

Prof. Dr. Bukovics István DSc - dr. univ. Potóczki György

Helyzetkép a nemzetközi katasztrófavédelmi elvárások hazai teljesítéséről és továbbfejlesztési lehetőségeiről, különös tekintettel az ENSZ, NATO, és EU tagságunkra

A cikk áttekinti a honi katasztrófavédelem jogi, szervezeti kereteit, feladatrendszerét. Elemzi és értékeli a honi katasztrófavédelemmel kapcsolatos nemzetközi elvárásokat és azok teljesítésének helyzetét, a végrehajtás hazai sajátosságait. Magyarország a nemzetközi szervezetek vele szembeni elvárásait katasztrófa veszélyeztetettségének megfelelően, differenciáltan hajtja végre, a jelen állapotok időarányosan megfelelnek az elvárásoknak. Ez azonban nem statikus állapot, hanem egy dinamikus, időben elterülő folyamat. Teljes jogú EU és NATO tagságunk alapján szerepünk már nem korlátozódik csupán végrehajtásra, ellenkezőleg, részesei lehetünk közös döntéseknek is. A szerzők több megfontolandó, s rövid indoklásokkal alátámasztott javaslatot tesznek a továbbfejlesztés módozatait illetően.

Kulcsszavak:

katasztrófavédelmi elvárások, honi katasztrófavédelem, fejlesztési javaslatok

STATUS REPORT ON MEETING INTERNATIONAL DISASTER MANAGEMENT REQUIREMENTS IN HUNGARY AND POSSIBILITIES FOR FURTHER DEVELOPMENT, PAYING SPECIAL REGARD TO OUR UN, NATO AND EU MEMBERSHIP

Absztrakt

After the introduction, the article surveys the legal, organisation frameworks, responsibilities and tasks of domestic disaster prevention as well as disaster characteristics and some occurrences. It analyses and evaluates international (UN, NATO, EU) disaster management requirements related to domestic disaster management and the current state of their fulfilment, domestic characteristics of implementation. Hungary complies with the terms that international organisations require her to meet in accordance with Hungary's exposure to disasters, in a differentiated form; current states meet requirements in time proportionate manner. This, however, is not a static state but a dynamic process extending in time. Based on our full-fledged EU and NATO membership, our scope of duties is no longer restricted to implementation only; on the contrary, we can take part in making common decisions. The authors make several proposals supported by brief justifications on the possible ways of further development to be considered and thought over.

Keywords:

disaster management requirements, domestic disaster protection, development proposals

I. BEVEZETÉS

A katasztrófavédelem (továbbiakban: KV) közigazgatási szempontból sokat változott az 1989-90-es politikai és gazdasági rendszerváltás óta, integrált fogalmának megjelenése is az 1990-es évekre tehető. A változás részben külső körülmények hatására, részben a belső működés korszerűsítésének igénye okán zajlott le mind szervezeti, mind tevékenységi értelemben. Ki kell emelni azonban, hogy a KV-t is szükségszerűen elérte a „nemzetköziesedés”, s ez nemcsak hazánk NATO és EU taggá válása miatt erősödött fel. A katasztrófa helyzetet előidéző természeti és civilizációs okok döntő többsége országhatároktól teljesen függetlenül keletkezik, zajlik le és szűnik meg. Ez a körülmény feltétlenül szükségessé teszi minimum a környező országokkal, de sokkal inkább a tágabb társadalmi-gazdasági és természeti régiókkal történő kapcsolattartást és együttműködést. (Sőt vannak olyan jelenségek is bőven, amelyek kontinenseket átívelő hatásokat keltenek, s indokolttá tehetnek világméretű intézkedéssorozatot is.)

Jelen cikk elsősorban a KV nemzetközi összefüggéseit elemzi, különös tekintettel az EU és NATO tagságunkból származó kötelezettségeink hazai szakirányú teljesítésére. A bevezetés után áttekintésre kerül az integrált honi KV jogi, szervezeti kerete, feladatrendszere és a legfontosabb katasztrófa típusok. A harmadik részben a nemzetközi kapcsolódási pontok kerülnek vizsgálatra: milyen nemzetközi elvárásokat támasztanak a honi KV iránt (az ENSZ, de főleg a NATO és az EU szervei)? A negyedik részben továbbfejlesztési javaslatok szerepelnek.

Bármilyen eredetű katasztrófának lehet komoly kihatása a társadalmi-gazdasági életünk folyamatára. A természeti elemeknek történő „kitettségnk” jelen cikk írásakor is nyilvánvaló hazánk területén is, amely nemcsak az izlandi vulkáni hamu miatti közlekedési zavarok, hanem az átlagot messze meghaladó esőzések, áradások, illetve orkán erejű szellőkések okozta védekezési munkálatok (borsodi veszélyhelyzet kihirdetése) útján is belátható.¹

A téma aktuális: világszerte növekszik a katasztrófák okozta emberáldozat és anyagi kárérték, s több kockázati tényező állandóvá teszi/teheti fenyegetettségünket. A biztonsági kockázatok mozgása állandó korrekciót igényel a szakma irányítótól, művelőtől. A politika – a lakosság veszélyérzetének csökkenésével párhuzamosan, vagy más feladatok előtérbe kerülésével – hajlamos arra, hogy a védelem támogatását későbbre halassza, vagy jelentősen csökkentse.

II.

A HONI KATASZTRÓFAVÉDELEM JOGI, SZERVEZETI KERETEI, FELADATRENDSZERE. KATASZTRÓFAJELLEMZŐK, ELŐFORDULÁSOK

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéssel szülő törvényt az Országgyűlés *„az Alkotmányból, a nemzetközi egyezményekből eredő feladatok teljesítése érdekében, valamint az életet és a vagyonbiztonságot, a természetes és épített környezetet veszélyeztető természeti és civilizációs katasztrófák megelőzése és károsító hatásai elleni védekezés egységes irányítási rendszerének kialakítása és működtetése, továbbá a veszélyhelyzetben, illetve a katasztrófa sújtotta területeken alkalmazható szabályok*

¹ Lásd részletesebben: Vészhelyzetet hirdetett a kormány...
http://www.fn.hu/belfold/20100517/veszhelyzetet_hirdetett_bajnai/
Letöltés: 2010. május 17.

bevezetése céljából”² alkotta meg. A Törvény alkotói figyelembe vették a NATO tagságunkból fakadó igényeket, de az EU tekintetében ezt nyilván nem teheték meg teljes körűen.³ Ezt igazolja pl. a törvényben megjelenő „katasztrófa sújtotta terület” fogalom is, amely nemzetközi mintára kibővítette az értelmezések és az intézkedési lehetőségek tárházát. Az ezredforduló új kihívásai már megkövetelték a jogszabályalkotóktól a különböző válsághelyzetekre, a migrációra, ipari balesetekre, nukleáris fenyegetésekre, természeti katasztrófákra, nemzetközi együttműködésre és segítségnyújtásra, stb. történő felkészülést is.

A törvény tehát egyrészt biztonságpolitikai eszköz, másrészt kiemelt feladatának tekinti a nemzetközi egyezményeken alapuló kötelezettségvállalásaink teljesítését is. Nemzetközi feladataink beépítése a hazai jogrendbe (harmonizáció) nemcsak szokvány elvárás, vagy jogi adaptáció, hanem azok esetleges nem teljesítése kül- és belföldön egyaránt mulasztásnak, jogsértésnek minősülhet, esetleg felelősségre vonás alapjául szolgálhat.

1. Értelmezések, jogi definíciók, minősítés

A KV nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása törvény által is deklaráltan állami feladat. A katasztrófa fogalmaként a magyar törvényi definíciót használjuk:

„A szűkséghelyzet vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.” [1]

A KV fogalma a törvény szerint a következő:

„A különböző katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az előidéző okok megszüntetését, a károsító hatásuk csökkentését, a lakosság élet- és anyagi javainak védelmét, a katasztrófa sújtotta területen az alapvető életfeltételek biztosítását, valamint a mentés végrehajtását, továbbá a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.” [2] A KV fogalmában már nem jelenik meg címzetten a nemzetközi segítségkérésre, vagy segítségnyújtásra történő hivatkozás.

Kiemelt fontossága van a minősített időszakok meghatározásának, kihirdetésének, valamint azok szabályainak. Alkotmányunk a rendkívüli állapotot, a szükségállapotot, a megelőző védelmi helyzetet, a veszélyhelyzetet, valamint a szükség-, illetve rendkívüli

² Lásd az 1999. évi LXXIV. Törvény bevezető részét.

http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900074.TV

Letöltés: 2010. május 16.

³ EU tagságunk hivatalos kezdete 2004. május 1.

állapot kihirdetéséig tartó azonnali, jóváhagyott védelmi terv szerinti intézkedési kötelezettséget tartalmazó időszakot nevesíti, mint minősített időszaki formákat. Ezekhez hozzá vannak rendelve jellemzők, körülmények, valamint a minősítések egyedi szabályai is. Minősített helyzetben az ún. legitim erőszak puhább verziója érvényesíthető, vagyis pl. el lehet térni pl. a számviteli, vagy közbeszerzési törvények szigorú alkalmazásától, indokolt esetben korlátozhatóak emberi jogi keretek és a testületi döntési mechanizmus egyszemélyi döntéssé alakulhat át. Alkotmányos jogaink közé tartozik a közérdekű adatok nyilvánosságához való jog (61. §), ugyanakkor e jogok gyakorlása - körülhatárolt kivételekkel - rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején felfüggeszthető vagy korlátozható (8. §). A közérdekű adatok nyilvánosságában a 1992. évi LXIII. törvény, a korlátozás tekintetében pedig a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény rendelkezései alapvetőek.⁴ A minősítéssel védhető érdekek körében a törvény nem említi a katasztrófahelyzetet, pedig a minősítéssel abszolút korlátozható a nyilvános tájékoztatás, ha erre alapos indokok vannak. A nyilvánosság adott esetben a KV-re történő hivatkozással is korlátozható.

A KV törvény értelmében mindenkinek joga van a katasztrófaveszély, valamint a védekezési szabályok megismerésére. (A közérdekű tájékoztatás csak kevés esetben tagadható meg.) Minősített időszakban már a kríziskommunikáció használandó az általános tájékoztatás helyett (s ebbe beleférhetnek minősített témakörök információ korlátozásai is). Hangsúlyozni szeretnénk

- a honvédelmi igazgatásra,
- a közigazgatásra, közrendre és közbiztonságra, valamint
- a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségekre

vonatkozó rendkívüli intézkedési lehetőségek fontosságát is adott minősített körülmények között. A KV végrehajtói szinteken a közigazgatásra épül, ezért meghatározó az esemény, állapot minősítése, ettől függ a civil-, illetve a katonai válságkezelési módszerek alkalmazása is.

2. Szervezeti keretek

Az 1994 évi integráció (tűzvédelem és polgári védelem) során létrejött a Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokság. Ezt követően az Alkotmánybíróság úgy foglalt állást, hogy az akkori Belügyminisztériumnak nem lett volna joga – az egyébként akkor a honvédelmi tárca illetékességébe tartozó – polgári védelmi funkciót egy szervezetbe integrálni (ez vagy a BM-hez történő szervezeti átcsoportosítást, vagy jogszabály változtatást igényelt volna.) A két feladat tehát szervezetenként elvált, s az azt követő integrációs törekvések jórészt finanszírozási oldalról⁵ hiúsultak meg. Ezt követően megerősödtek az ágazati jellegű jogalkotási folyamatok, sok új – még napjainkban is

⁴ A 2009. évi CLV törvény 2010. április 1-én lépett hatályba, s bár a „katasztrófa” kifejezést nem használja, de - az EU alapelvekkel összhangban - egységesen szabályozza a belföldi, nemzetközi minősített adatok védelmét. A minősítésre csak a meghatározott védhető állami érdekek közvetlen sérelme, illetve veszélyeztetése esetén van mód.

<http://www.complex.hu/kzldat/t0900155.htm/t0900155.htm>

Letöltés: 2010. május 20.

⁵ Szerzők megjegyzése: pontosan ezen időszakra tehetőek az ún. „Bokros csomag” néven ismertté vált megszorító jellegű intézkedések.

hatályos - törvény is született⁶ az 1996-98 évek között (pl. egészségügyi, rendőrségi, sport-, oktatás, természetvédelem, társadalombiztosítás, ár- és belvíz elleni védekezési területeken.)⁷ Ez eredményezte azt is, hogy egyes ágazati jogszabályok (pl. egészségügy, illetve rendőrség) más katasztrófafogalmat használtak. Az 1998 évben kiadott kormányprogramban ismét szerepelt a tűzvédelem és a polgári védelem integrációja, azonban a már hatályba lépett ágazati jellegű jogszabályokat nem nagyon lehetett szinkronizálni az ismételt integrációs törekvésekkel. E helyzetből alakulhatott ki a jelenleg is hatályban lévő 1999. évi LXXIV törvény⁸, amely

- a tűzoltóságról és a polgári védelemről szóló törvények mintegy összefogása céljából jelent meg és lépett hatályba 2000. január 1.-én⁹ (azonban hatályban maradt a tűz elleni védekezésről, illetve a polgári védelemről szóló külön két törvény is),
- érzékelhetően és főként csak szervezeti és irányítási kérdéseket szabályoz.

A jogalkotás lényegére koncentrál az OKF honlapján található szövegrész, mely szerint

„A törvény a védekezésre való felkészülés érdekében és az irányítást tekintve rögzíti a kormány, a Miniszterelnöki Hivatal, a belügyminiszter, továbbá az érintett miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek feladat- és hatáskörét. Első ízben szabályozták törvényi szinten a kormány azon jogkörét, amely szerint katasztrófa sújtotta területté nyilváníthatja az ország egészét vagy annak egy részét. Garanciális jelentőségű az, hogy az általa rendeleti úton bevezetett rendkívüli intézkedéseket csak veszélyhelyzetben alkalmazhatja, és 15 napon túl csak az Országgyűlés felhatalmazása alapján érvényesítheti. Ezzel egyidejűleg lehetnek olyan helyzetek, amikor nincs szükség veszélyhelyzet kihirdetésére. Ilyenkor a kormány térben és időben is szűkebb kört érintve jogosult intézkedések bevezetésére.

A törvény minden állampolgár számára kötelezővé teszi a katasztrófavédelemben való közreműködést, így a polgár köteles jelezni a katasztrófát vagy annak veszélyét, köteles továbbá elősegíteni a védekezést adatközléssel, személyes közreműködéssel, illetőleg eszközök és ingatlanok rendelkezésre bocsátásával. E kötelezettségek teljesítése csak a saját vagy mások életének, testi épségének, illetve egészségének közvetlen és súlyos veszélyeztetése esetén tagadható meg.”¹⁰

⁶ Lásd – többek között - a tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. Törvényt, a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. Törvényt.

http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600031.TV,
és http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600037.TV

Letöltés: 2010. május 20.

⁷ Lásd részletesebben: <http://www.complex.hu/kzlcim/tv996.htm>

Letöltés: 2010. május 20.

⁸ Szerzők megjegyzése: A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV sz. törvény

http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900074.TV

Letöltés: 2010. május 27.

⁹ Szerzők megjegyzése: A törvény mellett a végrehajtásról rendelkező 179/1999. (XII.10.) Korm. rendelet és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek katasztrófavédelmi feladatairól szóló 48/1999.(XII.12.) BM rendelet is hatályba lépett.

¹⁰ Lásd: OKF honlapján

<http://www.katasztrofavedelem.hu/tartalom.php?id=10>

Letöltés: 2010. május 20.

A KV gyűjtőfogalommá vált, amelynek részeit tételesen a 179/1999 (XII.10) Korm. sz. rendelet¹¹ 5 § (2) bekezdése nevesíti. Témánk szempontjából rendkívül fontos szerepe van a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény rendelkezéseinek, valamint a végrehajtást szabályozó kormány-, illetve miniszteri rendeleteknek és az ezek alapján hozott intézkedéseknek is.¹²

Az Országgyűlés mellett delegált feladatai vannak a Kormánynak, az illetékes szakminisztérium(ok)/nak, a Kormányzati Koordinációs Bizottságnak (továbbiakban: KKB), az OKF-nek és ezek szerveinek, valamint a területi (megyei és fővárosi védelmi bizottság) és helyi szerveknek (önkormányzat).

A katasztrófák elleni védekezés irányítása, feladatainak végrehajtása

- a nem hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek (állami szervek, közigazgatás, bizottságok), a
- hivatásos katasztrófavédelmi szervezetrendszer (OKF területi és helyi szervei) és
- az együttműködő szervek segítségével (fegyveres erők, rendvédelem, egészségügy, karitatív szervek, mentők, tisztiorvosi szolgálat, meteorológia, egyes gazdálkodó szervezetek, egyesületek, stb.), valamint
- a KV ágazati irányításának különböző területei (a védekezési bizottságokba kijelölt, hatáskörökkel rendelkező koordinációs szervezetek alaposan eltérnek egymástól pl. a közlekedési, vízügyi, nukleáris, környezetvédelmi, egészségügyi, vagy migrációs igazgatás tekintetében)

koordinált munkáján keresztül valósulhat meg.

A részletes struktúraelemzés nem tekinthető jelen cikk feladatának, azonban felmerült a kérdés: Mennyiben szerencsés, illetve indokolt-e az önkormányzati és az állami tűzoltóság együttes léte napjaink Magyarországon? Az állami tűzoltóságnak csak Ferihegyen, illetve az Országházban van címzett funkciója, általában alig van tűzoltási, vagy műszaki mentési feladata, tevékenysége lényegében felügyeletre, szakmai ellenőrzésre, megelőzési feladatokra koncentrálódik. A KV ma nem önálló állománykategória.

A honi KV egyik legfontosabb koordinációs-irányító szerve az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: OKF) tehát lényegében és megújított formájában 1999. évi LXXIV. Törvény alapján „intézményesült”, amikor a korábbi tűzoltó és polgári védelmi szervezetek integrációjával nemcsak a két szervezet összevonása, egymáshoz rendelése történt meg, hanem új szervezeti-irányítási rend is létrejött. Kérdéses volt: vajon az új szervezet képes lesz-e megfelelni az összes követelménynek személyi, tárgyi, gazdasági, szervezeti értelemben egyaránt. Tíz év távlatából megállapítható, hogy szervezeti-irányítási szempontból elfogadhatóan sikerült integrálni a korábbi „tűzoltó szakmát” a természeti és civilizációs csapások alkalmával végzett polgári védelmi tevékenységgel. Talán mérséklődtek, vagy megszűntek azon rivalizálások is, amelyek tapinthatóak voltak a tűzoltóság és a polgári védelmi szervek

¹¹ Lásd részletesebben:

http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900179.KOR

Letöltés: 2010. május 20.

¹² Lásd részletesebben:

<http://www.complex.hu/kzldat/t0400105.htm/t0400105.htm>

Letöltés: 2010. május 20.

között az ezredforduló előtt. A közös szervezet keretül szolgálhatott a szinergiára, vagy pl. a korábbi párhuzamos funkciók megszüntetésére is.

3. Feladatrendszer

A feladatok analizálása önálló cikk kereteit is meghaladná, ezért csak jelezzük, hogy a tételes teendőket a hatályos törvényi rendelkezések határozzák meg, amelyek a meglévő szervezeti keretek között és az abban közreműködő személyek munkája útján – ezek együttes hatására - teljesülhetnek.

A Kormány kivételes intézkedési lehetőségeiről az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének i) pontja rendelkezik. A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének, valamint az érintett polgármestereknek a KV-vel kapcsolatos feladatait a már hivatkozott KV törvény és a végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII.10) Korm. sz. rendelet részletezi.

Hármas fő feladatrendszer létezik: megelőzés, védekezés, helyreállítás.

- A megelőzés védelmi feladatai minden területen fontosak, de különösen a humán járványok, az állati eredetű járványok, az élelmiszerlánc, valamint az egyes ágazati területeken kiemelt jelentőségűek. A szakmai feladatok sokaságát az ún. munkabizottságok koordinálják.
- A védekezés feladatait mind nemzetközi kapcsolatrendszeri, mind tárcaközi, mind munkabizottsági szinteken a (KKB) fogja össze, amelynek működését, általános és részletes feladatait kormányrendelet határozza meg.
- A KKB-nak meghatározó szerepe van a következmények felszámolásában és általában a helyreállítás legfontosabb feladatai elvégzésénél. Ez utóbbi feladat magában foglalja a kárfelmérést, a kormányzati pénzeszközök, segélyek felhasználását, a vis maior alap kezelését, stb. Az ellenőrzést, a pénzügyi bonyolítást más szervezetek végzik.

A hármas feladatrendszert (megelőzés, védekezés-elhárítás, helyreállítás) természetesen úgy kell kialakítani és folyamatosan működtetni, hogy az teljességgel lefedje a jogszabályokban foglalt kötelezettségek, valamint a nemzetközi vállalások teljesítését.

4. Katasztrófajellemzők és előfordulások

A katasztrófák általánosítható jellemzője, hogy az általuk generált okozatokhoz képest rövid ideig tartanak, azonos formában alig ismétlődhetnek, kiszámíthatatlanságukból eredően nehéz ellenük a védekezés/megelőzés/helyreállítás, végállapotuk mindig eltér az eredeti állapotuktól.

Eredetüket illetően a katasztrófák előfordulásai, fajtái a következők¹³:

- geológiai (vulkán, földrengés, stb.)
- hidrológiai (szökőár, aszály, stb.)

¹³ Szerzők megjegyzése: itt jeleznünk kell, hogy a 179/1999. (XII.10) Korm. sz. rendelet 5 § (2) bekezdése az alábbi felsorolástól eltérően 14 féle katasztrófatípus szerint kategorizál.

- klimatikus (szélvész, jégkorszak, klímaváltozás, stb.)
- tűzvészek
- úrbeni jelenségek (napszél, fekete lyuk, meteor becsapódások, sugárzások, stb.)
- bioszféra, ökológiai eredet (növényi és állati eredetű események, különféle járványok)
- civilizációs (gátszakadás, atombaleset, savas eső, környezetszennyezés, ipari balesetek, stb.).¹⁴

A katasztrófa kiváltó okok álláspontunk szerint elsősorban természetföldrajzi, természettudományi (fizika, kémia, biológia, stb.), vagy társadalomtudományi (gazdasági, szociológiai jellemzők) jelenségekben, esetleg egyéni, kiscsoportos szándékossági, gondatlansági, véletlen tényezőkben keresendők.

Ha elemezzük egyes bekövetkezett katasztrófák ismérveit, vagy a bennünket körülvevő világ kockázatait, akkor alaposan vélelmezhető, hogy a bekövetkezéseknek sajnos lehetnek nemzeti, faji, etnikai okai, esetleg történelmi sajátosságai is. A katasztrófák alapvetően kevésbé függenek országhatároktól, politikai berendezkedésektől.

Szemléletes dolog, hogy az USA például méreteiből és földrajzi adottságaiból eredően szinte évente fordít annyit meteorológiára és KV-re, mint egy kb. éves magyar költségvetés kiadási oldala (!). Az utóbbi 30 évben kb. 700 milliárd dollárnyi kár keletkezett meteorológiai, természetföldrajzi okokból. Az USA Országos Időjárási Adatközpontja (National Climatic Data Center; NCDC) csak 2008 évben több mint kilenc olyan katasztrófáról tud csak időjárási okokból, amelyek egyenkénti kárértéke meghaladja az egy milliárd dollárt.¹⁵

A Katrina hurrikán pedig egyszerűen komoly jelzés az egész emberiség, de minimum minden KV-el foglalkozó személy számára. Az elemek tombolása a valóságban kb. megfelelt a modellezés előrejelzéseinek. New Orleans városának területe a tengerszint alatt fekszik. A közel kétezer emberáldozat, további ezrek eltűnése, a kb. 125 milliárd dolláros kár, több államban több százezer ember áram nélkül maradása döbbenetes természeti erőfölényt jelez.¹⁶ A Katrina komoly belpolitikai „hullámokat is vetett”, s az előrejelzések szerint a várható következő hurrikánok katasztrófális következményekkel járhatnak a Mexikói öböl olajkitermelő kapacitásaira is.

A Katrina okozta katasztrófáról vizsgálati jelentés készült [3] angol nyelven, hasznosítható következtetésekkel és javaslatokkal. Az anyag sok szervezési és szakismereti problémát is jelez, amely a világ más területein is szükségessé teheti a meglévő tudományos ismeretek frissítését, részbeni pótlását is. Az eseménnyel kapcsolatban akkoriban magyar segítségnyújtási felajánlások is születtek.

¹⁴ Lásd részletesebben: Wikipédia. A szabad enciklopédia.

http://hu.wikipedia.org/wiki/Term%C3%A9szeti_katasztr%C3%B3fa

Letöltés: 2010 május 16.

¹⁵ Lásd részletesebben: Milliárddolláros katasztrófák

<http://ozonenetwork.hu/ozonenetwork/20091019-milliard-dollaros-katasztrofak.html> Letöltés: 2010. május 16.

¹⁶ Lásd részletesebben: A Katrina hurrikán figyelmeztetés a világnak.

http://www.globalisfelmelegedes.info/index.php?option=com_content&view=article&id=88:a-katrhurrikfigyelmezteta-vilak&catid=34:kl-v&Itemid=49

Letöltés: 2010. május 16.

Hazai kárérték nyilvántartás, statisztika sajnos nem fellelhető, valószínűsíthetően csak a biztosítókon keresztül lehetne használható információt kapni. Az elérhető hazai katasztrófa eseteket adott időpontban szemlélteti az 1. sz. táblázat.

Az elmúlt 24 órában bekövetkezett események								
<i>Esetszám</i>	<i>Katasztrófaesemény, veszélyhelyzet</i>	<i>Súlyos szervezési helyzet, katasztrófahelyzet</i>	<i>Katasztrófahelyzet megelőzésére irányuló intézkedés</i>	<i>Nukleáris üzemzavar</i>	<i>Ár- és belvízvédelmi készségteszt</i>	<i>Összes tűzoltó vonulás</i>	<i>Tűzeset</i>	<i>Műszaki mentés</i>
Elmúlt 24 órában /db						145	29	94
2009. év jan. 1-jétől összesen /db (előző év hasonló időszak)						22647	12065	7380
2010. év jan. 1-jétől összesen /db						21162	8248	9701
Elmúlt 24 órában sérült /fő						8	0	8
2009. év jan. 1-jétől összesen sérült/fő (előző év hasonló időszak)						1932	212	1720
2010. év jan. 1-jétől összesen sérült/fő						1944	232	1712
Elmúlt 24 órában halott/fő						0	0	0
2009. év jan. 1-jétől összesen halott/fő (előző év hasonló időszak)						286	56	230
2010. év jan. 1-jétől összesen halott/fő						260	55	205

1 sz. táblázat

Lakosságot és anyagi javakat érintő tűz- és katasztrófaesetek 2010. május 10-i összehasonlító adatai

Forrás: Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapja

<http://www.katasztrofavedelem.hu/modules/szamok.php>

Letöltés: 2010. május 16.

A rendelkezésre álló információk alapján az a következtetés vonható le, hogy az esetszám külföldön növekszik, hazánkban kissé csökken. A kárértékre vonatkozó belföldi adatok ismeretében hiányában is vélelmezhető azonban, hogy e tekintetben a nemzetközi tendenciákkal azonosan növekvő kárérték nagyságrendek keletkeznek hazánkban is.

A katasztrófák élőmunkaerős, illetve technikai kezelésével kapcsolatos tapasztalatok azt mutatják, hogy a világ országai (rendszerei, szakmái) általában jól kezelik a kisebb méretű eseményeket, a nagyobb kategóriába tartozóak esetében sajnos többször nem képesek erre.

III.

A NEMZETKÖZI KATASZTRÓFAVÉDELMI ELVÁRÁSOK ÉS AZOK HAZAI TELJESÍTÉSE

1. Általános követelmények

A nemzetközi együttműködésnek vannak írott és íratlan szabályai, előfordulhat azonban is, hogy egyedi megoldásokat kell alkalmazni. A nemzetközi kapcsolatteremtés vegyes jellegű, vagyis magában hordozza a civil, illetve a katonai típusú kooperáció, koordináció jegyeit is.

Álláspontunk szerint a nemzetközi általános elvárások az alábbiak:

- összhangteremtés az együttműködés készségek és képességek területén, hiszen ennek hiánya sok későbbi probléma okozója lehet. A szakterületi képességek legyenek kb. azonosak más országok hasonló mutatóival (nem nagyságrendi azonosságra, hanem szerkezeti értelemre és integrációs képességre gondolunk),
- a közös feladatellátás azonos tartalmú és alapokon nyugvó doktrínákon, vezérelveken alapuljon (pl. a NATO is bocsát ki alapokmányokat egyes résztvevőkkel kapcsolatban, amelyet az abban érintett tagországok adaptálnak),
- kielégítő legyen a közreműködő szervezetek kapcsolata. Ez igényli azt, hogy beazonosítható legyen más országokban a partnerszervezet és az általa végzett tevékenység értelmezése azonos legyen (Pl. a NATO speciális kifejezés hiányában nem ismeri a hadtáp kifejezést, vagy pl. az EU nem használja a katasztrófavédelem kifejezést),
- biztosított legyen az alkalmazott eszközök, anyagok szabványosítottága, csereszabotossága (ez nem teljes azonosságot jelent), s ez kiterjedhet fontosabb alkatrészekre, vagy rendszerelemekre,
- adat- és információáramlások egyeztetése (pl. a katonai eszközökkel végzett veszélyes árutovábbítás nem tartozik az ADR, vagy a RID rendelkezései alá, a honvédség nem jelenthet be és nem adhat ki adatokat.),
- interoperabilitás a vezetési rendszerekben, különösen a mindennapos kommunikációban (hírcsatornák, távközlési rendszerek), a műszaki szabványokban, illetve az eljárási és műveleti standardok területén,
- azonos szempontú minősítési rendszerek és fogalmak használata, iratkezelés, stb.
- fontos az együttműködés, felkészülés gyakorlati formáinak kiterjesztése, külön tekintettel közös gyakorlatokra, kiképzési feladatokra.

Az általános elvárások teljesítését hazánk szempontjából kissé nehezítheti az a körülmény, hogy szomszédaink különböző társadalmi, gazdasági, politikai elkötelezettségű országok, így az a választásunk marad, hogy az ENSZ, az EU, a NATO multilaterális keretei között, vagy regionális, illetve bilaterális megállapodás¹⁷ alapján végezzük KV tevékenységünket.

A nemzetközi képet tovább színesítik a Duna menti, a Visegrádi országok, a Délkelet-Európai Stabilitási Paktum tagjainak regionális katasztrófavédelmi megállapodásai, valamint a becsatlakozó karitatív szervezetek tevékenysége.

2. Nemzetközi szakmai elvárások

A nemzetközi szakmai elvárások feldolgozásánál áttekintésre kerültek a legnagyobb szervezetek katasztrófavédelemhez kapcsolható fontosabb dokumentumai, határozatai és több, nemzetközi kitekintést nyújtó szakirodalom [4] is.

¹⁷ Hazánknak közel húsz országgal van jelenleg is kétoldalú katasztrófavédelmi egyezménye kormány-, vagy minisztériumi szinteken

2.1. ENSZ

Az ENSZ Közgyűlése először 1991-ben hozott Határozatot a természeti katasztrófák és nagyobb veszélyhelyzetek nemzetközi kezeléséről. A legfontosabb feladat a mobilizálás képességnövelése és a humanitárius szolgálat előmozdítása volt. A végrehajtásra létrehozott szervezet az OCHA¹⁸, amely egybegyűjtötte a Vöröskeresztet, s más ENSZ ügynöki szervezeteket is, s elnöke egy személyben ellátta a katasztrófa-helyzeti koordinációs feladatokat is. Az OCHA működtette a katasztrófabecslő, a műveleti és a kutató-kármentő alrendszereket, valamint a segítségnyújtás logisztikai készenléti raktárát, s kapcsolati pontot is jelentett a civil és a katonai rendszerek között. Az ICVA¹⁹ katalizátor szerepet tölt be az információcserében, a civil kapcsolatok és a jogsegélyek szervezésében, s kifejezetten civil szervezetek számára szolgáltató globális humanitárius funkciói vannak.[5]

Az ipari termelés fejlődése és koncentrációja alapján hatalmas olyan centrumok alakultak ki, amelyek komoly veszélyt jelentettek közeli és távolabbi lakott területekre is. Az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága révén már az 1980-as évek elejétől számítható az ún. SEVESO irányelvek bevezetése, amely a veszélyes /vegy/ipari üzemekben kívánta szolgálni a katasztrófák kockázat csökkentését, a rendkívüli események minimalizálását.

A Helsinki Egyezmény²⁰ célja az volt, hogy elősegítse a nemzetközi együttműködést az érintett államok között a súlyos balesetek országhatáron túl terjedő hatásainak megelőzése, a felkészülés, a kölcsönös segítségnyújtás területén, és lehetővé tegye az országok közötti gyors tájékoztatást. Az irányelv után született egyezmény koncentrált a határokon túli nemzetközi baleseti hatásokra, a technológiai és információs cserékre, valamint a közös érdekű fejlesztésekre. Ezt a későbbiekben az EU elfogadta és belső anyagaiban hasznosította. Hazánk az egyezmény alapján hozta létre az Ipari Baleseti Megelőzési Nemzeti Központot az OKF keretében.

Az ENSZ Katasztrófacskökkentési Stratégiája²¹ négy fő területre koncentrált: lakossági tájékoztatási programok és oktatás, nemzeti hatósági kötelezettségvállalások és akciók végrehajtása, partnerhálózatok kialakítása és információcsere, valamint a tudományos programok támogatása. A megelőzési, ellenőrzési, humanitárius, stb. tevékenységbe több szakosított ENSZ szervezet is bekapcsolódik (WHO, Nemzetközi Atomenergia Ügynökség, UNICEF, stb.)

2.2. NATO

¹⁸ OCHA: Office for the coordination of Humanitarian Affairs. Humanitárius ügyek koordinációs irodája.

¹⁹ ICVA: International Council of Voluntary Agencies. Önkéntes Szervezetek Nemzetközi Tanácsa.

²⁰ Convention on Transboundary Impacts of Industrial Accidents Helsinki, 1992 Egyezmény az ipari balesetek országhatárokon áttérjedő hatásairól.

Lásd: <http://www.foek.hu/zsibongo/egyezm/egyezm.htm>

Letöltés: 2010. május 21.

²¹ International Strategy for Disaster Reduction

Lásd bővebben: <http://www.unisdr.org/>

Letöltés: 2010. május 21.

A NATO polgári veszélyhelyzet tervezési rendszerét²² kell elsőként kiemelni, amelynek feladatait hazánkban az OKF működteti, de részt vesz több, ágazatilag illetékes /felelős/ tárca (gazdasági, agrár, egészségügyi, stb.) is. A lakosság védelme az a terület, ahol civil és katonai együttműködés szükséges és lehetséges függetlenül a katasztrófavédelem civilizációs, vagy természeti jellegétől. Például NATO AWACS gépek felügyelhetik az olimpiai játékok, vagy a világ kupák eseménysorozatát is biztonsági szempontból.

Alapelveként minden állam felel a saját területén képződő veszélyhelyzetek kezeléséért, az áldozatok gondozásáért. A polgári védelmi terv ezért elsősorban nemzeti felelősség és nemzeti ellenőrzés alatt is áll minden időben.

Hazánk NATO taggá válását követően átalakult a Magyar Honvédség szerepe és ezzel egy kicsit mérséklődött is szerepe a KV feladatokban történő részvételben. A KV beilleszkedett a honvédelem és a védelmi igazgatás közé, ezzel a törekvéssel komplex védelmi rendszer létrejöttét kívánták elérni.

A NATO rendszerében a KV tekintetében a békeidős polgári védelem és a válságreagálási képesség növelés kapott prioritást, így a feladatok kissé átcúsznak a katonai egységektől a polgári hatóságok felé.

A hagyományos polgári védelmi feladatok többször is felülvizsgálatra kerültek, kiegészültek, ennek eredményeként a fontosabb tevékenységi körök az alábbiakban foglalhatóak össze:

- civil támogatás a katonai műveletekhez,
- partneri kooperációk,
- nemzeti hatóságok segítése minősített esetekben,
- előrejelzés, felderítés (terrorizmus, tömegpusztító fegyverek),
- kritikus infrastruktúra védelem arányos feladatai,
- válsághelyzeti lakosságkezelés, mozgatás

A NATO KV feladatai elsősorban a partnerországi segítségkérésekre koncentrálnak, ennek koordinációját látja el az Euro-atlanti Katasztrófareagálási Koordinációs Központ (EADRCC²³), amely évenkénti gyakorlatokat is rendez, együttműködik az OCHA-val is.

A NATO katasztrófavédelmi feladatai kiegészülnek a katasztrófareagálási egységek tevékenységével, amelyben polgári és katonai személyekből álló mentő, szállító, egészségügyi egységek működnek, alapvetően az érintett ország, vagy országok kérésére. Műveleteik során végig a fogadó (behívó) ország illetékeseinek alárendeltségében dolgoznak.

2.3. EU

²² Civil Emergency Planning.

Lásd részletesebben: <http://www.nato.int/docu/cep/cep-e.pdf>

Letöltés: 2010. május 21.

²³ Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre – EADRCC.

Az EU KV feladatainak megalapozása a környezetvédelem talaján kezdődött, hiszen mindenki belátta, hogy az esetleges katasztrófák milyen hatással lehetnek az emberiségre, a természeti és a gazdasági környezetre. Közismert azonban az EU döntéshozatali mechanizmus hosszú időigénye és magas tehetetlenségi nyomatóka. Már az is érdemi előrelépést jelentett, hogy a döntés-előkészítés a Bel- és Igazságügyi Tanácshoz került áthelyezésre. A közös munka eredményei a polgári védelmi együttműködés területén szemléletesek, hiszen a jogi alapok lerakása (1999) utáni különböző mechanizmusokat, akcióprogramokat (2001-2007) a pénzügyi eszközök (2007) váltották fel. A mechanizmusok²⁴ kifejlesztése, működtetése komoly koordinációt igényel mind a bázis elhelyezési pontokon, mind a kárhelyszíneken. A pénzügyi eszközök célja a tagállamok KV erőfeszítéseinek arányos támogatása, beleértve nemcsak a katasztrófák utáni, hanem a megelőzési-felkészülési célokat is. Az EU-nak veszélyhelyzet típusok szerint négy területre van felkészült közösségi válasza: az ipari balesetekre (SEVESO Irányelvek), az egyre gyakoribb erdőtüzekre, a sugárvédelemre²⁵, valamint a tengeri katasztrófákra. A terrorizmus elleni Akcióterv már nemcsak a CBRN²⁶ balesetekre, hanem az ellenőrzésre és a hagyományos terrorcselekményekre is koncentrált, majd 2004-ben a kritikus infrastruktúrávédelem is beemelésre került a programba. Megemlíthető EU eszköz még a szolidaritási alap és a közös távközlési hívószám (112) is.

Az EU-val kapcsolatban megállapítható, hogy nem használják a „katasztrófavédelem” megnevezést, sokkal inkább a több országban azonosan értelmezett polgári védelmen van a hangsúly, különösen a funkció humanitárius és szolidaritási szempontjain. Ez azt is jelenti, hogy a terminológia területén is szükség lenne előrelépésre. Nem mellékesen megjegyezhető, hogy a tűzvédelem területén nincs az EU-ban érdemi, jelentős koordinációs funkció.

A függetlenség, pártatlanság, diszkriminációmentesség fontos EU humanitárius alapelv, s magában foglalja az EU-n kívüli segítségnyújtást is katasztrófák előfordulásakor. A katonai elemeket is hordozó segítségnyújtás (civil defence) egyre inkább a polgári védelmi jelleget ölt, a kiemelten nagy események alkalmával végzett katonai műveletek is polgári irányítás alatt működnek.

A szervezeti- és jogi alapokban fontos változást jelent az ún. „Lisszaboni Szerződés”²⁷ hatálybalépése. A 2e cikk – többek között – kimondja:

„Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki:f)polgári védelem” [6]

²⁴ Szerzők megjegyzése: ide értendők az információs rendszerek, a különféle beavatkozó eszközökről, létszámokról szóló adatbázisok, képzési programok, szemináriumok, gyakorlatok, monitoring rendszerek, stb.

²⁵ Szerzők megjegyzése: ennek jogi alapja az EURATOM szerződés, amely elsősorban a tagállamok békés célú nukleáris kutatásainak koordinációját célozza. Lásd részletesebben:

http://ec.europa.eu/energy/nuclear/euratom/euratom_en.htm

Letöltés: 2010. május 27.

²⁶ CBRN: chemical, biological, radiological & nuclear (kémiai, biológiai, radiológiai, nukleáris)

²⁷ Lisszaboni szerződés szövege megtalálható:

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>

Letöltés: 2010. május 27.

A Lisszaboni Szerződés már nem a megosztott feladatok között tárgyalja a polgári védelmet, hanem új XXII címként és új 176.c cikkel kiegészülve, amely kimondja

„Az Unió tevékenységének célja:

- a) az Unión belül a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi szintű intézkedésének támogatása és kiegészítése a kockázatok megelőzése, a tagállamokban a polgári védelemben részt vevők felkészítése és a természeti vagy ember által okozott katasztrófák kezelése terén,*
- b) a nemzeti polgári védelmi szolgálatok gyors és eredményes operatív együttműködésének előmozdítása az Unión belül,*
- c) a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedések koherenciájának előmozdítása.” [7]*

Az idézet tömören és egyidejűleg tartalmaz feladatokat, elvárásokat és kihívásokat. Az EU 2007/606 sz. bizottsági határozatával meg kívánta oldani a korábbi katasztrófavédelmi helyzetekben komoly gondokat okozó árutovábbítási problémákat is.

3.Az elvárások teljesítése jogszabályi oldalról és általában

A nemzetközi elvárások hazai teljesülését vizsgálhatjuk jogszabályi oldalról is. Megállapítható, hogy a három „alágazati” törvény (tűz elleni védekezés, polgári védelem, katasztrófavédelem) lényegileg tartalmazza mindazon feladatokat, amely nemzetközi kötelezettségvállalásainkból erednek, vagy eredhetnek. Ha a három törvényben megvizsgáljuk a „nemzetközi” kifejezés előfordulását, a következők állapíthatók meg:

- a tűz elleni védekezésről szóló törvényben mindössze 5 előfordulás (ebből négy a bevezető, általános rendelkező részben) van hivatkozás szinten, s csak arra utal, hogy a nemzetközi szerződések tervezeteit a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter készíti elő,
- a polgári védelemről szóló törvényben mindössze 2 hivatkozás található, amely a feladatok közé illeszti a nemzetközi szerződésekből adódó tájékoztatási és kölcsönös segítségnyújtási feladatok ellátását /4 § m) pont/, illetve a ruházat megkülönböztető jellel történő ellátását /32 § (1) bek./
- a katasztrófavédelmi törvényben 21 előfordulás szerepel, jelezvén az integrációs jelleget, a fokozottabb jogharmonizációt, a tagoltabb feladatstruktúrát és hatáskör telepítést (itt kiemelt szerepet kap a kormány-, a KKB-, a miniszteri és a Központi szerv /OKF/ és annak vezetője részére megnevezett feladatsor)

A hazai szabályozások foglalkoznak mind a veszélyes anyagokkal kapcsolatos megelőzési tevékenységgel, mind a tűz-, mind a polgári védelmi igazgatás kérdéseivel (biztonsági elemzés, védelmi tervezés, engedélyezés, felügyelet, irányítási és szervezeti témák, stb.) is. Kissé hiányosnak érezzük a hazai tájékoztatást, a lakossági felkészítés állapotát.

Álláspontunk szerint hazánk az ENSZ, de különösen a NATO és az EU vele szembeni elvárásait katasztrófa veszélyeztetettségének megfelelően, differenciáltan hajtotta végre. Kialakult több irányítási- és felelősségi szint és „végrehajtási lépcsőfok”. Az elvárások teljesítése azonban nem statikus állapot, hanem egy dinamikus folyamat, amelyben ütemesen haladunk előre. Több szakmai területen is tapasztalható, hogy az EU-ban nincsenek „kőbevésett dolgok”, s teljes jogú tagságunk alapján szerepkörünk már nem

korlátozódik csupán végrehajtásra, ellenkezőleg, részesei lehetünk közös döntéseknek is. A magyar KV állapotok időarányosan megfelelnek az elvárásoknak.

A védekezésben az angolszász országok inkább a centralizáltabb, katonai vonatkozásokban gazdagabb megoldásokat preferálják, míg a német nyelvterületeken az önkéntességre alapuló filozófia a meghatározóbb. A környező országok közül a szlovénok, csehek nálunk talán kissé előrébb tartanak, a szlovákok gyorsabban fejlődnek, de nálunk messzebről indultak. Európa több országára jellemző, hogy a polgári védelmi, tűzoltási feladatokba egyre több civilt és önkéntes személyt vonnak be (ez a helyzet pl. Ausztriában is). Általánosan jellemző több országban, hogy csökkentik a hivatalos adminisztrációs létszámot, a védekezési törzs döntően önkéntesekre, civil szervezetekre épül, a hivatásos szakértők csak veszélyhelyzet esetén kapnak konkrét vezetési, koordinációs feladatokat. A hivatásos és az önkéntes állomány között több országban van nagymérvű átjárhatóság. Röviden: van közösségi szintű alapelvek, de nincs közösségi szintű katasztrófa politika.

IV. TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEK

A fenti értékelés, elemzés alapján a következő javaslatok, továbbfejlesztési lehetőségek megfontolását ajánljuk:

- Célszerű lenne olyan statisztikai, nyilvántartási rendszer kialakítása és fenntartása, amely hitelesen és kategóriánként bemutatja a katasztrófafogalomnak megfelelő eseményeket és azok okozott kárértékét.
- A veszélyes anyagokat előállító, forgalmazó üzemeltetők folyamatosan lássák el olyan információkkal a hatóságokat, amelyeket a megelőzés, vagy a következménycsökkentés érdekében tesznek/terveznek. Monitoring rendszert kell üzemeltetni a megelőzési tervek folyamatos értékelésére. Ugyan az üzemeltetők feladata a határokon túli hatásokra felkészülési tervek készítése, de a tájékoztatásért, a határon túli hatások mérsékléséért már nem az üzemeltetők, hanem a hatóságok felelősek. Fontosnak tartanánk a nyilvánosság gyakoribb tájékoztatását különös tekintettel arra, hogy adott katasztrófa veszélyeztetettségben élő lakossági rétegek konkrétabb információkkal rendelkezzenek minősített helyzetek esetére.
- belföldi és nemzetközi okokból is változtatni kell azon a helyzeten, hogy a lakosság veszélyérzetének mérsékelt szintje (vagy hiánya) miatt - katasztrófa események alkalmával - nem minden területen általános az önkéntesség, a segítőkészség, s a gazdálkodó szervezetek sem teljesítik mindig KV kötelezettségeiket.
- célszerű lenne megvizsgálni a civil vállalkozói szférában alkalmazott menedzsment típusú vezetési technikák, módszerek adaptált formában történő átvételének lehetőségét a KV területére. Ide értendő a minőségirányítás, a változás- és a tudásmenedzsment, valamint a stratégiai szemléletű tervezés és vezetés is.
- folytatni célszerű a civil kontroll bevonását a KV rendszerébe, különösen az önvédelmi reflexek erősítése céljából (mind az előkészítés, mind a végrehajtás, mind a kárenyhítés vonatkozásában).
- el kell különíteni egymástól a politikai és a szakmai vezetés szempontjait, s biztosítani kell, hogy a döntések mindig az értékek és soha ne az érdekek mentén történjenek.

- felül kellene vizsgálni a KV biztosítási háttérfeltételeit annak érdekében, hogy a biztonsági szempontokhoz jobban igazodó kárenyhítési rendszer jöhessen létre. Ezt az igényt jól példázza napjaink konkrét helyzete, amikor hazánk négy megyéjében van/volt egyidejűleg olyan ár- és belvíz (a kettő külön választandó!) helyzet, amely sokmilliárdos mezőgazdasági és infrastrukturális károkat okoz, biztosítási fedezet nélkül. A nemzetközi átlagban a károsult viseli a bekövetkezett katasztrófa jellegű károk mintegy 10 %-át, az állam kb. 70 %-át, a biztosítók kb. 20 %-át. A kárenyhítési helyzet korszerűsítése ugyan biztosítási kérdés, de természetesen számos egyéb vetülete is van, komplex közigazgatási intézkedéseket is igényelne (pl. nem adható ki árterületre építési engedély, stb.) Mi várható el a magánszektortól, hol kezdődik az állami szerepvállalás?²⁸ Rendelkezésre áll több ország hasonló tárgyú modellje is, a hazai döntés-előkészítés által felhasználhatóan. E kérdés megválaszolása külön cikket érdemelne, a szakmailag megalapozott és az érdekeltekkel koordinált válasz sokáig nem késlekedhet. További problémát jelent az elégtelen pénzügyi menedzselés, a rossz kockázat felismerés, a felkészülési rendszerek színvonalkülönbsége, a kompenzációs rendszerek gyengesége és a kárrendezési források szűkössége.
- bővíteni javasoljuk az EU finanszírozás lehetőségeit a katasztrófa típusok szerint (pl. erdőtűzvédelem finanszírozásra van lehetőség, ár- és belvíz elleni védekezésre nincs annak ellenére, hogy az árvíz kockázati kitettség az egyik legnagyobb kockázati tényező, stb.). A finanszírozási lehetőség bővülése magával hozhatná néhány területnek a közösségi politika szintjére emelését is.
- jelen cikk írásának időpontjában különös aktualitása van a 2010. évi országgyűlési választások utáni kormányzati és közigazgatási struktúraváltásnak, amely a minisztériumok és országos hatáskörű szervezetek szinte teljes egészének bevonásával történik, s ebben a KV ágazati irányításának szinte összes területe érintett lehet, beleértve pl. a védekezési bizottságokba delegált személyek körét is.
- erősíteni kell a szakirányú kutatás szerepét, helyzetét. A mai finanszírozási körülmények között alig teljesíthetőek a célkitűzések. A XXI. század elején a biztonság már-már államvezetési kérdéssé „emelkedett” a nemzetgazdaság szinte minden területén. Bővíteni kell a kutatók lehetőségeit állami támogatással, a megszerezhető ismeretekért cserébe.

V. ÖSSZEFOGLALÁS

A KV területén is szükség van olyan közös gondolkodásra, amely elvezethet ahhoz, hogy tudományos igényű válaszokat adhassunk kiemelt fontosságú kérdésekre a döntéshozók számára és hozzájáruljunk a lakosság védekezési képességének növeléséhez. Fel kell ismernünk a KV és a biztonság kérdésének összefüggését, hasonlóan ahhoz, ahogyan ilyen összefüggést kimutattak már a védelmi szféra és a klímaváltozás között is.[8]

A katasztrófák megelőzéséhez, kezeléséhez, következmény elhárításához fűződő érdekek és felismerések nemzetközi és egyetemlegesek, hiszen nemzetközi egyezmények, két- és többoldalú megállapodások egész sora jött létre. Hazánk nemzetközi

²⁸ Lásd részletesebben: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete: A katasztrófa kockázatok biztosításának kérdései.

http://www.katasztrofa.hu/documents/dokumentumok_hun/a_katasztrofa_kockazatok_biztositanak_kerdesei.pdf

Letöltés: 2010. május 28.

kötelezettségvállalásai alapvetően harmonizálásra kerültek belső jogrendünkbe, azok végrehajtása elfogadható. A NATO és az EU KV elvárások között vannak közös, egymást átfedő elemek, amelyeket célszerű szintetizálnunk.

Folytonosan változó világunkban azonban a már megoldott problémák periódikusan, s egyre magasabb szinten újratermelődnek, további feladatokat adva kutatóknak, hatóságoknak, önkénteseknek és a karitatív szervezeteknek egyaránt. Ma már nemcsak végrehajtói, hanem alkotói is vagyunk szűkebb és tágabb környezetünk (NATO, EU) katasztrófavédelmének, így meglévő saját és partnereinktől megszerezhető többlet tudásunk szinergiáit kell felhasználnunk.

A kutatási, fejlesztési, szervezeti, tevékenységi terület korszerűsítésének igénye és a kölcsönös érdekű nemzetközi kapcsolatépítés lehetősége adott, az úton tovább kell lépünk. Reméljük, hogy továbbfejlesztési javaslatunk – ha szerény mértékben is – hozzájárulnak a KV feladatainak mind eredményesebb megoldásához.

Budapest, 2010. június.

HIVATKOZÁSOK

[1] A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. Törvény Értelmező rendelkezések 3. § e) pont.

http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900074.TV

Letöltés: 2010. május 16.

[2] A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéséről szóló 1999. évi LXXIV. Törvény Értelmező rendelkezések 3§ j) pont.

http://www.complex.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900074.TV

Letöltés: 2010. május 16.

[3] Draft Final Report. Independent Levee. Investigation team. New Orleans System. Hurricane Katrina. May 22, 2006. 27 pages

<http://www.ce.berkeley.edu/projects/neworleans/report/Draft/Table%20of%20Contents.pdf>

Letöltés: 2010. május 16.

[4] Dr. Bukovics István: Katasztrófavédelmi igazgatás. Budapesti Corvinus Egyetem Államigazgatási Kar Budapest, 2008. Verlag Dashöfer Szakkiaadó Kft. ISBN 978-963-9313-73-6. 312 oldal, pp 65-93.

[5] Dr. Ország Imre: Nemzetközi kitekintés. Polgári Védelmi Szemle Budapest 2008. Kiadja a Magyar Polgári Védelmi Szövetség. ISSN 1788-2168. 125 oldal, pp 20-23.

[6] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabon, 2007. december 13. 230 oldal, pp 49.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0042:0133:HU:PDF>

Letöltés: 2010. május 27.

[7] Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. Lisszabon, 2007. december 13. 230 oldal, pp 90-91.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0042:0133:HU:PDF>

Letöltés: 2010. május 27.

[8] Dr. Bukovics István – Dr. Padányi József: Az éghajlatváltozás biztonsági kérdései. 24 oldal

http://www.drbukovics.hu/modules/jegyzek/doktar/doktar_212.pdf

Letöltés: 2010. május 28.