizsgálat hatékonyabb ellátása érdekében a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokon státust, vagy önálló szervezeti egységet kellene létesíteni,
- a kidolgozás alatt lévő Országos Katasztrófavédelmi Szabályzat (OKSZ) katasztrófavédelmi jogszabályai betartása érdekében az eljárási cselekményt igénylő hatósági jogkörök kialakítása és a megfelelő mértékű telepítése szükséges,
- a fenti feladatok végrehajtása érdekében a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok **létszámát és a szervezeti struktúráját** szükséges megváltoztatni. A 4. sz. mellékletben bemutatott „Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság szervezeti felépítését” ***javaslom módosítani*** a következők szerint:

létrehozni: Személyzeti Osztályt 3 fővel a közel 360-fős katasztrófavédelmi-hivatásos tűzoltói létszám személyzeti és továbbképzési ügyeinek intézésére, köztük egészségügyi és pszichológiai előadóval,

kiegészíteni: az Igazgatóság Titkárságát 1 fő tervező-szervező tiszttel a hosszú és középtávú, valamint éves és havi tervek kidolgozásához, 1 fő a nemzetközi kapcsolattartásért, sajtó és médiaügyekért, a társszervekkel történő együttműködésért felelős tiszttel,

létrehozni: a Megelőzési Osztályon, Megelőzési és Lakosságvédelmi Csoportokat 3-3 fővel, a megelőzési csoportban kiemelt tűzvizsgálati főelőadóval,

létrehozni: a Mentésszervezési Osztályon, Veszélyhelyzet-beavatkozási, valamint Helyreállítási és Újjáépítési Csoportokat 3 illetve 2 fővel.

Amennyiben a Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságoktól a megelőzési hatósági, szakhatósági jogkörök a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz kerülnek áttelepítésre a polgári védelmi kirendeltségeket célszerű katasztrófavédelmi kirendeltségekké átminősíteni és ezek állományába átcsoportosítani a tűzoltóságok jelenlegi megelőzési osztályait.

Az igazgatóság *nem említett szervezeti elemeit* célszerű változatlanul hagyni, megítélésem szerint rövid és hosszabb távon is illeszthetőek az alaprendeltetés megvalósításába.

A vázolt módosítási javaslatok alapján létrehozandó megyei katasztrófavédelmi igazgatóság elvi állománytáblázatának felépítését az 5. sz. mellékletben mutatom be.

Következtetések:

1. Kutatásaim során *megállapítottam*, hogy a biztonság és a környezetbiztonság céljait megvalósító integrált katasztrófavédelem jogelődjei közül a polgári védelem tükrözte azt az európai felfogást, hogy nevének gyűjtőfogalma egyben jelenti a környezetvédelmet, a katasztrófa-elhárítást, a nukleáris biztonságot, a lakosság és az anyagi javak védelmét; míg a tűzoltóság elmúlt évtizedekre vonatkoztatott változatlan tartalommal a tüzesetek megelőzésére, a tüzek eloltására, a műszaki mentések végrehajtására, a keletkezési körülmények vizsgálatára irányította a figyelmét.

2. A katasztrófa jogszabályi meghatározása – kiváltó okától függetlenül – átfogja mind a természeti katasztrófákat (földrengés, ár- és belvíz stb.), mind az ún. civilizációs katasztrófákat (ipari baleset, közlekedési szerencsétlenségeket stb.). Kívül esik e körön a háborús cselekmények során a fegyverek alkalmazása következtében fellépő károsító hatás.
3. A jogszabályok tanulmányozása és a gyakorlati alkalmazás vizsgálatai során megállapítottam, hogy a katasztrófavédelmi rendszer kialakításánál egy minőségében újfajta rendszer lett létrehozva, melynek jellemzőit a következőkben fogalmazom meg:
- a) *a szubszidiarizmus, a helyi felelősség elvének megvalósulása a védekezésben,*
 - b) *a rendszer szerves beépülése a magyar önkormányzatokba,*
 - c) *komplex, integrált megközelítése a különböző veszélyhelyzeteknek, katasztrófa-szituációknak, kiterjesztve az események kezelését a megelőzés, védekezés, kárelhárítás, helyreállítás és újjáépítés időszakára.*
4. A védekezés szervezeti és irányítási rendszerében a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság - működési modulként - kiemelt jelentőségű, ezért javaslom munkájának eredményesebbé tétele érdekében vegyen részt a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégiához kapcsolódó rövid-, illetve hosszú távú védelmi tervek kidolgozásában, a reagálási képessége növelésének vizsgálatában, a SEVESO II. Irányelvhez kapcsolódó változások figyelemmel kísérésében, a veszélyes áruk és szállítmányok közúti ellenőrzési rendszerének tökéletesítésében, az atom-, a biológiai- és a vegyi fegyverek elleni védekezés újraszabályozásában, a katonai tevékenységek polgári támogatásának regionális megvalósításában; a térinformatika adta lehetőségek kihasználásában, a határmenti nemzetközi katasztrófavédelmi segítségnyújtás megvalósításában és a szakhatósági állásfoglalások magasabb szintű elkészítésében.
5. A katasztrófavédelem irányítási modelljének jobbítása érdekében jogszabály módosítási javaslatokat teszek a Megyei Védelmi Bizottság katasztrófavédelmi munkaszervezete - az Operatív Törzs - működésének egységesítésére, a tűzvédelmi hatósági jogkör megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz történő telepítésére és mindezekkel összefüggésben az igazgatóságok létszám és szervezeti struktúra korszerűsítésére.

III. fejezet

A katasztrófák elleni védekezés integrált irányítási rendszere

Az előző fejezetben megvizsgáltam a környezetbiztonság, és tágabb értelemben a biztonság szerves részét képező katasztrófák elleni védekezés kapcsolatát, visszatekintettem a katasztrófavédelem jogelőd szervezeteire, vizsgáltam a katasztrófák fogalmát, csoportosíthatóságát. Kutattam a katasztrófák elleni védekezés meghatározó területi szintű elemének, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságnak a szervezeti-, irányítási-, és feladatrendszerét, melyekre alapozva felvázoltam a megyei szintű védekezés magasabb szintre emelésének lehetőségeit, az általam célszerűnek tartott jogszabályi és szervezeti módosítási javaslatokat.

A katasztrófavédelmi rendszerünk jogszabályi megalapozásából, a társadalmi elvárásokból is „követendő” szükségszerűség a katasztrófakezelés folyamatának integrált megközelítése. A megelőzés, elhárítás, helyreállítás hármasságát *jelen fejezetben*, azok speciális, de megyei szinten meghatározó összetevői mentén vizsgálom.

A védekezés integrált irányítási rendszerének részét képezi egy adott település vagy közigazgatási egység egészének vagy részének veszélyeztetettségi vizsgálata, illetve az arra alapozott tervek, intézkedési sorok megléte. Az elhárítási tevékenységek eszkalálódását, valamint a válaszreakciók szervezését a védelemigazgatásban résztvevők és a hivatásos katasztrófavédelmi szervek munkájának egymásra utaltságával kívánom bemutatni szimulált helyzetben. A helyreállítás és újjáépítés elemzésénél rámutatok egy állami garanciarendszer célszerűségére. Végül vizsgálni fogom a régiók szerepét a katasztrófavédelem irányítási rendszerében.

3.1. ZALA megye katasztrófa veszélyeztetettségének értékelése

A katasztrófák elleni védekezés egységes rendszere alapelveinek tekinthető:

- a valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő megközelítés,
- a katasztrófák kezelésére történő átfogó felkészülés,
- az együtt- vagy közreműködő valamennyi szervezetre történő integrált felfogás,
- és a lakosság, az önkormányzatok magatartási szabályokra vonatkozó felkészítés elmélete, megvalósítása.

A **katasztrófa-elhárítás átfogó megközelítése** szerinti folyamat vizsgálatokor mindenképpen a megelőzés, felkészülés, válaszreakciók, helyreállítás témaköreiben kell gondolkodni. Ez a komplexitás olvasható ki a Kat.tv.-ből, valamint Pv.tv. soraiból is.

A katasztrófák elhárítására, kezelésére történő felkészülés során a védekező tevékenység keretétül szolgál a *valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő tervezés*, mely tekintetben a Kat.tv. elfogadja a Pv.tv. felhatalmazása alapján a **polgári védelmi tervezés rendszeréről és követelményeiről alkotott 20/1998. (IV. 10.) BM rendeletet**.

A rendelet végrehajtása és értelmezése érdekében országos intézkedés került kiadásra, szabályozva a megyei katasztrófavédelmi veszély-elhárítási tervek tartalmát.

3.1.1. ZALA megye veszélyelhárítási összesített tervének rendeltetése, hogy segítse az elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség, továbbá veszélyhelyzet és katasztrófa bekövetkezése esetén a felmerülő feladatok meghatározását, végrehajtását.

A megye területén 257 település található, melyek a veszélyeztetettség alapján a következő besorolásúak:

I. csoportba sorolt települések száma: 6, a fő veszélyforrást számukra a kőolaj-kitermelés során felhasznált több milliárd m³ mennyiségű CO₂ kiszabadulásának veszélye, valamint a földgáz és a kőolajszármazékok tárolása jelenti.

II. csoportba sorolt települések száma: 12, a fő veszélyforrást esetükben is a kőolaj-kitermeléshez használt széndioxid kiszabadulás veszélye, a földgáz és kőolajszármazékok tárolása, az üveg- és lámpagyártásban használt hidrogénfluorid, valamint a hűtőiparban használt ammónia jelenti.

III. csoportba sorolt települések száma: 56, ezeken a településeken közepes mennyiségben tárolnak vagy gyártanak veszélyes anyagokat. A fő veszélyforrást a közúton, illetve vasúton végzett veszélyes áru szállítások, a Zala és Mura folyók, a rendkívüli időjárási helyzetben jelentősen felduzzadó patakok árvízveszélye, valamint az államhatár közelsége jelenti. A folyóknál az árvízveszélyt alapvetően az ausztriai és szlovéniai, a felduzzadható patakok esetében a megyei vízgyűjtő területekről származó vízhozam okozza.

IV. csoportba sorolt települések száma: 113, a fő veszélyforrást itt az államhatár közelsége, valamint a határátkelőhelyeken ki- és belépő veszélyes áruszállítmányok közúti és vasúti balesetei jelentik.

A *nem sorolt* területek száma 70, melyeknél számottevő veszélyforrás nincs.

3.1.2. Zala megye jellemzői

Zala megye hazánk délnyugati térségében 3784 km²-en terül el. A megyére az aprófalvas, kis lakos számú településszerkezet jellemző. Ezt a sajátos arculatú településhálózatot a jellegzetes dombos-völgyes vidék természetföldrajzi adottságai magyarázzák. A 257 önkormányzat területén közel 300 ezer ember él, melyből a városi lakosság az összlakosság több mint felét teszi ki.

Északon Vas megyével, keleten Veszprém, illetve Somogy megyével határos, nyugati és déli szomszédjai a Szlovén Köztársaság és a Horvát Köztársaság.

A megye felszíne erősen tagolt, dombos, jelentős területeket borítanak erdők, melyek többségében lombosak, de megtalálhatók a tűlevelűek is. Az uralkodó szélirány északi, éghajlata hűvös, jellemző a nagy mennyiségű és egyenletes eloszlású csapadék.

Az országban itt a legalacsonyabb a napsütéses órák száma (1750-1850 óra/év).

A megye területén **9 város** és **248 község** található.

- Zalaegerszeg megyei jogú város,	területe:	100 km ² ,	lakossága:	64 890 fő
- Nagykanizsa megyei jogú város,	területe:	148 km ² ,	lakossága:	53 060 fő
- Hévíz város,	területe:	8 km ² ,	lakossága:	4 208 fő
- Keszthely város,	területe:	76 km ² ,	lakossága:	22 510 fő
- Lenti város,	területe:	73 km ² ,	lakossága:	8 973 fő
- Letenye város,	területe:	42 km ² ,	lakossága:	4 838 fő
- Zalaszentgrót város,	területe:	82 km ² ,	lakossága:	8 245 fő
- Zalakaros város,	területe:	14 km ² ,	lakossága:	1 360 fő
- Zalalövő város,	területe:	4,2 km ² ,	lakossága:	3 335 fő

A **248 község** területe és lakosságának létszáma az alábbi:

lakosság (fő)	település száma	terület km ²	népesség (fő)
-199	68	474	7 394

200 – 499	82	871	27 811
500 – 999	61	1 006	44 282
1 000 – 1999	32	715	42 643
2 000 – 2999	3	66	6 926
3 000 – 4999	2	108	6 358

A megye területén a gazdasági szerkezet jelentősen átalakult az elmúlt időszakban. A társas vállalkozások száma megötszöröződött, az egyéni vállalkozások száma négyszeres lett, a nonprofit szervezetek száma megduplázódott.

Az ipari ágazatok volumen szerinti sorrendje: élelmiszeripar, faipar, bútorgyártás, gépgyártás, konfekcióipar, egyéb. Az iparon belül a térség szénhidrogén tartalékainak csökkenésével veszített szerepéből az olajkitermelés és feldolgozás, de még mindig jelentős a szénhidrogénnel kapcsolatos tevékenységek részaránya. Gyakoriak a másodlagos, sőt a harmadlagos kitermelési mód alkalmazások. A vegyiparban és az olajfinomításban magas a gépesítettség.

3.1.3. Zala megye veszélyeztetettségének megállapításakor a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről szóló **114/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet** mellett a másik kiindulási pont volt a **Pv.tv. 2 § (2) bekezdése**, mely megfogalmazza, hogy a *veszélyhelyzet: a szükséghelyzetet el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető környezeti csapás, illetve ipari baleset okozta állapot.*

Az ezt kiváltható események számbavétele és megyei **értékelésem** a következő:

a) Súlyos, több embernél halálos lefolyású tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenésével a megye területén nem számolunk.

b) Ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni vizek haváriaszerű szennyezésével a megye területén nem számolunk. A legtöbb helyen az ivóvíz biztosítása - Nagykanizsa város kivételével - mélységi rétegvíz felhasználásával történik.

c) Kedvezőtlen meteorológiai viszonyok következtében fellépő légszennyezett-ségi állapottal a megye területén nem számolunk.

d) A környezet veszélyes hulladékkal való közvetlen és súlyos szennyezésével a megye területén nem számolunk. Környezetszennyezés ipari mérgezőanyagok szállítása során előfordulhat, de ez csak kis, jól körülhatárolható területet érinthet.

e) A megyében atomenergiát alkalmazó létesítmény nincs, ezért a lakosság közvetett sugárterhelésének növekedésére nukleáris ürobjektumok becsapódása esetén kerülhet sor, tervezési szinten ezzel a veszélyforrással nem számolunk.

f) Ipari létesítményekben, továbbá szénhidrogén kitermelés során, vagy veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező balesettel a megye területén okvetlenül számolnunk kell. Fontos annak ismerete, hogy a megyében a Kat.tv. SEVESO besorolás alapján 6 felső küszöbértékű, és 3 alsó küszöbértékű veszélyes üzem található. Gondot okozhatnak az élelmiszeriparban, a hűtőházak, húsfeldolgozók üzemi technológia meghibásodása esetén előforduló ammónia kiszabadulások. A másik jelentősebb veszélyforrás típust a kőolaj kitermelése során felhasznált nagymennyiségű széndioxid és a földgáztárolók jelentik.

g) Árvízveszély a megyében a Zala, a Kerka, és a Mura folyóknál fenyeget.

h) Háromnál több napon keresztül tartó folyamatos, intenzív hóesés előfordulhat, egyidejűleg vasútvonal, főút, valamint legalább 5 mellékút járhatatlansága lehetséges.

i) Belvízvédekezést rendkívüli időjárási helyzetek szükségeltethetnek.

A megye földrajzi elhelyezkedése, a prognosztizált veszélyeztető hatások alapján korlátozott mértékben számolunk az érintett lakosság kitelepítésével. Az Pv.tv. 2. § (2) bekezdése e), f), g), h) pontjaiban leírt ipari, természeti katasztrófák bekövetkezésekor az érintett területek lakosságának kimenekítése jöhet szóba.

3.1.4. Zala megye veszélyelhárítási összesített terve mellékleteiként a prognosztizált veszélyeztetés figyelembevételével kidolgozásra kerültek:

1. a veszélyes anyagok előállítása, felhasználása, tárolása,
2. a veszélyes anyagok szállítása,
3. az üzemi környezetben, lakókörnyezetben történő robbanás,
4. az árvíz,
5. a jellemzően visszatérő és egyéb tömeges mozgások, torlódások,
6. a rendkívüli időjárási körülmények által jelentett veszélyhelyzetek,
7. a minden veszélyhelyzetben végrehajtandó tevékenységekre vonatkozó feladattervek,
8. pontosításra kerültek a speciális lakosságvédelmi tervek – 2001. szeptember 11. után – a lehetséges terrortámadások esetére.

3.1.4.1. A veszélyes anyagok előállítása, felhasználása, tárolása során a veszély természetét azon ipari, mezőgazdasági, gyógyászati és egyéb veszélyes anyagok határozzák meg, amelyek a nem rendeltetésszerű technológiai körből vagy környezetből kikerülve káros hatást gyakorolnak a természeti környezetre és az egészségre. A veszély hordozói ez esetben az előállító, felhasználó és tároló gazdálkodó szervezetek, melyek a megye területén a következők:

Zalaegerszeg Polgári Védelmi Kirendeltség területén:

	Település	Üzem	Anyag	Vesz.létszám
1.	Zalaegerszeg	- Hűtőipari Rt.	19 t. ammónia	80 fő
		- Zalabaromfi Feldolgozó Rt.	23 t. ammónia	106 fő
		- Zalahús Rt.	18,5 t. ammónia	80 fő
		- GE Tungsram Rt.	15 t. foly sav	80 fő
2.	Bocfölde	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	1.034 fő
3.	Gellénháza	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	1.746 fő
4.	Lickóvadas	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	270 fő
5.	Nagylengyel	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	447 fő
6.	Ormándlak	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	117 fő
7.	Petrikeresztúr	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	450 fő
8.	Pusztaszentlászló	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	856 fő
9.	Szt.kozmadombja	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	100 fő
10.	Zalatárnok	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	750 fő
11.	Zalaszentgrót	- GRÓTSAJT Kft.	3 t. ammónia	
		- IMOFI Kft.	10 t. ammónia	
			1,2 t. hypó	2.000 fő

Nagykanizsa Polgári Védelmi Kirendeltség területén :

	Település	Üzem	Anyag	Vesz. létszám
1.	Nagykanizsa	- GE Tungsram Rt.	15 t. hidrogén-fl.	
			15 t. amm.-híd.	

			20 t. sósav	5.500 fő
		- Dréher Sör Rt.	40 t. ammónia	
			750 kg klór	
			30 t. sósav	
			30 t. tömény lúg	3.200 fő
		- Zalahús Rt.	5 t. ammónia	650 fő
		- Gyümölcskert Rt.	2 t. ammónia	200 fő
2.	Keszthely	- Hunnia Húsipari Kft.	8 t. ammónia	150 fő
		- Keszthelyi Tejüzem	8 t. ammónia	2.500 fő

Lenti Polgári Védelmi Kirendeltség területén:

	Település	Üzem	Anyag	Vesz. létszám
1.	Lenti	- Agrokémia Lenti Kft.	5.000 t. műtrágya	1.000 fő
2.	Bázakerettye	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	1.060 fő
3.	Kiscsehi	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	249 fő

Jelentős potenciális veszélyforrások a működő illetve a termelésből kivont kőolajkutak, melyekre a gazdaság szerkezeti átalakulása következtében egyre kevesebb munkaerő, esetenként lazuló üzemben tartói technológiai fegyelem a jellemző. Hasonló meghatározó tényező a szénhidrogén kitermeléssel kapcsolatos gáztárolók kérdése. (A 2002. január 22-én Nova község melletti „SZILVÁGY-31” bányatelken kívüli, használatból kivont kőolajkút kitörés elhárítását a 6. sz. mellékletben szemléltetem.)

A veszélyes anyagok (tűz- és robbanás, mérgezés) jellemzőit, egészségkárosító hatásait, a védelmi intézkedéseket, előírásokat, az elsősegélynyújtás módját a G. HOMMEL katalógus adatlapjai tartalmazzák.

3.1.4.2. A veszélyes anyag szállítások veszélyt az útvonalak (közút, vasút) és a határátkelőhelyek közvetlen környezetében lévő lakott területekre és a természetre jelenthetnek.

(A tehergépkocsik és veszélyes áruk szállításának, valamint a határátkelőhelyi utasforgalmat a rédicsi határátkelőhelyen a 7. és a 8. sz. mellékletekben szemléltetem.)

Újként jelentkezik a határátkelőhelyi sugárkapuk létesítése óta a sugárzó anyagszállítmányok felderítése, kiszűrése, mely esetek a csempegyártás alapanyagát képező cirkonhomok rakományoknál fordultak elő.

A Vám- és Pénzügyőrséggel kötött együttműködési megállapodás alapján a határátkelőhelyek a veszélyes szállítmányok belépéséről értesítik a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság ügyeletesét, aki tájékoztatást ad az együttműködő szervezeteknek a szállítmányokról és azok mozgásáról.

A közlekedési útvonalak mentén a veszélyes anyagszállítások potenciális fenyegetettjeként több mint 38.000 főt, a vasútvonalak környezetében pedig több mint 36.000 főt tartunk nyilván.

A mobil potenciális veszélyforrást jelentő veszélyes anyag szállítmányok káros hatásait minimalizálhatja az is, ha ismeretekkel rendelkezünk a szállítások paramétereiről, ezért kiemelt jelentőségű a katasztrófák elleni védekezés szempontjából a 95/ 2001. (VI. 15.) számú kormányrendelettel módosított egységes szerkezetű 122/1989. MT rendelet. Ez intézkedik arra, hogy a hatóság (egy helyiség közigazgatási határán belül a **jegyző**, fővárosban, az egy megyén belüli települések közötti szállítás esetén a **megyei, fővárosi közlekedési felügyelet**, több megyén áthaladó

és az országhatáron ki és belépő forgalomban végzett szállításnál, ezen kívül a pótlólagos útvonal kijelölésnél az **Útgazdálkodási és Koordinációs Igazgatóság**) a szállítási útvonalat a kérelem kézhezvételét követő 15 napon belül az útkezelők és a katasztrófavédelmi szervek véleménye alapján határozatban jelölje ki. Nem kevésbé fontos a kormányrendelet azon felhatalmazása amely nevesíti a BM OKF, a megyei igazgatóságok, a fővárosban a Fővárosi Tűzoltó-parancsnokság **ellenőrzési jogosítványait** a veszélyes anyagot szállító járművek közlekedése tekintetében. Az ellenőrzés természetesen együttműködésben történhet a rendőrséggel, a közlekedési felügyelettel. Az útvonal kijelölésben közreműködők a hatóság által megküldött útvonal kijelölést tartalmazó határozatot, továbbá az egyes szállítások időpontjára vonatkozó bejelentés másolati példányait - tájékoztatás céljából - haladéktalanul kötelesek továbbítani az útvonal kijelölésben érintett elsődleges működési körzet szerinti hivatásos önkormányzati és önkéntes tűzoltóságok, továbbá műszaki mentőbázisok részére.¹⁵¹

3.1.4.3. Az üzemi, lakóköznyezetben történő robbanás esetén a veszély természetét azon - bármely rendeltetésű - veszélyes anyagok határozzák meg, amelyek a nem rendeltetés-szerű technológiai körből ellenőrizhetetlenül, gyorsan kiszabadulva, robbanásukkal, vagy azt követően káros hatást gyakorolnak a természeti környezetre és az egészségre.

A veszélyforrás helye, jellemzői, hatásai, a veszély előidézésének okai a 114/1995. sz. kormányrendelet alapján:

Zalaegerszeg Polgári Védelmi Kirendeltség területén:

Település	Üzem	Anyag	Vesz. létszám
Zalaegerszeg	Kőolajipari Rt. Zalaegerszegi Finomító	20.685 t. kőolajszármazék	30.000 fő
	AGROKER	200 t. növény- védőszer	
		30 t. műtrágya	
Pusztaderics	Pusztaderics Földalatti földgáztározó	200 M.m ³ földgáz	236 fő

Nagykanizsa Polgári Védelmi Kirendeltség területén:

Település	Üzem	Anyag	Vesz. létszám
Újudvar	Totalgas PB GAS Hungary Kft.	2.000 t. PB gázkeverék	1.008 fő

Lenti Polgári Védelmi Kirendeltség területén:

Település	Üzem	Anyag	Vesz. létszám
Lenti	AGROKÉMIA Lenti Kft.	3.000 t. műtrágya	1.000 fő

Veszélyeztetett létszám összesen:

32 244 fő

Az AGROKER és AGROKÉMIA telephelyein tárolt növényvédő szerek és műtrágyák égése során nitrozus gázok keletkeznek, amit másodlagos veszélyforrásként figyelembe kell venni.

3.1.4.4. Az árvízveszély

A gátak, töltések, egyéb védművek kiépítettsége, állapota meghatározó az egyes területek árvíz-veszélyeztetettségének megítélésében, sérüléseik, vízállóságuk alapvetően befolyásolják az érintett terület lakosságának, anyagi javainak biztonságát.

¹⁵¹ A BM OKF főigazgató 17/2002. INTÉZKEDÉSE az egyes veszélyes árukat szállító közúti járművek útvonalának kijelölésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokról. II. 7.

A vízmérleg főbb adatai a Zala és a Mura vízgyűjtőjében

A folyó neve	előntés által veszélyeztetett terület km ²	csapadék (C) mm	lefolyás (L) mm	párolgás (C-L) mm
Zala	2.622	775	115	640
Mura	13.033	951	360	591
Összesen:	15.655			

A veszélyesség vizsgálatakor megállapítást nyert, hogy az előntési területen gazdálkodó szervezetek, intézmények, szociális otthonok, kórházak, gyermekintézmények, vegyi-anyag lerakatok, üzemanyag-kutak nem találhatók, az áradó víz elsősorban lakóházakra és mezőgazdasági hasznosítású területekre jelent veszélyt.

Az árvízi védekezésbe az alábbi erők és eszközök bevonását tervezzük:

<u>Árvízvédelmi komplex csoport</u>		
megalakítási hely	létszám (fő)	technika
Zalabaksa	40	szállító gépjármű, sáncszerszámok
Csesztreg	17	szállító gépjármű, sáncszerszámok
Területi műszaki mentő, kárfelszámoló szakalegység	52	műszaki gépek, gépjárművek (12 db)

Zala Megyében a létrehozott és alkalmazásra tervezett polgári védelmi szervezetekről és határozattal biztosított eszközökről szóló kimutatást a 9. sz. melléklet tartalmazza.

3.1.4.5. A jellemzően visszatérő és egyéb tömeges mozgások, torlódások (migráció) Zala megyében esetlegesen okozhatnak veszélyhelyzetet, melyek a határátkelőhelyek környezetében megnövekedett idejű várakozást, fokozott balesetveszélyt idézhetnek elő. Ilyen esetekben mindig gondként jelentkezik a közszükségleti és higiéniai feltételek biztosítása (pl. 2002. 03. 21-23-ig rédicsi kamionblokád). Ezen események a megyében Letenye és Rédics határátkelőhelyei környékén vagy az ausztriai irányultságú Vas megyei Rábafüzes, Szentgotthárd, illetve Kópháza környékén fordulhatnak elő, melyek a közelség miatt Zalába is átgyűrűzhetnek.

A védekezés feladatait elsősorban a rendőrség, a határőrség, az idegenrendészeti hivatal és a helyi önkormányzatok látják el, támaszkodva a karitatív szervezetekre is. A katasztrófavédelem a kapcsolattartásban, a tömeges mozgások koordinálásában, a szociális és higiéniai ellátás biztosításában vesz részt.

3.1.4.6. A rendkívüli időjárási viszonyok akkor válnak meteorológiai katasztrófává, ha időtartamuk, vagy intenzitásuk következtében az anyagi javakat, az egészséges életkörülmények alapvető feltételeit, az élet- és vagyonbiztonságot közvetlen vagy közvetett módon olyan mértékben fenyegeti, hogy az már az erre rendelt szervezetek előírt védekezési rendben történő védekezési lehetőségeit meghaladja. A helyzet kezelése különleges intézkedések bevezetését, valamint az

önkormányzatok és állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, esetleg nemzetközi segítség igénybevételét követeli meg.

A rendkívüli időjárási események jellegük szerint a természeti katasztrófák kategóriájába tartoznak, a geológiai, hidrológiai és biológiai katasztrófák mellett, ezekkel szoros kölcsönhatásban, egymást előidézve, vagy önállóan fordulhatnak elő. Ebbe a kategóriába tartoznak: a szélvihar, a felhőszakadás, a rendkívüli havazás.

A természeti katasztrófák közös jellemzője, hogy előrejelzésük nagy biztonsággal és pontossággal nem lehetséges, így megfelelő szintű védekezéssel a keletkező károk csak részben előzhetőek meg, illetve részben csökkenthetők.

Általában nagyobb területi egységeket – több települést, egész megyét, vagy megyék egy csoportját – érintenek, amiből következik, hogy hatásaik jelentősek. Ez a hatás közvetlen és közvetett módon érvényesülhet.

a.) Közvetlen módon:

- A *szélvihar* megrongálhat építményeket, áram- és telefon légvezetéseket, tönkre teheti a mezőgazdasági kultúrákat a mezőgazdaságban.

- A *felhőszakadás* és a felgyült nagymennyiségű esővíz elmoshat utakat, hidakat, kárt tehet a vízelvezető rendszerekben, előnthat alacsonyabban fekvő területeken álló építményeket.

- A *rendkívüli havazás* közvetlen veszélyeztető hatását elsősorban a közlekedés ellehetetlenülése és a rendkívüli hideg jelenheti.

b.) Közvetett módon:

- A *szélviharkor* az utakra, sínekre dőlt fák és oszlopok a közlekedést akadályozzák, ez kihatással lehet az érintett terület alapvető ellátására, a betegek orvoshoz juttatására.

- A *felhőszakadáskor* a vízelvezető rendszerek sérülése, eldugulása miatt ellenőrizhetetlenül a domborzat által meghatározott módon hömpölygő szennyezett víz a falvakban befolyhat kutakba, kimoshatja istállókat, ólak, emésztő gödrök tartalmát, ezzel nagymértékben megnövelve a fertőzésveszélyt. Jelentős hatása lehet még az árvizek kialakulásában is.

- A *rendkívüli havazásnak* a megye aprófalvas településszerkezete, domborzata és úthálózata miatt különösen kiszolgáltatott. Hosszabb ideig tartó intenzív hóesés következtében körzetenként a külvilágtól 10 – 20 település teljesen elzáródhat, így lehetetlenné téve az ellátást.

A statisztikai adatok szerint a megye területére ezek a meteorológiai katasztrófák eddig nem jelentettek potenciális veszélyt. Egy új jelenség volt az 1998 - 1999 év, amikor olyan súlyos károkozással járó meteorológiai eredetű események következtek be (téli havazás és szélvihar, tavaszi árvíz, nyári szélvihar, nyári felhőszakadás), amilyenekre hatvan évre visszamenőleg nem volt példa és szükségessé tették az ellenük való védekezés tervezését.

Kutatásaim és tapasztalataim szerint itt a legfontosabb teendők:

- **a megelőző védelem** prioritással bíró összetevői a települések csapadékvíz-elvezető rendszereinek folyamatos ellenőrzése, probléma esetén az önkormányzati vezetők és polgármesterek jogszabályi kötelezettségeire történő felhívás szignalizációs levelekkel, együttműködés elősegítése a kül- és belterületi vízelvezető rendszerek karbantartása érdekében a vízügyi igazgatóságok és társulások támogatásával,
- a téli rendkívüli időjárási viszonyokra történő felkészüléskor együttműködés a Közútkezelő KHT-val, önkormányzatokkal, a helyi védelmi bizottságokkal, részvétel a hóeltakarítási munkaeszközök gépszemléin és a hófúvás veszélyes - településeket elzárással veszélyeztető - helyek, útszakaszok, műtárgyak szemlén.

3.1.4.7. A minden veszélyhelyzetben végrehajtandó katasztrófavédelmi feladatok

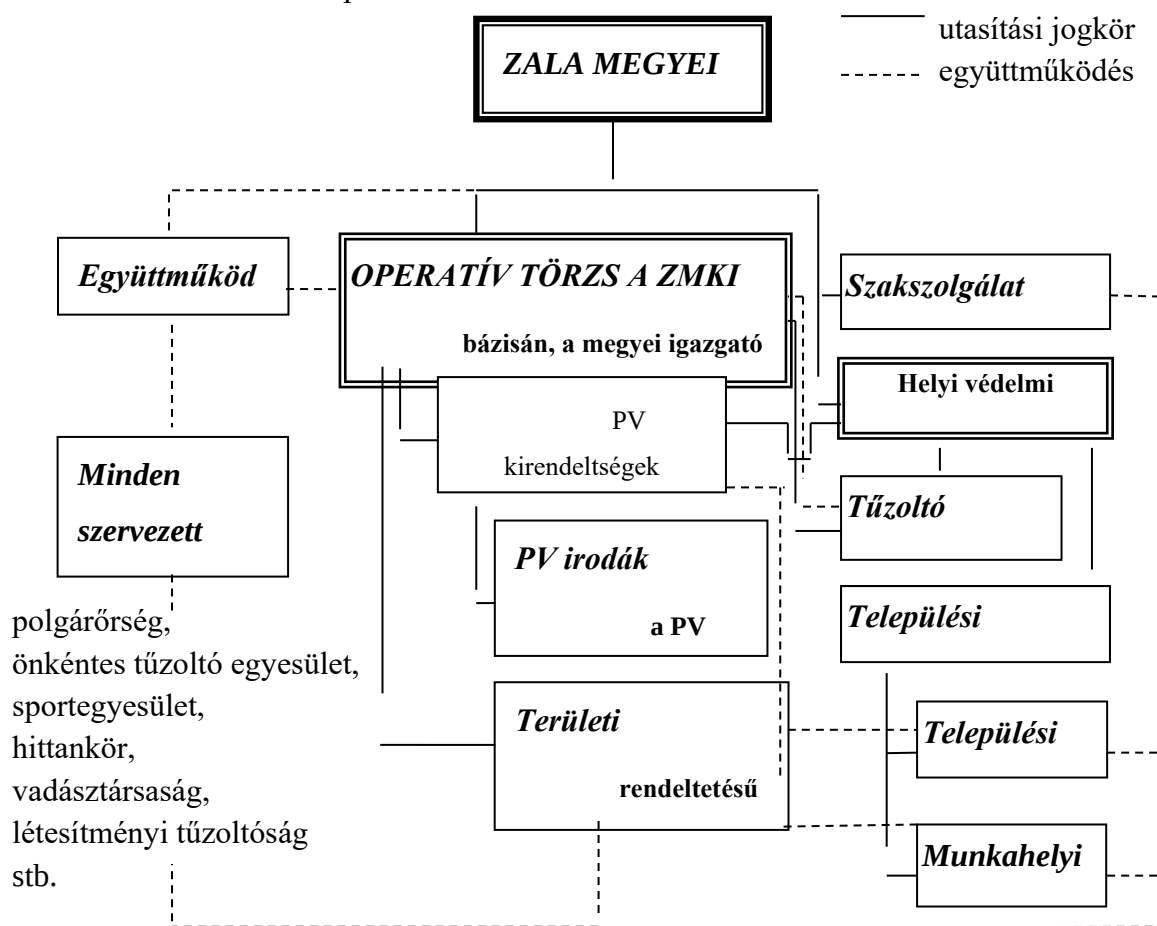
Irányítás, vezetés

A **vezetés** a parancsnokok és törzsek¹⁵² céltudatos tevékenységének összessége, amellyel az alárendelteket a meghatározott célok elérésében segítik, munkájukat összehangolják egy központi vagy helyi akarat megvalósulása érdekében.

A vezetés akkor a leghatékonyabb, ha az előjáró parancsnok saját kezében összpontosítja az irányítást, és az alárendelték széleskörű, célszerű kezdeményezést tanúsítanak a feladat megoldásában.

Megítélésem szerint a vezetés foglalja magába: az első és másodlagos szervezeteknek a kapott feladat végrehajtására való állandó készenlétét; az *elhatározás* időben történő *lejuttatását* az alárendeltékhez; a védelmi rendszabályok és az erők tevékenységének *időben történő megszervezését*; az alkalmazás *előkészítését* és *mindenoldalú biztosítását*; a mentő, a mentesítő, a halaszthatatlanul szükséges helyreállító munkák *megszervezését*; az *együttműködés* megszervezését és fenntartását; a meghatározott feladatok végrehajtásának *ellenőrzését* és *segítségnyújtást*.

A vezetés elvi felépítése:



A katasztrófavédelem vezetési okmányai és azok tartalma

a. Vezetési okmányok:	b. Beszámoló okmányok:	c. Tájékoztatási okmányok:
riasztási, berendelési, készenlétbe helyezési terv	eseménynapló	számvetések

¹⁵² Parancsnok alatt értendő a védelmi bizottsági elnök, a polgármester, a polgári szerv vezetője, a megyei katasztrófavédelmi igazgató és a polgári védelmi kirendeltség vezető, a tűzoltó-parancsnok, a megalakított polgári védelmi szervezet vezetője.

• létszámnyilvántartás	• jelentések	• kimutatások
• meteorológiai adatok	• feljegyzések	• vázlatok
• előzetes intézkedések	• elhatározási térkép	• grafikonok
• elhatározás		• táblázatok
• alkalmazási parancs		• a megye veszély- helyzeti térképe
• munkatérkép, vázlat		

3.1.4.8. A speciális lakosságvédelmi tervezés

A 2001. szeptember 11-ei, az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás óta a figyelem középpontjába került a megye területén is a terrorcselekmények esetén veszélynek kitett létesítmények és műtárgyak számbavétele, a létesítmények elleni esetleges támadások következményeinek elemzése, a végrehajtandó katasztrófavédelmi, polgári védelmi feladatok megtervezése.

Megítélésem szerint Zala megyében a terrorcselekményekkel fokozottan veszélyeztetett létesítmények lehetnek: az állami és önkormányzati igazgatás hivatali épületei, a fegyveres erők és rendvédelmi szervek elhelyezési épületei, körletei, raktárai, a tűz és robbanásveszélyes vagy veszélyes vegyi anyagot használó üzemek, gyárak, létesítmények és hulladéktárolók, fontos tömegközlekedést és teherforgalmat lebonyolító közutak, vasútvonalak, pályaudvarok, műtárgyak, hírközlést biztosító objektumok, az energiaellátó rendszerek infrastrukturális elemei, az ivóvízhálózat elemei, a lakosság alapvető ellátását biztosító üzemek, raktárak, áruházak, fokozott tömegtartózkodásra alkalmas helyek, de úgyszintén céltáblává válhatnak egyéb objektumok, bankok, kórházak, gyermekintézmények és kegyeleti helyek is.

Tapasztalataim alapján a terrorveszély megelőzése érdekében be kell tartani az információvédelmet, a kapott információk azonnali elemzését, továbbítását, korlátozni kell a nyilvánosságot, el kell végezni a létesítmények és környékük vizsgálatát, szakfelderítését, végre kell hajtani a jelző, információs és együttműködési rendszerek kiépítését, készenlétbe helyezését és működtetését, meg kell szervezni a terrorelhárításban résztvevő más rendvédelmi szervekkel az együttműködést. Fontos az önkormányzati vezetők és a lakosság átgondolt differenciált tájékoztatása. Fel kell készülni a lakosságvédelmi, mentési és elsősegély nyújtási feladatok végrehajtására, a logisztikai támogatás szervezésére, készletek létrehozására, tartalékképzésre.

3.1.5. A veszélyeztetettség megítélése a tüzesetek, műszaki mentések tükrében

Egy adott közigazgatási egység veszélyeztetettségét jellemezhetjük azokkal az adatokkal is, amelyek egy **adott időszakban a bekövetkezett tüzesetek és a végrehajtott műszaki mentések** nagyságrendjéből is megítélhetők. A számok tükrében következtetéseket lehet levonni a veszélyeztetés csökkenő vagy növekvő tendenciájáról, az állampolgári fegyelemről, a társadalmi odafigyelésről vagy részidőszakai eseménysorozat bekövetkezéséről (pl.: nyári avar- és tarlótüzek). A vonulások, műszaki mentések 5 éves adatai változását a 10. sz. mellékletben mutatom be. Megfigyelhető éves viszonylatban a kora tavaszi nagy tüzesetszám, melyet a kiskertekben felügyelet nélkül hagyott elégetett metszési nyesedék tüzének tovaterjedése okozza, illetve nyáron a tarlótüzek megszorodása. Az öt éves visszatekintésben az 1999-es esztendő volt az, amely a tüzesetekhez képest a műszaki mentéseket tette dominánssá Zala megyében, az akkor kiemelkedően sok közúti közlekedési baleset miatt.

3.2. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés megyei feladatai

A Kat.tv. IV. fejezete kimondja, hogy veszélyes létesítményre építési és használatba vételi engedély kiadása, illetve a veszélyes tevékenység megkezdése csak a BM OKF, mint hatóság engedélyezésével történhet. Ebben az eljárásban a Műszaki Biztonsági Főfelügyelet szakhatósággént működik közre. Ezek a feltételek így a katasztrófavédelmi rendszert teszik teljesebbé, a megelőzési rendszert szélesítik, az üzemi dolgozók, az üzem környezetében lakók, a települések biztonságát is jelentik.

Az egész eljárás kérelemre indul, melyhez biztonsági elemzést vagy biztonsági jelentést kell beterjeszteni az üzemeltetőnek.

A hatósági munka, azaz az engedélyezési és felügyeleti tevékenység tartalmában kiterjed a veszélyes tevékenység és a súlyos balesetek veszélyének azonosítására, kockázatuk elemzésére, az üzemi biztonsági irányítási rendszerre, a súlyos balesetek káros hatásainak értékelésére, a lehetséges dominóhatásokra, a belső illetve külső védelmi tervek elkészítésére és ezek végrehajtási feltételeinek meglétére, a településrendezési tervezésre, a lakossági tájékoztatásra és a nyilvánosság biztosítására.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzhetősége érdekében kiemelten fontos a **veszélyeztetettség értékelése**.

A veszélyeztetettség értékelése alapvetően nem más, mint:

- a veszélyforrásból eredő – az érintett lakosságot, illetve környezetet fenyegető – kockázat szintjének vizsgálata,
- a létesítmény biztonságának értékelése,
a biztonság növelése és a veszély csökkentése céljából.¹⁵³

A veszélyeztetettség meghatározására alkalmazhatóak **minőségi és mennyiségi módszerek**, és az utóbbi történhet *következmény és kockázat értékeléssel*.

A **minőségi értékelés** a veszélyes létesítményekben bekövetkezett balesetek során szerzett *tapasztalatokra épül*, (mint terjedés, veszélyeztetés). E módszer alkalmazói a gyakorlatban szerzett tapasztalatok alapján prognosztizálnak veszélyességi övezetet a feltételezett baleseti helyzetre vonatkozóan a veszélyes anyagok előfordulási helye körül és nem elméleti számításokra hagyatkoznak.

A veszélyeztetettség **mennyiségi mutatókon** alapuló értékelésének elengedhetetlen feltétele az, hogy feltárjuk a *technológiában rejlő* veszélyeket. (Természetesen a megszüntethető okok kiiktatásával a technológiát biztonságosabbá tesszük, de ez nem mindig lehetséges.) A feltárt és nem megszüntethető veszélyeket elemezve meghatározzuk azok mutatóit, és előfordulási valószínűségüket. E feladat elvégzésére különböző, más területeken már meglehetősen régóta ismert veszélyelemzési módszereket használhatunk.¹⁵⁴

A SEVESO II. Irányelv hatálya alá tartozó létesítmények:

Felső küszöbértékű:

FS Z.	AZ ÜZEM MEGNEVEZÉSE	TELEPÜLÉS	VESZÉLYEZTETÉ TT LAKOSSÁG (fő)
1.	MOL RT. NLT-2	Gellénháza	1.746

¹⁵³ Üveges László: A katasztrófa-veszélyeztetettség felmérésének néhány aktuális kérdése; Doktoranduszok a tudomány szolgálatában, 2001. Bp., Katasztrófavédelmi magiszter 1. szám, 131. o. 3. bek.

¹⁵⁴ Solymosi József – Tatár Attila – Szakál Béla – Lévai Zoltán: A súlyos balesetek megelőzéséért; Katasztrófavédelmi Szemle, 2001. 2. szám, 1. o. 2. bek.

2.	MOL RT. NLT-3	Ormándlak, Nagylengyel	117 447
3.	MOL RT. BT-4	Bázakerettye	1.060
4.	MOL RT. Földalatti Földgáz Tároló	Pusztaderics	236
5.	MOL RT. Zalai Finomító	Zalaegerszeg	30.000
6.	TOTALGAZ Propán-bután töltő állomás	Újudvar, Nagykanizsa	1.008

Alsó küszöbértékű:¹⁵⁵

FS Z.	AZ ÜZEM MEGNEVEZÉSE	TELEPÜLÉS	VESZÉLYEZTETÉ TT LAKOSSÁG (fő)
1.	ROTARY FÚRÁSI RT.	Nagykanizsa	9.500
2.	MOL RT. SÁVOLY T-1	Balatonmagyaród	565
3.	MOL RT. SÁVOLY T-2	Balatonmagyaród	565

A SEVESO II. Irányelv hazai bevezetésével kapcsolatos hatósági engedélyezési és felügyeleti ellenőrzési feladatok végrehajtására szóló javaslataimat a megyei és kirendeltségi szintű feladatokra a megyei igazgatóság megelőzési osztály feladatai részben feltüntettem.

Kutatásaim alapján a Kat.tv. IV-es fejezetének, mint rendszernek a feladatát az alábbiakban fogalmazom meg:

A Kat.tv. IV. fejezetének (SEVESO) mint rendszernek a feladata nem más mint az engedélyezés, a tervezés és a nyilvánosság hármasságának összefogása a biztonság érdekében, melyek együttesének tükröződnie kell a településrendezési tervekben is.

A rendszer tartalmazza:

- a hatósági engedélyezési folyamatot a biztonsági elemzés és a biztonsági jelentés vizsgálatát, a műszaki dokumentációk elkészítését,
- a felügyeleti rendszert, amely egy klasszikus ellenőrzési rendszer megvalósítása,
- a katasztrófavédelmi tervezés rendszerét, melyből domináns számunkra a külső védelmi tervekben és a gyakorlatozásban való felelősség,
- a nyilvánosság újszerű biztosítását, a törvényileg garantált titkossági követelmények kötelezettsége mellett,
- településrendezési tervek és engedélyezési eljárások új típusú megközelítését,
- a jelentések, vizsgálatok folyamatát, lehetőséget a visszacsatolásra a szükséges módosítások érdekében.

Javaslataimat a közeljövő feladataira e téren a következőkben teszem meg:

- fel kell készülni a SEVESO II. Irányelv módosításának fogadására, mely módosításokat az EU Bizottság hagyja jóvá és várhatóan 1 év áll majd rendelkezésre átvezetni a következő kiterjesztéseket: bányászati üzemek, feldolgozó üzemek, gátak, tárolók (pl.: Nagybánya, AURUL), karcinogén anyagok 8 újabb fajtája, metabenzinek, kőolajszármazékok, küszöbérték

¹⁵⁵ A 2/2001. számú kormányrendelet 1. számú melléklet: A veszélyes üzem azonosítása 1. táblázat, Anyaglista; 2. táblázat, Az 1. táblázatban nem szereplő anyagok és készítmények veszélyességi osztályai alapján.

módosítások rendszerbe vétele, robbanóanyagok, pirotechnikák küszöbértékének megszigorítása, illetve összességében a környezetre veszélyes küszöbértékek szigorítása,

- szükséges felülvizsgálni a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről szóló kormányrendeletet, célszerű a Kat.tv. IV-es fejezet végrehajtásáról szóló 2/2001-es kormányrendelet és az említett 114/1995. (IX. 27.) kormányrendelet anyaglistáiban és küszöbmennyiségi listáiban foglalt anyagfajtákat közelíteni,
- a gazdálkodó egységekre nézve jelentős anyagi megterhelést is adó alsó-, vagy felső küszöbértékű minősítés alóli kibúvást kereső *logisztikai megoldásokban* gondolkodó üzemek (pl.: raktári készletek csökkentése) tevékenységére fokozottan odafigyelni,
- a hatósági munkában a határozathozattal való engedélyezés, szankcionálás, intézkedés, módosításra kötelezés megállapítás, korlátozás stb., mint **hatósági aktusok** maradéktalan érvényre juttatását biztosítani,
- át kell dolgozni a megyei igazgatóságok katasztrófavédelmi összesített veszélyelhárítási terveit is, „az üzemi, lakóköznyezetben történő robbanás” résztervekben célszerű markánsan tükröztetni a SEVESO feladatok megyei szintű végrehajtásának kötelességeit.

3.3. A megye veszélyeztetettségének értékelése a kritikus infrastruktúra elemzés módszerével

*Adott közigazgatási egység veszélyeztetettségének megítéléséhez napjainkban a fejlett nyugati országokban már alkalmazzák a **kritikus infrastruktúra elemzés módszerét**, melyet a hazai adaptáció alapján a következők szerint **definiálom**:*

A kritikus infrastruktúra elemzés módszere nem más „mint az urbanizációval, az iparral, szolgáltatással, mezőgazdasággal, közlekedéssel, távközléssel, szállítással összefüggő kiépített rendszerek és hálózatok megvizsgálása olyan szempontból, hogy mely alrendszer meghibásodása, üzemzavar, időszakos vagy teljes kiesése válthat ki katasztrófaszituációt”.

Zala megyében elsősorban a szénhidrogének kitermelése, tárolása, feldolgozása, illetve a kiemelt fontosságú határátkelőhelyek nemzetközi jelentősége miatt az ipari és közlekedési infrastruktúrák jól kiépítettek, melyekhez szervesen kapcsolódik a városok lakosságát szolgáló közmű-, szolgáltató-, és biztosítórendszer.

Az infrastruktúra fejlődése azonban nem csak pozitív változásokat eredményezhet, hanem kritikus helyzeteket válthat ki egy-egy infrastrukturális elem (pl.: áramszolgáltatás, ivóvízellátás, távközlés) kiesésével, mely az állampolgárok napi életvitelére komoly veszélyeket hordoz az ipari részegységek leállításával, esetleg dominóhatás következtében komoly veszélyeztetettséget okozhat.

Megyei viszonylatban a következő infrastruktúrák vizsgálata célszerű:

- áramszolgáltatás,
- víz- és csatornaszolgáltatás,
- távhőszolgáltatás (üzemek belterületén),
- gázzolgáltatás,
- közlekedés (közút, vasút, alagutak, alul- és felüljárók, repülőterek),
- távközlés,
- egészségügyi szolgáltatás (kórházak, rendelők, gyógyszerárak, gyógyszer raktárak),
- kereskedelem,
- kőolajkutak (aktív és termelésből kivont),

- olaj- és gázvezetékek, tárolók,
- mezőgazdasági műtrágyák és növényvédő szerek,
- ipari létesítmények, a SEVESO II. Irányelv szempontjából veszélyes üzemek.

A területek elemzése során megállapítottam, hogy az **áramszolgáltatás** szempontjából **kritikus pont**, ha a rendszerben találhatók olyan fogyasztók amelyek csak egyszeres betáplálással rendelkeznek. Normál időjárási viszonyok között a legsúlyosabb hiba (sérült berendezés cseréje, kitört oszlop pótlása, szakadt vezeték megjavítása) elhárítása 8 órán belülre tehető. A rendkívüli téli időjárási viszonyok ideje alatt végzett kárelhárítási munkák azonban a normál üzemi hibaelhárítás átlagos időtartamának ötszörösét is elérhetik, melynek következtében *a hosszú idejű villamos energia kiesés más infrastruktúrákban súlyos zavart indukálhat*. Jelentős táppontok kiesése esetén az áramszolgáltatók (DÉDÁSZ Rt., ÉDÁSZ Rt.) rendelkeznek „Havária” tervvel, melyekben pontosan rögzítették az elsődlegesen ellátandó fogyasztók körét (pl.: Kórházak, Vízművek, Élelmiszeripari létesítmények stb.).

A **Víz- és csatornaszolgáltatás** terén az energia ellátás esetleges hosszabb idejű (24 órát meghaladó) kimaradása jelenthet veszélyeztető tényezőt, mert az ivóvíz ellátó rendszerek villamos energia függőek. A megye településeit ivóvízzel ellátó gerincvezetékek több irányból is megtáplálhatóak, így egy-egy üzemképtelenné vált sérült szakasz, kút kiiktatása – az elmúlt évek tapasztalatai alapján - nem okoz hosszabb idejű ivóvízhiányt.

Távhőszolgáltatás megyénkben Keszthely városában és egyes üzemek (pl.: MOL Rt.) belterületén található. A kazánok és a csőrendszerek műszaki állapota jó, a fűtőanyag biztonságos tárolása megoldott. A fűtésszolgáltatás kiesésekor a hibaelhárító szerelő állomány képes a hiba kijavítására, ezért az adott városrészre, üzemre kiterjedő, esetlegesen katasztrófavesélyt előidéző meghibásodással nem számolunk.

Megyénkben a **gázszolgáltatás** biztosítására kiépített vezetékhálózat rendszer működésének biztonságát a beépített biztonságtechnikai elemek és a tervszerű megelőző karbantartás garantálják. A folyamatosságban történő esetleges hiba bekövetkezése esetén a rendszer önműködően leállítja a gázszállítást. A *rendszer kritikus pontjait* a földvezeték más közművel történő kereszteződései jelentik, ahol földmunkagéppel történő vezetékszakítás fordulhat elő. Természeti jelenség (villámcsapás) az elmúlt évben egy alkalommal okozott kárt egy földvezetékben. A meghibásodások, sérülések, tervszerű karbantartások miatti néhány órás leállás - az eddigi tapasztalatok alapján – a fogyasztói oldalon nem jelent nagy problémát, nem vezet katasztrófahelyzet kialakulásához.

Zala megyében a **közlekedési** infrastruktúra területén kritikus elemként jelentkezik a *közüti*, a *vasúti* közlekedés (a kapcsolódó alagutak, alul- és felüljárók), valamint a *repülőterek* biztonsága. A **közüti** közlekedés lakosság szempontjából legkritikusabb, legvesélyeztetettebb szakaszai, egyrészt a veszélyes anyag szállításra kijelölt utak lakott területet érintő részei, másrészt a téli rendkívüli időjárás kapcsán hófúvás miatt járhatatlan – különösen az ún. zsáktelepülésekhez vezető - utak. A megye **vasúti** közlekedésénél is a veszélyes áruszállításra kijelölt vasútvonalak jelentik a veszélyeztető tényezőt, melyekkel a Szlovénia felé vezető új pályaszakaszon növekvő mértékben számolunk. A közlekedési útvonalak alagútjainak, hídjainak, alul- és felüljáróinak teherbírását, áteresztő képességét - mint a rendszer szűk keresztmetszeit – figyelembe vesszük a megelőzési és az esetleges mentésszervezési feladatok tervezésekor, végrehajtásakor. A **légi** közlekedés régióinkban fejlődést mutat (pl. a sármelléki, és az andráshidai repülőterek), melynek következtében számolunk bajbajutott légi jármű mentésével.

Megyénkben a vezetékes és vezeték nélküli mobil, illetve zártcélú URH távközlési rendszereket - az éleződő piaci versenyhelyzet miatt is – a szolgáltatók hatékonyan és biztonságosan üzemeltetik. A mobil rendszer sérülékeny pontjait a tömbházak tetején illetve tornyokon telepített bázisállomások jelentik. A vezetékes hálózat tartós üzemzavara esetén nagyobb egy katasztrófa-helyzet kialakulásának lehetősége, mivel ezen a rendszeren különböző gazdálkodók, szervezetek jelentős adatforgalma bonyolódik. A zártcélú URH rendszerek biztosítják a hírforgalom stabilitását a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásában résztvevő szervezetek, így igazgatóságunk számára is.

Zala megye jelenlegi **egészségügyi** infrastrukturális helyzete az országos átlaghoz képest fejlettnak mondható. A kórházak kapacitása, a járóbeteg szakrendelők és a házi orvosok száma megbízhatóan garantálja a megye lakosságának egészségügyi alapellátását. A kórházak alap energia ellátása (áram, víz, gáz) biztosított, esetleges áramkimaradás esetén a helyi áramfejlesztők üzemeltetése (5-10 óra) tervezett. Katasztrófa esetén megfelelően képzett szakemberek állnak rendelkezésre, gondot jelenthet azonban a vérkészítményekkel történő gyors ellátás. A normál idejű gyógyszerellátás a megfelelő közúthálózaton biztosítható. A gyógyszerek raktári tárolása biztonságosan megoldott. Az elmúlt években nyugat-európában bekövetkezett állat megbetegedések kapcsán a járványok megelőzésével kapcsolatos megyei tervek felülvizsgálata megtörtént. A jelentős határátkelőhelyi forgalom miatt a járványok behurcolása jelentős veszélyeztető tényezőként értékelhető.

Megyénk **kereskedelmi** infrastrukturális helyzete hazai viszonylatban fejlettnak mondható. A lakosság alapvető élelmiszerekkel történő ellátása biztosított. A szállítás folyamatosságához szükséges utak, üzemanyag-töltő állomások hálózata fejlett. A rendkívüli téli időjárási körülmények között a „zsáktelepülések” ellátása a kritikus pont.

Kőolajkutak (aktívak és termelésből kivontak) a megye területén jelentős számban található (mintegy 1.200 db bányatelken kívüli, használatból kivont, illetve kb. 600 db működő), melyek normál üzemszerű működésük esetén veszélyt a környezetre nem jelentenek, alapul szolgálnak egy viszonylag modern ipari struktúrának. Meghibásodásuk esetén okoznak rendkívüli fenyegetettséget és veszélyt környezetükben, amelyek előfordulhatnak technológiai üzemzavarokból (szerkezeti elemek törése, nem várt nyomásváltozási értékek a föld mélyén), karbantartási, technikai kiszolgálási hiányosságokból, emberi tévedésből (pl.: Nagylengyel, „NLT-82” 1998. november 14.)¹⁵⁶, szándékos rongálásból, idegenkezűségtől (pl. Nova, „SZILVÁGY-31”).

Bármely típusú kőolajkút kitörése esetén számolni kell a levegő, a talaj nagymértékű szennyezésével, a lakosság veszélyeztetésével, annak esetleges kimenekítésével, kitelepítésével, a járulékos, vagy dominóhatások megjelenésével (berobbant égő olajkút fenyőerdő közepén¹⁵⁷). Közvetlen katasztrófa-helyzetet okozhat a lakosságra, állatállományra a CO₂-es másodlagos kitermelésű kutakból kitöréskor előtörő széndioxid és kénhidrogén származékok mérgező hatása.

Olaj- és gázvezetékek, tárolók infrastrukturális kialakítása hatósági előírásokhoz kötött (pl.: lakott területtől előírt távolságú nyomvonal kijelölése). A természetes gáztárolók a Föld méhében, nagy mélységben lévő természetes üregek (korábbi években már kitermelt szénhidrogének lelőhelye) tárolókapacitását használják ki, évszakonkénti puffert üzem mód megvalósításával. A nagy mélység, a talaj tapasztalt, geológiai megvizsgált réteg záró képességei jelentős garanciákat nyújtanak. Meghibásodás esetén levegő és talaj szennyeződéssel számolunk, az alsó robbanási határértéket elérő koncentráció esetén iniciáló hatásra légrobbanás keletkezhet.

¹⁵⁶ Muhoray Árpád: Sárhidai gázkitörés-1998.; Katasztrófavédelmi szemle, 2001. VI. évf. 1. sz. 47-63. o.

¹⁵⁷ Nova, 2002. január 22-23, a „SZILVÁGY-31” bányatelken kívüli, termelésből kivont kút kitörése.

Szolgáltatói olaj és gázvezeték rendszerek meghibásodása úgyszintén közvetlen veszélyt okozhat a természetes és épített környezetre. Valamennyi esetben meghatározó a hibaelhárítást végrehajtó, szolgáltató egységek gyors, határozott szakmai beavatkozása együttműködve a katasztrófavédelem hivatásos szerveivel.

Mezőgazdasági műtrágyák és növényvédő szerek ha ellenőrizetlenül szabadba kerülnek levegő, talaj, élő- és ivóvíz szennyezést, mérgezést okozhatnak. E jelenség közvetlen lakossági veszélyt okozhat a tárolók lakott területekhez való közelsége miatt. Tűz esetén égéstermékeik kiemelkedő veszélyforrást jelentenek a természetes és élő környezetre. Rendkívüli esemény bekövetkezésekor gyors lakosságvédelmi rendszabályok bevezetése szükséges, az elsődleges és másodlagos beavatkozók bőr- és légzésvédő eszközökben oldhatják meg feladatukat.

Ipari létesítmények, a SEVESO II. Irányelv szempontjából veszélyes üzemek a kritikus infrastrukturális elemzés alapján is a megye területén meghatározóan figyelmet igénylő objektumok, mert az általuk felhasznált, feldolgozott és tárolt veszélyes anyagok súlyos balesetek okozói lehetnek. A vizsgálatnál a 6 felső és a 3 alsó küszöbértékű üzem környezetében, az esetleges dominóhatások kialakulásával súlyosbított veszélyhelyzet kialakulására kell figyelmet fordítani.

Elemzéseim alapján megállapítottam azt a tényt, hogy a lakosság életvitelének legjelentősebb veszélyeztető tényezője az **áramszolgáltatás** esetleges megszűnése. Azért is elsőként kiemelt kritikus infrastrukturális elemként kezeljük, mert több fontos szolgáltatás (vízellátás, gázellátás, üzemanyag ellátás) működését is akadályozza. A megye sajátosságaiból adódóan kiemelten fontos a **kőolaj kitermeléssel, szállítással, feldolgozással** foglalkozó valamennyi infrastrukturális elem (beleértve a SEVESO üzemeket), illetve a határátkelőhelyek és fő közlekedési utak miatti **veszélyes anyag szállítás**.

3.4. A katasztrófaigazgatás modellezése egy szimulált katasztrófa helyzet alapján

Katasztrófa bekövetkezése esetén irányadó feladatok és intézkedések sorozatát egy **szimulált katasztrófa helyzetben** mutatom be.

A feltételezések szerint Pusztamagyaród településen rendkívüli időjárási helyzetben a nagy hóesést gyors felmelegedés követte. Emiatt a község közepén átfolyó patak kilépett a medréből és meggyengítette a felette átívelő híd pilléreit. A hídon épp áthaladó, veszélyes anyagot szállító tartálykocsi alatt a híd leszakadt. A veszélybe került tartálykocsiból az üzemanyag - környezetszennyezést okozva - a patakba ömlött. A gépjármű vezetője a baleset következtében súlyos sérülést szenvedett.

A rendkívüli időjárási viszonyok következtében a településen ár- és belvízveszély alakult ki. A domborzati viszonyok miatt a belvíz földcsuszamlással fenyegette a községet.

A település központjában egy villanyoszlop egy nagy lombkoronájú fára dőlt, amely a nagy feszültségű rövidzárlat miatt – a szomszédos gazdasági épülettel együtt lánggra kapott. A keletkezett tűz veszélyeztette a közelben álló lakóházakat, a háztartási és festékboltot, valamint a gázcsere telepet.

Mindez szükségessé tette az érintett lakosság kitelepítését, az ár- és belvízveszélyes területen a védekezést.

A veszélyhelyzet észlelésekor lakossági bejelentés vagy önkormányzati jelzés, illetve szakmai kérelem alapján azonnal helyszínre kell riasztani a védekezés **elsődleges beavatkozóit**, a működési terület szerint illetékes tűzoltókat és a megyei igazgatóság Veszélyhelyzeti Felderítő Csoportját (VFCS). A tűzoltók lehetnek a hivatásos önkormányzati tűzoltóság, vagy valamely önkéntes

tűzoltóság (köztestület) szakemberei. Nagy szerepe lehet a mentésben, kárelhárításban a Regionális Műszaki Mentőbázis erőinek. Az ilyen jellegű balesetknél előforduló sérülések miatt okvetlenül szükséges a mentők helyszínre kérése, valamint célszerű a rendőrség értesítése is.

Az elsődleges beavatkozók, a műszaki mentők lehetőségeit meghaladó, a piacgazdaság feltételei szerint számos esetben műszaki eszközzel rendelkező vállalkozó is végezheti térítés ellenében a mentést.

Az elsődleges beavatkozók által nem kezelhető veszélyhelyzeti szituációkban, mint az ár- és belvíz, a földcsuszamlás, a veszélyes anyag szállítása során bekövetkező balesetek, szükséges a **másodlagos beavatkozók**, a polgári védelmi erők, a karitatív szervezetek (Vöröskereszt, Máltai Szeretetszolgálat, kutyás mentőcsoporthoz, barlangászok, bűvárok stb.) igénybevétele.

Ennek megvalósítása érdekében a település **polgármestere**, egyben a község polgári védelmi vezetője köteles riasztani a települési **polgári védelmi parancsnokságot**, majd a konkrétan megfogalmazható védekezési feladatok tisztázása és végrehajtása érdekében a polgári védelmi szervezetet.

A község békeidőszaki, veszélyeztetettségi besorolásának megfelelő **polgári védelmi alegységek** megkezdik a veszélybe került lakosság és annak anyagi javainak azonnali mentését, a veszélyeztető tényezők elhárítását.

Amennyiben a veszély nagysága olyan mértékű, hogy a helyi eszközök, erőforrások nem elegendők, a polgármester köteles segítséget kérni a **helyi védelmi bizottság** elnökétől, illetve a veszélyhelyzet eszkalálódása esetén a **megyei védelmi bizottság elnökétől**. Mindezekkel egy időben a polgármester természetesen tájékoztatja a védelmi bizottság székhelyén tevékenykedő polgári védelmi **kirendeltség vezetőjét**, rajta keresztül a **megyei katasztrófavédelmi igazgatót**.

A 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet 5. §-a alapján a megyei katasztrófavédelmi igazgató a polgármester javaslatára dönthet **az esemény katasztrófává minősítéséről**, ezzel egyidejűleg haladéktalanul jelenti azt a katasztrófavédelmi főigazgatónak.

A védekezés helyi lehetőségeit meghaladó körülmények kialakulása esetén az irányítást a megyei védelmi bizottság elnöke magához vonja és intézkedik a megyei erők szükség szerinti bevonásáról. A megyei védelmi bizottság elnöke, ha az még nem történt meg, javaslatot tesz a **katasztrófavédelmi főigazgatónak** az esemény katasztrófává nyilvánítására.¹⁵⁸ Ez utóbbi nagy jelentőséggel bír, mert ha a minősítés főigazgató által történő jóváhagyását a kormányzat elfogadja, akkor a védekezés és a helyreállítás finanszírozása az állami költségvetést terheli.

A megyei védelmi bizottság szükség esetén aktivizálja a bizottság tagjaiból a megyei szintű Katasztrófavédelmi Munkaszervezetet¹⁵⁹ vagy intézkedik a területi Operatív Törzs megalakítására, amelynek vezetője a megyei katasztrófavédelmi igazgató.¹⁶⁰

A kialakult helyzet függvényében a megyei védelmi bizottság dönt a **Védekezési Munkacsoport** vagy az Operatív Törzs megalakításáról.¹⁶¹

A Védekezési Munkacsoport a katasztrófa vagy veszélyhelyzet típusának megfelelő állami szerv bázisán (pl.: ár- és belvíz esetén a Vízügyi Igazgatóság bázisán, humán járvány esetén az ÁNTSZ bázisán) működik a katasztrófavédelemben érintett szervek bevonásával.

Az Operatív Törzs megalakítására a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság bázisán, elsősorban annak állományából és a védekezésbe bevont szervek vezetői által kijelölt személyek

¹⁵⁸ 48/1998. (XII. 15) BM rendelet 6. § (1) bek.

¹⁵⁹ 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 13. § (2) bek.

¹⁶⁰ 48/1998. (XII. 15) BM rendelet 6. § (2) bek.

¹⁶¹ A megyei, fővárosi védelmi bizottság katasztrófavédelmi munkaszervezetének kialakítására és a területi Operatív Törzs létrehozására vonatkozó útmutató alapján; 3-4. o.

közreműködésével kerül sor. Abban az esetben, ha egyidejűleg több katasztrófavédelem is keletkezik, az Operatív Törzs működése okvetlen indokolt.

Annak eldöntése, hogy a megyében (fővárosban) a katasztrófavédelmi munkaszervezet e két eleme közül a védekezés során melyik, és hogyan működik, a megyei védelmi bizottság hatásköre.

A kialakult helyzetről a megyei védelmi bizottság elnöke köteles beszámolni a **Kormányzati Koordinációs Bizottság** elnökének, a megyei katasztrófavédelmi igazgató pedig jelent a katasztrófavédelmi főigazgatónak, aki a helyzetértékelés alapján javasolja az illetékes Védekezési Munkabizottság létrehozását.¹⁶²

A Kormányzati Koordinációs Bizottság folyamatosan elemzi a kialakult helyzetről beérkezett információkat, amelyek alapján kezdeményezi a kormány döntését a veszélyhelyzet kihirdetésére, illetve a katasztrófa sújtotta területté nyilvánításra.¹⁶³

A veszélyeztetett lakosság és az anyagi javak kimentése, a tűz megfékezése, az ár- és belvíz leküzdése, a patakba ömlött veszélyes anyag semlegesítése, a tartálykocsi kiemelése a védekezésben résztvevők összehangolt, fegyelmezett együttműködésével oldható meg. A helyreállítás során a fertőtlenítés, a kárfelszámolás és az eredeti állapot visszaállítása szintén óriási feladat.

Elemzésem során e gyakorlati példából azt a tapasztalatot vonom le, hogy a katasztrófavédelem irányítási modellje szükségelteti a hivatásos katasztrófavédelem, az állami és önkormányzati szervek együttműködését, illetve a védekezés, elhárítás során a helyi vagy területi közigazgatási egységben rendelkezésre álló valamennyi szervezett erő igénybevételét. A határmenti területeken a nemzetközi katasztrófa segély kérés és segítségnyújtás is a feladatrendszer részét képezi.

3.5. Helyreállítás és újjáépítés

Hazánk időjárása az 1990-es évek végén rendkívüli mértékben megváltozott. Az enyhe, inkább száraz időjárást felváltva 1998. ősztől ár- és belvizek sújtották csaknem az ország egész területét.

Az állam nem hagyta magára, támogatta a kárt szenvedett, sokszor forráshiányos önkormányzatokat. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló, többször módosított 1992. évi LXXXIX. törvény 22. § a) pontjában foglalt felhatalmazás alapján kiadott; a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatásának, a céljellegű decentralizált támogatásának igénybejelentési, döntés-előkészítési és elszámolási rendjéről szóló 9/1998. (I. 23.) Kormányrendelet 34. §-a alapján „A helyi önkormányzat támogatást igényelhet...az önkormányzati tulajdont sújtó, előre nem látható természeti vagy más károkból adódó (vis maior) esetek többletkiadásainak részbeni vagy teljes támogatására, a biztosításból vagy egyéb módon megtérülő károk figyelembevételével.

1999. nyarára a tapasztalatok alapján egyértelművé vált, hogy a természeti csapások következményeinek felszámolásához nem elégséges a kormányzati finanszírozás, az önkormányzatok erőfeszítése, a karitatív szervezetek és az állampolgárok segítőkészsége.

A **Kormány** ezért úgy döntött, hogy egy újabb feltétellel: **a szervezettség és a koordináltság megteremtésével is segíti a helyreállítás eredményes megvalósítását.** Ennek biztosítása érdekében 1999. júliusában jött létre és december 31-éig működött az első *Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottság* öt tárca és a Miniszterelnöki Hivatal felelős, állásfoglalásra jogosult

¹⁶² 48/1998. (XII. 15) BM rendelet 6. § (3) bek.

¹⁶³ 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 8. § (2) bek. a) és g) pontja

képviselőiből.¹⁶⁴ Az érintett megyékben a területi feladatok végrehajtása érdekében – kormányzati felkérésre – *helyreállítási és újjáépítési bizottságok* alakultak.¹⁶⁵

A 2000. január 1-jén hatályba lépett **Kat.tv.** egyik fő érdeme, hogy *kitéljesítette a katasztrófavédelem fogalomkörét*, melynek következtében a megelőzés, a közvetlen veszélyek elhárítása és az előidéző okok megszüntetése, a mentés végrehajtása mellett *azonos súllyal jelenik meg a helyreállítás feltételeinek megteremtése is.*¹⁶⁶

A katasztrófavédelmi törvény végrehajtásához kapcsolódó *új jogszabályi környezet* – 179/1999. (XII.10.) Kormány rendelet, 48/1999. (XII.15.) BM rendelet – a *Kormányzati Koordinációs Bizottság (KKB) kormányzati döntéshozói felelőssége mellett a BM OKF feladatává tette a helyreállítás és újjáépítés operatív teendőinek tervezését, szervezését és irányítását.*

A *helyreállítás új működési rendjének „próbáját” jelentette* az 1999. november 22-e és 2000. május 19-e között bekövetkezett bel- és árvízkárok felszámolása. Ebben az időszakban a rendkívüli időjárás következtében - országos szinten – 416 településen 1.254 kötelező önkormányzati feladatot ellátó épület (iskola, óvoda, szociális, egészségügyi, kulturális és igazgatási létesítmény) szenvedett vízkárt, 507 településen pedig 32.320 lakóház károsodott. A védekezési költségekről és a kárenyhítésről a Kormány az 1058/2000. (VII. 11.) határozatával döntött, melynek alapján a központi költségvetés:

- 100 %-os mértékben megtérítette az indokolt védekezési költségeket az önkormányzatok, a vízitársulatok, az érintett minisztériumok részére,
- 100 %-os hozzájárulást biztosított az említett önkormányzati tulajdonú építmények helyreállításához,
- 50 %-os mértékben járult hozzá a polgárok lakhatásának biztosításához,
- 25 %-os támogatást nyújtott a mezőgazdasági károk enyhítésére.

A Kormány 1059/2000. (VII. 11.) határozatával létrehozta a *második Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottságot*, melynek munkájában nyolc minisztérium és a Miniszterelnöki Hivatal legalább helyettes államtitkári besorolású képviselői, továbbá állandó meghívottként az Országos Cigány Önkormányzat képviselője vett részt.

A Tárcaközi Bizottság munkájának segítése céljából – az operatív feladatok vitelére - a BM OKF-en a főigazgatóság állományából *Helyreállítási és Újjáépítési Koordináló Operatív Bizottság*; az érintett megyék katasztrófavédelmi igazgatóságain pedig *helyreállítást és újjáépítést koordináló operatív törzsek* alakultak.

A helyreállítás és újjáépítés tapasztalatainak elemzése során megállapították, hogy helyes döntés volt a Tárcaközi bizottság létrehozása, eredményes tevékenységéhez azonban elengedhetetlen volt a BM OKF és a centrálisan irányítható megyei operatív törzsek hatékony munkája.

A tapasztalatok hasznosítására rövid időn belül sor került, ugyanis a 2001. március eleji esőzések és a kárpátaljai hóolvadás nyomán a Felső Tiszán az addig mért legmagasabb vízszinttel vonult le az áradás. **Március 6-án** ülésezett a KKB és javaslatára 12.00 órától a kormány a meghatározott területre kihirdette az **árvízvédekezési veszélyhelyzetet**. Ezzel egyidejűleg a BM OKF Veszélyhelyzet-kezelési főigazgató helyettese vezetésével **KKB Operatív Irányító Törzset**

¹⁶⁴ A bizottság eredményes tevékenysége alatt közel 1.200 megrongálódott, kötelező önkormányzati feladatokhoz kapcsolódó építmény és mintegy 12.000 lakóépület helyreállítását és újjáépítését szervezte, irányította, koordinálta és ellenőrizte.

¹⁶⁵ A megyei szintű helyreállítási és újjáépítési bizottságok - 2000. január 01-ig a megyei polgári védelmi parancsnokságok bázisán - a megyei közigazgatási hivatalok vezetőinek, valamint az illetékes központi közigazgatási szervek területi szervei képviselőinek bevonásával alakultak.

¹⁶⁶ BM OKF főigazgató: *Katasztrófavédelem 2000*; Bp., 2001. 108. o.

küldtek a helyszínre, melynek feladata volt a térségben működő erők, eszközök alkalmazásának összehangolása; a lakosság kitelepítése szervezett végrehajtási feltételeinek megteremtése; a befogadás feltételeinek, a kitelepítettek megfelelő ellátásának megteremtése; a hátrahagyott települések és javak védelmének megszervezése.

A megfeszített munka ellenére 13.30-kor Tarpánál átszakadt a Tisza jobb parti gátja. A közvetlenül veszélyeztetett 8 település mintegy 8.035 lakosának kimenekítése megkezdődött és a továbbiakban ezzel együtt 25.000 fő kitelepítésére kellett felkészülni.

Az árvíz védekezési munkálatai és a helyreállítási feladatok végzése jelentős tapasztalatokkal szolgáltak a résztvevő szervek számára.¹⁶⁷ A BM OKF veszélyhelyzet kezelési főigazgató-helyettes által vezetett helyszíni Operatív Irányító Törzs tagjaként szerzett tapasztalataimat jelentésekből összegeztem és publikációban adtam közre.

A Kormány az 1033/2001. (IV.12.) határozatában lefektette a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települések vonatkozásában a helyreállítás és újjáépítés végrehajtásának irányelveit, melyek közül a következő szempontokat emelem ki:

- *szigorították* a nem engedélyezett, ár- és belvízvédelmi szempontból indokolatlan helyen megsemmisült épületek újjáépítését, meghatározták, hogy az új építmények alkalmazkodjanak a helyi sajátosságokhoz és biztosítsák a kellő vízállékonyságot, valamint a kivitelezés során mely lakóépületek élveznek elsőbbséget,
- meghatározták a bontás jogi feltételeit,
- lefektették, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a károsult nem fogadja el az építési, újjáépítési szolgáltatást,
- szabályozták a nem lakás céljára szolgáló épületekben keletkezett károk enyhítésének lehetőségeit,
- lefektették, hogy a Kormány nem nyújt támogatást az ingóságokban keletkezett károokra.

Helyesnek tartom azt a döntést, hogy az említett kormányhatározat kiadása előtt – március 17-étől – a Belügyminisztérium különböző szerveitől összegyűjtött nyolcvan mérnöki végzettségű dolgozó elkezdte a károk felmérését.¹⁶⁸ Természetesen a kárt szenvedett épületek listája akkor még nem lehetett teljes, mert az épületek zöme még vízben állt. A döntést indokolta, hogy a helyreállítás mielőbbi megkezdéséhez pénz kellett, még akkor is ha később - a kiszáradást követő talajmozgás következtében - további károokra lehetett számítani.¹⁶⁹

Az előzetes felmérés alapján a Kormány április 12-én 22,8 milliárd forintot biztosított a helyreállítás és újjáépítés feladataira, melyet augusztusban 9,8 milliárd forinttal egészítettek ki a csarodai kihelyezett kormányúléseken.

A Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottság (HUB) feladatainak eredményesebb végrehajtása érdekében a BM OKF főigazgatója – az irányítása alá tartozó szervezetekre kiterjedően - március 28-án intézkedést adott ki, melyben az alábbi bizottságokat hozta létre:

- Veszélyhelyzeti (Munkabizottság) Központ
- Lakosság Elhelyezési Munkabizottság
- Újjáépítési Koordinációs Munkabizottság
- Felügyeleti Munkabizottság

¹⁶⁷ A közvetlen védekezési munkálatokban igazgatóságunk állományából 9-en vettünk részt. Öten a különböző operatív csoportokban dolgoztunk, míg két fő a károk felmérését végezte, 2 fő pedig szerelői tevékenységet látott el.

¹⁶⁸ A kárfelmérő csoportok 43 településen 2.711 épületet mértek fel.

¹⁶⁹ Az árvíz összesen 46 településen 3.075 ingatlanban okozott károkat, ezek közül 2.870 lakás, 144 önkormányzati épület, 61 pedig egyéb ingatlan (templom, műemlék stb.)

A munkabizottságok általános feladata volt, a HUB működéséhez szükséges döntés előkészítési, végrehajtási, felügyeleti, ellenőrzési tevékenység ellátása a legszélesebb körű együttműködésben egymással, valamint a helyreállításban közreműködő állami, önkormányzati, gazdálkodó és egyéb társadalmi szervezetekkel.

Tapasztalatként megállapítható, hogy a minden előjel nélküli gátszakadás ellenére a 2001. évi beregi árvízvédekezés, valamint a helyreállítás és újjáépítés eredményesnek értékelhető. Emberéletben nem esett kár, az anyagi javak károsodását pedig jelentősen csökkentette a tervszerű kitelepítés és védelmi beavatkozás.

Kutatásaim szerint a tapasztalatok igazolták, hogy - a Nemzeti Katasztrófa-védelmi Stratégia célkitűzéseivel összhangban - célszerű egy **állami garanciarendszer** kialakítása, melynek során az állam egy olyan önálló szervezetet hozna létre, amely a katasztrófát követő helyreállítási munkák finanszírozását végezné a biztosító társaságok bevonásával. Ugyanakkor indokolt az előre nem tervezhető beavatkozási és helyreállítási költségek gyors biztosítása érdekében egy „Katasztrófavédelmi Alap” létrehozása.

Az „egy megye egy település” mozgalom jól segíti a segélyszállítmányok számbavételét és a károsultakhoz történő célzott eljuttatását, ugyanakkor alkalmas a normál időszakban a partneri kapcsolatok ápolására a kiemelten veszélyeztetett körzetek és a potenciális segítők között.

A megyei szintű szakemberek helyszínre vezénylése hasznos segítségnek és egyben tapasztalatszerzési lehetőségnek bizonyult, így a helyreállítás és újjáépítés során szerzett tapasztalatainkat nem csak az esetleges újabb tiszai árvíznél, hanem a megyénkben előforduló rendkívüli csapadék- és belvízkárok felszámolása során is alkalmazni tudjuk.

3.5.1. A helyreállítási és újjáépítési tevékenység integrált megközelítésű további feladatai: A tapasztalatok szerint a katasztrófák elleni védekezés integrált értelmezésébe beletartozik a megelőzés, a veszélyhelyzet kezelés és a helyreállítás. Hasonló értelmezést kutatva a helyreállítási és újjáépítési tevékenység időszakai a következők szerint kapcsolódhatnak az előző hármas egységhez:¹⁷⁰

A KATASZTRÓFAVÉDELMI TEVÉKENYSÉG IDŐSZAKAI	A HELYREÁLLÍTÁSI ÉS ÚJJÁÉPÍTÉSI TEVÉKENYSÉG IDŐSZAKAI
Megelőzés	Felkészülési időszak
Veszélyhelyzet kezelés (Válaszreagálás)	A végrehajtást közvetlenül megelőző időszak
Helyreállítás	A végrehajtás időszaka A végrehajtást követő időszak

Az egyes időszakokhoz, kiemelten a **felkészülés időszakára** a következő részfeladatokat célszerű tervezni:

- kockázatelemzés az épületkárok keletkezésére vonatkozóan,
- az önkormányzatok településrendezési tervéhez az épületkár kockázatok megadása,
- a települések sorolása épületkárok kockázata szerint,
- a helyreállítási és újjáépítési tervek kidolgozása, a meglévő tervek mellett,

¹⁷⁰ Kozári László, Ambris József: Előterjesztés a helyreállítási és újjáépítési tevékenység végzésére létrehozott szervezeti egység feladatairól; Budapest, BM OKF igazgatói értekezlet, 2002. 01. 24.

- tájfellegű títustervek, illetve költségvetési tervek kidolgozása,
- jogszabályok alkotása, illetve módosítása a helyreállításra, újjáépítésre,
- a kárfelmérés rendszerének kidolgozása, szakértői adatbank összeállítása és kezelése,
- okmányminták (kárfelmérés, jelentések stb.) összeállítása,
- módszertani ajánlás kidolgozása az önkormányzatok, közigazgatási hivatalok, megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok részére,
- összefüggés-vizsgálat a katasztrófa; katasztrófa sújtotta terület; veszélyhelyzet kihirdetése; helyreállítás és újjáépítés témakörökben, javaslattétel annak jogszabályban történő megjelenítésére.

A **végrehajtást közvetlenül megelőző időszakban** már szükségessé válhatnak a veszélyhelyzet-kezeléssel, válaszreakcióval egy időben a helyreállítást, újjáépítést előkészítő feladatsorok. Ezek magukban foglalhatják: az intézkedési tervek pontosítását, az épületkárok várható területi kiterjedésének prognosztizálását, a kárfelmérés megszervezését, a felmérések konkrét megkezdését, előzetes költségvetési tervek pontosítását, kormánydöntéshez szükséges javaslatok kidolgozását, előterjesztését, a szükséges belső intézkedések kidolgozását; a később keletkező károk kezelésének rendszerét.

A **végrehajtás időszakában** fontos annak koordinálása és irányítása (javaslat Tárcaközi Bizottság létrehozására több minisztérium munkájának összehangolására).

Meg kell alakítani a tevékenységet végző szervezeti egységeket, mint munkabizottságokat, meghatározva a kommunikáció és az információáramlás rendjét. Figyelemmel kell kísérni a végrehajtás mennyiségi, minőségi, pénzügyi helyzetét. Működtetni kell a rendszeres jelentések rendszerét, összesítések készítését. Ki kell dolgozni a helyreállítási és újjáépítési bizottság (HUB) határozatait, jogszabály módosításokat kell kezdeményezni, koordinálni kell a tevékenységet a közigazgatási szervekkel, kivitelezőkkel, helyreállítási biztosokkal (polgári védelmi kirendeltség- és iroda vezetők a polgármesterek mellé vezényelve). Szükség szerint korrekciókat kell kezdeményezni a szabályzóban, biztosítani kell a helyreállításhoz, újjáépítéshez kapcsolódó feladatok ellátását, logisztikai feltételrendszerét. Az adományok elosztásának szabályozását ellenőrizni szükséges. Ki kell vizsgálni a panaszügyeket.

A **végrehajtást követő időszak feladatai** csoportosíthatók a következőkben:

- összesítő jelentések kidolgozása,
- garanciális és egyéb műszaki hiányosságok és hibák megszüntetése,
- a helyreállítás, újjáépítés végrehajtása után célszerűen osztható adományok károsultakhoz történő eljuttatásának szabályozása,
- az elvégzett munkák, pénzügyi elszámolások valóságtartalmának visszaellenőrzése, a helyszínen, az önkormányzatoknál és a kivitelezőknél,
- panaszügyek kivizsgálása, jogorvoslata,
- szakmai értékelés,
- adatok rögzítése, statisztikák elkészítése, archiválás,
- a keletkezett tapasztalatok alapján a tervek, jogszabályok, egyéb szabályzók pontosítása.

Elemzéseim alapján arra a következtetésre jutottam , hogy a megyei igazgatóság mentésszervezési osztályában célszerű **helyreállítási és újjáépítési csoportot** létrehozni (minimum

2 fő), melynek **ügyrendjébe** javaslom felvenni: az igazgatóság helyreállítási és újjáépítési terveinek kidolgozását; a kárfelmérés rendszerének, típustervek és költségvetési tervezetek adaptálását; szakértői adatbázis naprakészen tartását; módszertani ajánlások kidolgozását; jelentési rendszer előkészítését; a helyreállítás és újjáépítés szervezését; a koordinációt; döntés előkészítési javaslatok összeállítását; a tapasztalatok összegzését; javaslatok megfogalmazását a szükséges jogszabály módosításokra; helyreállítási-újjáépítési vagy rendbiztosok felkészítését, tevékenységük koordinálását; adományok kezelési, elosztási módszereinek kidolgozását; a helyreállítási, újjáépítési igazgatósági kommunikáció megtervezését; szakmai kapcsolat tartását a BM OKF Hatósági Főigazgató-helyettesi Szervezet Helyreállítási és Újjáépítési Osztályával.

3.6. A régiók szerepe a katasztrófavédelem irányítási rendszerében

A magyar közigazgatás alapvető középszintű igazgatási szintje a megyei szint, amelyről elmondható, hogy állami létünk 1000 esztendejében ellátta feladatát. A vármegyék, majd megyék *száma és határai, elnevezése és székhelyei ugyan az évszázadok során többször is módosultak, de történelmi lényegében változatlanul fennmaradtak.*¹⁷¹ Tapasztalható, hogy minden, az ország lakosságával foglalkozó állami, közigazgatási és társadalmi szervezet e megyerendszerbe tagozódott be, ennek megfelelően a Polgári Védelem, a Tűzoltóság, illetve napjainkban a Katasztrófavédelem is. Az utóbbiban területi szervek (megyei szint) a megyei igazgatóságok, melyek alárendeltségében - helyi szervként - polgári védelmi kirendeltségek működnek.¹⁷² A megye elsőrendű integráló szervezetként a politikai, társadalmi, közigazgatási, kulturális és bizonyos mértékig gazdasági szerepe mellett dinamikus hatáskörébe vonta a lakosság védelmével kapcsolatos kérdések jog- és hatáskörét is, természetesen az érintett országos hatáskörű szervek keretein belül.¹⁷³ A megyerendszer alkalmazkodóképességről is tett tanúbizonyságot, hisz a különböző kormányzati és politikai törekvések ellenére és mentén fenntartotta társadalmi, politikai jelentőségét, működőképességét.

Magyarországon az Európai Unió tagság elnyerését követően egy új közigazgatási egység – „a régió” - bevezetése várható, amely ha nem is lesz kötelező, de az Unió gazdasági támogatások megszerzéséhez feltétlenül szükséges lépéssé válik. E tény küszöbön állása már napjainkban felvetette a járható utak keresését, melyek közül az egyik az alapvető közigazgatási modellváltás a megye kiiktatásával, a másik egy olyan megoldás keresése, amely szűkített hatáskörrel, de megőrzi a megyét és új közigazgatási szintként a kormányzat és a megye között létrehozza a régiót. A várható reform

- melynek igenlése egy-egy új választási ciklus elején mindig felerősödik – bármelyik megoldást is hozza, a Katasztrófavédelem, illetve a Polgári Védelmi rendszer igazodni fog a közigazgatáshoz, követni fogja a változásokat. Ezekkel kapcsolatos kérdések megválaszolására tesztek kísérletet disszertációm e fejezetében.

A Honvédelmi Törvény, a Kat.tv. és a Pv.tv. kiemelkedő szerepe, hogy a megye állampolgárainak biztonsága érdekében államigazgatási hatáskörben megvalósítandó feladatok ellátása során a Megyei Védelmi Bizottságokat és azok elnökét (Megyei Közgyűlés elnök) jelentős kötelességekkel, jogokkal és feladatokkal ruházza föl. Ez azért fontos mert a rendszerváltás után, 1990-től a megye szerepe bizonyos mértékig megváltozott az előzőekhez képest, **csökkentettebb hatáskörrel** az önkormányzatokkal bíró települések működési kereteit szolgálja, területi koordinációt

¹⁷¹ Szigeti Ernő: A középszintű közigazgatás térszerkezete, átalakulásának kérdései; Kézirat. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 1999. 2. o.

¹⁷² Katasztrófavédelmi törvény 25. § 4. bek.

¹⁷³ Pv.tv., Kat.tv.

végez. Az államigazgatási jogkörben a Megyei Védelmi Bizottságok által végzett irányítás a katasztrófa-kezelés és a polgári védelem terén viszont feltétlen vezető és központi szerepet biztosít a megyei szintnek, biztosítva azt, hogy e téren lényegében nem változott a megye jelentősége és fontossága.

A megyétől függetlenül, de mégis azon belül a városok felgyorsult növekedési ütemük következtében - bizonyos öntörvényszerűséget is követve - vonzáskörzetet alakítanak ki, melyet okvetlen szükséges figyelembe venni az eljövendő közigazgatási térszerkezet kialakításakor. A vonzáskörzeteknek való megfelelés érdekében a katasztrófavédelem - helyi szerveiként - a központi hatósugarú városokban polgári védelmi kirendeltséget működtet, azok feladatrendszerét kiterjesztve a vonzáskörzetben lévő más településekre. A vonzáskörzetek pedig kormányrendelettel szabályozva felölelik a védelemigazgatás helyi egységeit, hisz a körzetközpont városokban lévő polgármesterek látják el a Helyi Védelmi Bizottság elnöki tisztét is. A katasztrófavédelem egységes irányítása szempontjából szerencsés lenne, ha a tűzoltóságok (önkormányzati vagy köztestületi formában működő önkéntes) székhelye is egybeesne minden esetben a védelemigazgatási, a katasztrófavédelem helyi irányítási szint székhelyével – amely napjainkban korántsem megvalósított hazánk minden megyéjében – mivel a tűzoltóságok más alapokon szerveződtek, e téren elsődleges a működési terület kijelölésében a vonulási idő (25 perc)¹⁷⁴ és az abból számított távolság. Mindazonáltal a Tűzoltóság illetékességi területe egy megyét illetően összegezve a megyehatár által körülölelt, azonban a célszerűség, a tapasztalat és a vonulási idő szempontjai alapján meghatározott működési területek átnyúlnak a megyehatárokon. A Tűzoltóság szervezeti elveinek változatlanul hagyása mellett hasonló jelenség állna fenn a régió területének lefedettsége és a működési területek régióhatáron való átnyúlhatósága tekintetében.

Napjainkra létrejöttek olyan jelentős vonzáskörzettel bíró települések, városok is, amelyek infrastruktúrális, tudományos, politikai, gazdasági szerepükkel, közigazgatási feltételeikkel akár régióközpontokká is válhatnak. Ilyen városok: Győr, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs, Szombathely, Székesfehérvár, Kecskemét és Nyíregyháza, de még néhány megyei jogú város is említhető, mint: Zalaegerszeg, Nagykanizsa, Sopron, Békéscsaba, Szolnok stb. Felmérések szerint kb. 150 kistérség is létezik és fejlődik hazánkban, melyekre elmondható az is, hogy gyakorlatilag betöltik a járások szerepét, pótolva azok bizonyíthatóan érzékelhető hiányát, elsődlegesen azt, hogy az állam a több mint 3000 önkormányzat irányítását nehezen tudja megoldani. A magyar közigazgatás fejlődése alapján megállapítható, hogy *„a közigazgatási területbeosztás reformja nem elsősorban szakmai, tudományos probléma, hanem hatalmi, politikai, társadalom-igazgatási és szervezeti kérdés”*.¹⁷⁵

3.6.1. A régió fogalma és feladata

Napjainkban úgy tűnik politikailag eldőlt, hogy szükség van a régiókra, a kérdés az, hogy milyen legyen ez az új térszerkezeti elem. Feladatát tekintve az Országgyűlés területrendezéssel kapcsolatos határozata szögezi le, hogy az nem más, mint a területi egyenlőtlenségek mérséklése a régiók, a megyék, a főváros és a vidék, a városok és a községek között.¹⁷⁶ Tartalmát hivatalos jogszabály hazánkban még nem határozta meg. Fogalma alatt *„egy sajátosságokat felmutató,*

¹⁷⁴ Összehasonlításként megemlítem, hogy Németországban a riasztástól számított elsődleges beavatkozási idő 8 perc, amely EU-s ajánlásként is elfogadható lesz a távlatokban és ehhez kell fokozatosan alakítani a hazai hivatásos és nem hivatásos tűzoltóságok helyes arányait, finanszírozásuk optimális rendszerét.

¹⁷⁵ Szigeti Ernő: A középszintű közigazgatás térszerkezete, átalakulásának kérdései; Kézirat. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 1999. 6. o.

¹⁷⁶ Az Országgyűlés 1935/1998. (III. 20.) határozata a területfejlesztési koncepcióról, II. fejezet b. pont, MK. 1998/22. szám 1734. o.

valamilyen közös jellemzőket magába foglaló és ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egységet értünk".¹⁷⁷

Az Európai Unió államokban középszintű térszerkezeti közigazgatási egységként az államigazgatás feladatai nagy részének átvételére, az állam tehermentesítésére, a közigazgatás hatékonyságának növelésére, az önkormányzatok fokozására jött létre.¹⁷⁸

Az Európai Unió tagállamokban jelentős eltérések tapasztalhatók az egyes országokban működő régiók között, nincs uniformizálás. Az Unió elsősorban az elmaradt területek szintre hozása, az azonos színvonal elérése, a monokulturális gazdaság szerkezet átalakítása, és a környezetvédelem érdekében is szükségesnek tartja a régiók kialakítását. Az ilyen régiókat tervezési-szervezési régióként tartják számon. A Magyar Állam és közigazgatás fejlesztése is számításba veszi a fejlesztésnek a régió nyújtotta lehetőségét, a **35/1998-as OGY határozat** tervezési, statisztikai régiókat említi, és ezeket *az Európai Unió politikájához történő illeszkedés elősegítése céljából is fel kívánja használni*. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája szerint a régió az állam legnagyobb területi egysége, amelyik a helyi önkormányzatok és a központi állam között helyezkedik el és választott testülettel rendelkezik.¹⁷⁹

A Kormány az 1057/2001. számú határozatában intézkedett a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001. és 2002. évekre szóló feladattervére, melynek során áttekintette a közigazgatási feladat és hatásköri felülvizsgálatot a központi közigazgatás területén, illetve a helyi területi államigazgatásban is. Ez utóbbi keretében a Kormány markánsan meghatározta, hogy folytatni kell a területi államigazgatás regionális alapokra történő helyezése lehetőségének vizsgálatát. Ebben törekedni kell arra, hogy államigazgatási ügyekben a másodfokú hatóság - a megyei szintet meghaladó - regionálisan szervezett államigazgatási szerv legyen, az első fokú hatóság (a körzetközponti település jegyzője) után. Fontos elvárása a Kormánynak, hogy a jelenleg is regionális szinten működő, vagy megyei kereteket átlépő illetékességű szervek esetében meg kell kísérelni a hét tervezési-statisztikai-területfejlesztési régió¹⁸⁰ kereteinek megfelelő illetékességű területi harmonizációt.¹⁸¹

3.6.2. A régió és a katasztrófavédelem összefüggései

A katasztrófák határokon átnyúlhatóságából kiindulva hazánk veszélyeztetettségét geostratégiai méretekben is értékelni kell, legfőképp az árvizek kialakulhatósága érdekében, hisz csak a Tisza vízgyűjtő területe 157.000 km², több mint 1,5 szöröse hazánk területének. Ez szüli azt, hogy katasztrófa-veszély vagy maga a katasztrófa (pl. cianid szennyezés) határainkon kívül alakul ki, de Magyarország területén fejti ki leghosszabb ideig és legintenzívebben hatását. Árvízi és vízszennyezési kérdésekben az előzőekben nevesített tervezési-statisztikai-területfejlesztési régió közel egybeesik hazánk katasztrófa-veszélyeztetettségi megoszlásával és súlypontjaival, azonban az

¹⁷⁷ Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája; A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 2000. 3. o.

¹⁷⁸ Pataky Iván: A régiók szerepe a polgári- és a katasztrófavédelemben; Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 2001., 5. évfolyam, 4. szám, 193. o., A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Tudományos lapja

¹⁷⁹ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás; Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999. 243. o.

¹⁸⁰ A 35/1998-as OGYH alapján tervezési-statisztikai-területfejlesztési régiók: *Nyugat-Dunántúl* (Győr- Moson-Sopron, Vas, Zala), *Közép-Dunántúl* (Veszprém, Fejér, Komárom-Esztergom), *Dél-Dunántúl* (Baranya, Somogy, Tolna), *Közép-Magyarország* (Budapest, Pest), *Észak-Magyarország* (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Nógrád), *Észak-Alföld* (Szabolcs-Szatmár-Berg, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok), *Dél-Alföld* (Bács-Kiskun, Békés, Csongrád).

¹⁸¹ A Kormány 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozata a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről, I/2/d. pont 1-2-3. bek.

ipari infrastruktúrák nem mindig fedik azt, és az is tény, hogy a természeti katasztrófák mellett a katasztrófavédelem megvalósításában érintett szervezetek számára a közeljövő legnagyobb kihívása a veszélyes anyagok közötti szállításában rejlik, a benne lévő komplex bizonytalansági tényezők, így elsősorban a veszélyforrás mobilitása következtében.

Megítélésem szerint a biztonsági környezetet befolyásoló folyamatok napjainkban a korábbiaknál pontosabb elemzéseket szükségeltetnek a veszélyhelyzetek lehetséges összetettségéről és mértékéről, ezért ma még elhamarkodott lenne egyértelműen kijelenteni, hogy a tervezési-statisztikai régiók egybeesnek hazánk katasztrófa-veszélyeztetettségi megítélésével és az jogalapot adhatna a katasztrófa-védelem regionális szintű átszervezésére.

Egyetértek Pataky Ivánnal, aki idézett munkájában a katasztrófavédelem és a polgári védelem oldaláról vizsgálva a kérdést, a megyéket is megtartó régió létrehozását tartja helyesnek. Indoklásul az 1970-es tiszai árvíz, és az 1972-73-as évi száj- és körömfájás járvány katasztrófa-helyzeteinek megoldását említi, melyek során nem lehetett centrálisan, országosan kézben tartani az összes feladat irányítását az akkori szervezeti- és irányítási rendnek megfelelően és azt, hogy a gyorsan terjedő kárterület túlnőtt az egyes megyéken. Az akkori indoklást elfogadva – napjainkra vonatkoztatva – viszont *vitatkozom* Pataky Ivánnal középszintű vezetési lépcső 3 megyére kiterjedő irányítási jogkörrel történő létrehozásának szükségességéről, amely megfelelne egy régiós igazgatóságnak, mert valós veszély vagy katasztrófa-helyzetben a védekezés országos vagy régió szintű szervezését az azóta jogszabályi alapokon létrehozott új, jelentős államigazgatási jogkörökkel felruházott Kormányzati Koordinációs Bizottság, az általa a BM OKF bázisán működtetett Operatív Törzsszel képes hatékonyan vezetni, a megyék tevékenységét összehangolni. Beleértve a hatalmi-politikai síkon választott személyekből létrehozott, államigazgatási jogkörben intézkedő védelmi bizottságok munkáját, illetve a katasztrófavédelem hivatásos szerveinek jelenleg területi szervként működő megyei igazgatóságok feladatait is.

A KKB Operatív Törzsének tagjaként a 2001. évi beregi árvízi védekezésben végzett munkám tapasztalatait is felhasználva *nem értek egyet* Pataky Iván azon soraival, hogy a katasztrófavédelem nem nélkülözhet egy olyan középszintű irányító lépcsőt, amely képes átfogni 3-6 megyét, azaz az ország egy-egy megközelítően azonos adottságú veszélyeztetett területét. *Azt sem tartom célszerűnek*, hogy a régiónak, mint vezetési lépcsőfoknak a területi és országos méretű katasztrófák esetén át kellene vennie a meghatározó gyakorlati irányító szerepkört az országos vezetésről, hogy az az elvi irányító munkára összpontosíthasson. Nem lenne célszerű, mert a Kat.tv. és annak végrehajtási utasításai nem választják külön az országos szerv feladati jogkörében az elvi és a gyakorlati irányítást és épp az az újszerű 2000. január 01 óta, hogy integráltan kell megközelíteni, minden veszélyhelyzetre kiterjeszteni a megelőzés, a védekezés, a helyreállítás és újjáépítés hármas egységét, szükséges azt megvalósítani a miniszteriális, az országos, a területi – amely jelenleg a megyei – és a helyi szinteken is.

A nemzetközi katasztrófavédekezés szervezése érdekében valóban kiemelhető, hogy az élet elsöpörte katasztrófák bekövetkezése esetén a hagyományos diplomáciai kapcsolatrendszer lépéseit a szakemberek gyors és helyszíni kapcsolataira, döntéseire, intézkedéseire és együttműködésre van szükség.¹⁸² Megítélésem szerint ezt az új, dinamizmust hozó szükségszerűséget azokkal az országokkal, amelyekkel kormányunk már megkötötte a katasztrófavédelmi együttműködésről szóló egyezményt, a határmenti megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok akár országokon átnyúló

¹⁸² Bakondi György: Előadás a 2000. évi katasztrófák tapasztalatairól; Elhangzott 2000. június 8-án Budapesten az OGY Önkormányzati és Rendészeti Bizottsága Konferenciáján, Jegyzőkönyv 8-10. o.

regionális szervezetekben történő (pl.: Alpok-Adria, Mura-Dráva és Pannon/West Eurégiók) felelős munkával eleget tudnak tenni. Jelenleg az EU jogharmonizációs irányelvek sem szükségeltetik, hogy régiós szintű katasztrófavédelmi igazgatóság tárgyaljon partnerként szomszédos országok határmenti katasztrófavédelmi szervezeteivel. E témáról részletesebben disszertációm első fejezetében írtam.

Megítélésem szerint a közigazgatás átszervezésében az Európai Unió csatlakozás, az elmaradt térségek felzárkóztatása, az állam igazgatási rendjének fejlesztése érdekében szükséges hazánkban is a régiós rendszer fejlesztése.

Kutatómunkám alapján – elemezve a közigazgatási reform lehetőségeit – az olyan régiók végleges kialakítását tartom hasznosnak, melyek megőriznék a megyéket is, de alapvetően fognák össze a kistérségeket, azok által pedig az önkormányzatokat. Napjaink katasztrófavédelmének hatékonyabbá tételét nem a regionális katasztrófavédelmi igazgatóságok létrehozásában látom elsősorban, hanem a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia alapján végrehajtandó Tűzvédelmi Középtávú Fejlesztési Konceptió és a Polgári Védelmi feladatokhoz Kapcsolódó Megújítási Konceptió gyakorlati megvalósításában. Jelenleg a műveleti integráció határmenti katasztrófavédekezési szerepkörrel bíró meghatározó elemének tekintem a regionális feladatokat is ellátó **9 Műszaki Mentőbázis** létesítését, melyek a Hivatásos Önkormányzati Tűzoltó-parancsnokságok laktanyájában és állománytáblájában elhelyezettek és a területileg illetékes katasztrófavédelmi igazgatóságok szakmai irányításával működnek. A 9 Műszaki Mentőbázis hálózatának sűrűsége a bázisok mérete a veszélyforrásokhoz igazított a gyors és hatékony reagálás érdekében. Döntőnek tartom a jelenlegi helyi szintű Polgári Védelmi Kirendeltségek átalakítását **Katasztrófavédelmi Kirendeltségekké**, amelyekhez át lehetne telepíteni a jelenleg jegyzői hatáskörbe utalt tűzvédelmi hatósági ügyeket. A Katasztrófavédelmi Kirendeltségek munkája is eredményesen folytatható a megyei irányítási rendszerben.

Az EU-s normáknak megfelelően a SEVESO fejezet alá tartozó üzemeket működtető településeken elkészítendő külső védelmi tervezési rendszer egyik felelőse a területi szintű katasztrófavédelmi igazgatóság. A településtől a régióközpontig terjedő „nagyobb távolság” (közigazgatási, térbeli, telepíthető jogszabály szintű) véleményem szerint nehezítené a tervek elkészítését, úgyszintén nem könnyítené meg az üzemi és települési védelmi gyakorlatok szervezését.

Hazánkat egy rendkívül fontos ok, az EU-s pénzbeli támogatás lehetősége serkenti középszintű közigazgatási térszerkezetének átszervezésére, a régió bevezetésére és ez a környezeti, környezetvédelmi és környezetbiztonsági, valamint a katasztrófavédelmi fejlesztések támogatását is jelenti. Az EU a katasztrófavédelmet az országok nemzeti ügyének tekinti, arra vonatkozóan átfogó ajánlásokat fogalmazott meg, regionális védelmi koncepcióval és tervekkel nem rendelkezik.

Úgy látom, hogy az EU-s csatlakozás folyamatában a **politika dönthet úgy** az 1057/2001-es Korm. határozat folytatásaként, hogy akár alkotmánymódosítással, akár más jogszabály alapján létrehozza a régiót, túllépve annak területi-statisztikai-területfejlesztési szintjén, és ez átfogó módon megváltoztathatja hazánk védelem és biztonságpolitikája megvalósítását szolgáló rendvédelmi szervek így a katasztrófavédelem szervezeti és működési rendjét is.

Következtetések:

Az integrált értelmezésű katasztrófák elleni védekezés kérdéseit tanulmányozva megállapítottam, hogy a védekezés alapelveinek tekintendő a valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő megközelítés, ezek átfogó kezelésére történő felkészülés, az együtt- és közreműködőkre vonatkozó integrált felfogás, a lakosság és az önkormányzatok magatartási szabályokra történő felkészítésének elmélete és megvalósítása.

Az átfogó megközelítés idősíkban a megelőzés, felkészülés – válaszureagálás – helyreállítás, újjáépítés tartalmát jelenti. Az irányítási rendszer alapjául szolgál a valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő tervezés, melynek keretében kell elkészíteni a vonatkozó jogi szabályozás alapján a területi szintű veszélyelhárítási összesített terveket.

1. Zala megye veszélyeztetettségének elemzésekor megállapítottam, hogy az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát, a környezetet veszélyeztető szituációkat célszerű a polgári védelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó szakasza alapján meghatározni, azok alapján a konkrét terveket és részterveket elkészíteni. A jövőben át kell térni a megyék veszélyeztetettségének kritikus infrastruktúra elemzési módszerére.

2. A katasztrófavédelem irányítási rendszerének egyik alapját szolgáló, a polgári védelmi tervezés rendszeréről és követelményeiről alkotott 20/1998-as BM rendelet jól kiegészíthető az időközben életbe lépett más egyéb jogszabályok előírásaival a veszélyeztetettség vizsgálatakor, melyekhez ki kell dolgozni a szükséges cselekvési sorokat. Fel kell készülni a helyreállítás, újjáépítés feladataira az igazgatóságok szintjén.

3. A Kat.tv. hatályba lépése óta hazánkban még nem került kihirdetésre katasztrófa helyzet, még a törvényben és végrehajtási rendeleteiben jogkörrel felruházott testületek és személyek nem minősítettek kárt szenvedett területet katasztrófa sújtotta területté, ezért kiemelten kell kutatni a feladatok megvalósíthatóságának lehetőségét szimulált katasztrófa helyzetben, hazai és nemzetközi gyakorlatokon, irányítószervi gyakorlatokon.

4. A megyei igazgatóságok feladat- és hatáskörét illetően minden területen szükséges - a rendszer önkormányzatiságba épülése mellett - az állami beavatkozás és a közigazgatási eszközök használata. A tervezési-statisztikai-területfejlesztési régiók kialakításával egy időben egyenlőre nem javaslom a katasztrófavédelem igazgatási modelljét regionális szintűre módosítani. A közeljövőben a művelési integráció jegyében a Regionális Műszaki Mentőbázisok alkalmazásában látom a regionális katasztrófa-védelem biztosítását.

Összegzett következtetések:

A kutatómunka során a választott kutatási módszereim lehetővé tették a kutatott területek átfogó megismerését, a közöttük lévő összefüggések feltárását, a kitűzött céljaim elérését. Az irányítási modellek vizsgálata során az általános elvekből, tapasztalatokból következtetéseket levonva igyekeztem megfogalmazni a nemzetközi kitekintésem biztosította lehetőségekből a hazai adaptációra javasolt eljárásmodokat, a biztonság-környezetbiztonság-katasztrófavédelem összefüggéseit, a katasztrófavédelem területi szintű feladatait és azok korszerűsítésére vonatkozó javaslataimat, valamint a közigazgatási régiók lehetséges hatását a katasztrófavédelem irányítási rendszerére.

Az értekezésemben az általam kitűzött célok alapján vizsgáltam az alábbiakat:

- Tanulmányoztam a katasztrófavédelem helyét, szerepét, feladatait az ENSZ, NATO és EU ajánlások alapján, és azok megvalósulását a NATO integrációs és Európai Unió országokban, megfogalmaztam az adaptációra javasolható megoldásait.
- Kifejtettem álláspontomat a szomszédos országokkal kapcsolatos határmenti, illetve regionális együttműködés céljairól, lehetséges irányairól és jogi kereteiről.
- Feltártam a környezetbiztonság újszerű felfogását, a biztonság és a katasztrófavédelem összefüggéseit.
- Elemeztem a hazai katasztrófavédelem jogelődjeinek történetét, alaprendeltetésük, cél- és feladatrendszerük változását, valamint a katasztrófa fogalmát, osztályozását.
- Tanulmányoztam a katasztrófák elleni védekezés rendszerének jogszabályi alapjait, szervezeti- és irányítási rendszerét.
- Bemutattam a katasztrófavédelem területi szintű hivatásos szervezetét, javaslatokat dolgoztam ki munkájának eredményesebbé tétele érdekében.
- Bemutattam a megyei szintű katasztrófavédelmi veszélyeztetettség tervezési rendszert. Bizonyítottam a kritikus infrastruktúra elemzés, a helyreállítás-újraépítés szükségességét.
- Vizsgáltam a közigazgatási régiók kialakításának hatását a katasztrófavédelemre.
- Az értekezésemben kitűzöttek komplexebb teljesítéséért bővítettem kutatásaim körét:
 - a KKB Operatív Irányító Törzse, védekezést irányító munkájáról,
 - a BM Etikai Kódex normatíváinak területi szintű érvényesüléséről,
 - illetve a megyei veszélyhelyzeti elemzéseknek alapot teremtő országos katasztrófa veszélyeztetettség megítélésről.

Az összegzett következtetéseim alapján megállapításaim a következők:

- ◆ A nemzetközi biztonsági intézményrendszer legfontosabb szervezetei, az ENSZ, a NATO, az EU kiemelt figyelmet szentelnek a humanitárius ügyeknek, a katasztrófák elleni védekezésnek. A NATO integrációs és EU tagországok gyakorlatából *adaptációra alkalmasnak tartom* a szlovén karitatív szervek bevetettségét, a horvát repülő-gépes tűzoltást, a szlovák nemzetközi kutató-mentő modulokat és a Humanitárius Táborot, a finn óvóhelyrendszert, az elsősegélynyújtás tűzoltó integráltságát.
- ◆ A környezetbiztonság magába foglalja a humán védelmet, megvalósítja az élő- és élettelen környezet, és a technológia védelmét, lételeme a katasztrófák elleni védekezés, összefügg a nemzetvédelemmel,- biztonságpolitikánk egyik fontos eleme.
- ◆ Szélesebb körben kell az olyan jellegű katasztrófa csoportosítást elfogadni, amely fajták bekövetkezése esetén a KKB a kormány szintű védekezés döntéseinek elő-készítéséhez, feladatainak koordinálásához Védekezési Munkabizottságokat létesít.
- ◆ A katasztrófavédelmi rendszer átalakításánál egy minőségében újfajta rendszer jött létre, melynek jellemzői: a szubszidiarizmus; a rendszer szerves beépülése az önkormányzatiságba; a különböző helyzetek, katasztrófa szituációk komplex, integrált megközelítése, kiterjesztve az események kezelését a megelőzés, védekezés, kárelhárítás, helyreállítás és újraépítés időszakára is.
- ◆ Kimondom, hogy a védekezés egyik fontos meghatározó eleme a megyei szintű hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, munkájának eredményesebbé tételéért indokoltak a javasolt feladatbővítések, műveleti,-szervezeti,-jogszabályi módosítások.

- ◆ Az elkészített összesített katasztrófavédelmi veszélyelhárítási terveket – az integrált megközelítéskor - ki kell egészíteni a komplexitást biztosító újabb résztervekkel, mint pl. a SEVESO fejezetnek megfelelő külső védelmi terv. Adott közigazgatási egység veszélyeztetettségének ártértékelését eredményezheti a kritikus infrastruktúra elemzés.
- ◆ A Kat.tv. megalkotása óta még nem volt szükség katasztrófavédelem kihirdetésre, ezért továbbra is feszes felkészüléssel, kiképzéssel kell készülni elrendelésére.
- ◆ A helyreállítás és újjáépítés végzésére az eddigi ad hoc munkabizottságok helyett szükséges - a nemzeti szint után - területi szinten is strukturális elemet létrehozni.
- ◆ A régiók kialakítását vizsgálva arra a következtetésre jutottam, hogy *azzal egy időben nem javaslom a katasztrófavédelem irányítási modelljét regionális szintre módosítani. A közeljövőben a műveleti integráció jegyében a regionális Műszaki Mentőbázisok alkalmazásában látom a regionális katasztrófavédelem biztosítását.*

Új tudományos eredmények

Kérem új tudományos eredményként elfogadni:

1. *Elsőként mutattam ki és példákkal bizonyítottam, hogy a katasztrófák elleni védekezés szervezése beilleszthető a nemzetközi integrációs folyamatokba, hatással vannak rá a nemzetközi követelmények, a nemzetközi jogrend átvétele a nemzeti jogrendbe, az új törvényi szabályozások, a nemzetközi együttműködés során prioritást nyert a térségi (határmenti) katasztrófavédelem.*
2. *A határmenti katasztrófavédelem feladataira vonatkozó elemzéseim alapján javasoltam, hogy a Dráva-Mura régió országaiban (Horvátország, Magyarország, Szlovénia) és ugyanúgy Szlovákiában - a fenyegető veszélyeztetettség időszakában - a nemzetközi és regionális együttműködés erőfeszítései irányuljanak a veszélyhelyzeti fenyegetés azonosítására, a korai előrejelzésre és riasztásra, prognosztizálásra, a megelőző rendszabályok tervezésére, a kölcsönös tájékoztatásra és valós segítségnyújtásra.*
3. *Javasoltam, hogy a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok munkájuk eredményesebbé tétele érdekében vegyenek részt az NKS-hez kapcsolódó rövid-, illetve hosszú távú védelmi tervek kidolgozásában, a SEVESO II. feladatokban, az ABV fegyverek elleni védekezés újraszabályozásában, a katonai tevékenységek polgári támogatásának regionális megvalósításában, a térinformatika adta lehetőségek kihasználásában, a határmenti nemzetközi katasztrófavédelmi segítségnyújtás megvalósításában, vizsgálják reagálási képességük növelésének lehetőségét.*
4. *A katasztrófavédelem irányítási modelljének jobbítása érdekében jogszabály módosítási javaslatokat tettem a Megyei Védelmi Bizottság katasztrófavédelmi munka-szervezete - az Operatív Törzs - működésének egységesítésére, a tűzvédelmi hatósági jogkör megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz történő telepítésére, és mindezekkel összefüggésben az igazgatóságok létszám és szervezeti struktúra módosítására.*
5. *A megyei igazgatóságok feladat- és hatáskörét vizsgálva javasoltam, hogy a közigazgatás terén a tervezési-statisztikai-területfejlesztési régiók kialakításával egy időben egyelőre nem célszerű a katasztrófavédelem igazgatási modelljét regionális szintűre módosítani. A műveleti integráció jegyében a Regionális Műszaki Mentőbázisok alkalmazásával kell a regionális katasztrófavédelmet biztosítani, mivel a közeljövő legnagyobb kihívása a veszélyes anyagok*

közúti szállításában rejlik a benne lévő komplex bizonytalansági tényező, elsősorban a veszélyforrás mobilitása következtében.

Ajánlások

A PhD értekezésében megfogalmazott tények alapján javasolom elfogadni:

1. A kutatott NATO integrációs és EU országok gyakorlatából adaptációra alkalmasnak tartott elemek átvételét a hazai katasztrófavédelem irányítási rendszerébe.
2. A környezetbiztonság újszerű felfogásának értelmezését a biztonságpolitika fogalomkörében, összefüggésben a katasztrófavédelemmel és a nemzetvédelemmel.
3. Azt a tényt, hogy a katasztrófa köznap jelentése és jogszabályi fogalma lényeges elmeiben egybeesik, részben jogi, részben műszaki jellegűek vetülettel bír.
4. Az általam következetesen alkalmazott szakmai terminológia bevezetését és széles-körű használata lehetőségének megteremtését a szabályzatok, szakutasítások útján.
5. A megyei igazgatóságok további munkájának eredményesebbé tétele érdekében feladatrendszerük bővítését, állománytáblázatuk módosítását a javasoltak alapján.
6. Az MVB Operatív Törzs munkája, a tűzvédelmi hatósági jogkör, az OKSZ betarthatósága tekintetében megtett jogszabály módosítási javaslataimat.
7. A kritikus infrastruktúra elemzés dominánssá válását a közigazgatási területek veszélyeztetettségének megítélésekor.
8. A helyreállítás és újjáépítés szervezésére területi szinten is szervezeti elem létesítését.
9. A katasztrófák elleni védekezés egységes rendszere alapelvnek tekinteni:
 - a valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő megközelítést,
 - a katasztrófák kezelésére történő átfogó felkészülést,
 - az együtt, vagy közreműködő szervezetekre történő integrált felfogást,
 - a lakosság és az önkormányzatok magatartási szabályokra való felkészítésének elméletét, annak magvalósítását.
10. A Kat.tv. IV. fejezetét az szerint, hogy az nem más, mint az engedélyezés, a tervezés és a nyilvánosság hármasságának összefogása a biztonság érdekében, amelyek együttesének tükröződni kell a településrendezési tervekben is.
11. A jelenleginél nagyobb hangsúly fektetését az atom, biológiai és vegyi veszélyforrások elleni védekezés rendszabályainak újbóli feldolgozására.
12. Javasolom tovább vizsgálni a kialakuló régiók hatásmechanizmusát a katasztrófa-védelem irányítási modelljére.

Az értekezésben megfogalmazottak

- ◆ *legyenek felhasználhatók* a katasztrófavédelem fejlesztési stratégiájának alapozásához, távlati programok kidolgozásához, a Nemzeti Biztonsági Stratégia Kidolgozása során felülvizsgálandó, az előző részét képező Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia pontosításához,
- ◆ *segítsenek* a cél- és feladatrendszeren belül a helyes fejlesztési arányok meghatározásában, a technikai fejlesztésben,
- ◆ *alkalmazhatók legyenek* oktatási segédanyagként,

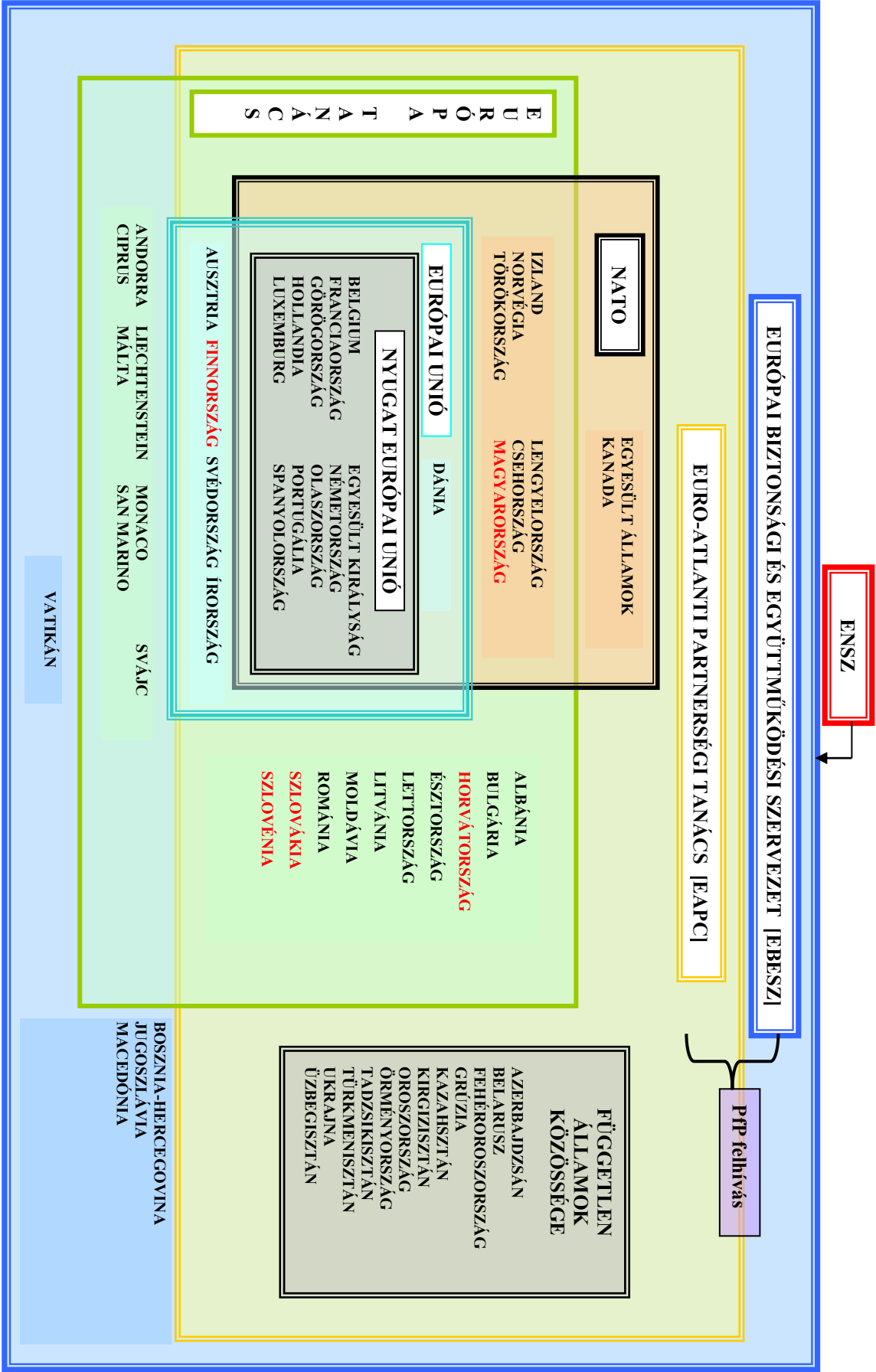
♦ *képezzék alapját* a szabályzók módosításának.

Az értekezésem eredményei alapot adhatnak a további kutatások számára. Javaslataim segíthetik a döntéshozók szakmai munkáját, útmutatóul szolgálhatnak egy korszerű, a XXI. század követelményeinek eleget tévő katasztrófavédelmi rendszer kialakításához, elősegíthetik a technikai eszközpark modernizációs törekvéseit. Hozzájárulhatnak a katasztrófavédelem elméletének általános fejlődéséhez.

Megítélésem szerint az eddigi szakmai ismereteimet, tapasztalataimat és kutatási eredményeimet sikerült beépíteni a dolgozatomba.

A kutatási folyamat nem lehet lezárt, továbbra is szükséges a közös törvényszerűségek keresése a hatékonyabb tűz- és polgári védelemhez, feladat-megoldásokhoz, melyek integráltan képezik továbbra is a katasztrófavédelem alapját.

A KUTATOTT ORSZÁGOK HELYE AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI INTÉZMÉNYRENDSZERBEN



A Partnerség a Békéért [PFP] felhívást az EBESZ és az EAPC tagállamai számára az 1994. januári brüsszeli NATO csúcson hirdették meg.

**BM ORSZÁGOS KATASZTRÓFÁVÉDELMI
FŐIGAZGATÓSÁG
SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE
2002.**

FŐIGAZGATÓ

Irányítás: _____

Koordináció: - - - - -

Főigazgató Titkársága

**Felügyeleti és Ellenőrzési
Főosztály**
- Ellenőrzési Osztály
- Kölségvetési Ellenőrzési
Osztály
- Felügyeleti Osztály

**KKB
Titkársága**

**OKF
Híradó**

Szóvivő és Phare Iroda

Munkavédelmi Főfelügyelő

**Személyzeti és
Oktatási Főosztály**
- Személyzeti és Munkaügyi
Osztály
- Oktatási Osztály
- Egészségügyi és
Pszichológiai Osztály

Nemzetközi Főosztály
- Nemzetközi Kapcsolatok
Osztály
- Nemzetközi Szervezetek
Osztály

**Igazgatási és Jogi
Főosztály**

**Stratégiai Értékelő, Elemző
és Tervező Osztály**

**Társadalmi Kapcsolatok és
Kommunikációs Iroda**

**Ügykezelési és
Tűzvédelmi Osztály**

**Gazdasági
Főigazgató - Helyettesi
Szervezet**

Közigazgatási Főosztály
- Költségvetési és
Pénzügyi Osztály
- Számviteli Osztály

Műszaki Főosztály

**Informatikai és
Távközlési Főosztály**
- Távközlési Osztály
- Informatikai Osztály

**Gépjármű és Ellátási
Szolgálat**

BM HEROS Rt.

**Veszélyhelyzeti Kezelési
Főigazgató - Helyettesi
Szervezet**

**Polgári Veszélyhelyzeti
Kezelési Főosztály**
- VK
- NUBIEK
- Nemzetk. RODOS és
adatszerző központ

**Mentésszervezési
Főosztály**
- Mentési Osztály
- Értékelő-Műveletirányítási
Osztály

**Műnősített Időszaki
Tervezési Főosztály**

Koordinációs Főosztály
- Önkormányzati és
Lakosságfelkész. Oszt.
- Helyreállítási és
Újjáépítési Osztály

**Megelőzési - Hatósági
Főosztály**
- Hatósági Osztály
- Ipari Balesetelhárítási
Osztály (HTBNK)

**Műszaki Biztonsági
Engedélyezési
Főosztály**

Hatósági szervezet

Veszélyhelyzeti kezelési szervezet

Gazdasági szervezet

Hivatallal szervezet

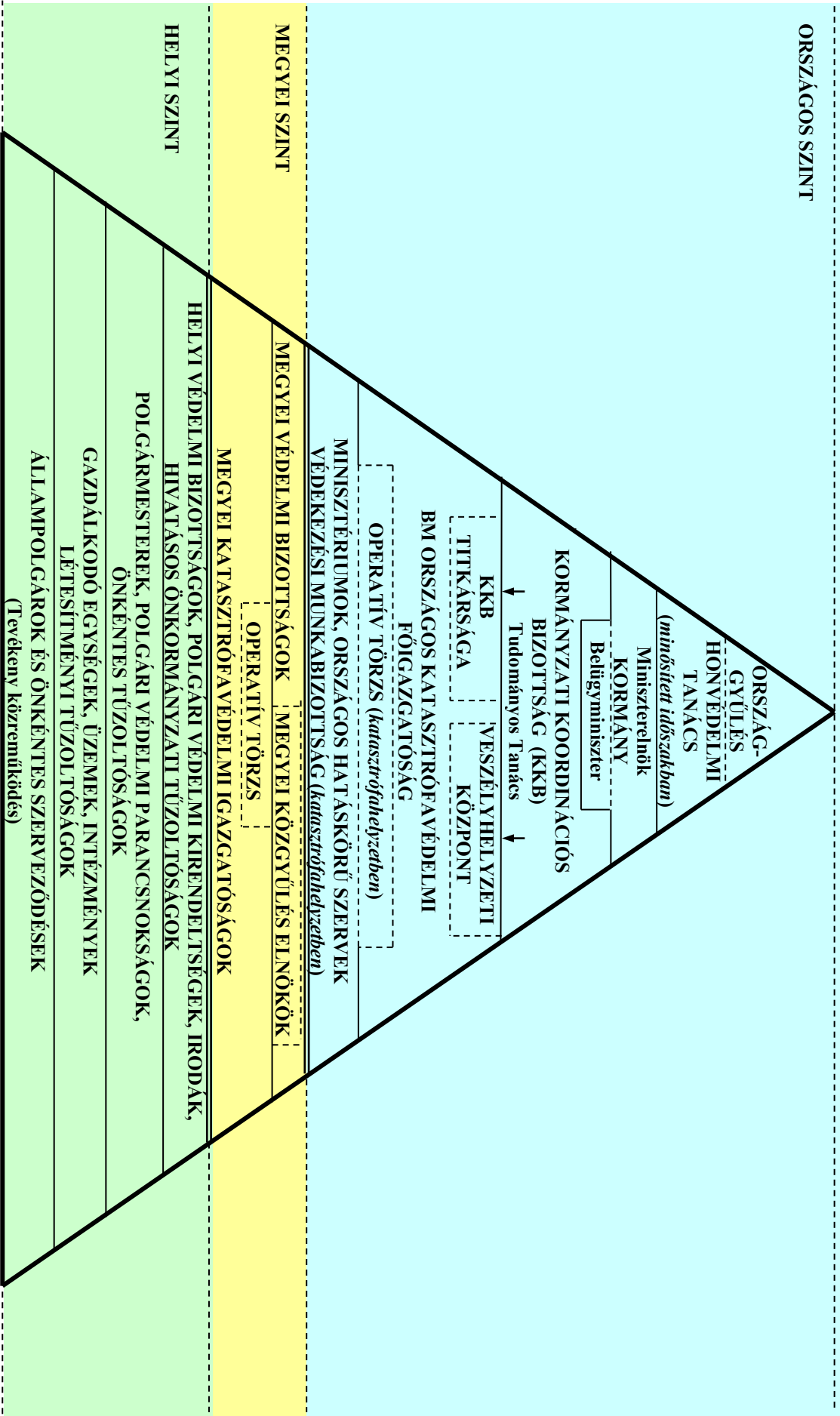
Háttérintézmény

**Központi
Tűzoltózetek**

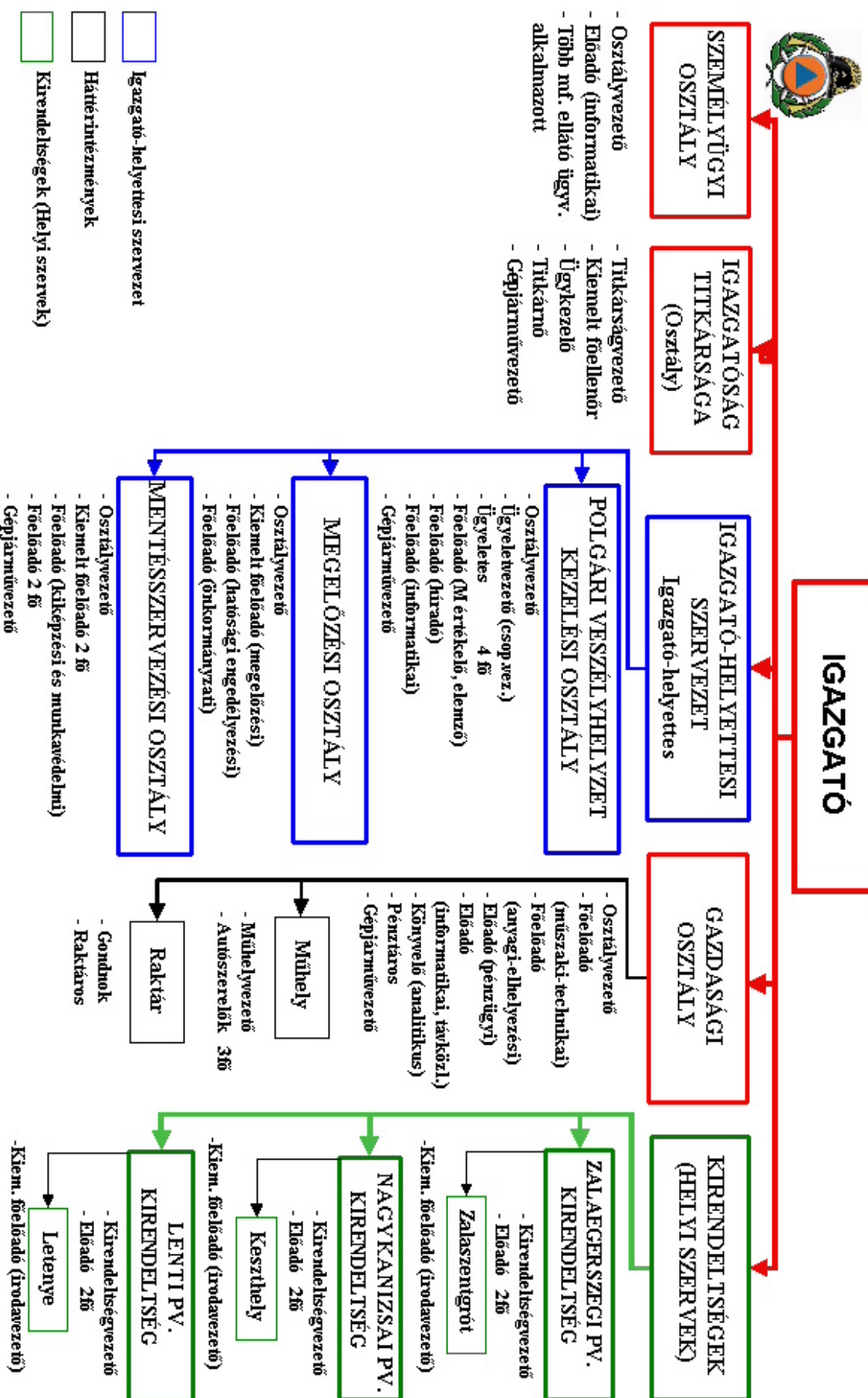
**"Katasztrófavédelem"
főszervezettség**

Tűzoltó Múzeum

A KATASZTRÓFAVÉDELMI IRÁNYÍTÁSI ÉS SZERVEZETI RENDSZERE A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGBAN



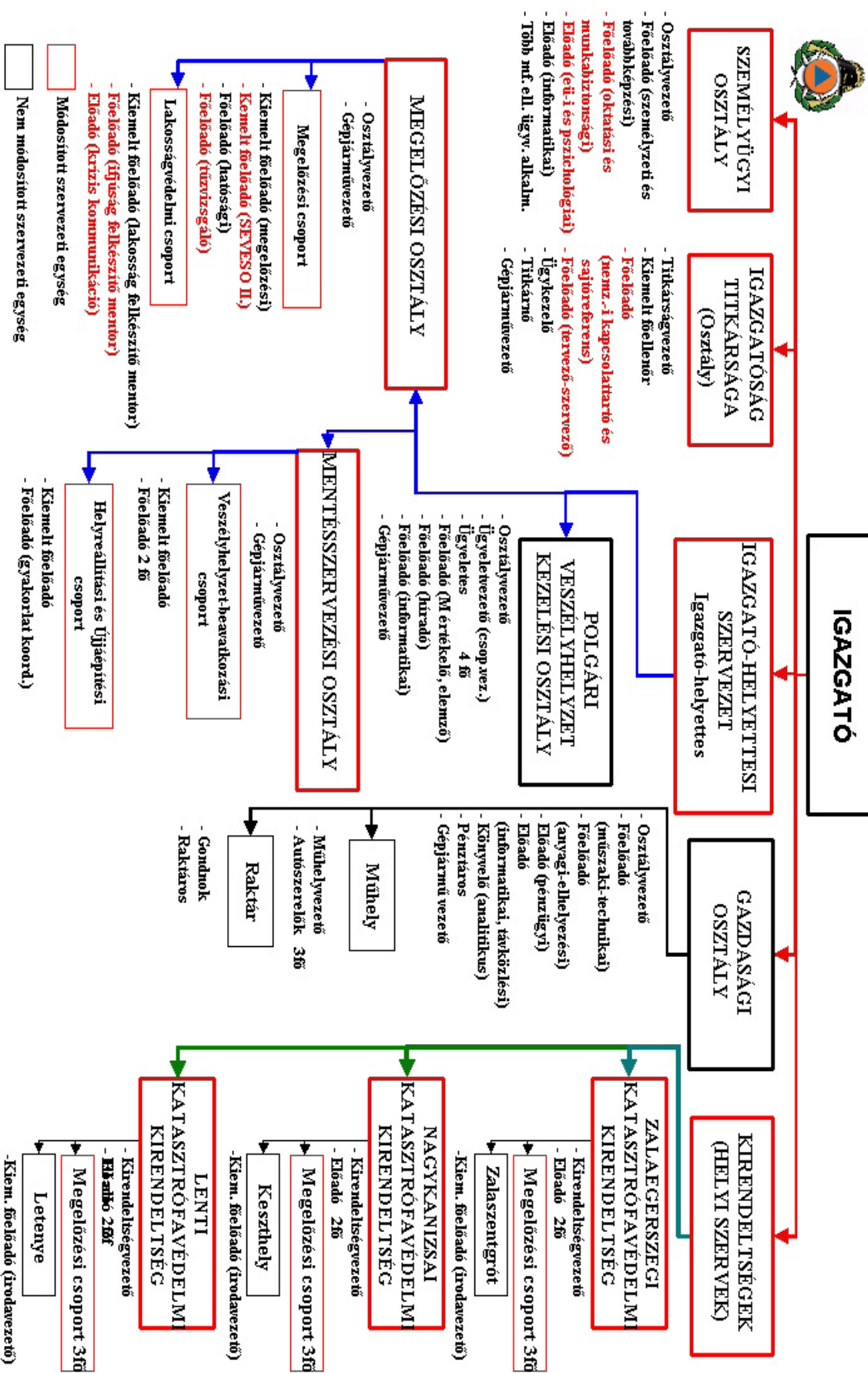
A ZALA MEGYEI KATASZTRÓFAVÉDELMI IGAZGATÓSÁG SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE



2002. március 01-től hatályos (Ikt. szám: 500-17/2002)

Rendszerszámlált létszám: 57 fő (33 fő ht., 24 fő ka.)

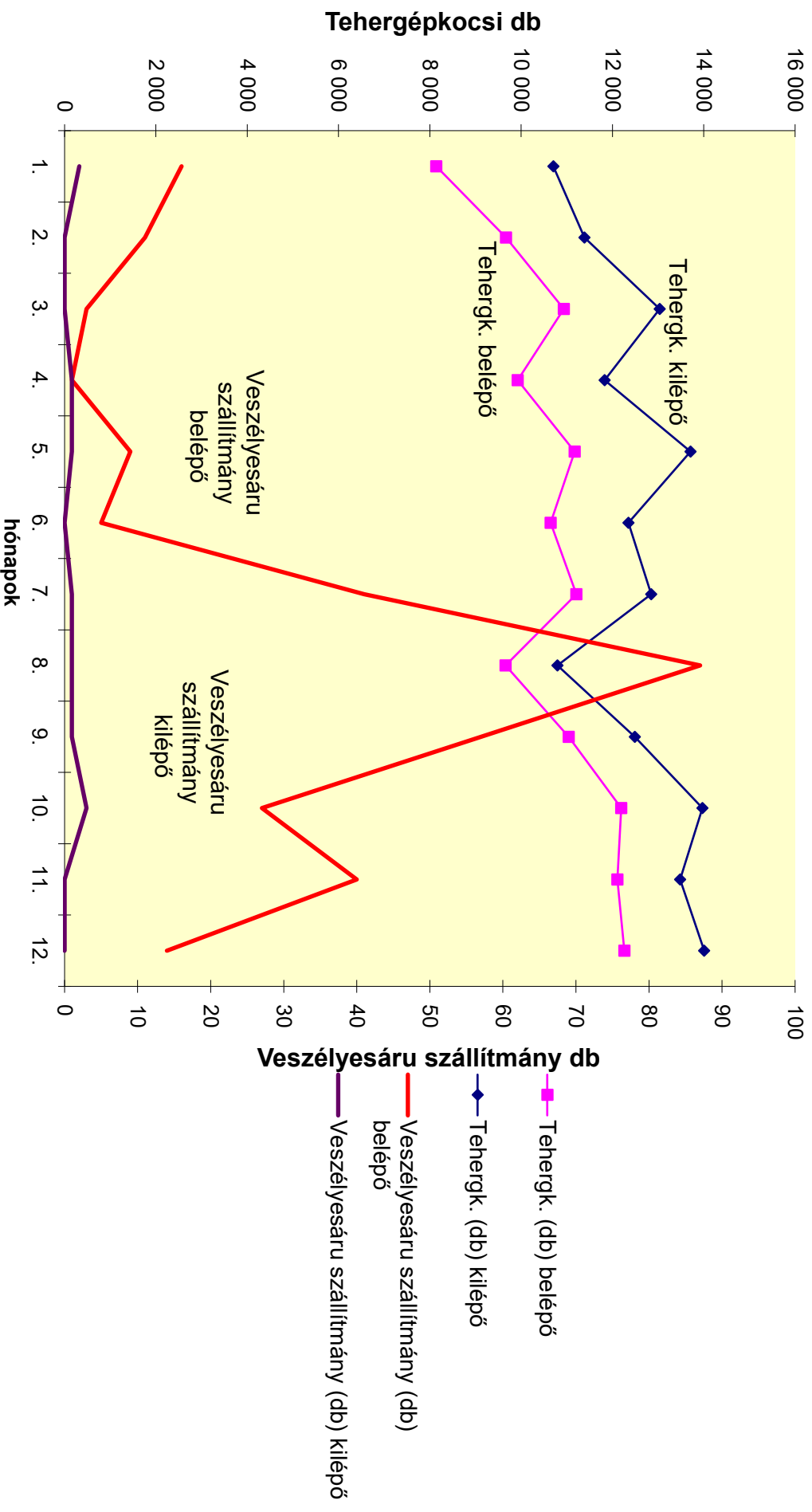
A ZALA MEGYEI KATASZTRÓFAVÉDELMI IGAZGATÓSÁG JAVASOLT SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE



**A „SZILVÁGY-31” KŐOLAJKÚT KITÖRÉS ELHÁRÍTÁSA
NOVA, 2002. 01. 23.**



A TEHERGÉPKOCSIK ÉS A VESZÉLYES ÁRUK SZÁLLÍTÁSÁNAK FORGALMA RÉDICS HATÁRÁTKELŐ /ZALA MEGYE/ 2001



ZALA MEGYE VESZÉLYEZTETETTSÉGÉNEK MEGÍTÉLÉSE A TŰZESETEK ÉS A MŰSZAKI MENTÉSEK TÜKRÉBEN

Kimutatás a tűzeseti beavatkozásokról

Fsz.		1997	1998	1999	2000	2001
1.	Utólagos bejelentés	77	94	79	77	65
2.	Tűzoltói beavatkozást igénylő eset	671	1003	464	1099	876
3.	Összes tűzeset	748	1097	543	1176	941
4.	Téves jelzés	42	122	57	78	83
5.	Vaklárma	58	60	51	39	82
	Tűzeset összes vonulás	889	1361	606	1310	1155

Kimutatás a műszaki mentésekről

Fsz.		1997	1998	1999	2000	2001
1.	Műszaki mentés	424	575	896	537	477
2.	Téves jelzés	6	8	9	7	5
3.	Vaklárma	0	1	4	1	7
4.	Összes vonulás műsz.me. Zala megyében	430	584	909	545	489
5.	Műsz. me. vonulás más megyékben	15	8	14	8	23
	Műszaki mentés összes vonulás	445	592	923	553	512

Fsz.		1997	1998	1999	2000	2001
	Vonulás mindösszesen	1334	1953	1529	1863	1667

