

Tóth Ferenc – Bonnyai Tünde

Polgári védelem: a légoltalomtól a katasztrófavédelemig

Magyarországon napjainkban a polgári védelem kifejezés sokkal inkább az angol „civil protection” fogalmával egyezik meg, mint a „civil defence” néven azonosítható, a légoltalomból továbbfejlődött tevékenységgel. Az Európai Unióban megjelenő civil protection fogalom gyakorlatilag megegyezik a magyar jog katasztrófavédelmi terminológiájával, ugyanakkor számos eleme mutat szoros kapcsolatot a támadófegyverek hatásai elleni védekezéssel, a klasszikus polgári védelemmel.

Civil protection – Civil defense

A modern civil protection kifejezés fokozatosan került használatba a világon, az olyan tevékenységek leírására, amelyek a civil lakosságot védik a veszélyhelyzetektől és katasztrófáktól. Az Egyesült Államokban az emergency preparedness alternatív kifejezését vezették be.

A civil protection fokozatosan alakult ki a civil defense korábbi szemléletéből.

Civil defense

A civil defense esetében a védelem magában foglalja a polgári lakosság irányítását a tényleges vagy potenciális agresszió hatásaival szemben. A művelet irányításának minden eszköze, a hadviselés és a konfliktusok kezelésének kényszere az autokratikus vezetési technikákra helyezi hangsúlyt és korlátozza az egyéni szabadságjogokat.

Civil protection

Ezzel ellentétben, a civil protection fokozatosan eltávolodott a parancsoló-ellenőrző módszerektől, mi több az együttműködésre és az információ megosztásra támaszkodott. Ez az egyik legfőbb szempont, ami megkülönbözteti a civil defense-től.

A civil defense a légoltalmi intézkedések megszervezésének, az óvóhelyek létesítésének és a lakosság riasztásának háborús erőfeszítései miatt született. Magába foglalta a hidegháborús fejlesztési tervek egyik legvitathatóbb, és talán legvészeslőbb elemét, mégpedig hogy a termonukleáris fenyegetettség esetén tömegesen telepítsék ki a lakosságot. Ma már sokan állítják, hogy egy atomháború valóságában, a polgári lakosság védelmére kialakított ezen tervek elsőként mondtak volna csődöt.

A hidegháború időszakában a civil defense egyik eleme volt a kulcsfontosságú politikai és katonai vezetők védelme, és a kormányzat továbbműködésének stratégiája. Hatékony kommunikációs rendszerekkel, a radioaktív sugárzás elleni védelemmel és tartalék élelmiszerkészletekkel felszerelt földalatti bunkereket hoztak létre. Ez a meglehetősen gépies megközelítés természetesen éppen azt nem volt képes meghatározni, hogy mi történne, amikor a nagyon védett vezetők elhagyják a bunkereiket, hogyan működne a kormányozás, és mennyire lenne egyszerű helyreállítani az irányítást.

A civil defense-t katonai vagy félkatonai erők katonai normákkal irányították. A tervek és a stratégiák titkos feltételezéseken alapultak, azokat szigorúan elzárva tartották a vélelmezett ellenséges hatalomtól, és általában nem volt tárgyuk a felelősségre vonhatóság, az információszabadság.

A civil protection fokozatos fejlődésen keresztül alakult ki, az olyan polgári veszélyhelyzetek hatékony és eredményes kezelésével, mint például az árvizek és közlekedési balesetek. Mindezek során viszont nem katonai eszközöket és módszereket alkalmaztak. Pedig a katonai erők a terepen nagy önállósággal, legtöbbször megfelelő felszereléssel rendelkeznek, egységes irányítási rendszerrel, megbízható kommunikációval, és számos hasznos ismerettel bírnak, de ezek a polgári veszélyhelyzetekben inkább rugalmatlanok és tekintélyelvűek. A

modern katasztrófák viszont elég bonyolultak ahhoz, hogy az irányítóktól különös rugalmasságot követeljenek meg. Sőt, adaptív irányítást kell gyakorolni, ha jó eredményt akarunk elérni.

Katonai erők

A gondolatmenet alapján úgy tűnik, hogy a modern katasztrófavédelem kizárhatja a katonai erőket az események kezeléséből. A valóságban azonban ez nem így van, és nem is ez az igazi feladat, hanem inkább a hadsereg szerepének újradefiniálására van szükség a katasztrófák elleni védekezésben. Az újradefiniálásnak pedig egy olyan időszakban kell megtörténni, amikor egy valódi háborút helyettesítő harcban, az ún. "háború a terrorizmus ellen" küzdelemben vesznek részt a szövetséges erők. Magát az újradefiniálását pedig meglehetősen megnehezítik az olyan rossz jelek, mint a "járulékos károk" (collateral damage), amikor ártalmatlan személyeket bombáznak.

Tény, hogy a polgári lakosságnak az ellenségeskedések, vagy katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére, a közvetlen következményeitől való megóvására, valamint az életben maradás feltételeinek biztosítására irányuló emberbaráti feladatok ellátásának gyökerei a XIX. század közepéig nyúlnak vissza.

Vörös kereszt – több ezer áldozat

Az 1859-es szárd-francia-osztrák háború¹ néhány hónapos leforgása alatt több tízezer katona vesztette életét. Az újkori történelem egyik legkomolyabb élőerő veszteségét e háború döntő csatájánál könyvelhetjük el. A solferino-i csata önmagában közel 30 ezer ember halálát vagy sérülését okozta. Ezen felül további 10 ezer ember esett hadifogságba, vagy tűnt el, és legalább 40 ezer ember megbetegedését jegyezték fel a csata utáni napok élelmezési problémái, higiéniai körülményei miatt. A legtöbb áldozat nem a harcban, hanem az ott szerzett sebesüléseik miatt vesztette életét.

¹ A Szárd-Piemonti Királyság és szövetségese, a Francia Császárság, valamint az Osztrák Császárság között 1859 tavaszán kirobbant háború. A háború során lefolytatott hadjáratban az Osztrák Császárság jelentős vereségeket szenvedett, majd a solferino-i csatát követően fegyverszünetet kért. Az események tették lehetővé az olasz egység kialakításához vezető lépések megtételét.



Henry Dunant a Vöröskereszt alapítója

A solferino-i csata tehát humanitárius katasztrófaként is értelmezhető. Éppen ezért egy svájci üzletember, Henri Dunant², segélyszállítmányokat szervezett és önkéntes segélycsapatokat kezdett toborozni a környező települések lakóiból, akik a sebesültek ápolásában, és a segítségnyújtásban fontos szerepet játszottak. Dunant tapasztalatai alapján javaslatot fogalmazott meg a háborúk áldozatainak védelmére, és kezdeményezte egy, a humanitárius segítségnyújtást biztosítani képes szervezet alapítását. A kezdeményezés hatására létrehozták a Genfi Egyesület a Közjóért elnevezésű önkéntes segítő szervezetet. Ezt követően Dunant 1863-ban megalapította a sebesült katonákat segítő Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságot. Tevékenységüknek köszönhetően 1864-ben született meg az első genfi egyezmény, amely kifejezetten a háborús sebesültek megkülönböztetés nélküli segítésére irányult. Mindezek figyelembevételével a Nemzetközi Vöröskereszt 1867-ben kapta mai nevét, és létrehozása óta végzi jószolgálati tevékenységét. Később a háborús sebesültek mellett a hadifoglyok védelmét, a sebesült civilek és menekültek támogatását, valamint az elemi csapások áldozatainak segítését is magára vállaló szervezet kiemelkedő szerepet vállalt a humanitárius segítségnyújtásban.

A genfi egyezmények előzményei

Az 1864-ben megfogalmazott genfi egyezmény folyományaként 1899-ben és 1907-ben is sor került egy-egy nemzetközi konferenciára, annak érdekében, hogy a részt vevő államok

² Jean Henri Dunant (Genf, 1828 – Heiden, 1910) svájci származású üzletember. A Nemzetközi Vöröskeresztben való tevékenységén túl 1888-ban a háborús helyzetek békés rendezésére, Randal Cremerrel megalapította Interplenáris Uniót. Az emberi méltóságért és életért tett humanitárius cselekedeteiért 1901-ben megkapta az első Nobel-békedíjat.

rendezzék a fennálló, tisztázatlan nemzetközi jogi kérdéseket. A két rendezvényen megfogalmazott nyilatkozatok (az ún. Hágai Egyezmények) jelentős hatással voltak a nemzetközi hadijog és a nemzetközi humanitárius jog fejlődésére. Ekkor fogadták el először általános szárazföldi hadviselési szabályzatot, a tengeri és légi hadviselés iránymutatásait, de ide köthetők a fajtó-, és mérgező harcanyagokra, valamint az emberi testben könnyen ronszolódó lövedékek tilalmára vonatkozó szabályok is.

Technológiai vívmányok

Az I. és II. világháború technológiai vívmányai a légierő, a vegyi és biológiai harcanyagok, valamint a kézi és távolsági lőfegyverek kimagasló fejlődését eredményezték. A szándékos károkozásra való törekvés már nem csak a harcoló alakulatokra irányult, hanem a hátszói, polgári lakosság célirányos pusztítására is. Az olasz fronton az Osztrák-Magyar Monarchia erői, 1917-ben a világon elsőként szervezték meg a légi figyelő és riasztó szolgálatot, ami akkor csak a saját csapatok védelmét szolgálta.

Az általánosan elfogadott adatok szerint a II. világháború több mint 20 millió civil áldozatot követelt. Az új típusú harci eszközök révén a XX. század nagy háborúi nagyságrendileg több polgári áldozattal jártak, mint a korábbi tömeghadseregek által vívott háborúk. Mindezek alapján, ismételten szükség volt új nemzetközi normák, alapvető jogi kötelezettségek megállapítására.

1949 – a genfi egyezmények

A gyűjtőnéven Genfi Egyezményekként ismert kifejezés az elmúlt mintegy 150 évben, egymás után Genfben elfogadott, főként nemzetközi humanitárius, vagy hadijogi tartalommal bíró egyezmények összességét jelenti. Az 1864-es első egyezményt követően 1925-ben a gáz és biológiai fegyverek tilalma, 1929-ben a hadifoglyokkal való bánásmód, majd 1949-ben a polgári lakosság háború idejére vonatkozó védelme került be az egyezmények közé. Manapság a Genfi Egyezmények alatt azt a hatályos, négy egyezményt értjük, amelyeket 1949. augusztus 12-én fogadtak el, és amelyek nemzetközi szinten állapítják meg a fegyveres konfliktusok során alkalmazandó, irányadó jogi szabályokat:

- 1.) A hadrakelt fegyveres erők sebesültjei és betegek helyzetének javítására,
- 2.) A tengeri haderők sebesültjei, betegek és hajótöröttek helyzetének javítására,
- 3.) A hadifoglyokkal való bánásmódra,
- 4.) A polgári lakosság háború idején való védelmére.

Utóbbi kifejezetten a fegyveres cselekedetben részt nem vevők védelmére vonatkozik. Tartalmát tekintve kiter a háború bizonyos hatásaival szembeni általános védelemre, amelyen belül következetesen különbséget tesz korosztályi és egészségügyi csoportok között (gyermekek, idősek, betegek, állapotos asszonyok, stb.). Külön rendelkezik a kórházak védelméről, a szétszóródott családtagok kapcsolatfelvételének könnyítéséről, a védett és a felügyelet alatt tartott személyek jogi helyzetéről.

A nemzetközi humanitárius jogi rendszer pillérei

A Genfi Egyezmények összessége és a korábbi Hágai Egyezmények együttesen alkotják a mai nemzetközi humanitárius jogi rendszer pilléreit. A dokumentumokat eddig 194 ország³ ratifikálta. Az egyezmények alapján a nemzetközi humanitárius jog (*international humanitarian law*) fogalma alatt azt a nemzetközi jogi aspektust értjük, amely a fegyveres konfliktusok során tanúsítandó magatartási szabályokat (*ius in bello*) határozza meg. Célja a

³ A Föld hivatalosan független országainak száma 196 –

<http://geography.about.com/cs/countries/a/numbercountries.htm>; letöltés ideje: 2012. február 18.

fegyveresen elkövetett cselekmények káros hatásainak fokozott csökkentése, a nem harcolók (sebesültek, polgári lakosság, hadifoglyok) védelme és támogatása, valamint a fizikai károk „szükséges szintre szorítása”. Eszerint a nemzetközi humanitárius jog 4 alapelve:

- a) emberiség elve,
- b) katonai szükségesség elve,
- c) megkülönböztetés elve,
- d) arányosság elve

Hidegháború, nukleáris fenyegetettség

A II. világháborút követően a Szovjetunió térnyerése és a megállíthatatlan technológiai fejlődés az állandó veszélyeztettség érzetét keltette. A hirosimai tapasztalatok és a nukleáris fegyverkezési törekvések, valamint az 1962-es kubai rakétaválság⁴ alátámasztották, hogy az 1945-ben kötött békeszerződések fenntarthatósága a fegyverkezési verseny mérséklésétől függ. Ennek jegyében, 1972 májusában került aláírásra a SALT-1 (*Strategic Arms Limitation Talks*) szerződés, amely az aláíró feleket jelentős korlátozásokra kötelezte.

A folytatásban 1979 júniusában aláírták a SALT-2 megállapodást, de végül nem ratifikálták, így nem léptek érvénybe a szerződésben megfogalmazottak sem.

A kisebb nemzetközi konfliktusok valószínűségének növekedése miatt 1977-ben elfogadták a Genfi Egyezmény Kiegészítő Jegyzőkönyveit. A nemzetközi jogi szabályozást tovább pontosító jegyzőkönyvek alapján olyan általános rendelkezések váltak nemzetközi szinten elfogadottá, amelyek már kiterjedtek a polgári egészségügyi alakulatok és szállítások védelmére, meghatározták a hadviselés eszközeivel és módszereivel kapcsolatban a „szükségtelen szenvedés” és „felesleges károkozás” fogalmát, valamint további, a polgári lakosság védelmének biztosítására irányuló szabályozókat vezettek be, különös tekintettel:

- a) a természeti környezet és kulturális javak védelmére,
- b) a polgári lakosság javainak védelmére,
- c) a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen javak védelmére,
- d) a veszélyes erőket tartalmazó létesítmények (pl. gát, atomerőmű) védelmére.

Megjelent a polgári védelem

Az 1977-es I. jegyzőkönyv VI. fejezete egyértelműen definiálta a polgári védelem⁵ és a polgári védelmi szervezet fogalmát is. A polgári védelem feladatrendszere a fogalmából kiindulva már ekkor két különböző típusú tevékenységre irányult:

- egyrészt a háborúban/harcban álló ország lakosságának alapvető védelmét volt hivatott biztosítani,
- másrészt ugyanezen célcsoport katasztrófák elleni védelmét is el kellett lássa.

A jegyzőkönyvek ezen túlmenően már részletszabályokat fogalmaztak meg a polgári lakosság segélyezése, valamint a nők, gyermekek és újságírók védelmére egyaránt.

Nemzetközi humanitárius jogrendszer – XXI. szd.

1983-ban lépett hatályba a 3 évvel korábban aláírt szerződés egyes hagyományos fegyverek betiltásáról, korlátozásáról. Az egyezmény 1996-ban, a lakosságra kifejezetten nagy veszélyt

⁴ A Szovjetunió és az Amerikai Egyesült Államok között 1962 októberében lezajlott katonapolitikai konfliktus, amely főként a Kubába telepített szovjet atomrakéták miatt alakult ki.

⁵ „...emberbaráti feladatok mindegyikének, vagy némelyikének az ellátása értendő, amelyek a polgári lakosságnak az ellenségeskedések, vagy katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek biztosítására irányulnak.” – A polgári védelem fogalma, I. jegyzőkönyv 61. cikk a) pont.

jelentő aknák és más eszközök betiltásáról szóló jegyzőkönyvvel, majd 2003-ban a háborúban visszamaradt robbanószerkezetekről szóló jegyzőkönyvvel egészült ki.

A XXI. század első éveitől a NATO Polgári Védelmi Bizottsága⁶ egyre fontosabb szerepet játszik a polgári veszélyhelyzeti tervezés katasztrófák elleni védekezéssel és felkészüléssel kapcsolatos tevékenységében, amelyhez a katonai értelemben vett polgári védelem szempontjából a CIMIC⁷ műveletek válnak egyre jelentősebbé. Az együttműködés szempontjából a fegyveres erők alkalmazásának lehetősége a logisztikai ellátásban és annak koordinálásában rejlik, mivel a fejlett országokban bekövetkezett katasztrófahelyzet esetén az elsődleges beavatkozást a legtöbb esetben civil képességek bevonásával végzik.

EU alapelvek

Az Európai Unióban 2009-ben, a lisszaboni szerződés hatályba lépésével a humanitárius segítségnyújtás nemzetközi jogi alapjai is megújultak. A szerződés III. fejezete meghatározza az EU humanitárius segítségnyújtási intézkedéseit, elveit és célkitűzéseit, amelyek kifejezetten harmadik országok lakosainak természeti, vagy ember okozta katasztrófák esetén történő segítségnyújtásra irányulnak. A tagállamok közötti segítségnyújtást, a szolidaritás szellemében, a VII. fejezetben a Szolidaritás klauzula részletszabályai határozzák meg. Ez alapján, ha egy uniós tagállam terrortámadás, vagy bármely eredetű katasztrófa áldozatává válik, akkor az EU minden rendelkezésre álló eszközt, erőforrást⁸ mozgósít a segítségnyújtás érdekében.

Légoltalom a nemzetközi humanitárius jogban

A nemzetközi humanitárius jog fejlődésének fokozatosságában a légoltalom kialakulása és értelmezésbeli bővülése is megfigyelhető. Az I. világháborút követő években tapasztalt fokozódó ellentétek és a jövőbeli háborúk csapásai elleni védelem érdekében már az 1920-as évek végén, illetve az 1930-as évek elején több európai országban alakítottak ki állandó ún. légoltalmi szervezeteket. Az I. világháború végére a légierő önálló fegyvernemmé vált, a folyamatosan megújuló repülőgépeszeti megoldásoknak köszönhetően rövid időn belül nagytávolságú, kötelékben repülő bombázók is rendelkezésre álltak. A lakosság életének és javainak megóvása emiatt főként a légitámadások elleni védelemre összpontosított.

Légoltalom Magyarországon

A légoltalmi szervezetek felállításának rendjét hazánkban a hatósági típusú (állami irányítása alatt álló) légoltalom kiépítésére vonatkozó, a légvédelemről szóló 1935. évi XII. törvény határozta meg. A végrehajtására kiadott *Légoltalmi Utasítás* szerint minden 14 és 60 év közötti magyar állampolgárt légoltalmi kötelezettség alá sorolt. A kötelezettek légvédelmi szolgálatra voltak beoszthatóak, ezért kiképzéseken és gyakorlatokon történő részvételre is kötelezték őket. A lakosság védelme érdekében a szabad mozgás korlátozása is lehetővé vált. Az országos rendszer felállítása érdekében a honvédelmi miniszter feladatkörébe került a települések és kiemelkedően fontos ipari létesítmények veszélyeztetettségének felmérése és besorolása, amely alapján meghatározásra került az egyes kategóriák légvédelmi eszközökkel történő ellátása is. Az utasítás részletesen taglalta a légoltalom fogalmát, célját, rendeltetését

⁶ NATO Civil Protection Committee

⁷ Civil-Military Cooperation, jelentése: civil-katonai együttműködés

⁸ Az erőforrások körébe beleértendő a katonai erők rendelkezésre bocsátása is (Lisszaboni szerződés 222. cikk (1) bekezdés)



és feladatát, a hozzá kapcsolódó tevékenységek körét, vezetési struktúráját, valamint a légi támadás esetén védekezés céljából szolgálatot teljesítők kiképzését és feladatait.

Mindezek alapján 1937-től céltudatos, szakmai felkészítési hullám indult meg hazánkban, amelynek kiemelt célcsoportja az ifjúság volt. 1938-ra már országsszerte általánossá vált a középfokú iskolai képzésben rendszeresített légvédelmi oktatás.

A Darányi Kálmán miniszterelnök által 1938-ban meghirdetett *győri program*, törvénybe iktatása révén külön rendelkezett a légvédelemről, a lakosság ez irányú védelmének megszervezéséről és a hatósági légoltalomról.



Szerkesztette: Bonnyai Tünde t. hdgy.

A hatósági légoltalom felépítése 1938-ban

A II. világháború utolsó éveiben fontos szerep jutott a légoltalmi szervezeteknek és létesítményeknek. Az országot ért legnagyobb bombázások⁹ 1944 áprilisában több mint 1000 áldozatot követeltek Budapesten és környékén. A támadások megerősítették a hosszú távú óvóhely építési programokkal kapcsolatos terveket.



⁹ 1944. április 3-án a Budapest elleni támadás célpontja a Ferencvárosi rendező pályaudvar volt, de útvonaltevesztés miatt a IX. kerület nagy részére hullott a bombák jelentős hányada. A támadás emellett főként azért követelt nagy számú áldozatokat, mert a lakosság többsége a légiriadó jelzése ellenére sem vonult óvóhelyre.



Hazai helyzet a II. világháború után

A II. világháborút követően, a tapasztalatokat feldolgozva ismét sor került a légoltalom átszervezésére. A légoltalom országos irányítója a belügyminiszter lett, aki a VI. légoltalmi főosztály útján látta el feladatait. Az országos rendszerben, főként a települések környezetében található anyagi javak, létesítmények és népsűrűségi mutatók alapján meghatározott 3 kategóriába sorolták a városokat. Ekkor a légoltalom feladatrendszere a hatósági, az üzemi és a lakossági légoltalom felépítést követte. Kiemelt feladata volt a vezetési pontok, gyülekezési és elsősegélynyújtó helyek, illetve lakossági óvóhelyek karbantartása, korszerűsítése és fenntartása. A fejlődésnek indult légoltalmi szervezet keretein belül 1953-ra kialakításra került a légoltalom országos vezetési pontja (LOK), megalakult a Központi Légoltalmi Zászlóalj és a BM Légoltalom Országos Parancsnoksága is.

Légoltalomból polgári védelem

A légoltalom feladatrendszere 1963-ban ismét a honvédelmi miniszter alárendeltségébe került. Megelőzve a nemzetközi jogi szabályozás reformját, az Elnöki Tanács 1964. évi 1. sz. törvényerejű rendelete a légoltalom kifejezés helyett a polgári védelem szóösszetétel használatát rendelte el. A névváltozás új jogi szabályozást is hozott, amely a HM Polgári Védelem Országos Parancsnoksága (PVOP) közreműködésével készült és már konkrétan tartalmazta a minisztériumok, országos hatáskörű szervek, gazdálkodó szervek és társadalmi szervezetek polgári védelmi kötelezettségeit és felelősségét, valamint feladatait. A polgári védelmi feladatok és felkészítések egészét áthatotta a nukleáris fenyegetettség: a szabályzatok, képzések, tananyagok és segédletek elsősorban a nukleáris fegyverek elleni védelemmel kapcsolatos ismeretekről szóltak.

A feladatrendszer folyamatos bővülése és fejlődése, valamint a Varsói Szerződés elvárásai megkövetelték a gyakorlatok bevezetését és tapasztalataik tudatos feldolgozását. Előfordult, hogy a polgári védelmi célú alakulatokat természeti katasztrófa elleni védekezésbe is bevonták (pl.: 1970. tiszai árvíz, állatjárványok, havazás miatti mentés). Ezekből főként vezetéstechnikai tapasztalatok levonására nyílt lehetőség. 1963-ban hazánk részt vett a nemzetközi polgári védelmi szervezet genfi tanácskozásán. A nyugati nyitás ugyan az 1980-as évekig nem volt lehetséges, de a genfi elméleti és a hazai gyakorlati tapasztalatok nyomán tovább fejlődött a polgári védelem katasztrófák során történő közreműködésének képessége, amely idővel kiterjedt az ez irányú lakosságvédelmi, lakosságfelkészítési mechanizmusokra is. A felkészítések szerves részévé váltak az olyan gyakorlatok, amelyekbe a polgári védelmi szervezeteken túl szakszolgálatokat, önvédelmi szervezeteket, valamint üzemek dolgozóit és települések lakosait is bevonták. A begyakorolt rendszer az 1970-es években több alkalommal is „jól vizsgázott”.



A gyakorlatok mellett ismét nagy hangsúlyt kapott a felkészítés, amely nem csak a nukleáris veszélyeztetettség, hanem a hétköznapi veszélyekkel kapcsolatos hasznos tudás szempontjából is meghatározó volt. A polgári védelmi alapismeretek kiterjedtek az elsősegély-nyújtási, tűzoltási ismeretekre és speciális esetekben tanúsítandó

magatartásformákra is. A televízióban a „Nyugalmunk érdekében” c. sorozat, a mozikban propaganda kisfilmek, a hétköznapokban vándorkiállítások szólították meg a lakosságot. A polgári védelem 1985-ben már osztársadalmi feladatként jelent meg az állami hatósági tevékenységek rendszerében.



Gyakorlat, vezetési pont

Csernobil hatása

A többször átalakított feladatrendszer legjelentősebb próbája az 1986 áprilisában bekövetkezett csernobili katasztrófa volt. A tragédia jellegére való tekintettel a PVOP központi bázisán – a katonákon kívül – olyan szakemberek vettek részt a helyzet kezelésére irányuló munkában, mint sugárbiológusok, fizikusok, orvosok, meteorológusok, vízügyi szakértők és ipari szakterületen jártas civilek. Az ország sugárszennyezettségnek kitett megyéiben óvintézkedéseket vezettek be és törekedtek a lakosság és a szomszédos országok folyamatos tájékoztatására is.

Rendszerváltás a polgári védelemben

Magyarország 1989 októberében hirdette ki az 1949-ben elfogadott Genfi Egyezmények kiegészítő jegyzőkönyveit, amelyek alapján a polgári védelem humanitárius jellege vált dominánssá, tehát ismételten szükségessé vált a rendszer átalakítása. A nemzetközi jogi szabályozások hazai jogrendszerbe történő integrálása, a rendszerváltás utáni demokratikus államberendezkedéshez való illeszkedés érdekében a 3344/1989. sz. minisztertanácsi határozat alapján a polgári védelem irányítása a Belügyminisztérium hatáskörébe került.

A katonai jellegű megközelítések elhagyása, a polgári védelem nemzetközi humanitárius jognak történő megfeleltetése érdekében kiadásra került az 1996. évi XXXVII. törvény, amely ugyan a honvédelem rendszerében megvalósuló, de a belügyminiszter irányítási jogköréhez tartozó feladatrendszert alakított ki. A feladatok a genfi egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvében meghatározott tevékenységek köre épültek fel, *a polgári védelem szervezete alapvetően államigazgatási feladatokat ellátó rendvédelmi szervként működött.*

Az 1999-ben kiadásra került katasztrófavédelmi törvény paragrafusait már jelentős mértékben meghatározta hazánk nemzetközi szervezetekben való tagsága (pl.: ENSZ), főként a NATO csatlakozás, tekintettel arra, hogy az ugyanebben az évben kiadott NATO stratégiai koncepció szerint napjaink elsődleges fenyegetettsége nem fegyveres konfliktusokból, hanem sokkal inkább természeti és civilizációs katasztrófák bekövetkezésének valószínűségéből származik. A polgári védelmi törvény és a katasztrófavédelmi törvény, valamint a 2073/2024. (IV. 15.) kormányhatározat a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról, együttes értelmezés alapján szolgáltattak megfelelő jogforrást a hazai kihívások hatékony, civil és katonai együttműködésen alapulón kezelésére. A NATO azon álláspontját, amely szerint katasztrófa bekövetkezése esetén az elsődleges beavatkozó szerepét civil katasztrófa-elhárításra alkalmas szervezeteknek szükséges ellátni és a megfelelő módon, igény benyújtása alapján katonai segítségnyújtást kérni, a fenti jogforrások is tükrözték. A katasztrófavédelem szervezetének 2000-ben történő létrehozásával a nemzetközi folyamatot képezte le hazánk.



10



11

Szerkesztette: Bonnyai Tünde t. hdgy.

EU – fejlesztés és gyakorlat

Magyarország 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz, vállalva ezzel a Közös Kül- és Biztonságpolitika dinamikus fejlődésével és a közösségi polgári védelmi mechanizmussal járó további kötelezettségeket. A katonai erő mellett az EU kifejezetten hangsúlyozza a polgári válságkezelési képességek arányos fejlesztését, a katonai képességekkel párhuzamosan történő kialakítását, amelyet a Polgári Válságkezelési Bizottság¹² útján valósít meg. Fontos megjegyezni, hogy az EU rendszeresen ösztönzi a tagállamokat arra, hogy az EU Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálat¹³ által támogatott missziókba felajánlott képességeiket fejlesszék. Magyarország tagállammá válásával egy időben került megfogalmazásra az első EU polgári válságkezelő képességeinek középtávú fejlesztésével kapcsolatos célkitűzés (Civilian Headline Goal 2008), amelyet 2007-ben a polgári képességfejlesztő keretdokumentum (Civilian Headline Goal 2010) követett. A képességek fejlesztésre elsősorban elméleti kérdéseket tárgyaló konferenciák és gyakorlati tapasztalatokat biztosító nemzetközi gyakorlatok¹⁴ útján nyílt lehetőség. A célkitűzések keretében a Polgári Védelmi Monitoring és Információs Központ megerősítésére és a polgári védelmi egységek létrehozására, fejlesztésére is fokozott figyelmet fordítottak. Hazánkban a gyakorlatokon való részvétel, a gyakorlatok tapasztalatainak feldolgozása és alkalmazása beépült és szerves része a katasztrófavédelmi tevékenységrendszernek. Az elmúlt években, az EU polgári védelmi mechanizmusának alkalmazására is több esetben sor került¹⁵.

Modern, magyar polgári védelem

Hazánk 2012. január 1-jén hatályba lépett új jogszabályok alapján modern, következetesen felépített, együttműködésen alapuló, a katasztrófavédelembe szervesen integrált polgári védelmi feladatrendszerrel rendelkezik.

Az új típusú polgári védelem, az angol terminológiából ismert „civil protection” kifejezés jelentésének megfelelően, a nem háborús veszélyeztettség szempontjából jelentkező lakosságvédelmi, felkészítési és megelőzési feladatokat látja el. Ennek tükrében az új katasztrófavédelmi törvény szerint a polgári védelem ösztársadalmi feladat-, eszköz- és

¹⁰ Rövidítések: UN OCHA – ENSZ Humanitárius Segítségnyújtási Koordinációs Iroda; EU MIC – EU Monitoring és Információs Központ; EADRCC – Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center.

¹¹ Rövidítés: KKB OpT – Kormányzati Koordinációs Bizottság Operatív Törzs.

¹² Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIVCOM)

¹³ Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)

¹⁴ Éves miniszteri képességfejlesztési konferenciák, továbbá gyakorlatok: 2006. Bulgária: EU-TACOM-SEE, 2007. Luxemburg EULUX, 2008. Magyarország EU-HUROMEX, 2009. Románia EU-DANUBIUS.

¹⁵ Példák: részvétel EU állampolgárok evakuálása Líbiából – 2011. február, szakértői segítség kérése – 2010. október, homokzsákok igénylése árvízi védekezéshez – 2010. május.

intézkedési rendszer, amelynek célja a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása és a lakosság felkészítése a katasztrófák hatásainak leküzdése érdekében.

A katasztrófák elleni védekezés jogi hátterének reformja során megújítása került a polgári védelmi kötelezettség tartalma, valamint a polgári védelmi szervezetek fogalomrendszere, a létrehozás körülményei és a szervezetek alkalmazásának feltételei. Ennek megfelelően 2012. január 1-jétől köteles és önkéntes polgári védelmi szervezetek is szolgálatot teljesítenek. A veszélyelhárítás szintjeihez igazítottan 4 különböző köteles polgári védelmi szervezet típust különböztetünk meg:

A katasztrófavédelem polgári védelmi egységei

munkahelyi

települési

területi

központi

- Az első pillért az önkéntesen jelentkező személyeket adják, akik a polgármester által meghatározott polgári védelmi szervezetben, függelmi rendben teljesítik felajánlott szolgálatukat.
- A második pillért az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezetek alkotják. Annak érdekében, hogy a védekezésbe történő bevonásuk szervezeten és hatékonyan történjen, jellemzően a veszélyelhárítási tervekben meghatározott, az adott szervezet profiljához illő feladatokat látják el.
- A harmadik pillért az önkéntes mentőszervezetek biztosítják, akik kifejezetten katasztrófavédelmi feladatok ellátása céljából jönnek létre. Az országban működő önkéntes mentőszervezetek akkor vehetnek részt a védekezésben, ha a Nemzeti Minősítési Rendszerben meghatározott alapkövetelményeknek megfelelnek. Ezt követően együttműködési megállapodást írnak alá a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervével, elismerve ezzel annak koordinációs-irányítási jogát és nyilvántartásba kerülnek.

A katasztrófavédelem rendszere, feladat- és hatásköre az elmúlt évtizedben tapasztalati alapú változásokon ment keresztül. Helyt állt a rendszeresen bekövetkező árvizek során, minden évben megküzd a belvízi helyzettel, hatékonyan és eredményesen kezelte a vörösiszap katasztrófát, miközben tevékenységi körei szempontjából markánsan elkülöníthetővé vált a három fő szakterület: a tűzvédelem, az iparbiztonság és a polgári védelem.

A nemzetközi gyakorlatok, jogi iránymutatások rendszere, valamint a hazai katasztrófa-elhárítási tapasztalatok felhasználásával 2012-ben új, modern szemléletű, a megelőzés kulcsfontosságát kifejezetten hangsúlyozó hivatásos katasztrófavédelmi szervezet jött létre, amelynek egyik legmeghatározóbb pillére a „civil protection” alapú polgári védelem. Az a polgári védelem, amely a lakosság életének, anyagi javainak védelmére készül és készít fel.

Tóth Ferenc t. ddtb., polgári védelmi főfelügyelő

Bonnyai Tünde t. hadnagy, kiemelt főelőadó

BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőség

pvfofe@katved.gov.hu

tunde.bonnyai@katved.gov.hu

2012

Felhasznált irodalom

- David Alexander, (2002) "From civil defence to civil protection – and back again", Disaster Prevention and Management, Vol. 11 Iss: 3, pp.209 - 213
- Hoffmann Imre-Németh Klára: A tűzoltóság és a polgári védelem együttműködése a lakosságfelkészítési feladatokban. Polgári védelmi szemle 2010/1. szám, pp. 36-54, 2010. Budapest;
- Lamper László: A légvédelem felderítési és riasztási rendszerének fejlődése a II. világháború végéig. Bolyai Szemle, XVI. évfolyam, 2. szám, pp. 133-047, 2007. Budapest;
- Mógor Judit: Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság nemzetközi együttműködései. In: A rendészeti szervek nemzetközi együttműködése jegyzet, pp. 101-126. Rendőrtiszti Főiskola, 2010, Budapest;
- Tóth Ferenc: Háború és béke. Polgári védelmi szemle 2008/2. szám, pp. 20-26, 2008. Budapest
- Vadász Sándor: Eszme születik a csatatéren – Solferino. Élet és Tudomány, 2009. szeptember, Budapest;
- Genfi egyezmények és kiegészítő jegyzőkönyvek
http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/nemz_hum_jog/egyezmenyek_dokumentumok/
- Lisszaboni Szerződés (2009)
http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/eu/lisszaboni_szerzodes/
- 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
http://www.otm.gov.hu/kok/inside/joganyagok/1996_XXXVII.pdf
- 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
<http://www.mgysz.hu/2009/jogszab/kat-torv.pdf>
- 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
http://www.kameleon98.hu/Torveny/Jogszabalyok_Munkavedelem/2011_CXXVIII_katasztrofavedelemrol.pdf
- <http://www.voroskereszt.hu/toertenetuenk.html>
- http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/nemz_hum_jog/
- <http://www.armscontrol.org/documents/salt>
- <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/csdp-structures-and-instruments/cpcc?lang=en>