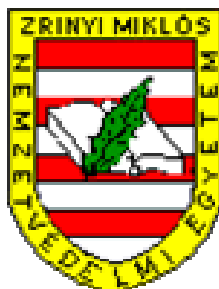


ZRÍNYI MIKLÓS
NEMZETVÉDELMI EGYETEM
Doktori Iskola



Muhoray Árpád pv. ezredes

A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata

Doktori (PhD) értekezés

Tudományos témavezető:

.....
Dr. Solymosi József nyá. mk. ezredes, DsC
tanszékvezető egyetemi tanár

Budapest, 2002.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	5.
A témaválasztás indoklása, aktualitása	6.
A kutatás főbb célkitűzései	7.
Kutatási módszerek.....	8.
I. fejezet: A katasztrófavédelem irányítási modelljei, a NATO és NATO integrációs, valamint az Európai Unió országokban	10.
1.1. A katasztrófavédelem helye, szerepe, feladatai a legmagasabb szintű ajánlások alapján (ENSZ, NATO és EU ajánlások)	10.
1.1.1. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) szerepe a katasztrófa segítségnyújtás globális koordinálásában.....	11.
1.1.1.1. Az ENSZ vezető szerepe a katasztrófa segítségnyújtás koordinálásában	11.
1.1.1.2. Az INSARAG reagálási rendszer	13.
1.1.2. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) katasztrófaelhárítási és segítségnyújtási alapelvei, a polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszere	14.
1.1.2.1. A NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés rendszere, a miniszteri irányelvek.....	15.
1.1.3. Az Európai Unió (EU) Közös Kül- és Biztonságpolitikája, katasztrófavédelmi rendszere.....	18.
1.2. A katasztrófavédelem modelljeinek vizsgálata a NATO integrációra törekvő Szlovéniában, Horvátországban és Szlovákiában, illetve az Európai Unió Finnországban.	21.
1.2.1. Szlovénia katasztrófavédelme.....	22.
1.2.2. Horvátország katasztrófavédelme.....	25.
1.2.3. Szlovákia katasztrófavédelme.....	27.
1.2.4. Hazánk és a kutatott szomszédos országok nemzetközi együttműködése alapján meghatározható feladatok	29.
1.2.5. Az Európai Unió tag Finnország katasztrófavédelme.....	31.
1.2.6. Összehasonlító tapasztalatok hazánk, a NATO integrációs, valamint egyes EU tagországok katasztrófaelhárítása között.....	35.
1.2.6.1. Adaptációra javasolt megoldások	36.
II. fejezet: A környezetbiztonság értelmezése, a katasztrófavédelem hazai irányítási modellje	38.
2.1. A környezetbiztonság újszerű felfogása a Magyar Köztársaság új biztonságpolitikájának megfogalmazása alapján	38.
2.2. Történelmi visszatekintés, a polgári védelemtől és a tűzoltóságtól a katasztrófavédelemig	45.
2.2.1. A magyar polgári védelem fejlődésének történeti áttekintése	45.
2.2.2. A tűzoltóság történetének rövid áttekintése.....	48.

2.3.	A katasztrófa fogalma, meghatározása, elméleti osztályozása.....	50.
2.3.1.	A katasztrófa fogalmának tartalmi kérdései	50.
2.3.2.	A katasztrófák osztályozása.....	52.
2.4.	A katasztrófák elleni védekezés rendszere	53.
2.4.1.	Jogszabályi alapok	54.
2.4.2.	A katasztrófavédelem szervezeti- és irányítási rendszere.....	61.
2.4.2.1.	A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet	61.
2.4.2.2.	A választott tisztségviselői (politikai-hatalmi) síkon elkülönített szervek katasztrófavédelmi feladatai.....	62.
2.5.	A katasztrófavédelem területi szintű hivatásos szervének bemutatása.....	66.
2.5.1.	A katasztrófavédelem területi szervei tevékenységének fejlesztésére vonatkozó javaslataim.....	72.
III. fejezet: A katasztrófák elleni védekezés integrált irányítási rendszere		75.
3.1.	Zala megye jellemzői és veszélyeztetettsége.....	75.
3.1.1.	Zala megye veszélyeztetettsége	77.
3.1.2.	Az értékelés alapja, valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő tervezés	78.
3.1.3.	Zala megye veszélyelhárítási összesített terve.....	78.
3.1.4.	Zala megye veszélyelhárítási összesített terve mellékletei	79.
3.1.4.1.	A veszélyes anyagok előállítása, felhasználása, tárolása.....	79.
3.1.4.2.	A veszélyes anyag szállítások.....	80.
3.1.4.3.	Az üzemi, lakókörnyezetben történő robbanások.....	81.
3.1.4.4.	Az árvízveszély	82.
3.1.4.5.	A jellemzően visszatérő és egyéb tömeges mozgások, torlódások (migráció).....	83.
3.1.4.6.	A rendkívüli időjárási viszonyok	83.
3.1.4.7.	A minden veszélyhelyzetben végrehajtandó katasztrófavédelmi feladatok	85.
3.1.4.8.	A speciális lakosságvédelmi tervezés	86.
3.1.5.	A veszélyeztetettség megítélése a tüzesetek, műszaki mentések tükrében	87.
3.2.	A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezés megyei feladatai.....	87.
3.3.	A megye veszélyeztetettségének értékelése a kritikus infrastruktúra elemzés módszerével.....	90.
3.4.	A katasztrófaigazgatás modellezése egy szimulált katasztrófa helyzet alapján.....	95.
3.5.	Helyreállítás és újjáépítés	98.
3.5.1.	A helyreállítási és újjáépítési tevékenység integrált megközelítésű további feladatai	102.
3.6.	A régiók szerepe a katasztrófavédelem irányítási rendszerében.....	105.
3.6.1.	A régió fogalma és feladata.	107.
3.6.2.	A régió és a katasztrófavédelem összefüggései.....	108.

<i>Befejezés</i>	116.
<i>A kutatómunka összessége</i>	116.
<i>Új tudományos eredmények</i>	118.
<i>Ajánlások</i>	119.

Mellékletek:

1. sz.: A kutatott országok helye az európai biztonsági intézményrendszerben	121.
2. sz.: A BM Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság szervezeti felépítése	122.
3. sz.: A katasztrófavédelem irányítási és szervezeti rendszere a Magyar Köztársaságban	123.
4. sz.: A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság szervezeti felépítése.....	124.
5. sz.: A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság javasolt szervezeti felépítése .	125.
6. sz.: A „SZILVÁGY-31” kőolajkút kitörés elhárítása, Nova, 2002.01.23.....	126.
7. sz.: A tehergépkocsik és a veszélyes áruk szállításának forgalma Rédics határátkelő /Zala megye/ 2001	127.
8. sz.: Rédics határátkelő ki- és belépő forgalma	128.
9. sz.: Összesített kimutatás a létrehozott és alkalmazásra tervezett polgári védelmi szervezetekről és határozattal biztosított eszközökről	129.
10. sz.: Zala megye veszélyeztetettségének megítélése a tüzesetek és a műszaki mentések tükrében	130.

<i>Felhasznált irodalom</i>	131.
<i>A kutatási témához kapcsolódó publikációim jegyzéke</i>	137.
<i>Egyéb publikációim</i>	139.
<i>Rövidítések jegyzéke</i>	140.

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.¹ 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.

¹ Vasvári Vilmos: *Katasztrófakezelés; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998. 5. o. 2. bek.*

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.

A biztonságot napjainkban komplex fogalomként kell értékelni, melynek lényeges elemei a *környezetbiztonság és a katasztrófavédelem*.²

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 csatlakozásából 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 szabályzókon kívül, mint a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia, mely útmutatást ad a további útkereséshez.

² Teller Tamás: A biztonság definíciója, összetevői. Európa biztonsága és az atlantizmus az ezredfordulón; Egyetemi jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 2001., 9. o.

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. április 30-ai 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, azok megvalósulását egy EU tagországban, a szomszédos NATO integrációs országokban, illetve kifejtem álláspontomat a nemzeti védekezésünk számára adaptálható megoldásaikról.
- Feltárom a környezetbiztonság, katasztrófavédelem, biztonság összefüggéseit.
- Kutatom 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, annak tervezési rendszerét, javaslatokat dolgozok ki munkája eredményesebbé tételéhez.
- Bizonyítom a katasztrófák kezelésére való átfogó felkészülés szükségességét a megelőzés, elhárítás és helyreállítás fázisai közül az utóbbi 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.³

Kutatási módszerek

Kutatásom fő bázisa a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és annak egyik 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 városában lévő 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.
- ◆ 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.

³ 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 Eurégió (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala) magyarországi megyéi veszélyeztetettségének megítélése; Katasztrófavédelmi szemle, 2001. évfolyam 2. szám, 58-65. o.

- ◆ A kutatás során *alapvető szempontnak* tekintetem:
 - a tudományos megalapozottságra való törekvést,
 - a rendszerszemléletű megközelítést,
 - az analízisekre, szintézisekre épülő következtetések kialakítását,
 - a kutatott külföldi társszervek tapasztalatainak szükséges mértékű adaptációját.
- ◆ Értékezésem 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 továbbiakban NKVS).

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 fogantatosított 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*)⁴ 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.

⁴ Ország Imre: INSARAG Nemzetközi Kutatási és Mentési Irányelvek; BM OKF Nemzetközi Főosztály, Bp., 2002., 14. o.

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,
- 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 katasztrófaelhárítás 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 RESCUE ADVISORY GROUP – INSARAG]⁵ 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.

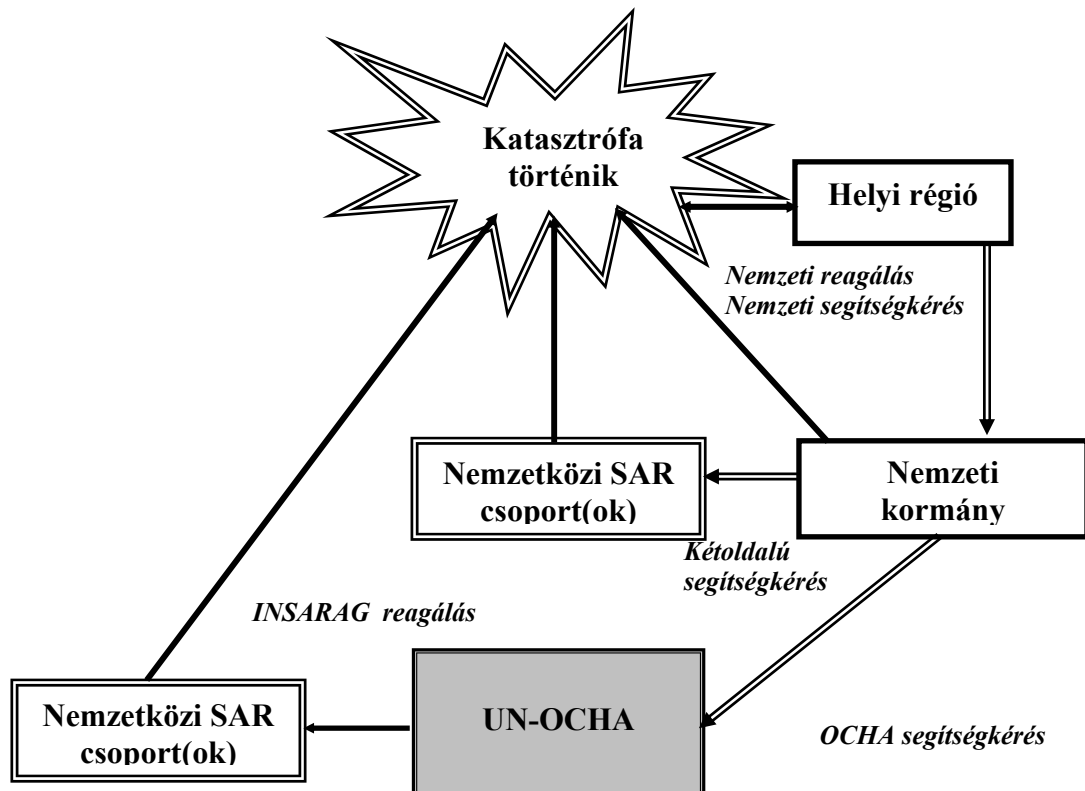
⁵ Az INSARAG 1991-ben került megalakításra az ENSZ és a nemzetközi SAR tevékenységben résztvevő országok együttes erőfeszítéseként.

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 fogantatosított tevékenységek koordinálására, amely együttműködik a kutatási és mentési SAR⁶ 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.

1. sz. ábra: **A nemzetközi segítségnyújtásra vonatkozó kérések folyamata**⁷



⁶ 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.

⁷ 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] katasztrófaelhárítási 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 **katasztrófaelhárítási rendszerének fejlődésében két fontos állomást** szeretnék kiemelni.

Az **egyik** az „*Irányelvek a katonai és polgári védelmi erők katasztrófaelhárítás 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-től a brüsszeli NATO központban tervezték rendszerbe állítani. Az egység szervezése folyamatban van, napjainkban még nem működőkész, nem képes bekapcsolódni aktívan az időbeni és hatékony nemzetközi katasztrófa válaszreagálásba.

A Szövetség részéről az Euro-atlanti térségben⁸ 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**⁹ politikájával összhangban.

Az **Euro-atlanti Katasztrófa Válaszreagálási Képesség** [EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE CAPABILITY – EADRC] **egyik alapelve** az, hogy az **ENSZ**

⁸ Az Euro-atlanti térség földrajzi értelemben Vancuvertől (Kanada) az Urálig, politikai értelemben a Szahalin szigetekig (Oroszország) terjed.

⁹ Ország Imre: A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás, „Fokozott Gyakorlati Együttműködés a Nemzetközi Katasztrófa Segítségnyújtás Terén” tárgyú jelentés; BM PVOP, Bp., 1998. július, 131. o.

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.

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

A katasztrófa *segítségnyújtási kérelemre* vonatkozó *eljárásmódot* az Észak-atlanti Együttműködési Tanács Memorandumában „*A NATO Katasztrófa Segítségnyújtásra vonatkozó Együttműködési Politikája Békeidőszakban*” címmel határozták meg.¹⁰

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.¹¹

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 lehetőséget katasztrófa bekövetkezése esetén az érintett NATO tagállam részére történő gyors és szakszerű segítségnyújtásnak. 1995 májusában döntöttek a tagok közötti kölcsönös

¹⁰ Ország Imre: A Polgári Védelem az Euro-atlanti integrációhoz vezető úton; BM PVOP, Bp., 1996. június, 77. o.

¹¹ Padányi József: „A NATO elvek érvényesítése a katasztrófák elleni védekezésben és a nemzetközi együttműködésben”; jegyzet, ZMNE, Bp., 1998.

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 Csúcsértekezlet** 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,
- 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 NATO CEP prioritásait, a *Veszélyhelyzeti Tervezés szövetségi szintű és nemzeti feladatait* a mindenkori **Miniszteri Irányelvek** határozzák meg, amelyet a külügyminiszterek hagynak jóvá.¹²

A NATO **Polgári Védelmi Tervezési és Felülvizsgálati ciklus**¹³ programja keretében az új Stratégiai Koncepció alapján a **CEP NATO-n belüli szerepét** illetően a *következő öt feladatot* határozták meg:

¹² A jelenleg érvényes – 2001-2002 évre szóló – Miniszteri Irányelveket a NATO külügyminiszterei a 2001. május 29-ei budapesti ülésükön fogadták el.

¹³ Az 1997-ben indult négyéves **ciklusnak** az alábbi **öt összetevője** van:

- **Miniszteri Irányelvek** kétévenként,
- **munkaprogramok** a Tervezési Tanácsok és Bizottságok (PB&Cs) részére,
- az **előrehaladási jelentések** elkészítése a PB&Cs-k részéről kétévente,
- 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 utolsó évében.

- 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 (TÖPFÉ) [WEAPONS OF MASS DESTRUCTION – WMD] hatásai ellen való védelmében,
- együttműködés a Partnerekkel.¹⁴

Intézményrendszerileg a NATO CEP területén végzett tevékenységet Szövetségi és nemzeti szinten a *külgyminiszterek irányítják*. Az általuk kétévente 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]¹⁵ dolgozik.

Az EAPC tagok közül – a kutatott országokban tapasztaltakon túl – hazánk katasztrófavédelmi feladataival kapcsolatban két ország, **Ukrajna** és **Románia** CEP feladatit és céljait szeretném kiemelni. Ezt indokolja a csernobili atomerőmű balesetén kívül, hogy az elmúlt évtizedek hazánkat sújtó legnagyobb veszélyhelyzet és katasztrófa szituáció okozói e két ország területéről jutottak országunkba (2000. évi cianid szennyezés, és 2000., valamint 2001. évi árvizek a Tiszán). Ukrajnában a FÁK országok tipizáltsága mellett a katasztrófa elhárításnak szentelt kiemelt politikai figyelem jele is az, hogy kormányzati szinten a Veszélyhelyzeti Minisztériumban szervezik a védekezést, és a Polgári Védelem országos vezetője személyesen a miniszterelnök. Romániában a Polgári Védelmet a miniszterelnök a védelmi miniszteren keresztül irányítja, e mellett országos szinten létrehozták a jelentős katasztrófák elhárítására a miniszterelnök által vezetett Katasztrófavédelmi Kormány Bizottságot, melynek részét a szakosított Központi Bizottságok képezik a katasztrófa típusoknak megfelelően, különböző minisztériumok alárendeltségében. Ukrajnával kapcsolatban törvény határozza meg mindkét ország számára a katasztrófavédelem terén szükséges közös tevékenységeket. Romániával a kormányegyezmény megkötése terén – erőfeszítéseink ellenére – előrelépés nem történt.

¹⁴ NATO/EAPC NYÍLT, EAPC (C) D(2001)15 Dokumentum, Miniszteri Irányelvek a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés számára 2001-2002 évre, 2001. június 7.

¹⁵ 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 [EUROPEAN UNION – EU]¹⁶ 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.¹⁷

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.¹⁸

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

A kutatásom közvetlen tárgyához kapcsolódó **második pillért jelentő, kormányközi alapon működő közös kül- és biztonságpolitika** [CFSP]¹⁹ 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. petersbergi²⁰ 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

¹⁶ Az 1957-ben alakult szervezetnek jelenleg 15 tagja van. A tagjelölt országok – köztük Magyarország – száma 11.

¹⁷ Zbigniew Brzezinski: *A nagy sakktabla*, Amerika világelsősége és geostratégiai feladatai; Európa Könyvkiadó, Bp., 1999., 106. o.

¹⁸ Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája; Osiris Kiadó, Bp., 2000, 21. o.

¹⁹ Az EU 1999. decemberi helsinki csúcsertekezlete vezette be a **Közös Európai Biztonság- és Védelempolitika** [COMMON EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY – CESDP] fogalmát.

²⁰ A WEU az 1992-es *petersbergi nyilatkozata* szerint arra törekszik, hogy fejlessze operatív képességeit mindenekelőtt a humanitárius, katasztrófa-elhárítási és válságkezelési feladatok terén.

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:

2. sz. ábra: **Polgári védelem az Európai Bizottságon²¹ belül**



Az EU-ban a *polgári védelem kifejezést* olyan *gyűjtőfogalomként használják*, amely alapvetően *a katasztrófavédelemmel kapcsolatos kérdéseket komplex módon*

²¹ Az **Európai Bizottság** az EU kormányserűen 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.

fogja össze. Nincs egységes szervezeti felépítése a nemzeti katasztrófavédelmi szervezeteknek, ugyanakkor a feladatok egységes értelmezését az EU tagországok mindinkább megközelítik.²²

A 2002. január 1-jén életbe lépett **új közösségi polgári védelmi mechanizmus,** összhangban a **góteborgi csúcstalálkozón** hozott döntésekkel nem jelenti egy új nemzetközi koordinációs szervezet létrehozását, hanem katasztrófák esetén – minőségi és politikai szempontból egyaránt – **új alapokon nyugvó koordinációt eredményez** és nagyon fontos eleme, hogy nem csak a tagországokra, hanem a jelöltekre is kiterjed. **Kiegészíti** az 1999 decemberében a polgári védelem területére vonatkozóan elfogadott (2000-2004-ig szóló) **Közösségi Akcióprogramot**²³, 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. 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,

²² Bakondi György: Az Európai Unió polgári védelmének zsebkönyve. Az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatóság kiadványának magyar nyelvű előszava; Bp., 2000. december, 7. o.

²³ 1999/847/EC Tanácsi Határozat

másrészt a minisztériumok, országos hatáskörű szervek meghatározott védelmi feladatainak és tevékenységi rendszerén valósul meg.

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

Mivel a NATO elemzése alapján a lakosság tömegpusztító fegyverek általi veszélyeztetettsége 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 összetársadalmi 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 jelentkezhethet 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 – katasztrófavédelmi munkakapcsolatai folytán, míg a baráti Finnország az alkalmazott 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 km², lakossága 2 millió.²⁴ 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.

3. sz. ábra: A védekező, mentő- és beavatkozó szervezetek

Városi, községi védekező, mentő- és beavatkozó szervezetek

<u>önkéntesek</u>	<u>hivatásosok</u>	<u>polgári védelmi szervezetek</u>
- önkéntes tűzoltók	- hivatásos tűzoltók	- elsősegélynyújtó szervezetek
- vöröskereszt	- társadalmi eü. szolgáltatás	- állatorvosi elsősegélynyújtó szervezetek
- Szlovén Karitás	- állami szociális biztonsági szolgálat	- műszaki mentő szervezetek
- búvárok	- állami járványügyi szolgálat	- RBV védelmi alegységek
- kutyás mentők	- állami kereskedelmi szolgáltatások	- óvóhelyi szervezetek
- cserkészek	- egyéb szerződésesek	- támogató szolgálatok

²⁴ Balogh László: A világ nemzetei, Szlovénia; Balogh Gyűjtemény, 1994.

Területi védekezés, mentés, beavatkozás

<u>önkéntesek</u>	<u>hivatásosok</u>	<u>polgári védelmi egységek</u>
<ul style="list-style-type: none"> - vöröskereszt - Szlovén Karitás - búvárok - kutyás mentők - cserkészek 	<ul style="list-style-type: none"> - tágabb rendeltetésű tűo. egységek - regionális hatáskörű állami szolgálatok - szerződésesek 	<ul style="list-style-type: none"> - műszaki mentő szervezetek - RBV védelmi alegységek - tűzserészek - lavina elhárítók- mentők - támogató szolgálatok

Nemzeti védekezés, mentés, beavatkozás

<u>önkéntesek</u>	<u>hivatásosok</u>	<u>polgári védelmi</u>
<ul style="list-style-type: none"> - hegyi mentő szolgálat - barlangászok 	<ul style="list-style-type: none"> - országos hatáskörű állami szolgálatok - környezetvédelmi labor - aknamentesítő csoportok - maró, mérgező anyagokkal bekövetkezett balesetek elhárítását végző szervezet - mobil meteorológiai egységek - szerződésesek 	<ul style="list-style-type: none"> - gyors reagálású egységek - 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.

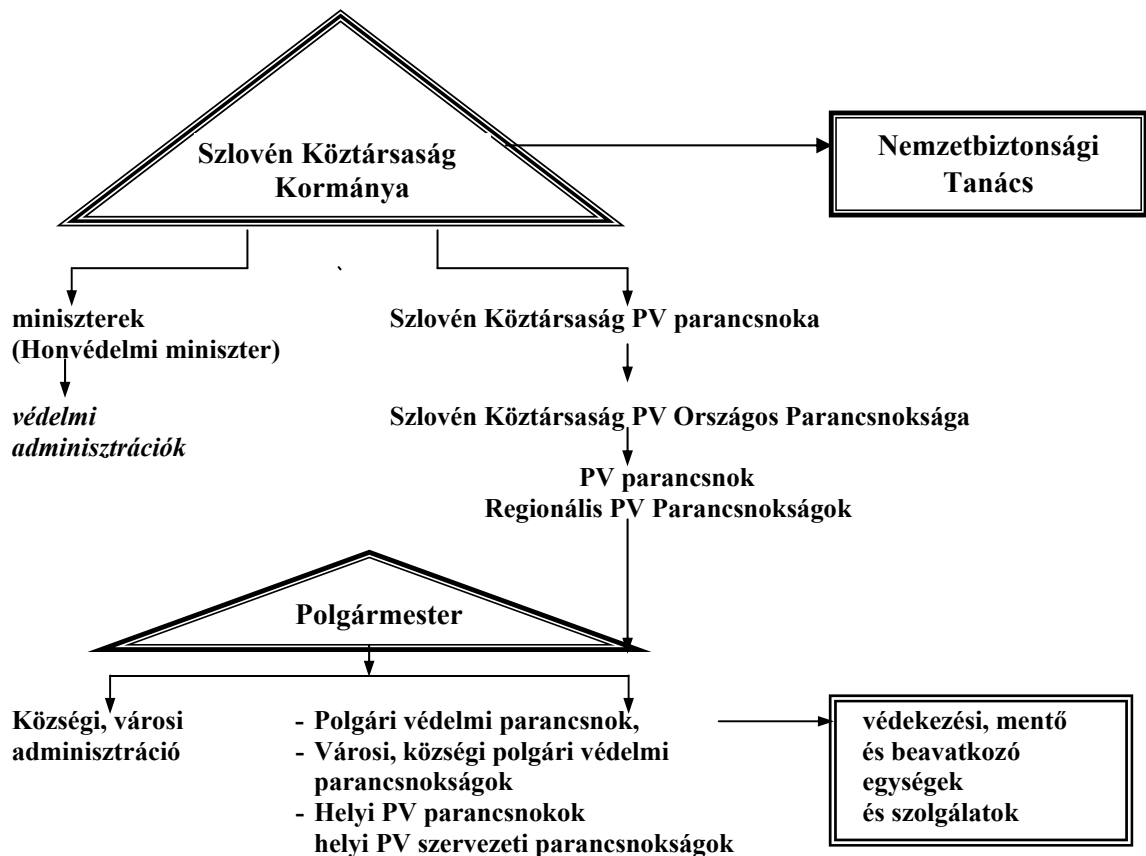
Irányítás, vezetés és adminisztráció:

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 kárenyhítéseihhez.

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.

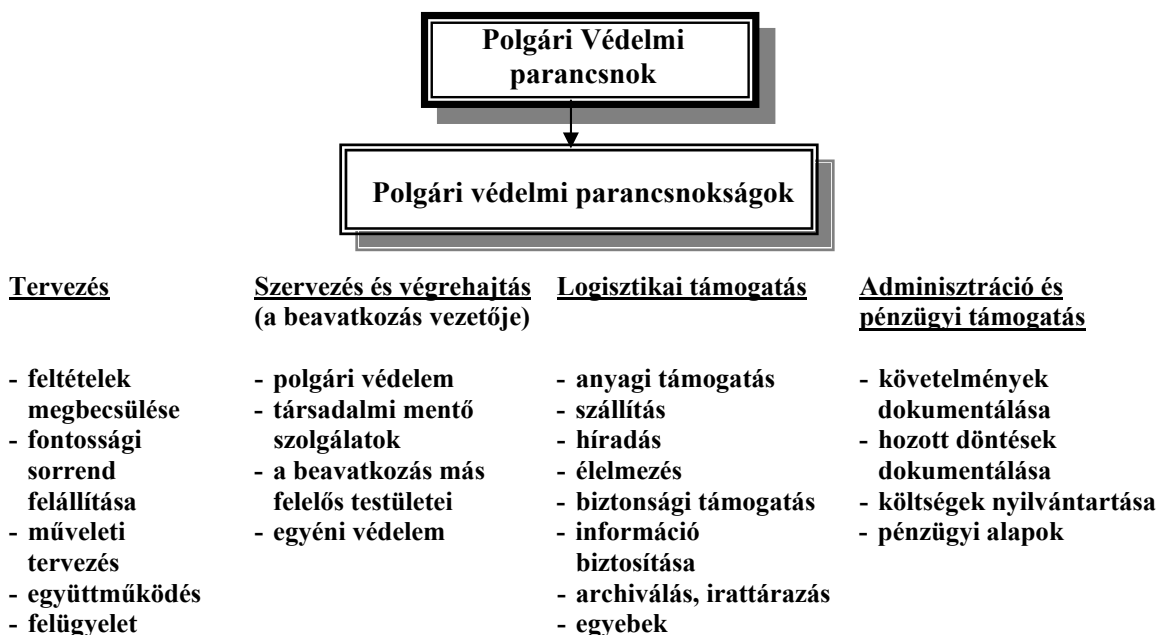
A **községek** saját illetékességi területükön önállóan működtetik, igazgatják és vezetik a katasztrófák elleni védekezést, és végzik a védekezés szakmai, mentési-, beavatkozási feladatait. Szlovéniában a községek nem egy falut jelentenek, hanem egy önálló, közigazgatási egységet, amely több települést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

4. sz. ábra: 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.

5. sz. ábra: A PV parancsnokok, parancsnokságok alapvető feladatai



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 dolgozókkal 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 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 költségvetésükben a normatív forráselkülönítés. Konkrét katasztrófavédelemben a védelem irányítását *országos szinten a kormánynak felelős országos polgári védelmi parancsnok* veszi át, illetve régió szintjén a régió polgári védelmi parancsnoka.

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 szórványban élnek.

Az ország 1993-ban vívta ki függetlenségét súlyos háborúban.

Katasztrófa és polgári védelem²⁵:

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 rendőrparancsnokságoknál 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 önkormányzatiság kiszélesítése jegyében a hivatásos önkormányzati tűzoltó-parancsnokságokat, az előbbit 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 Akna Információs 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.

²⁵ Ivan Toth: Civil Protection in the Republic of Croatia; Ministry of the Interior, Zágráb, 1997.

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 erdőtüzek okozzák. Civilizációs katasztrófaveszély a gyakori ipari balesetek, robbanások következménye lehet, illetve egy esetleges kiújuló délszláv háború. Nem feledhető, hogy az ország területén még napjainkban is kb. 1 millió akna és mintegy 500.000 fel nem robbant lövedék található a 13.000 km² volt harci cselekményi területen, melyből 100.000 m² a magyar határ közelében nincs még aknamentesítve. Mindezek az utóbbi évtizedben 1500 aknabalesetet okoztak a hadsereg erői és a polgári lakosság körében.

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. Államszervezetének strukturális közigazgatási átszervezése napjainkban folyik, megerendszerének

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 Uniós csatlakozás, melyet elősegítendő a humanitárius szférában felajánlott az Unió számára egy nemzetközi tábor (Humanitarian Camp), melynek parancsnoka a dandár egyik zászlóaljának szervezetszerű parancsnoka.

Katasztrófavédelmi helyzetek, veszélyhelyzetek, rendkívüli események bekövetkezésekor a dandár, illetve alegységeink kirendelését a járási, a kerületi (megyei) vagy az országos előljárók kérhetik. Érdekességként 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 terjesztését, begyakorlását. A mohovcei erőmű biztonságosabb megítélése miatt, annak körzetében 20 km-es biztonsági távolsággal számolnak, míg az idősebb bohunicei 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, 3-as kategóriájú, illetve nem sorolt.

Az **atomeróművek** 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 köztisztületi 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 leképezi a megyeit, ott a polgári védelmi osztály létszáma 5-7 fő. Minősített helyzetben a magyarországihoz hasonlóan **védelmi bizottság** kerül megalakításra a közigazgatási elöljáró (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 megkezdték 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, 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 Uniós közvetlenebb felkészüléssel. Szlovénia és Horvátország polgári védelme aktív szerepet játszik a Délkelet-Európai Együttműködési Kezdeményezés²⁶ 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

²⁶ 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, hangsúlyozza a civil szféra fontosságát a katasztrófavédelemben. A tagállamok száma 11, köztük Horvátország, Magyarország, Szlovénia.

kiterjed a közös tervek készítésére, a veszélyeztetettségéről történő kölcsönös tájékoztatásra, a következmény felszámolási együttműködésre, a katasztrófavédelmi, tűzoltó és polgári védelmi szakemberek képzésére, a 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 TPVOP 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 tagozatokkal. A társelnökök az országok legfelső szintű katasztrófavédelmi vezetői, akik részfeladatok megoldására **Albizottságokat** működtetnek. Nagyon fontos a **határmenti megyék** katasztrófavédelmi igazgatóságainak feladata, hiszen 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 2.179.000 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.

6. sz. táblázat:

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 biztonságáért 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 Főigazgatósága²⁷:

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 együttműködési körzeteket hoztak létre. A felelős hatóság megisméjelyesítője 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

²⁷ Ministry of the Interior: Rescue Services in Finland; Helsinki, 1999.

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 megállítását.

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.

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.²⁸

Polgári védelem:

A polgári védelem a hatóságok által **vezetett polgári védelemre** és az

²⁸ 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 tűzoltószer csaknem 200 hajó a vízi mentésre, 60 hajó az olajkifolyásokkal és tűzoltással-mentéssel kapcsolatos feladatok végrehajtására.

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 kiképzésen 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.

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 katasztrófaelhárítása között

Kutatásaim során megállapítottam, hogy ezekben az országokban is az állam felelőssége mellett nagy szerepe van a védekezésben az önkormányzatoknak, a közigazgatás különböző szintű hatóságainak, 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 csúciszerv, Horvátországban a rendőrségen belüli polgári védelem az integráló, a napjainkban

formálódó mellérendelt tűzoltósággal, míg Finnországban a tűzoltó bázisú mentési szolgálatok képezik katasztrófavédelem alapját.

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 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 válaszreakálási központok léte illetve létesítése a meghatározó, míg Szlovénia a haladó hagyományok ápolására alapozott önkéntes mentőszervezetek alkalmazásában domináns. Szlovákiában hatékonyan alkalmazzák BM felügyelettel a katonai szervezetű mentődandárokat az elsődleges beavatkozók között. Mindhárom ország szeretné ugyanakkor velünk fejleszteni a kapcsolatokat a légi kutatás-mentés kérdéseiben, illetőleg nemzetközileg is **figyelemre méltónak** tartják 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. Örvendetes, 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, megfelelve a szlovák gyakorlatnak.²⁹

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, Szlovéniában, Horvátországban, Szlovákiában, mint 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 Euréció 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.

²⁹ E célt kielégítheti pl. a tervezett TISZA Műszaki Nemzetközi Zászlóalj, amely román, ukrán, szlovák és magyar részvétellel számol.

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, értelmezem a katasztrófa fogalmát, osztályozhatóságát. Megvizsgálom a katasztrófa elleni védekezés **hazai modelljének meghatározó szervezeti elemeit**, közülük részletesebben a *megyei katasztrófavédelmi igazgatóságnak* 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.

A katasztrófavédelem hazai irányítási modelljének tekintem a katasztrófavédelemben résztvevő hivatásos szervek, a hatalmi-politikai síkon választott személyek és testületek hierarchikus- és együttműködési rendben megvalósuló közös felelősségi- és tevékenységi rendjét, szervezeti struktúráit a megelőzés, elhárítás, helyreállítás és újjáépítés időszakában a Kat.tv. szellemében.

2.1. A környezetbiztonság újszerű felfogása a Magyar Köztársaság új biztonságpolitikájának megfogalmazása alapján

A katasztrófa 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.³⁰ 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.

³⁰ Vasvári Vilmos: *Katasztrófakezelés*; ZMNE Doktori Iskola, jegyzet, Bp., 1998., 1.1., első bek., 9. o.

A „civilizációs károkozók” hatásainak következtében megszületett a **környezetbiztonság**³¹ 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 környezeti gondolkodás középpontjába – már az 1970-es évek elején – a bioszféra teljes körű védelmének elve került.³²

A környezetbiztonság feltételezi a környezetszennyezés és a környeztkárosítás hatásainak minimalizálását, amely a katasztrófák csökkenéséből is adódhat.

A környezetszennyezés és a környeztkárosítás a mai globalizált gazdasági, technika és technológiai viszonyok között országhatárokon terjed túl.³³ A környezeti kérdések megjelenése nemzetközi, tudományos, politikai és diplomáciai fórumokon, amely az utóbbi két évtizedben felerősödött, sajátos evolúciós folyamatként írható le. A kérdések a tüneti kezelés felől haladva a komplex megoldásokra irányultak, nemzeti, regionális és globális szinteken is.

A nukleáris kísérletek, a háborúk következményei, az atomenergia felhasználásának elterjedése, a civilizációs katasztrófák gyakorisága, a potenciális veszélyforrások növekedése ráirányították a figyelmet a környezet szennyezésének nyomon követésére. Az ENSZ szervezetei is kezdeményezték a tevékenységek környezeti szempontú átvilágítását, ezt bizonyítja a Rio de Janeiro-ban alakított **Fenntartható Fejlődés Bizottság** (amely az ENSZ Gazdasági és Társadalmi Bizottságához tartozik) és már első ülészakán – 1993-ban – az ENSZ keretén belül működő intézmények sokasága adta közre vonatkozó eredményeit és programját *a fenntartható fejlődés előmozdítása érdekében*.³⁴ Napjainkban a tudományos és technikai fejlődés képes háborús célból is megváltoztatni a természeti környezetet, elsősorban az éghajlat és vizek vonatkozásában, ezért a környezetvédelem terén kiemelt jelentőséggel bír a környezetmódosító eljárások

³¹ Fehérvári Pál: A környezetbiztonsági ellenőrző rendszerek infrastruktúrája, Összefoglalás és javaslatok; Európai tükör, A Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportjának kiadványa. 2001, Bp., 75. szám, 5. o. 4-5. bek.

³² Aradi Csaba: A természetvédelem ökológiai alapjai, Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002., w.ceco@inf.hu

³³ 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.

³⁴ Damjanovich Imre: A megváltozott biztonság és világrend új dimenziói, Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002., w.ceco@inf.hu

katonai, vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának megtiltásáról szóló egyezmény (ENMOD)³⁵ kidolgozása is az ENSZ Genfi Leszerelési Bizottsága által.

Az európai környezeti politika alapvetően az Európai Közösségek, majd EU környezeti stratégiájában nyert kimunkálást. Az európai folyamat irányát, célkitűzéseit az 1995. évi luzerni konferencia deklarációja tartalmazta, melynek politikai állásfoglalása legfontosabb elemeként a *békét*, a *stabilitást* és a *fenntarthatóságot* emelte ki. Mindezeket a gondolatokat erősítette meg hazánk a 2001. évi LXXXI. törvényben.³⁶

A világ népessége jelenleg 6 milliárd fő, azonban hamarosan elérheti a 8-9 milliárdot, utána egyensúlynak kell beállni, de ha hasonló fogyasztási szokások maradnak az egész világban, akkor elkerülhetetlen egy globális ökológiai katasztrófa. Ennek megelőzésére született a **fenntartható fejlődés filozófiája**, mely megvalósításának alapja három tartópillér; a *gazdasági fejlődés*; a *szociális jólét* és a *környezetvédelem* összekapcsolása.³⁷ E pillérek első kettő eleméhez szükséges fokozódó energiaigény fokozódó nyersanyag kitermelést szükségeltet, a tömegessé vált szállítás és a maximalizált méretű egyedi szállítóeszközök közlekedési balesetei szerencsétlenségeket, katasztrófákat, a kiszabaduló veszélyes anyaggal rendkívüli méretű környezet-szennyezéseket idézhetnek elő, rombolva a vizek és levegő minőségét, élővilágát.

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

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.³⁸

³⁵ ENMOD – Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of **En**vironmental **Mod**ification Techniques

³⁶ 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatásához való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

³⁷ Láng István: Globális és regionális környezetvédelmi körkép, Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002., w.ceco@inf.hu

³⁸ 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.

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**³⁹ kellene kiadni, amely keretjelleget nyújtana 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.⁴⁰

Napjainkban a háborús agresszióhoz hasonlóan az ENSZ tervezi megfogalmazni a **környezetvédelmi agresszió** tartalmát és annak jogkövetkezményeit, illetőleg az élő- és élettelen környezet meghatározott méretű pusztításának szankcionálását. *E gondolat-körben természetesen ismét létjogosultsága van a környezetpusztítás mennyiségi és minőségi tényezőinek, az előidézett, vagy bekövetkezett **civilizációs katasztrófáknak.***

Tapasztalható, 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 előzőek 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,

³⁹ 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, 624. o. 4. pont

⁴⁰ Pethőné Kiss Judit: A környezetvédelem alkotmányos elvei és önkormányzati gyakorlata; Magyar Közigazgatás, 2001. október, LI. évfolyam 11. szám, 682. o. II. 1. pont

- államilag egyre nagyobb mértékben szavatolható az élet- és vagyónbiztonság 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 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*⁴¹, amely a

⁴¹ A 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat 1. pontja szerint (részidézet)

hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb... – gazdasági, technológia, **környezeti**⁴²... – 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 végzetes 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 tekint 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 tiszai cianid szennyezése, tiszai öko-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 kinyilvánította annak is, hogy hazánk a biztonság minden oldalú megvalósítását a kollektív védelem elvére épülő szövetség tagjaként kívánja

⁴² Lénárt Ferenc: Biztonság és biztonságpolitika napjainkban; Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002., w.ceco@inf.hu

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.⁴³

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 keretét 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.”⁴⁴

Ki kell mondani, hogy a környezetbiztonság és a katasztrófavédelem, mint a globális biztonság garanciái a nemzetközi (pl.: ENSZ, EU-s nyilatkozatok, ajánlások)⁴⁵ és nemzeti jogrendek⁴⁶ (környezet- és természetvédelmi valamint katasztrófavédelmi tárgyú jogszabályok) tiszteletben tartásával valósulhatnak meg.

⁴³ Matus János: Az Európai biztonság problémái a múltban és a jelenben; ZMNE Biztonsági tanulmányok tanszék, Bp., 1999., 38. o.

⁴⁴ 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat, 9. pont 2. bek.

⁴⁵ **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.)

⁴⁶ **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 védekezésről.

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.

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 hátországnak 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.⁴⁷

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**⁴⁸ 1937-ben alakult meg.

Az 1935. évi törvény határozta meg először a magyar jogalkotásban a „légoltalom” (polgári védelem) fogalmát, mely szerint a légoltalom a hátország légítámadások elleni szükséges védelmi lehetőségeket előkészítő és a légi támadások

⁴⁷ Pataky Iván: Polgári védelem; jegyzet, ZMNE 1998., 5. o. 3. bek.

⁴⁸ 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.

erkölcsi és anyagi javakat, életet fenyegető károsító hatásokat elhárító szervezet.⁴⁹ 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 készülés jellemezett. Az új honvédelmi törvény 1939-ben újból szabályozta a légvédelem célját és kitzte a légoltalom feladatait.⁵⁰

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 **eddigi 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.⁵¹

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

⁴⁹ 1935. XII. 10. tc.

⁵⁰ 1939. évi II. tc. számú új honvédelmi törvény 131. § és 4. §

⁵¹ 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.

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.⁵²

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 gázálarc), 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 legitimmé 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.*⁵³

⁵² A honvédelmi miniszteri alárendeltség nem jelentette azt, hogy a polgári védelem egyúttal a Magyar Néphadsereg része lett.

⁵³ 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 Parancsnokságát.

1996. május 15-én hatályba lépett a polgári védelemről szóló, 1996. évi XXXVII. számú törvény (a továbbiakban: Pv.tv.), amely 1950 óta először szabályozta mindenkire egyformán érvényes 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.⁵⁴

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

⁵⁴ Fejezetek a magyar tűzoltóság 125 éves történetéből; Könyv- és Zeneműkiadó, Bp, 1995., 21. o. 3. bek.

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 tűzesetek újra a tűzoltóságra irányították a figyelmet. 1947-ben a belügyminiszter irányítása alatt létrejött az Országos Tűzoltó-parancsnokság. 1948-ban megtörtént a tűzoltóság államosítása. Már 1949-től nagy figyelmet szenteltek a tűzoltóság fejlesztésére, irányításának, felügyeletének szabályozására, munkakörülményeinek javítására. A Belügyminisztériumban külön Tűzrendészeti Főosztály alakult. Megszervezték a körzeti tűzoltóságokat és az üzemi tűzoltóórsókat. 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 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.⁵⁵

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

⁵⁵ Felkészítők könyve, a BM OKF kiadványa, Bp., 2001., 72-73. o.

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” jelzöt, mert a mindennapi életben a katasztrófa vulgáris szóhasználatként él olyan esetekben is, amikor az egyén számára bekövetkezett szerencsétlenséghez kapcsolódik.⁵⁶

*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.*⁵⁷

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.⁵⁸ Napjainkban, amikor katasztrófáról beszélünk akkor egy ország, annak jelentős területe, nagyobb közössége földrajzi vagy közigazgatási megközelítésében gondolunk.

A katasztrófa értelmezéséhez vezető két kulcsszó: *a veszély és a kockázat.*⁵⁹

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 vagyónbiztonságot, ha okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével.⁶⁰

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.⁶¹ A kockázatot tehát a valószínűség, a súlyosság és a

⁵⁶ Molnár Gábor: *Katasztrófák; Szövetkezeti Szervezési Iroda, Bp., 1991., 22. o.*

⁵⁷ Papp Antal: *A katasztrófák elleni védekezés; PhD értekezés, ZMNE, 1999., 20. o.*

⁵⁸ Herendi Dezső, Korondi Csaba, Palócz András, Seemann László: *Katasztrófák és a polgári védelem; Novorg, Bp., 1994., 19. o.*

⁵⁹ Ambris József: *Polgári védelem, katasztrófa-elhárítás; Bp., 10. o.*

⁶⁰ Kat.tv. 3. § k)

⁶¹ Ambris József: *Polgári védelem, katasztrófa-elhárítás; Bp., 19. o.*

kitettség függvényeként is megadhatjuk, mintegy a gyakoriság és a következmény szorzataként.⁶²

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 alapnak kell tekinteni. **Befolyásoló tényezőként** értékelhető hazánkra vonatkozóan: a földrajzi fekvés, a geológiai helyzet, a szeizmológiai jellemző, a hidrológiai környezet országhatáron túli hatásaival⁶³, a meteorológiai viszonyok, csapadékeloszlás, uralkodó szélirány, a növény és az állatvilág, a domborzat, a növekvő tranzitszállítások, élőállat szállítmányok, veszélyes üzemek, a veszélyes anyagok utaztatása.

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.⁶⁴

A katasztrófák megelőzésével, következményeik felszámolásával kapcsolatos jogszabályok mindegyike saját szakmai specifikussága alapján határozza meg azt az eseményt, amely katasztrófának minősülő helyzetet idézhet elő, így a *Pv.tv.* 2. § (1) bekezdés f) alpontja azt 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.

A katasztrófa: *“A sürgősségi helyzet 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*

⁶² Üveges László: A katasztrófa-veszélyeztetettség felmérésének néhány aktuális kérdése.

Doktoranduszok a tudomány szolgálatában, BM OKF kiadványa, 2001., BP., 129. o. 4. bek.

⁶³ A Tisza vízgyűjtő területe 157.000 km², mely jelentősen meghaladja hazánk 93.000 km²-es nagyságát.

⁶⁴ Vasvári Vilmos: Katasztrófakezelés; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998., 10. o.

*értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”*⁶⁵

A törvény megfogalmazásából látható, hogy determináló elem a **veszélyeztetés**.

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.

⁶⁵ 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”.

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*.⁶⁶

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,

⁶⁶ 179/1999. (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. §

hogy a közreműködő erők elégséges képességekkel rendelkezzenek a megerősítés bevetéséig.”⁶⁷ A katasztrófakezelés a további kártétel megelőzésével, a katasztrófa dinamikájának és meghatározó összetevőinek gyors elemzésével, a befejezést követő 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.⁶⁸ 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.

⁶⁷ Vasvári Vilmos: *Katasztrófakezelés*; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998., 1.4. p. 1. bek.

⁶⁸ 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 §

7. sz. táblázat: **A biztonság veszélyeztetettségének növekedése az elmúlt évtizedben a tűzoltóság vonulásainak országos tükrében**

Esetek	1990.	2000.
<i>Tűzeset</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 rendszer⁶⁹ – 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.

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.⁷⁰

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 rendszerben, 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 másodfokú tűzvédelmi szakhatósági tevékenység, a kiképzés, a technikai eszközök rendszerbe állítása, és a hatósági tevékenység egy része. A korábban egységes tűzvédelmi ügyintézés 3 részre megosztásra került a települési jegyző, az önkormányzati tűzoltóparancsnokság és az állami tűzoltóság között. A **Tü.tv.** meghatározta az élet- és

⁶⁹ 1996. évi XXXVII. törvény a Polgári Védelemről, 2. § (1) bek. a) pont

⁷⁰ Bakondi György: *Katasztrófa megelőzés és kezelés Magyarországon*, Ma és holnap, Környezetvédelmi folyóirat, 2001. évi 3. szám

vagyonbiztonságot veszélyeztető tüzek megelőzése, a tűzeseteknél, műszaki mentéseknél történő segítségnyújtás feladatait. Rögzítette a tűzvédelmi és műszaki mentési tevékenység, a tűzoltóság irányításának szabályait, a tűz elleni védekezésben résztvevők jogait, kötelezéseit, 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 alapon⁷¹ 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.*⁷² Ezek a körülmények markánsan kifejezték szükségét egy reagálóképes, összehangolt **jogrendnek és működési rendnek**, melyek bázisa, hogy a lakosok magukénak vallják az állampolgári önkéntességen alapuló együttműködést a válsághelyzetek kezelésében.⁷³ Ez a működési rend a jogállamiságon belül a direkt irányítási rendszerek működtetését kizárólag különleges jogrend (minősített időszakok) bevezetése esetén szükségelteti.

⁷¹ 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.

⁷² Bakondi György: Ma és Holnap, Környezetvédelmi folyóirat, 2001. 3. szám

⁷³ A Kat.tv. 1. § (2) bek., 2. § (1) bek.

Általános körülmények között a direkt irányítás szerepét **a felelősség elvén** 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 közigazgatás⁷⁴, 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

⁷⁴ Bakondi György: Ma és Holnap, Környezetvédelmi folyóirat, 2001. 3. szám, A **közigazgatás** magába foglalja: a kormányt, a minisztériumokat, a hatóságokat és az önkormányzatokat.

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.⁷⁵

A törvény 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 korábbi 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.

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.⁷⁶

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*

⁷⁵ A Kat.tv. IV. fejezete összhangban van a 96/82 (SEVESO II.) EK Tanácsi Irányelvvel.

⁷⁶ 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.

*tevékenységének eredményeként kerültek a figyelem középpontjába.*⁷⁷ 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 segítségére, a 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. Előremutató a **BM OKF** és a **Honvéd Vezérkar** között létrejött **együttműködési megállapodás** a közös tevékenységek végrehajtására.

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 károktól függően az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége.

Az árvíz és belvízvédekezés országos irányítása:

- a) a rendkívüli védekezési készültség beálltáig a közlekedési és vízügyi miniszter,
- b) a rendkívüli védekezési készültség (veszélyhelyzet) tartama alatt – külön jogszabály alapján⁷⁸ – a közlekedési és vízügyi miniszter (a továbbiakban árvízvédelmi biztos) feladatkörébe tartozik, aki személyében, vagy akinek akadályoztatása esetén a közigazgatási államtitkár – mint a KKB vezetőjének illetékes helyettese – tevékenykedik,

⁷⁷ Grósz Zoltán: A Magyar Honvédség ABV védelmének aktuális kérdései a NATO integrációval összefüggésben; PhD értekezés, ZMNE, 1999., 62. o. 2. bek.

⁷⁸ A Kormány 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendeletének 20. § b) bekezdésével módosított, a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § 1. és 3. bekezdése alapján

c) különösen nagy veszély esetén (szükségállapot) – a védekezés irányítását a Kat.tv.-ben meghatározottak alapján a KKB végzi, mely az ár- és belvízvédekezés műszaki feladatainak szakszerű irányítása tekintetében nem érinti a miniszter feladat- és hatáskörét.⁷⁹

A belvizek elleni védekezés során külterületen, agrárművelési területen a belvizek csatornahálózatba kerüléséig a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium ágazati irányítása és kárelhárítási felelőssége az elsődleges, azt követően a Közlekedési és Vízügyi Minisztérium a felelős kormányzati szerv.

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 biztonság 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 – kiegészülve más ágazati jogszabályokkal – alapvetően szabályozzák a hazai katasztrófavédelmi feladatokat és megteremtik egy

⁷⁹ A Kormány 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendeletének 20. § b) bekezdésével módosított 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet 5. § 1-2. bekezdése alapján

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 *tételesen 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, létszámát az **állománytáblázat** rögzíti.⁸⁰

⁸⁰ A BM OKF 350/2001. Szervezeti és Működési Szabályzata

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 személyek és 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:⁸¹

- 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,
- megköti a katasztrófákkal kapcsolatos kölcsönös tájékoztatásra és segítségnyújtásra, a megelőzés területén történő együttműködésre irányuló nemzetközi egyezményeket,
- létrehozza az országos információs rendszert.

A katasztrófavédelem **irányítása** során:

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

⁸¹ 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**⁸² 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*.

⁸² 1999. évi LXXIV. törvény II. fejezet 13. § (2) bek.

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.

A megyei igazgatóságok ellátják a **megyei védelmi bizottságok katasztrófavédelmi munkaszervének** feladatait is, mely testületi megnevezése **Operatív Törzs**.⁸³ 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.⁸⁴ 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 Katasztrófaelhárítási (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.⁸⁵

⁸³ A 48/1999. (XII.15) BM rendelet 11. § (1) bek. b) pont

⁸⁴ A Kormány 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendeletének 13.§ (2) bek. a) pontja

⁸⁵ A Kat.tv. 15. § (1) (2) bek.

A megyei védelmi bizottság elnöke⁸⁶ 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**⁸⁷ feladatköre minősített időszakban kiterjed az ország fegyveres védelmével összefüggő feladatokon túl a polgári védelmi, a katasztrófavédelmi és a gazdasági-szolgáltatási tevékenységekre is. Helyi védelmi bizottságok a fővárosi kerületekben, a megyei jogú-, és az MVB által kijelölt városokban⁸⁸ 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.

A **Kat.tv. 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*.

⁸⁶ A Kat.tv. II. fejezet 16-17. §

⁸⁷ A helyi védelmi bizottság tagja a polgári védelmi kirendeltség vezetője illetve a hivatásos önkormányzati tűzoltóság parancsnoka.

⁸⁸ 1993. évi CX. törvény 17. § (1)-(2) bek.

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 Tűzoltó-parancsnokságok jogutódja. Feladatkörében **ellátja** a Tű.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.⁸⁹ 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 katasztrófavédelmi 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.

⁸⁹ 51/2001. szám: A Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Szervezeti és Működési Szabályzata, a ZMKI kiadványa.

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 katasztrófaelhárítási 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 katasztrófavédelmi feladatok végrehajtására, katasztrófavédelmi tevékenységre való felkészítésre, jelentéstételre, működési területük elhagyására, *javaslatot tesz* a főigazgatónak rendkívüli készenléti szolgálatuk elrendelésére, összevont és ellenőrző gyakorlataik tartására. *Működteti* a területi információs központot, 24 órás *ügyeleti szolgálatot szervez*, *veszélyhelyzeti felderítő csoportot működtet*. Igazgatója a katasztrófa- tűz és káresethez rendszeresen vonul, katasztrófavédelmi feladatok végrehajtására 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 veszélyeztetettségi besorolását. *Elkészíti*, illetve az MVB elnökével *egyezteti* és jóváhagyásra felterjeszti a megye katasztrófavédelmi és tűzvédelmi feladatainak ellátásához szükséges terveket és tervrendszereket.⁹⁰

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.

⁹⁰ Összesített Veszély-elhárítási és Katasztrófavédelmi Terv, Riasztási és Segítségnyújtási Tervek, Tűzoltási Tervek, Polgári Védelmi Szervezetek Megalakítási Tervei, ZMKI Összesített Készenléthez helyezési Terv, Értesítési Terv, Általános Polgári Védelmi Tervek, Külső Védelmi Tervek, Minősített Időszakos Ideiglenes Ügyrend, Speciális Lakosságvédelmi Terv, Éves Munkaprogram, Féléves Munka- és Ellenőrzési Terv stb.

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 tevékenységét. Szervezi a Kat.tv. IV. fejezetének (SEVESO-II) életbe léptetésével kapcsolatos igazgatósági feladatokat.

*A hadtudományi szakirodalom a megelőzés területét **adaptív megelőzésre és prevencióra** bontja fel⁹¹, így e teória alapján értekezésemben a területi szintű katasztrófa-védekezésben a prevenció kiemelt fontosságára kívánok rámutatni – annak tágabb értelmezésén belül – a megelőzési osztály feladatainak kifejtésével, amelyek a hatósági és szakhatósági feladatok ellátásával valósíthatók meg.*

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 2/2002. (I. 23.) BM rendeletben megfogalmazott műszaki követelmények, 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:

Elsőfokú szakhatóságként járunk el a pirotechnikai termékek felhasználása, radioaktív anyagok tárolásának engedélyezése, termelt és szolgáltatott vizek

⁹¹ Kiss Ernő: A megelőzés helye a katasztrófavédelemben, Védelem, 2002. 2. szám, 25. o.

Az adaptív megelőzés: az elméletileg veszélyhelyzethez vagy katasztrófához vezető kockázatot eleve elkerülik (pl. nem építenek atomerőművet).

Prevenció: minden emberileg számba vehető kockázatot minimálisra kell csökkenteni.

gázmentesítésének engedélyezése, polgári védelmi hatósági ügyek, veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenység engedélyezés, környezethasználati engedélyezés, környezetvédelmi 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 jogszabályokban számunkra meghatározott ügyekben: tűzvédelmi hatósági, építésügyi hatósági, beépített tűzvédelmi berendezések létesítési és használatba vételi, az ágazati minisztériumok jogszabályaiban megjelölt tűzvédelmi kérdéseket érintő elsőfokú engedélyezési eljárásokkal kapcsolatban a közigazgatási hivatalok által lefolytatott másodfokú eljárásokban.

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.

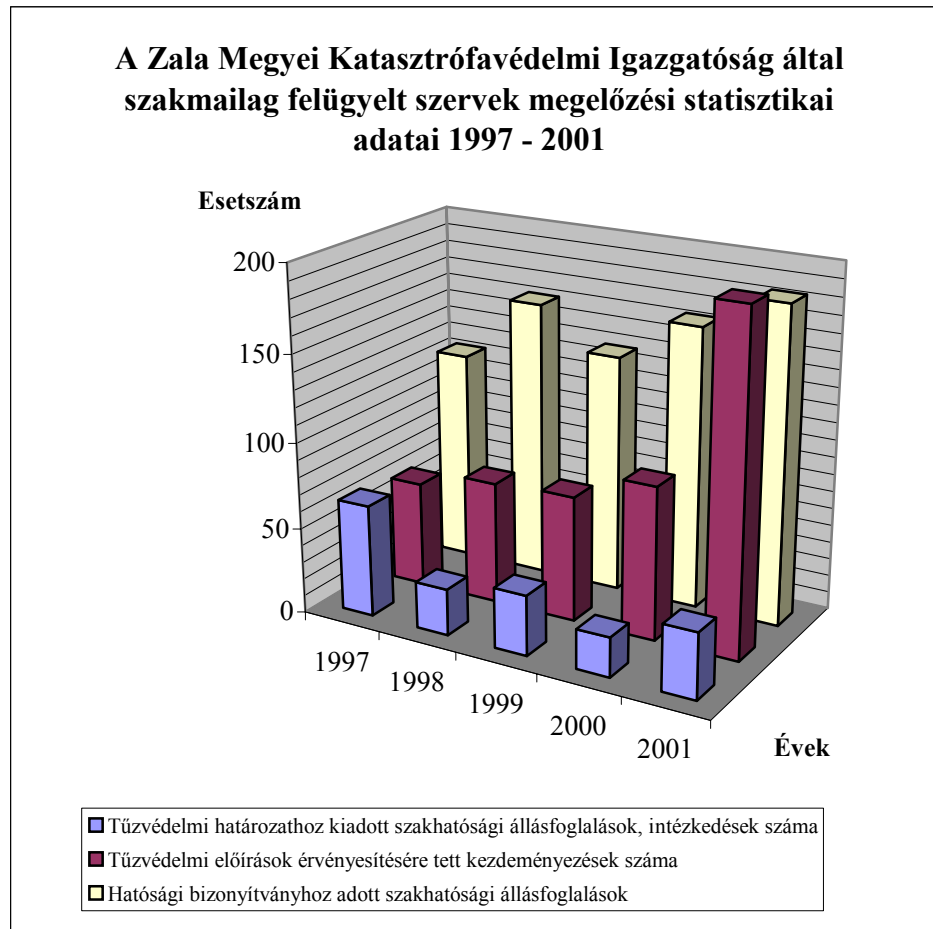
A felügyelt Hivatásos Önkormányzati Tűzoltó-parancsnokságok hatósági és szakhatósági feladatai

A hivatásos önkormányzati tűzoltóságokon a megelőzési feladatok ellátására tűzmegeelőzési osztályok működnek, melyek létszáma az illetékességi terület függvényében 2-5 fő. Az e területen dolgozók számára 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 következő, 8. számú ábrából kitűnik, hogy a hivatásos önkormányzati tűzoltó-parancsnokságok tűzmegeelőzési ügyeinek száma a vizsgált időszakban folyamatosan nőtt, s ez egyben a gazdasági fejlődés, a beruházási kedv növekedése mellett a szakmai ágazaton belül a terület fontosságának növekedését is jelenti.

8. sz. ábra:



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.⁹²

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 5-ös tagozódású, melyek a **vezetésbiztosító és híradó, a lakosságvédelmi, a kárfelszámolási, a logisztikai és a kríziskommunikációs munkacsoportok**.

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

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 együttes létszáma

⁹² A BM OKF főigazgató 67/2001. számú intézkedése a SEVESO II. Irányelv hazai bevezetésével kapcsolatos hatósági engedélyezési és felügyeleti ellenőrzési feladatok végrehajtására.

megyénkben 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.

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 vennie 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 *reagálási 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 környezetvédelmi engedélyezési és vezetékjogi eljárásokra,
- nagy gondot kell fordítani a speciális lakosságvédelmi tervezésre, és az esetlegesen bekövetkező terrorcselekmények megelőzésére és hatásainak minimalizására.

Jogszabály módosításokra az alábbiakban *teszek javaslatot*:

- a Megyei Védelmi Bizottságnál csak egyfajta Operatív Törzs legyen kialakítva, az MVB önmagából munkaszervezetet ne hozzon létre, e testület mindig bizottságként működjön (a 179/1999. (XII. 10.) Korm. r. 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 hivatásos önkormányzati tűzoltóságok tűzmegelezési állományából a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokra, és a létrehozandó katasztrófavédelmi kirendeltségekre célszerű státuszokat 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:

létesíteni: a **Személyzeti Osztályban** a közel 360-fős katasztrófavédelmi és hivatásos tűzoltói létszámhoz oktatási és munkabiztonsági, egészségügyi és pszichológusi tisztii beosztásokat,

kiegészíteni: az **Igazgatóság Titkárságát** 1 fő tervező-szervező tiszttel a tervrendszerek 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, mely utóbbi szervezné és ellenőrizné a gyakorlatokat is.

Amennyiben a Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóságoktól a megelőzési hatósági, szakhatósági jogkörök a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságokhoz kerülnek áttelepítésre, a polgári védelmi kirendeltségeket célszerű katasztrófavédelmi kirendeltségekké átminősíteni.

Az igazgatóság *nem említett szervezeti elemeit* célszerű változatlanul hagyni, megítélésem szerint rövid és hosszabb távon is illeszthetőek az alaprendeltetés megvalósításába. A módosítási javaslatok alapján a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság elvi állománytáblázatának felépítését az 5. sz. mellékletben mutatom be.

Következtetések:

1. ***Kutatásaim során megállapítottam***, hogy napjaink környezetvédelme szerves részét képezi – a gazdasági fejlődés és a szociális jólét mellett – *a fenntartható fejlődés* filozófiájának, egyben része a társadalmak biztonságának, összefügg a nemzetvédelemmel, minőségi és mennyiségi hatással van rá a katasztrófák elleni védekezés.
2. A katasztrófa fogalma részben jogi, részben műszaki jellegű vetülettel rendelkezik, osztályozása a jogkövetés elve alapján célszerű, ha igazodik a KKB védekezési munkabizottság típusaihoz.
3. A jogszabályok tanulmányozása és a gyakorlati alkalmazás vizsgálatai során megállapítottam, hogy a katasztrófavédelmi rendszer kialakításánál egy minőségben 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 önkormányzatiságba,*
 - c) *komplex, integrált megközelítése a különböző veszélyhelyzeteknek, katasztrófaszituációknak, 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 indokolt tökéletesíteni feladat- és hatáskörét, szervezeti- és irányítási rendjét, a tevékenysége alapját szolgáló jogszabályokat.

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, visszatekinttem 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 katasztrófák elleni védekezés **integrált irányítási rendszere alapelveinek** tekintem:

- a valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő megközelítést,
- a katasztrófák kezelésére történő átfogó felkészülést,
- az együtt- vagy közreműködő valamennyi szervezetre történő egységes felfogást,
- és a lakosság, az önkormányzatok magatartási szabályokra vonatkozó felkészítésének elméletét, megvalósítását.

Az irányítási modell **alrendszereként** vizsgálom az irányítási rendszert. A **védekezés integrált irányítási rendszerének** pedig *részét* képezi egy adott település vagy közigazgatási egység egészének vagy részének **veszélyeztetettségi vizsgálata**, illetve az arra alapozott **tervek, intézkedési sorok** megléte. Az elhárítási tevékenységek eszközlődését, valamint a válaszareagálás 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 jellemzői és veszélyeztetettsége

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
- Zalaölvő város,	területe: 4,2 km ² ,	lakossága: 3 335 fő

9. sz. táblázat: **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.

3.1.1. Zala megye veszélyeztetettségének értékelésekor 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 vagyónbiztonságát 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 űrobjektumok becsapódása esetén kerülhet sor, tervezési szinten ezzel a veszélyforrással is 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.

3.1.2. Az értékelés alapja, valamennyi veszélyhelyzetre kiterjedő tervezés

A katasztrófaelhárítás átfogó megközelítése szerinti folyamat vizsgálatokor mindenképpen a megelőzés, felkészülés, válaszreakálás, 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 keretétől 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 veszélyelhárítási tervek tartalmát.

3.1.3. 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 veszélyeztetettsége a következő:

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, melyeken 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 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 települések száma 70, melyeknél számottevő veszélyforrás nincs.

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 10. számú táblázatban feltüntetettek.

10. sz. táblázat: A veszélyes anyagok elhelyezkedése a megye településein

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. folyosav	80 fő
2.	Bocföldre	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	1.034 fő
3.	Gellénháza	- MOL Rt. Bányászat	CO ₂ gáz	1.746 fő
4.	Lickóvadamos	- 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.	3.000 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 üzemeltetési technológiai fegyver 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 szállítási, valamint a határátkelőhely ki- és belépő forgalmának adatait 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 szállításkor, ezen kívül a pótlólagos útvonal kijelölésnél az **Útgyázközpont 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.⁹³

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

11. sz. táblázat: A veszélyforrás helye, jellemzői az üzemi- és lakókörnyezetben történhető robbanás szempontjából

Zalaegerszeg Polgári Védelmi Kirendeltség területén:

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

⁹³ A BM OKF főigazgató 17/2002. INTÉZKEDÉSE az egyes veszélyes árukat szállító közúti járművek útvonalának kijelölésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokról. II. 7.

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 AGROKÉMIA telephelyén tárolt növényvédő szerek és műtrágyák égése során nitrózus 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.

12. sz. táblázat: **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	135	640
Mura	13.033	951	360	591
Összesen:	15.655			

A veszélyesség vizsgálatok megállapítást nyert, hogy az előntési területen gazdálkodó szervek, intézmények, szociális otthonok, kórházak, gyermekintézmények, vegyi anyag lerakatok, üzemanyagkutak nem találhatóak, az áradó víz elsősorban lakóházakra és mezőgazdasági hasznosítású területekre jelent veszélyt.

13. sz. táblázat: **Az árvízi védekezésbe tervezett erők és eszközök**

<i>Árvízvédelmi komplex csoport</i>		
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 jelentkeznek 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 a helyi védelmi bizottsággal együtt.

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 csökkenthetőek.

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 légvezetékeket, tönkretetheti a mezőgazdasági kultúrákat.

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

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

b.) Közvetett módon:

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

- *Felhőszakadáskor* a vízvezető 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.

- *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. Új jelenség volt az 1998-as és az 1999-es években, 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 vízvezető 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 szemléjén.

3.1.4.7. A minden veszélyhelyzetben végrehajtandó katasztrófavédelmi feladatok

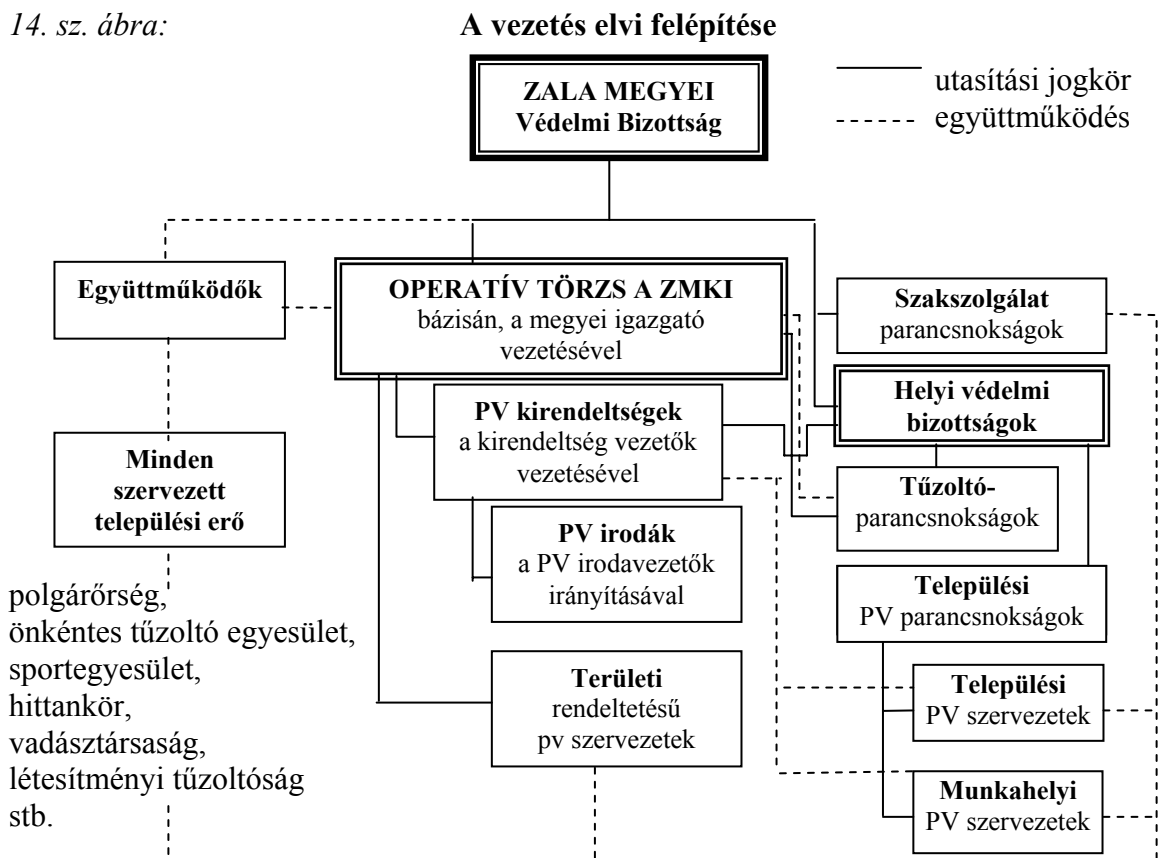
Irányítás, vezetés

A vezetés a parancsnokok és törzsek⁹⁴ céltudatos tevékenységének összessége, amellyel az alárendeltek a meghatározott célok elérésében segítik, munkájukat összehangolják egy központi vagy helyi akarat megvalósulása érdekében.

A vezetés akkor a leghatékonyabb, ha az előljáró parancsnok saját kezében összpontosítja az irányítást, és az alárendeltek 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 alárendeltekhez; 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.

14. sz. ábra:



⁹⁴ Parancsnok alatt értendő a védelmi bizottsági elnök, a polgármester, a polgári szerv vezetője, a megyei katasztrófavédelmi igazgató és a polgári védelmi kirendeltség vezetője, a tűzoltóparancsnok, a megalakított polgári védelmi szervezet vezetője.

15. sz. táblázat: **A katasztrófavédelem vezetési okmányai és azok tartalma**

<i>a. Vezetési okmányok:</i>	<i>b. Beszámoló okmányok:</i>	<i>c. Tájékoztatási okmányok:</i>
• riasztási, berendelési, készenlétbe helyezési terv	• eseménynapló	• számvetések
• létszámnyilvántartás	• jelentések	• kimutatások
• meteorológiai adatok	• feljegyzések	• vázlatok
• előzetes intézkedések	• elhatározási térkép	• grafikonok
• elhatározás		• táblázatok
• alkalmazási parancs		• a megye veszélyhelyzeti 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.

Természetesen a nukleáris létesítményekkel rendelkező megyékben ezek az objektumok is elsődlegesen válhatnak a terrortámadások céltáblájává.

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 elsősegélynyújtási 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 részidőszaki 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 megszaporodása. 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 szakhatóságként 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 betérjeszteni 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.⁹⁵

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.⁹⁶

16. sz. táblázat: **A SEVESO II. Irányelv hatálya alá tartozó létesítmények**

Felső küszöbértékű:

FSZ.	AZ ÜZEM MEGNEVEZÉSE	TELEPÜLÉS	VESZÉLYEZTETETT LAKOSSÁG (fő)
1.	MOL RT. NLT-2	Gellénháza	1.746
2.	MOL RT. NLT-3	Ormándlak, Nagylengyel	117 447
3.	MOL RT. BT-4	Bázakerettye	1.060
4.	MOL RT. Földalatti Földgáz Tároló	Puszaederics	236
5.	MOL RT. Zalai Finomító	Zalaegerszeg	30.000
6.	TOTALGAZ Propán-bután töltő állomás	Újudvar, Nagykanizsa	1.008

⁹⁵ Üveges László: A katasztrófa-veszélyeztetettség felmérésének néhány aktuális kérdése; Doktoranduszok a tudomány szolgálatában, 2001. Bp., Katasztrófavédelmi magiszter 1. szám, 131. o. 3. bek.

⁹⁶ Solymosi József – Tatár Attila – Szakál Béla – Lévai Zoltán: A súlyos balesetek megelőzéséért; Katasztrófavédelmi Szemle, 2001. 2. szám, 1. o. 2. bek.

Alsó küszöbértékű:⁹⁷

FSZ.	AZ ÜZEM MEGNEVEZÉSE	TELEPÜLÉS	VESZÉLYEZTETETT LAKOSSÁG (fő)
1.	ROTARY FŰRÁSI 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 tükröződni 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: bányauzemek, feldolgozó üzemek, gátak, tárolók (pl.: Nagybánya, AURUL), karcinogén anyagok 8 újabb fajtája,

⁹⁷ 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.

- metabenzinek, kőolajszármazékok, küszöbérték 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 egységre 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, lakókörnyezetben történő robbanás” résztervekben célszerű markánsan tükröztetni a SEVESO feladatok megyei szintű végrehajtásának kötelelességeit.

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, üzemzavara, 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),
- gázosztályozás,
- közlekedés (közút, vasút, alagutak, alul- és felüljárók, repülőterek),
- távközlés,
- egészségügyi szolgáltatás (kórházak, rendelők, gyógyszertárak, 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 található olyan fogyasztók, amelyek csak egyszeres betáplálással rendelkeznek. Normál időjárási viszonyok között a súlyosabb 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 katasztrófaveszélyt előidéző meghibásodással nem számolunk.

Megyénkben a **gázzolgáltatás** biztosítására kiépített vezetékrendszer működésének biztonságát a beépített biztonságtechnikai elemek és a tervszerű megelőző karbantartás garantálják. A folyamatosságban történő esetleges hiba bekövetkezése esetén a rendszer önműködően leállítja a gázzállítást. A *rendszer kritikus pontjait* a földvezeték más közművel történő kereszteződései jelentik, ahol földmunkagéppel történő vezetékcsakítás 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 *közúti*, a *vasúti* közlekedés (a kapcsolódó alagutak, alul- és felüljárók), valamint a *repülőterek* biztonsága. A **közúti** közlekedés lakosság szempontjából legkritikusabb, legveszélyeztetettebb 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 keresztmetszeteit – 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 katasztrófahelyzet 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, üzemanyagtöltő állomások hálózata fejlett. A rendkívüli téli időjárási körülmények körött 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.)⁹⁸, szándékos rongálásból, idegenkezűségtől (pl. Nova, „SZILVÁGY-31”).

⁹⁸ Muhoray Árpád: Sárhidai gázkitörés-1998.; Katasztrófavédelmi szemle, 2001. VI. évf. 1. sz. 47-63. o.

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 közepén⁹⁹). Közvetlen katasztrófavédelem 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 puffer üzemmód megvalósításával. A nagy mélység, a talaj tapasztalt, geológiailag 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.

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 égéstermékek 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.

⁹⁹ Nova, 2002. január 22-23, a „SZILVÁGY-31” bányatelken kívüli, termelésből kivont kút kitörése.

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 katasztrófahelyzet alapján

Katasztrófa bekövetkezése esetén irányadó feladatok és intézkedések sorozatát egy **szimulált katasztrófahelyzetben** 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 belvívveszély alakult ki. A domborzati viszonyok miatt a belvív 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 – lángra 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 belvívveszélyes 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 baleseteknél 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 mentőcsoport, 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 elegendőek, 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.¹⁰⁰ 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.

¹⁰⁰ 48/1998. (XII. 15) BM rendelet 6. § (1) bek.

A megyei védelmi bizottság szükség esetén aktivizálja a bizottság tagjaiból a megyei szintű Katasztrófavédelmi Munkaszervezetet,¹⁰¹ vagy intézkedik a területi Operatív Törzs megalakítására, amelynek vezetője a megyei katasztrófavédelmi igazgató.¹⁰²

A kialakult helyzet függvényében a megyei védelmi bizottság dönt a **Védekezési Munkacsoport** vagy az Operatív Törzs megalakításáról.¹⁰³

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 közreműködésével kerül sor. Abban az esetben, ha egyidejűleg több katasztrófa-helyzet 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 tájékoztatja a **Kormányzati Koordinációs Bizottság** elnökét, a megyei katasztrófavédelmi igazgató pedig jelent a katasztrófavédelmi főigazgatónak, aki a helyzetértékelés alapján javasolja az illetékes Védekezési Munkabizottság létrehozását.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵

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. Amennyiben a védekezéshez szükséges erők és

¹⁰¹ 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 13. § (2) bek.

¹⁰² 48/1998. (XII. 15) BM rendelet 6. § (2) bek.

¹⁰³ A megyei, fővárosi védelmi bizottság katasztrófavédelmi munkaszervezetének kialakítására és a területi Operatív Törzs létrehozására vonatkozó útmutató alapján; 3-4. o.

¹⁰⁴ 48/1998. (XII. 15) BM rendelet 6. § (3) bek.

¹⁰⁵ 179/1999. (XII. 10.) Korm. rendelet 8. § (2) bek. a) és g) pontja, valamint a 15. § 3. bek. alapján

eszközök nagysága meghaladja megyei lehetőségeinket, ez esetben a **szomszédos megyék együttműködés** keretében segítséget nyújthatnak, elsősorban az RST szerint az önkormányzati tűzoltóságokkal, a veszélyhelyzeti felderítő csoportokkal, az operatív törzsbe munkavégzésre vezényelt tisztii állománnyal, kárfelmérésre mérnöki végzettségű közalkalmazottakkal, karitatív- és önkéntes szervezetekkel (pl. kutyás kutató-mentő csoport), anyagi készletekkel (pl.: homokzsákok, híradó eszközök, műszaki eszközök). **Az elöljáró támogathatja** a megye védekezését a Fővárosi Különleges Rendeltetésű Mentőszervezet beavatkozó erőivel (pl.: mobil vezetési ponttal, híradóközponttal, adott esetben helikopterrel, vízközponttal), valamint turbóreaktív oltógépekkel.

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 szomszédos megyéktől igényelt, vagy onnan felajánlott erőkn, eszközökön kívül – nemzetközi katasztrófa segélykérés 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 őszétől 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 céljelleű 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 képviselőiből.¹⁰⁶ Az érintett megyékben a területi feladatok végrehajtása érdekében – kormányzati felkérésre – *helyreállítási és újjáépítési bizottságok* alakultak.¹⁰⁷

A 2000. január 1-jén hatályba lépett **Kat.tv.** egyik fő érdeme, hogy **kiteljesítette a katasztrófavédelem fogalmkörét,** 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.**¹⁰⁸

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 árvízkarok 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 víztársulatok, az érintett minisztériumok részére,

¹⁰⁶ 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.

¹⁰⁷ 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.

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

- 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 vízzszinttel 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 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. A BM OKF veszélyhelyzet-kezelési főigazgató-helyettes által vezetett helyszíni Operatív Irányító Törzs tagjaként

szerzett tapasztalataimat jelentésekben összegeztem és publikációban adtam közre.¹⁰⁹

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 károkra.

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.¹¹⁰ 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 károkra lehetett számítani.¹¹¹

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 kormányülésen.

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 létrehozta a Veszélyhelyzeti (Munkabizottság) Központot, a Lakosság Elhelyezési,

¹⁰⁹ 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.

¹¹⁰ A kárfelmérő csoportok 43 településen 2.711 épületet mértek fel.

¹¹¹ 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.)

Újjáépítési Koordinációs, és Felügyeleti Munkabizottságokat.

Ezek 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 – az NKVS 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 segítette a segélyszállítmányok számbavételét és a károsultakhoz történő célzott eljuttatását (Zala megye – Csaroda).

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 vízkárok 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.¹¹²

17. sz. táblázat:

A tevékenységek időszakai

A KATASZTRÓFAVÉDELEM	A HELYREÁLLÍTÁS ÉS ÚJJAÉPÍTÉS
Megelőzés	Felkészülési időszak
Veszélyhelyzet-kezelés (Válaszreagálás)	A végrehajtást közvetlenül megelőző időszak
Helyreállítás	A végrehajtás időszaka A végrehajtást követő időszak

¹¹² Kozári László, Ambris József: Előterjesztés a helyreállítási és újjáépítési tevékenység végzésére létrehozott szervezeti egység feladatairól; Budapest, BM OKF igazgatói értekezlet, 2002. 01. 24.

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,
- tájjellegű 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 a koordináció és az irányítás (javaslat tétel 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 irodavezetők 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.*¹¹³ 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.¹¹⁴ A megye elsőrendű integráló szervezetként a politikai, társadalmi, közigazgatási, kulturális és bizonyos mértékig gazdasági szerepe mellett dinamikusan hatáskörébe vonta a lakosság védelmével kapcsolatos kérdések jog- és hatáskörét is, természetesen az érintett országos hatáskörű szervek keretein belül.¹¹⁵ 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 teszek 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

¹¹³ Szigeti Ernő: A középszintű közigazgatás térszerkezete, átalakulásának kérdései; Kézirat. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 1999. 2. o.

¹¹⁴ Katasztrófavédelmi törvény 25. § 4. bek.

¹¹⁵ Pv.tv., Kat.tv.

Közgyűlés elnök) jelentős kötelességekkel, jogokkal és feladatokkal ruházta 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 végez. Az államigazgatási jogkörben a megyei védelmi bizottságok által végzett irányítás a katasztrófakezelés 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 – vonzaskörzetet alakítanak ki, melyet okvetlen szükséges figyelembe venni az eljövendő közigazgatási térszerkezet kialakításakor. A vonzaskörzeteknek való megfelelés érdekében a katasztrófavédelem – helyi szerveiként – a központi hatósugarú városokban polgári védelmi kirendeltséget működtet, azok feladatrendszerét kiterjesztve a vonzaskörzetben lévő más településekre. A vonzaskörzetek 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)¹¹⁶ 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 vonzaskörzettel bíró települések, városok is, amelyek infrastrukturális, tudományos, politikai, gazdasági szerepükkel, közigazgatási

¹¹⁶ 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.

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, társadalomigazgatási és szervezeti kérdés”*.¹¹⁷

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.¹¹⁸ Tartalmát hivatalos jogszabály hazánkban még nem határozta meg. Fogalma alatt *„egy sajátosságokat felmutató, valamilyen közös jellemzőket magába foglaló és ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egységet értünk”*.¹¹⁹

Az Európai Unió államokban középszintű térszerkezeti közigazgatási egységként az államigazgatás feladatai nagy részének átvételére, az állam tehermentesítésére, a közigazgatás hatékonyságának növelésére, az önzorgatás fokozására jött létre.¹²⁰

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,

¹¹⁷ Szigeti Ernő: A középszintű közigazgatás térszerkezete, átalakulásának kérdései; Kézirat. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 1999. 6. o.

¹¹⁸ Az Országgyűlés 35/1998. (III. 20.) határozata az Országos Területfejlesztési Konceptióról, II. fejezet b. pont, MK. 1998/22. szám 1734. o.

¹¹⁹ Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája; A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 2000. 3. o.

¹²⁰ 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

a **35/1998-as OGY határozat** tervezési, statisztikai régiókat említ, 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.¹²¹

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 elsőfokú 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 régió¹²² kereteinek megfelelő illetékességű területi harmonizációt.¹²³

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 katasztrófaveszély vagy maga a katasztrófa (pl. cianid szennyezés) határainkon kívül alakul ki, de Magyarország területén fejt 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 ipari infrastruktúrák nem mindig fedik azt, és az is tény, hogy a természeti katasztrófák mellett

¹²¹ Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás; Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999. 243. o.

¹²² 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).

¹²³ 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.

a katasztrófavédelem megvalósításában érintett szervezetek számára a közeljövő legnagyobb kihívása a veszélyes anyagok közúti 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 ez adna jogalapot a katasztrófavédelem 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-helyezeteinek 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 régióknak, mint vezetési lépcsőfoknak a területi és országos méretű katasztrófák esetén át kellene vennie a meghatározó gyakorlati irányító szerepkört az országos vezetéstől, hogy az az elvi

irányító munkára összpontosíthatson. 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 hármasságát, 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.¹²⁴ 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 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 Kon koncepció és a Polgári Védelmi Feladatokhoz Kapcsolódó Megújítási Kon koncepció gyakorlati megvalósításában. Jelenleg a műveleti integráció határmenti katasztrófavédekezési szerepkörrel is bíró meghatározó elemének tekintem a regionális feladatokat is ellátó **9 Műszaki Mentőbázis** létesítését, melyek a Hivatásos

¹²⁴ 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.

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 megyei igazgatósági hatáskörbe utalt szakhatósági ügyek egy részét. 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 igazgatás. A településtől a régióközpontig terjedő „nagyobb távolság” (közigazgatási, térbeli, telepíthető jogszabály szintű) véleményem szerint nehezebben 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.

Önkormányzati szakmai körökből legújabbban nyert, publikált információk alapján hangsúlyos az önkormányzatiság rendszerének átfogó, megalapozott koncepció nyugvó fejlesztése. Ennek legfontosabb területeit a **regionális önkormányzatok létrehozása**, az önkormányzatok finanszírozási reformja és az európai uniós felkészültség alkotják.¹²⁵

¹²⁵ Lamperth Mónika: Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Közigazgatás, Bp., 2002. április, LII. évfolyam 4. szám, 199. o. 4. bek.

Ez esetben a megyékben a jelenlegi megyei önkormányzatok helyett *intézményfenntartó társulásokat* hoznának létre, a kistérségi társulások az eddigieknél is nagyobb szerephez jutnának. A regionalizmus elvének a *területi államigazgatás szférájában* való érvényesítéséhez pedig **regionális kormányhivatalok** jönnének létre, melyek a jelenlegi dekoncentrált szervek túlnyomó többségét magukba foglalják.

Amennyiben tehát a megyei szintet megszüntető, **valós közigazgatási régiók** kerülnek létrehozásra, abban az esetben az igazgatóságok meglévő, illetve általam javasolt hatósági- és szakhatósági jogosítványait az alábbi módon **javaslom megosztani** a régiós és a helyi szintek között:

- ha az engedélyező hatóság és az eljárásba bevont szakhatóságok helyi szintűek, akkor a helyi katasztrófavédelmi szerv látja el a szakhatósági feladatokat,
- ha az engedélyező hatóság és a közreműködő szakhatóságok területi (regionális) szervek, azokban az eljárásokban a hatósági- és szakhatósági feladatokat a regionális igazgatóságokhoz telepítsék.

A régióközpontok alá tartozó megyeszékhelyeken a lakosság érdekében *ügyfélszolgálati irodákat* javaslom felállítani, szükséges továbbá az önálló jogköröket kapó kirendeltségek létszámát növelni.

A régióközpontok létszám és szervezeti tervezésénél figyelembe kell venni, az ide tartozó megyék eddigi összegzett ügyszámát várhatóan meghaladó mennyiségű eljárások számát, ami adódik a célszerűen javasolt jogszabály-módosításokból is.

A regionális igazgatóságoknál a jelenlegi megyei igazgatóságok tagozódása helyett javaslom a mai BM OKF-nek megfelelő **megelőzési hatósági és veszélyhelyzet-kezelési** szervezeti egységek létrehozását, főosztályi szinten.

A veszélyhelyzet-kezelésben a jelenlegi állapottal ellentétben megnövekedne a tervezés és felkészítés szerepe, kiemelt hangsúlyt fektetve a SEVESO II-vel összefüggő külső védelmi tervezésre, a gyakorlatok szervezésére, és csökkenne az operatív beavatkozó tevékenység. Ezt a hangsúlyeltolódást támasztja alá e téren az elsődleges beavatkozók, az önkormányzati tűzoltóságok erősítése. A középtávú prognosztizálás alapján a legfenyegetőbb veszélyeztető tényező a régiók szintjén is a veszélyes áruk szállítása lesz, ennek jogosítványait a jelenlegi megyei szervekhez hasonlóan a regionális igazgatóság képes lesz ellátni, és az ellenőrzésekben jut majd nagyobb szerep a kirendeltségeknek.

Jogszámban kell rögzíteni az események azon kritériumait, amelyek alapján a regionális igazgatóság az operatív irányítást jogosult, illetve kötelezett átvenni (pl.: SEVESO II. alá tartozó üzem súlyos balesete, IV-es, vagy magasabb riasztás).

A régió szintű és nagyságrendű veszélyhelyzetekben és katasztrófa-szituációkban a védekezés szervezését és irányítását egyrészt végezze a *régió védelmi bizottsága*, másrészt azt hangolja össze és koordinálja a KKB és annak operatív törzse.

A műszaki mentőbázisok diszlokációja feltehetően nem minden esetben fog egybeesni a leendő régióközpontokkal, hisz azok elhelyezkedését a kilenc működési központ arányos, mintegy 70 km-es sugarú körrel számított lefedettsége indokolta napjainkban.

A beavatkozó erőknél nagyobb mértékben kell a régiók esetében is számolni helyi szinteken a karitatív szervezetekkel, és a civil szférával.

Feltehetően számolni lehet a közeljövőben a Magyar Köztársaság Védelempolitikai kérdéseinek újragondolása és a Magyar Honvédség lassan befejeződő átalakítása kapcsán a **Nemzetőrség**¹²⁶ megalakításával. Az új szervezet kiemelkedő feladata lehetne a katasztrófavédelem terén, különösen az ár- és belvíz esetén, földrengés és egyéb elemi csapások során a beavatkozás, de egyes speciálisan felkészített részei ipari katasztrófák felszámolásánál is igénybe vehetők lennének. Megfontolandó az is, hogy a Nemzetőrség speciálisan kiképzett részei megoldhatnák a békeidőben is jelentkező tűzszerész feladatokat, veszélyhelyzetben, katasztrófa-szituációban bizonyos rendvédelmi feladatok ellátását, és általános erői igénybe vehetők lennének a nem harci jellegű kiürítések (kimenekítések, kitelepítések) végrehajtásában, területzárásokban.¹²⁷

A mai megyéknél is alig működő – zömmel csak papíron létező – *polgári védelmi szakszolgálat parancsnokságok léte regionális szinten nem indokolt*. A mentésirányításban a szakmai tanácsadói, szakértői, ágazati felelősségű működtetői tevékenységeket egyrészt a regionális védelmi bizottság operatív törzsébe, másrészt a helyi szinten továbbra is szükséges helyi védelmi bizottságok mellett a leendő katasztrófavédelmi kirendeltségek bázisán működtetett helyi operatív törzsekbe a hivatásos szervek állományán felül beosztott polgári személyek bevonásával kell megoldani.

¹²⁶ A Magyar Honvédség hosszú távú átalakításának irányairól szóló 61/2000. (VI. 20.) OGY határozat 5. pontjának g) alpontja alapján „...*meg kell vizsgálni a területvédelmi erők átalakításának, a nemzetőrség fokozatos létrehozásának szervezeti, anyagi, technikai lehetőségeit és feltételeit...*”

¹²⁷ Szigeti Lajos: A Nemzetőrség megalakítása, A HM Társadalmi Kapcsolatok és Kulturális Főosztály, valamint a MH Zrínyi Kommunikációs Szolgáltató Kht. által kiírt pályázaton I. díjat nyert dolgozat, Budapest, 2001., 19. o.

A régió katasztrófavédelmi feladatainak logisztikai biztosítása érdekében *regionális kiképzési és raktárbázisok* létrehozása indokolt, amelyek célszerű, ha a leendő régióigazgatóságok székhelyein kapnak elhelyezést. Az anyagi készletek sorába készletezni és raktározni kell szükséges mennyiségű lakossági bőr- és légzésvédő eszközöket, árvízvédekezési felszereléseket, műszereket, tartalék híradó eszközöket, szerszámokat, illetve mindezek gyors helyszínre szállítását biztosító – *terepjáró képességű – eszközöket.*

A veszélyhelyzeti felderítő csoportok állomáshelyét célszerű közelíteni a feltételezett kárhelyekhez, a vonulási idő csökkentése érdekében, ezért indokolt készenléti szolgálat ellátására alkalmas személyi állománnyal működtetni őket a műszaki mentőbázisok állományában.

A várhatóan a 2006-os önkormányzati választások során megalakuló regionális önkormányzatok, és létrehozandó kormányhivatalok mellett a reform hatására regionális szinten egy sajátosan tagolt intézményrendszer alakulhat ki. Ennek keretében javaslom, hogy a területi szintű katasztrófavédelmet önálló dekoncentrált szervként az államigazgatási feladatokat is ellátó, de a rendvédelmi szervek körébe tartozó Regionális Katasztrófavédelmi Igazgatóság szervezze.

Következtetések:

Az integrált értelmezésű katasztrófák elleni védekezés kérdéseit tanulmányozva megállapítottam, hogy a védekezés alapelvének 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 – válaszreakálás – 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.

Az európai uniós csatlakozási folyamat már napjainkra kialakította a tervezési-statisztikai-területfejlesztési régiókat, amelyekben nem azonosak a nevezett közigazgatási egységek veszélyeztetettségi jellemzői, ezért régiók esetén a területi szintű katasztrófaigazgatást más szakmai szempontok alapján kell szervezni.

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 viszont célszerűbb áttérni a megyék veszélyeztetettségének kritikus infrastruktúra elemzési módszerére.

2. A katasztrófavédelem irányítási rendszerének egyik alapját szolgáló polgári védelmi tervezési rendszer jól kiegészíthető az időközben életbe lépett egyéb jogszabályok előírásaival (SEVESO-s külső védelmi tervek, veszélyes anyag szállítások, speciális lakosságvédelmi, terrorcselekmények elleni tervek).

3. Fel kell készülni a helyreállítás, újjáépítés feladataira az igazgatóságok szintjén.

4. A Kat.tv. hatályba lépése óta hazánkban még nem került kihirdetésre katasztrófa-helyzet, a jogkörrel felruházott személyek és testületek nem javasoltak, nem kérelmeztek, nem minősítettek kárt szenvedett területet katasztrófa sújtotta területté, ezért kiemelten kell kutatni e feladatok megvalósíthatóságának lehetőségét *szimulált katasztrófa helyzetben*, hazai és nemzetközi valamint az itthoni irányítászervi gyakorlatokon.

5. **A közigazgatás reformja során** a megyéket megtartó tervezési-statisztikai-területfejlesztési régiókban a **területi szintű katasztrófavédelmi igazgatást** a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, a regionális önkormányzatok és regionális kormányhivatalok létrehozását jelentő átfogó reform esetén ugyanezen a szinten e feladatokat, önálló dekoncentrált szervként a módosított struktúrájú és feladatrendszerű regionális katasztrófavédelmi igazgatóságok lássák el.

Befejezés

A kutatómunka összegzése

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 eljárás módokat, 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.

A kutatási célok elérése érdekében elvégzett vizsgálataim:

- Tanulmányoztam a katasztrófavédelem helyét, szerepét, feladatait az ENSZ, NATO és EU ajánlások alapján, és azok megvalósulását egy EU tagországban, a szomszédos NATO integrációs országokban, és megfogalmaztam álláspontomat a nemzeti védekezésünk számára adaptálható megoldásairól.
- Feltártam a környezetbiztonság, katasztrófavédelem, biztonság összefüggéseit.
- Kutattam a katasztrófák elleni védekezés rendszerének jogszabályi alapjait, szervezeti és irányítási rendszerét, különös tekintettel a hivatásos, és a választott tisztségviselői (politikai-hatalmi síkon) nevesített szervekre.
- Bemutattam a katasztrófavédelem területi szintű hivatásos szervezetét, annak tervezési rendszerét, javaslatokat dolgoztam ki munkája eredményesebbé tételéhez.
- Bizonyítottam a katasztrófák kezelésére való átfogó felkészülés szükségességét a megelőzés, elhárítás és helyreállítás fázisai közül az utóbbi fontosságát.
- 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 katasztrófaveszélyeztetettség megítélésről.

Összegzett megállapításaim, következtetésem:

- ◆ 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 bevethetőségét, a horvát repülőgépes tűzoltást, a szlovák nemzetközi kutató-mentő modulokat és a Humanitárius Tábort, a finn óvóhelyrendszert, az elsősegélynyújtás tűzoltó integráltságát.
- ◆ A környezetbiztonság szerves részét képezi – a gazdasági fejlődés és a szociális jólét mellett – *a fenntartható fejlődés* filozófiájának, egyben része a társadalmak biztonságának, összefügg a nemzetvédelemmel, minőségi és mennyiségi hatással van rá a katasztrófák elleni védekezés.
- ◆ Szélesebb körben kell az olyan jellegű katasztrófa osztályozást elfogadni, amely megfelel a KKB kormány szintű Védekezési Munkabizottságai típusának.
- ◆ 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 újjáépítés időszakára is.
- ◆ Kimondom, hogy a védekezés egyik 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 hatáskörrel felruházott személyek és testületek nem javasoltak, nem kérelmeztek, nem minősítettek kárt szenvedett területet katasztrófa sújtotta területté, ezért továbbra is szükséges készülni e feladatra minden szinten.
- ◆ A helyreállítás és újjáépítés végzésére az eddigi ad hoc munkabizottságok helyett szükséges – a nemzeti szint után – területi szinten is strukturális elemet létrehozni.
- ◆ Javaslom tovább vizsgálni a kialakuló régiók hatásmechanizmusát a katasztrófavédelem irányítási modelljére.

Új tudományos eredményeim

- 1. Megállapítottam 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 együttműködésben – a határmenti megyéknél – prioritást nyert a térségi (határmenti) katasztrófavédelem.*
- 2. A határmenti katasztrófavédelem feladataira vonatkozó elemzéseim alapján javasolom, 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. Kidolgoztam a katasztrófavédelem – hivatásos szervek, valamint hatalmi-politikai síkon választott személyek és testületek alkotta – hazai irányítási modelljét, illetve a katasztrófák elleni védekezés megyei szintű integrált irányítási rendszerét, melyek korszerűsítéséhez konkrét jogszabály-, feladat-, létszám- és szervezeti struktúra módosítási javaslatokat fogalmaztam meg.*
- 4. Kimutattam annak célszerűségét, hogy a közigazgatás reformja során a megyéket megtartó tervezési-területfejlesztési-statisztikai régiókban a területi szintű katasztrófavédelmi igazgatást a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok, a regionális önkormányzatok és regionális kormányhivatalok létrehozását jelentő átfogó reform esetén ugyanezen a szinten a feladatokat önálló dekoncentrált szervként az általam javasolt struktúrájú és feladatrendszerű regionális katasztrófavédelmi igazgatóságok lássák el.*

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 köznapi jelentése és jogszabályi fogalma lényeges elemeiben egybeesik, részben jogi, részben műszaki jellegű vetülettel bír.
4. Az általam következetesen alkalmazott szakmai terminológia bevezetését és széleskörű 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, az igazgatóság hatósági és szakhatósági tevékenysége 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 alapelvének 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 a 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. A műszaki mentő bázisok regionális szerepkörét a közigazgatási reform lehetséges régiós változatainak való megfeleltetés keretében.

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* katasztrófavédelmi ismeretek oktatásához,
- ◆ *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, feladatmegoldásokhoz, melyek integráltan képezik továbbra is a katasztrófavédelem alapját.

Ezúton mondok köszönetet témavezetőmnek, előljáróimnak, konzultációs partnereimnek, munkatársaimnak, kollégáimnak és barátaimnak, mindazoknak, akik munkájukkal, javaslataikkal segítették disszertációm elkészítését.

Budapest, 2002. május 15.

Muhoray Árpád pv. ezredes

Felhasznált irodalom

Könyvek

- **Bakondi György: Az Európai Unió polgári védelmének zsebkönyve, előszó a magyar kiadáshoz; az Európai Bizottság Környezeti Főigazgatóság kiadványa, Budapest, 2000. december**
- **Balogh László: A világ nemzetei, Balogh Gyűjtemény, 1994.**
- **Fejezetek a magyar tűzoltóság 125 éves történetéből; Könyv- és Zeneműkiadó, 1995.**
- **Felkészítők könyve; a BM OKF kiadványa, Budapest, 2001.**
- **Gazdag Ferenc: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája; Osiris Kiadó, Budapest, 2000.**
- **Katasztrófavédelem 2000; a BM OKF évkönyve, 2001.**
- **Molnár Gábor: Katasztrófák; Szövetkezeti Szervezési Iroda, Budapest, 1991.**
- **Murska Sobota; Pomurska Zalozba, 1996.**
- **NATO KÉZIKÖNYV; Jubileumi kiadás, a Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet kiadványa, Budapest, 1999.**
- **Ország Imre: A Polgári Védelem az Euro-atlanti integrációhoz vezető úton, 1. kötet, BM PVOP Nemzetközi Kapcsolatok Irodája, Budapest, 1996. június.**
- **Ország Imre: A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás; BM PVOP Euroatlanti Integrációs és Nemzetközi Kapcsolatok Irodája, Budapest, 1998. július**
- **Ország Imre: INSARAG Nemzetközi Kutatási és Mentési Irányelvek; BM OKF Nemzetközi Főosztály, 2002.**
- **Pálné Kovács Ilona: Regionális politika és közigazgatás; Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999.**
- **Révai Új Lexikona, 2000. Szekszárd, Babits Kiadó**
- **Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása; Európa, Budapest 1999.**
- **Sokcsevits Dénes: A délszláv háború; Calibra Kiadó, 1995.**
- **Ujama. Ljubjana 2000. Izdajatelj in zaloznik: Uprava RS za zascito in resevanje Ministrstva za obrambo**
- **Zbigniew Brzezinski: A nagy sakktábla, Amerika világelsősége és geostratégiai feladatai; Európa Könyvkiadó, Budapest, 1999.**

Disszertációk

- **Grósz Zoltán: A Magyar Honvédség ABV védelmének aktuális kérdései a NATO integrációval összefüggésben; Doktori (PhD) értekezés, ZMNE 1999.**
- **Papp Antal: A katasztrófák elleni védelem; jegyzet, Doktori (PhD) értekezés, ZMNE 1999.**
- **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, ZMNE 2000.**
- **Nagy Lajos: A tűzoltóság nukleárisbaleset-elhárítással kapcsolatos feladatai az Európai Unió csatlakozás várható követelményeinek jegyében; Doktori (PhD) értekezés (tervezet), ZMNE 2002.**

Tanulmányok

- Ambris József: Polgári védelem, katasztrófa-elhárítás; Budapest
- Bojan Usenicnik: Protection against Natural and other Disasters in the Republic of Slovenia; Ljubjana, 1999. Ministry of Defence
- Bónyai Eszter: Katasztrófa igazgatás, különös tekintettel Zala megye védelmi igazgatására; Budapest, 2001.
- Fehérvári Pál: A környezetbiztonsági ellenőrző rendszerek infrastruktúrája, Összefoglalás és javaslatok; Európai Tükör, Budapest, 2001. 75. szám, A Miniszterelnöki Hivatal Integrációs Stratégiai Munkacsoportjának kiadványa
- Herendi Dezső, Korondi Csaba, Palócz András, Seemann László: Katasztrófák és a polgári védelem; Novorg, Budapest, 1994.
- Ivan Toth: Civil Protection in the Republic of Croatia; Zágráb, 1997. Ministry of the Interior.
- **Lamperth Mónika: Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Közigazgatás, Bp., 2002. április, LII. évfolyam 4. szám**
- Ministry of the Interior: Rescue Services in Finland; Helsinki, 1999.
- **Pethőné Kiss Judit: A környezetvédelem alkotmányos elvei és önkormányzati gyakorlata; Magyar Közigazgatás, 2001. október, LI. évfolyam 11. szám.**
- **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.**
- **Régiók Európája, az Európai Unió regionális politikája; A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, Bp., 2000., 3. o.**
- **Szigeti Ernő: A középszintű közigazgatás térszerkezete, átalakulásának kérdései; kézirat, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1999.**
- **Szigeti Lajos: A Nemzetőrség megalakítása, A HM Társadalmi Kapcsolatok és Kulturális Főosztály, valamint a MH Zrínyi**

Kommunikációs Szolgáltató Kht. által kiírt pályázaton I. díjat nyert dolgozat, Budapest, 2001.

- **Üveges László: A katasztrófa-veszélyeztetettség felmérésének néhány aktuális kérdése; Doktoranduszok a tudomány szolgálatában, Katasztrófavédelmi magiszter 1. szám, 2001. BM OKF kiadványa.**

Jegyzetek, belső szakmai kiadványok

- **A Magyar Köztársaság Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégiája 2000-2005; Budapest, 2000. december, I. a Magyar Köztársaság katasztrófa-veszélyeztetettsége.**
- **BM OKF főigazgató 39/2001. INTÉZKEDÉSE az egyes veszélyes árukat szállító közúti járművek útvonalának kijelölésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokról.**
- **A BM OKF főigazgató 67/2001. számú intézkedése a SEVESO II. Irányelv hazai bevezetésével kapcsolatos hatósági engedélyezési és felügyeleti ellenőrzési feladatok végrehajtására.**
- **A BM OKF főigazgató 17/2002. INTÉZKEDÉSE az egyes veszélyes árukat szállító közúti járművek útvonalának kijelölésével és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokról.**
- **BM OKF, Nemzetközi Főosztály: Az EU katasztrófavédelmi rendszere és jogszabályi háttere, 2001.**
- **BM OMF, Szervezeti és Működési Szabályzat, 350/2001. szám.**
- **Matus János: Az európai biztonság problémái a múltban és a jelenben; ZMNE Biztonsági tanulmányok tanszék, Bp., 1999.**
- **Padányi József: „A NATO elvek érvényesítése a katasztrófák elleni védekezésben és a nemzetközi együttműködésben”; jegyzet, ZMNE, 1998.**
- **Pataky Iván: A régiók szerepe a polgári- és katasztrófavédelemben; Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 2001. 4. szám**
- **Pataky Iván: Polgári védelem; jegyzet, ZMNE, 1998.**
- **Teller Tamás: Európa biztonsága és az atlantizmus az ezredfordulón; Egyetemi jegyzet, ZMNE, 2001.**
- **Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, Szervezeti és Működési Szabályzat; a ZMKI kiadványa, 51/2001. szám.**
- **Vasvári Vilmos: Katasztrófakezelés; jegyzet, ZMNE Doktori Iskola, Bp., 1998.**

Folyóiratok

- **Bakondi György: Katasztrófa megelőzés és kezelés Magyarországon; Ma és holnap, Környezetvédelmi folyóirat, 2001., 3. szám.**
- **Solymosi József – Tatár Attila – Szakál Béla – Lévai Zoltán: A súlyos balesetek megelőzéséért; Katasztrófavédelmi Szemle, 2001., 2. szám.**

- **Zielinski Erika: Katasztrófa; Katasztrófavédelem 2000.,5. szám.**
- **Kiss Ernő: A megelőzés helye a katasztrófavédelemben, Védelem, 2002. 2. szám**

Jogszabályok

- **1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya**
- **1993. évi CX. törvény a Honvédelemről**
- **1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól**
- **1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról**
- **1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról**
- **1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről**
- **1996. évi CXVI. törvény az atomenergiáról**
- **1999. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról**
- **1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről**
- **2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról**
- **2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról**
- **2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságna a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatásához való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.**
- **1989. évi 20. tvr. A háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről**
- **11/1993. (III. 12.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelveiről**
- **27/1993. (IV. 23.) OGY határozat a Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveiről**
- **35/1998. (III. 20.) OGY határozat az Országos Területfejlesztési Konceptióról**
- **94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság és védelempolitikájának alapelveiről**
- **61/2000. (VI. 20.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú távú átalakításának irányairól**
- **37/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről**

- **114/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet a települések polgári védelmi besorolásáról**
- **150/1995.(XII. 12.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem terén létrehozott Egyezmény kihirdetéséről**
- **118/1996. (VII. 24.) Korm. rendelet a létesítményi tűzoltóságokra vonatkozó részletes szabályokról**
- **119/1996. (VII: 24.) Korm. rendelet az önkéntes tűzoltóságokra vonatkozó részletes szabályokról**
- **196/1996. (XII. 22.) Korm. rendelet a mentésben való részvétel szabályairól, a polgári védelmi szakhatósági jogkörről és a miniszterek polgári védelmi feladatairól**
- **60/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet az óvóhelyi védelem, az egyéni védőeszköz ellátás, a lakosság riasztása, valamint a kitelepítés és befogadás általános szabályairól**
- **212/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között katasztrófák esetén történő együttműködésről és kölcsönös segítségnyújtásról szóló Egyezmény kihirdetéséről**
- **248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az Országos Nukleáris Baleset Elhárítási Rendszerről**
- **114/1998. (VI. 11.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelemről szóló, Budapesten, 1997. július 9-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről**
- **179/1999. (XII: 10.) Korm. rendelet a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról**

- **2/2001. (1. 17.) Korm. rendelet a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni**
- **95/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet az egyes veszélyes árukat szállító közúti járművek útvonalának kijelöléséről szóló 122/1989. (XII. 5.) MT rendelet módosításáról**
- **1/2002. (I. 11.) Korm. rendelet a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról**
- **1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001-2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről**

- **2337/1999. (XII. 20.) Korm. határozat a NATO Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottsággal (SCEPC) való kapcsolattartás, illetve a polgári veszélyhelyzet tervezési feladatok koordinálásának rendjéről**
- **1/1995. (II. 10.) BM rendelet a tűzvédelem és a polgári védelem kötelező nemzeti szabványainak megállapításáról**
- **35/1996. (XII. 29.) BM rendelet az Országos Tűzvédelmi Szabályzat Kiadásáról**
- **55/1997. (X. 21.) BM rendelet a polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, illetőleg alkalmazásának szabályairól**
- **70/1997. (XII. 29.) BM rendelet a tűzoltóság tűzoltási és műszaki mentési tevékenységének szabályairól**
- **20/1998. (IV. 10.) BM rendelet a polgári védelmi tervezés rendszeréről és követelményeiről**
- **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**
- **10/1997. (VII. 17.) KHVM rendelet az árvíz és belvízvédekezésről**
- **25/2000. (IX. 22.) HM. rendelet a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól**
- **29/2000. (X. 30.) EüM rendelet az egészségügyi intézmények katasztrófa terveinek tartalmi követelményeiről**

Előadások

- **Bakondi György: Előadás a 2000. évi katasztrófák tapasztalatairól; Az OGY Önkormányzati és Rendészeti Bizottsága Konferenciáján, Bp., 2000. június 08.**
- **Kloczka Mihály: A BM OKF Minősített Időszaki tervezési Főosztály vezetőjének előterjesztése a BM OKF igazgatói értekezleten, 2001. május 18., Velem**
- **Kozári László, Ambris József: Előterjesztés a helyreállítási és újjáépítési tevékenység végzésére létrehozott szervezeti egység feladatairól; Budapest, BM OKF igazgatói értekezlet**
- **Tatár Attila: Az ENSZ/EGB Ipari Baleseti és a Határvízi Egyezmény végrehajtásának és a SEVESO II. irányelv bevezetésének helyzete; IPARI BIZTONSÁG ÉS A VIZEK VÉDELME NEMZETKÖZI MUNKAMŰHELY ÉS GYAKORLAT, Tiszaújváros, 2001. október 03-05**

Nemzetközi szervezetek határozatai, ajánlásai, állásfoglalásai

- **NATO/EAPC NYÍLT, EAPC (C) D(2001)15 Dokumentum: Miniszteri Irányelvek a Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés számára 2001-2002 évre; 2001. június 7.**
- **1999/847/EC Tanácsi Határozat: EU Közösségi Akcióprogram a polgári védelem területén 2000-2004.**
- **96/82 (SEVESO II.) EK Tanácsi Irányelv**

Internet w.ceco@inf.hu

- **Aradi Csaba: A természetvédelem ökológiai alapjai, Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002.**
- **Damjanovich Imre: A megváltozott biztonság és világrend új dimenziói, Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002.**
- **Láng István: Globális és regionális környezetvédelmi körkép, Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002.**
- **Lénárt Ferenc: Biztonság és biztonságpolitika napjainkban, Virtuális konferencia, Közép és Kelet-európai Környezetfejlesztési Intézet, 2002.**

Rövidítések jegyzéke

ÁNTSZ	Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat
BM OKF	BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
BM PVOP	BM Polgári Védelem Országos Parancsnoksága
BV	Büntetés-végrehajtás
CEP	Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés, [CIVIL EMERGENCY PLANNING]
CEPD	Polgári Veszélyhelyzet Tervezési Igazgatóság [CIVIL EMERGENCY PLANNING DIRECTORATE]
CEPQ	Polgári Védelmi Tervezési Kérdőív [CIVIL EMERGENCY PLANNING QUESTIONNAIRE]
CESDP	Közös Európai Biztonság- és Védelempolitika, [COMMON EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE POLICY]
CFSP	EU Közös Kül- és Biztonságpolitikája, [COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY]
CPC	Polgári Védelmi Bizottság, [CIVIL PROTECTION COMMITTEE]
DHA	ENSZ Humanitárius Ügyek Hivatala, [UN DEPARTMENT OF HUMANITARIAN AFFERS]
DRB	OCHA genfi Katasztrófa Reagálási Ágazata, [DISASTER RESPONSE]
EADRC	Euro-atlanti Katasztrófa Válaszreagálási Képesség, [EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE CAPABILITY]
EADRCC	Euro-atlanti Katasztrófa Válaszreagálási Koordinációs Központ, [EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE COORDINATION CENTRE]
EADRU	Euro-atlanti Katasztrófa Reagálási Egység, [EURO-ATLANTIC DISASTER RESPONSE UNIT]
EAPC	Euro-atlanti Partnerségi Tanács, [EURO-ATLANTIC PARTNERSHIP COUNCIL]
EBEÉ	Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet
EBESZ	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet
EBESZ, OSCE	Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, [ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE]
ECHO	Európai Közösség, Humanitárius Ügyek Hivatala, [EUROPEAN COMMUNITY HUMANITARIAN OFFICE]
EGB	Európai Gazdasági Bizottság

EGK, [EEC]	Európai Gazdasági Közösség, [EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY]
ENSZ, [UN]	Egyesült Nemzetek Szervezete, [UNITED NATIONS ORGANISATION]
ENMOD	A környezetmódosító eljárások katonai, vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának megtiltásáról szóló egyezmény [CONVENTION ON THE PROHIBITION OF MILITARY OR ANY OTHER HOSTILE USE OF ENVIRONMENTAL MODIFICATION TECHNIQUES]
ESDI	Európai Biztonsági és Védelmi Identitás, [EUROPEAN SECURITY AND DEFENCE IDENTITY]
ET [EC]	Európai Tanács [EUROPEAN COUNCIL]
EU	Európai Unió [EUROPEAN UNION]
HÓR	Határórség
HUB	Helyreállítási és Újjáépítési Tárcaközi Bizottság
HVP	Hátországvédelmi Alakulatok Parancsnoksága
IDNDR	A természeti katasztrófák hatásai csökkentésének nemzetközi évtizede, [INTERNATIONAL DECADE FOR NATURAL DISASTER REDUKTION]
INSAR	Nemzetközi Kutatási és Mentési rendszer, [INTERNATIONAL SEARCH AND RESCUE]
INSARAG	Nemzetközi Kutatási és Mentési Tanácsadó Csoport, [INTERNATIONAL SEARCH AND RESCUE ADVISORY GROUP]
ISAT	Nemzetközi Bevetethetőségű Csoport
ISDR	az ENSZ katasztrófák csökkentése érdekében kialakított új stratégiája
Kat.tv.	1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel
KKB	Kormányzati Koordinációs Bizottság
LEMA	Helyi Veszélyhelyzet-kezelési Hatóság, [LOCAL EMERGENCY MANAGEMENT AUTHORITY]
MCDA	ENSZ INSARAG Katonai és Polgári Védelmi Erők és Eszközök kiképzési rendszere, [MILITARY AND CIVIL DEFENCE ORGANIZATIONS]
MCDU	Katonai és Polgári Védelmi Egység, [MILITARY AND CIVIL DEFENCE UNIT]
MH	Magyar Honvédség
MVB	Megyei Védelmi Bizottság

NACC	Észak-atlanti Együtműködési Tanács, [NORTH-ATLANTIC COOPERATION COUNCIL]
NATO	Észak-atlanti Szerződés Szervezete, [NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION]
NKVS	Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia
NYUDUVIZIG	Nyugat-dunántúli Vízügyi Igazgatóság
OCHA	ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Irodája, [OFFICE FOR THE CORPORATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS]
OKSZ	Országos Katasztrófavédelmi Szabályzat
OMSZ	Országos Mentőszolgálat
OSOCC	Helyszíni Műveletek Koordinációs Központja [ON-SIT OPERATIONS COORDINATION CENTRE]
PB&CS	Tervezési Tanácsok és Bizottságok, [PLANNING BOARDS AND COMMITTEES]
PfP	Partnerség a Békéért felhívás, [PARTNERSHIP FOR PEACE]
PV	Polgári Védelem
Pv.tv.	1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
RBV	Radiológiai Biológiai Vegyi
RODOS	Real-time, On-line, Decision Support System
RST	a hivatásos önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságok Riasztási és Segítségnyújtási Terve
SAR	Kutatási és mentési csoport, [SEARCH AND RESCUE]
SCEPC	Felsőszintű Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Bizottság, [SENIOR CIVIL EMERGENCY PLANNING COMMITTEE]
SECI	Délkelet-Európai Együtműködési Kezdeményezés, [South-East European Cooperative Initiative]
SILCEP	Biztonsági Beruházási, Logisztikai és Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés [SECURITY INVESTMENT, LOGISTICS AND CIVIL EMERGENCY PLANNING]
Tü.tv.	1996. évi XXXI. törvény a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról
UNDAC	Egyesült Nemzetek Katasztrófa Becslési és Koordinációs Csoportja, [UN DISASTER ASSESSMENT AND COORDINATION TEAM]
VFCS	Veszélyhelyzeti Felderítő Csoport
VK	Veszélyhelyzeti Központ
VPOP	Vám-és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága

WEU	Nyugat-európai Unió, [WESTERN EUROPEAN UNION]
WMD	a polgári lakosság tömegpusztító fegyverek (TÖPFE) hatásai ellen való védelme, [WEAPONS OF MASS DESTRUCTION]
ZMKI	Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság