

PRO PATRIA AD MORTEM

A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében



Szerkesztette:
HORNYACSEK JÚLIA

Dialóg Campus

A VÉDELMI IGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉNEK
GYAKORLATI TAPASZTALATAI
NAPJAINK KIHÍVÁSAINAK TÜKRÉBEN

A VÉDELMI IGAZGATÁS
MŰKÖDÉSÉNEK
GYAKORLATI TAPASZTALATAI
NAPJAINK KIHÍVÁSAINAK
TÜKRÉBEN

Szerkesztő

Hornyacsek Júlia

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

Szerzők

Hornyacsek Júlia

Kádár Pál

Keszely László

Lakatos László

Muhoray Árpád

Szerkesztő

Hornyacsek Júlia

Lektor

Varga Attila

© Dialóg Campus Kiadó, 2019

© Szerzők, 2019

© Szerkesztők, 2019

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó	7
<i>Kádár Pál: A honvédelem központi közigazgatási szerveinek rendeltetése, működési dilemmák</i>	9
Bevezetés	9
A honvédelem központi államigazgatási szervei	10
A honvédelem központi államigazgatási szerveinek működési dilemmái	14
Összegzés	22
Felhasznált irodalom	22
<i>Keszely László: A NATO-kötelezettségekkel összefüggő honvédelmi igazgatási feladatok gyakorlati tapasztalatai</i>	25
Bevezetés	25
A NATO képességfejlesztésével összefüggő védelmi igazgatási feladatok	26
A NATO válságreakálási rendszerének nemzeti alkalmazására vonatkozó gyakorlati tapasztalatok	29
Összegzés, javaslatok	32
Felhasznált irodalom	35
<i>Lakatos László: A honvédelmi típusú különleges jogrendek életbeléptetését igénylő helyzetek és azok korszerű gyakorlati megoldása</i>	37
Bevezetés	37
A védelmi igazgatás és a különleges jogrend kapcsolata	38
A különleges jogrend mint a rendkívüli helyzetek kezelésének eszköze és időszaka	43
A honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakok	50
Összegzés	58
Felhasznált irodalom	59
<i>Muhoray Árpád: A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetek és azok korszerű megoldása a gyakorlatban</i>	61
Bevezetés	61
A veszélyhelyzet és a szükséghelyzet fogalmának értelmezése, kihirdetésük körülményei	62
A bekövetkezett jelentősebb katasztrófák, veszélyhelyzetek tapasztalatai	69
A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségei a katasztrófavédelem korszerűsített jogszabályi környezetében	79
Összegzés, tapasztalatok	84

Felhasznált irodalom	85
<i>Hornyacsek Júlia</i> : a védelmi igazgatási feladatok rendszere, a végrehajtás személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei	87
Bevezetés	87
Hazánk védelmi igazgatási rendszerének alaprendeltetése, működési sajátosságai, szervezeti kialakítása, vezetési és irányítási rendszere	88
A védelmi igazgatási tevékenység célja, területei, a feladatok csoportosítása, azok alapvető jellemzői	90
A honvédelmi és a polgári védelmi kötelezettség feladatai, a végrehajtásnak a személyi, technikai feltételei, lehetséges módszerei, eszközei	93
Összegzés	98
Felhasznált irodalom	99
A kötetben felhasznált jogszabályok összevont jegyzéke	101
Törvények	101
Kormányrendeletek és kormányhatározatok	101
HM utasítások	102
Egyéb jogszabályok	103

A VESZÉLYHELYZETEK KIHIRDETÉSÉT IGÉNYLŐ HELYZETEK ÉS AZOK KORSZERŰ MEGOLDÁSA A GYAKORLATBAN

Muhoray Árpád¹

Bevezetés

Magyarország lakosságának biztonsága érdekében a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés a védelmi igazgatás szereplőinek közreműködésével valósítható meg. A természeti katasztrófák, árvizek, ipari szerencsétlenségek káros következményeinek csökkentésével a védelmi igazgatás az integrált katasztrófavédelem létrejöttét követően kiemelt felelősséggel kell, hogy foglalkozzon, hisz a katasztrófavédelem egyben a közbiztonság része, feladata az alapjogok biztosítása.

A katasztrófavédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás összefüggéseit a modern külföldi szakirodalom kevésbé komplexen dolgozza fel, a publikációk inkább a katasztrófavédelmi szakmai feladatokkal foglalkoznak. A katasztrófavédelmi igazgatás kérdését mértékadóan többen vizsgálták disszertációkban, publikációkban, jegyzetekben, többek között Muhoray Árpád, Schweickhardt Gotthilf, Hornyacsek Júlia, Mógor Judit, Endrődi István, Lakatos László, Kádár Pál, Keszely László, Bárdos Zoltán.² Azonban e szerzők munkássága sem terjed ki részletesen a veszélyhelyzetek kihirdetése esetén a védelmi igazgatás konkrét köz-igazgatási feladataira. Szükséges egy újfajta megközelítés a katasztrófavédelmi igazgatás és a védelmi igazgatás vizsgálatára a veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés során a jogalkotási fejlődés igazolása és a további módosítási javaslatok megfogalmazása céljából.

A tudományos probléma abban is megfogalmazható, hogy a közigazgatás és a szakma képviselői sem érzékelik mindenkor, hogy a katasztrófák következményei káros hatásának csökkentése hatékonyan csak a katasztrófavédelmi és a védelmi igazgatás szereplőinek szoros együttműködésében valósítható meg, amelynek meghatározó fázisa a rendkívüli jogrend, a veszélyhelyzet kihirdetésének időszaka.

A probléma vizsgálata szempontjából még összetettebbé tette a helyzetet az, hogy az Alaptörvény elfogadásáig az Alkotmány alapján a szükségállapot is kihirdethető lett volna természeti katasztrófa vagy ipari szerencsétlenség bekövetkezésekor. Lényeges annak tisztázása, hogy a katasztrófák miatti lehetséges különleges jogrend esetén mely példák

¹ ORCID-azonosító: 0000-0003-3832-293x.

² Átfogóan foglalkozik a témával: BAÁN et al. 2014.

alkalmazhatók napjainkban is a katasztrófák hatékony kezeléséhez a katasztrófavédelmi és a védelmi igazgatás feladatrendszerében.

A vizsgálati módszereim a veszélyhelyzet és a szükséghelyzet kihirdetésére vonatkozó releváns jogszabályok, jogi szervezetszabályozó eszközök, szakirodalom feltárása, elemzése következtetések levonása, valamint a bekövetkezett jelentősebb katasztrófák, veszélyhelyzetek tapasztalatainak értékelése, a fejlesztendő körülmények azonosítása voltak.

A veszélyhelyzet és a szükséghelyzet fogalmának értelmezése, kihirdetésük körülményei

A korábbi jogszabályokat elemezve megállapítható, hogy a különleges jogrend bevezetését igénylő helyzetek a korábbi jogi hierarchiában duplikációra adtak lehetőséget, miközben intézményesített súlyosság, gyakoriság vagy területi egység küszöbértéke nem volt megfogalmazva, mivel szükségállapot, illetve veszélyhelyzet is kihirdethető volt az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség bekövetkezése miatt.

A védelmi igazgatás szerepét vizsgálva a katasztrófák elleni védekezésben, a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) végrehajtását (vhr.) értelmező rendelkezéséből célszerű kiindulni, miszerint a védelmi igazgatás³ a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, a kijelölt közigazgatási szervek végrehajtó és rendelkező tevékenysége.

A védelmi igazgatási feladatok ellátására a kijelölt közigazgatási szerveknek szükséghelyzetben is fel kellett készülniük, hisz az Alkotmány⁴ szerint az Alaptörvény⁵ hatálybalépéséig az Országgyűlés az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén szükségállapotot⁶ is kihirdethetett volna. Ilyen súlyos esemény azonban nem következett be, a Kormány nem tett javaslatot egyetlen esetben sem a szükséghelyzet kihirdetésére a parlamentnek.

A veszélyhelyzetek kihirdetését igénylő helyzetekben viszont védelmi igazgatási feladatokat az első katasztrófavédelmi törvény (Kat. tv.)⁷ hatálya időszakában számos alkalmalmmal végre kellett hajtani.

2000 és 2011 között a legsúlyosabb természeti katasztrófák következményeinek elhárítása, felszámolása nem igényelte a szükséghelyzetté minősítést, az megoldható volt veszélyhelyzet kihirdetésével. Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés i) pontja kimondta, hogy a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, illetőleg következményeinek elhárítása (veszélyhelyzet) érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket. A veszélyhelyzet kihirdetésének minősítő eseteit a Kormány a polgári védelmi törvény

³ 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet (Hvt. vhr.) 1. § n) pont. Fogalommeghatározást lásd: LAKATOS, 41. oldal, 11. lábjegyzet.

⁴ 1949. évi XX. törvény. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya.

⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. 04. 25.).

⁶ Alkotmány 19. § (3) bekezdés i) pont.

⁷ 1999. évi LXXIV. törvény.

(Pvt.),⁸ míg részletszabályait a honvédelmi törvény (Hvtl.)⁹ vonatkozó pontjai alapján alapította meg.

A Pvt. értelmező rendelkezései között fontos helyen szerepelt, hogy veszélyhelyzet a szükséghelyzetet [Alkotmány 19. § (3) bek. i) pont] el nem érő mértékű, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát vagy a környezetet veszélyeztető természeti csapás, illetőleg ipari baleset okozta állapot, amelyet különösen a következő események válthattak ki:

- a) „[s]úlyos, több embernél halálos lefolyású tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenése, amely kórokozót ürítő embertől, kórokozót tartalmazó holttesttől, kórokozóval szennyezett élelmiszerből, vízből, talajból, tárgyról, anyagról, levegőből, állatból vagy állati tetemből származik;
- b) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni vizek haváriaszerű szennyezése;
- c) kedvezőtlen meteorológiai viszonyok következtében fellépő légszennyezettség állapot, amelynek során bármely légszennyező anyag koncentrációja a 30 perces levegőminőségi határértéket a megengedett esetszámon felül meghaladja;
- d) a környezet veszélyes hulladékkal való közvetlen és súlyos szennyezése;
- e) az atomenergia alkalmazását szolgáló létesítményben, berendezésben radioaktív anyaggal végzett tevékenység során vagy nukleáris ürobjektum becsapódását követően a biztonságot kedvezőtlenül befolyásoló és a lakosság nem tervezett sugárterhelését előidéző esemény;
- f) ipari létesítményben, továbbá szénhidrogén-kitermelés során vagy veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező baleset, amikor a szabadba kerülő mérgező anyag az emberi életet vagy egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti;
- g) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, illetőleg, ha töltésszakadás veszélye fenyeget;
- h) háromnál több napon keresztül tartó folyamatos, intenzív hóesés;
- i) régió belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút, valamint legalább öt mellékút;
- j) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és további elöntések várhatók.”¹⁰

Egy-egy katasztrófa vagy katasztrófa-helyzet szükséghelyzetté vagy veszélyhelyzetté minősítése függött a kialakult helyzet súlyosságától, illetve attól, hogy a súlyos esemény kezelésének, a következmények elhárításának irányítása felelősség, hatáskör szempontjából melyik közigazgatási szinten lehetett a leggyorsabb, leghatékonyabb. A súlyosság szükséghelyzet szempontjából történő értékelésére szakmai, majd kormányzati szintű értelmezés, minősítés által kerülhetett volna sor. Az értékelés annak a megállapítása alapján történhetett volna, hogy mi is az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség. Valójában egy szakmai-kormányzati értékelésre vonatkozó súlyossági küszöböt kellett volna meghúzni, hogy melyik az a helyzet, amikor a katasztrófa miatt már nem lett volna elegendő a kormányzat

⁸ 1996. évi XXXVII. törvény.

⁹ 1993. évi CX. törvény.

¹⁰ Pvt. 2. § (2) bekezdés a)–j) pont.

intézkedése, hanem a Kormány javaslatára az Országgyűlés által kellett volna törvényt alkotni vagy országgyűlési határozatot elfogadni a szükségállapot kihirdetésére a helyzet kezelése érdekében.

Az Országgyűlés esetleges akadályoztatásakor az Alkotmány a köztársasági elnököt hatalmazta fel magának a szükségállapotnak a kihirdetésére. Az akadályoztatás tényét az jelenthette volna, ha az Országgyűlés nem ülésezne, összehívása pedig az idő rövidege, továbbá a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályokba ütközne. Az akadályoztatás tényét, a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke és a miniszterelnök együttesen állapították volna meg. Az Országgyűlés a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felül kellett volna vizsgálnia, és a képviselők kétharmadának szavazatával döntött volna az intézkedések jogszerűségéről.¹¹

A súlyosság mellett az *időtényező* is szerepet játszhatott volna, hisz veszélyhelyzet esetén a Kormánynak, míg szükséghelyzet esetén a javaslattevő Kormány után a Parlamentnek is össze kellett volna ülni. Ezután szükséghelyzetben az Alkotmány szerint a köztársasági elnök döntött volna mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utalt,¹² így az Országgyűlés által elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén kihirdetett szükségállapot idején bevezethette volna a Hvtl. rendkívüli intézkedések fejezetében részére meghatározott rendkívüli intézkedések valamelyikét vagy mindegyikét.¹³ A szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedések végrehajtásának területi követelményeit és feladatait illetékességi területén a köztársasági megbízott, majd a Megyei/Fővárosi Védelmi Bizottság (MVB) rendeletben állapította volna meg.

Alapvetés a közigazgatás szempontjából, hogy vagy jogszabályban rögzítetten, vagy a még inkább döntésképes alacsonyabb szinteken kell a megoldásról intézkedni. Abban, hogy a súlyos elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén nem szükséghelyzetet, hanem veszélyhelyzetet hirdették ki több alkalommal, nagy jelentősége volt annak, hogy a Kormány erős jogosítványokkal rendelkezett a Pvt. és Hvtl. felhatalmazásai alapján. A Pvt. megjelenésekor záró rendelkezéseiben módosította a Hvtl. IX. fejezetét, meghatározta a rendkívüli állapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet idején alkalmazandó részletes szabályokat.¹⁴

Ugyanitt a törvény megjelölte az alkalmazandó részletes szabályok köréből azokat, amelyeket az Alkotmány szerint meghatározott szükségállapot idején a köztársasági elnök,¹⁵ veszélyhelyzetben pedig a veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben és körben a Kormány az Alkotmány 35. § (1) bekezdésének i) pontjában kapott felhatalmazása alapján

¹¹ Alkotmány 19/A. § (1)–(4) bekezdés.

¹² Uo. 30/A. § (1) bekezdés m) pont.

¹³ Hvtl. 199. § (2) bekezdés: A köztársasági elnök szükségállapot idején az e törvény 202–207., 210–234., 239–243., 245–248. §-aiban, valamint más törvényekben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

¹⁴ Pvt. 44. § (2) bekezdés.

¹⁵ Hvtl. 199. § (2) bekezdés. A köztársasági elnök szükségállapot idején az e törvény 202–207., 210–234., 239–243., 245–248. §-aiban, valamint más törvényekben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

bevezethet.¹⁶ A Hvtl. a honvédelmi igazgatás körében alkalmazható rendkívüli intézkedések körében kimondta, hogy:

- a fegyveres erők tényleges katonai és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyára vonatkozó szabályok a békeidőszakban irányadó szabályoktól eltérően rendeletben állapíthatók meg a rendkívüli szolgálatra, illetve az állományviszonyra;¹⁷
- a rendkívüli szolgálatot teljesítők érdekvédelmére az általánosnál kedvezőbb szabályokat rendelet állapíthat meg;¹⁸
- rendelet a fegyveres erők és a rendvédelmi szervek tagjainak a testülettel szemben fennálló anyagi felelősségéről szóló jogszabályoktól eltérően a rendkívüli szolgálatot teljesítőkre nézve kedvezőbb felelősségi és egyszerűsített káreljárási szabályokat állapíthat meg.¹⁹

A közigazgatásra, közrendre és a közbiztonságra vonatkozó rendkívüli intézkedések terén a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthatott. A települési önkormányzat képviselő-testületének, illetőleg a fővárosi, megyei közgyűlésnek a feladat- és hatáskörét – a helyi önkormányzatokról szóló törvény 10. § k) pontjában foglaltak kivételével – a polgármester gyakorolta. A polgármester és a jegyző honvédelmi igazgatási, valamint a rendkívüli intézkedésekből adódó feladatait a köztársasági megbízott (megyei védelmi bizottság – MVB) utasításai szerint látta el.²⁰ A Hvtl. azt is kimondta, hogy:

- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései közül némelyik rendelettel módosítható;²¹
- a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma a nap meghatározott tartamára, illetőleg meghatározott területére (útvonalra) korlátozható, illetve az ország egész területén vagy meghatározott részén ideiglenesen megtiltható;²²
- korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását (kijárási tilalom). A kijárási tilalmat és annak időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni,²³ közterületen tartandó rendezvényt, nyilvános gyűlést, rendezvényt csak előzetes engedély alapján lehet tartani;²⁴
- elrendelhető, hogy az ország meghatározott területét a lakosságnak a szükséges időtartamra el kell hagynia (kitelepítés), kijelölhető a lakosság új tartózkodási helye;²⁵

¹⁶ Uo. 199. § (4) bekezdés: „A Kormány az Alkotmány 35. §-a (1) bekezdésének i) pontjában kapott felhatalmazás alapján a polgári védelemről szóló törvényben meghatározott veszélyhelyzetben a veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben és körben e törvény 202–204., 206–208., 213–218., 220–221., 234., 243–247. §-aiban meghatározott intézkedéseket vezethet be.”

¹⁷ Uo. 202. §.

¹⁸ Uo. 204. §.

¹⁹ Uo. 206. §.

²⁰ Uo. 207. § (1)–(3) bekezdés.

²¹ Uo. 208. §.

²² Uo. 213. § (1) bekezdés.

²³ Uo. 214. § (1)–(2) bekezdés.

²⁴ Uo. 215. § (1) bekezdés.

²⁵ Uo. 216. § (1)–(2) bekezdés.

- elrendelhető az ország meghatározott területén a tartózkodás korlátozása, engedélyhez kötése, a folyamatos polgári védelmi szolgálat ellátása is.²⁶

Rendeletben voltak megállapíthatók továbbá a támadó fegyverek hatása elleni védekezés szabályai, a felkészítésre, a lakosság riasztására, az óvóhelyekre és az épületekre vonatkozó szabályok, a vasúti, közúti, vízi és légi járművek fényeinek, a forgalomirányító fényforrások elsötétítésére vonatkozó követelmények, valamint a lakosság magatartására vonatkozó szabályok.²⁷ A gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségre vonatkozó rendkívüli intézkedések között fontos volt annak kimondása, hogy:

- rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg. Rendelet alapján a költségvetési fejezetek között átcsoportosítás hajtható végre, egyes kiadási előirányzatok felfüggeszthetők, a költségvetési törvényben nem szereplő kiadások teljesíthetők és rendkívüli fizetési kötelezettség írható elő;²⁸
- rendkívüli helyzet következtében szükségessé váló élet- és vagyonmentés érdekében elrendelhető a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki- és földmunkagép igénybevétele. Halasztást nem tűrő esetben az igénybevételt határozattal elrendelheti a köztársasági megbízott, a polgármester vagy az illetékes katonai parancsnok;²⁹
- az állampolgárok védelmének biztosítása érdekében életvédelmi létesítmények (óvóhelyek) kialakítása, építése rendelhető el.³⁰

Honvédelmi érdekből a Hvtl. 192. § (2) bekezdésében előírt szolgáltatásokon felül elrendelhető volt ingatlanok igénybevétele, átengedése, honvédelmi célú átalakítása, szolgáltatások igénybevétele vagy mellőzése, ingó dolgok, hírközlő berendezések, stúdiók használata vagy mellőzése, szakértők igénybevétele.³¹ Elrendelhető volt továbbá a vasúti, közúti, vízi, légi szállítások biztosítása érdekében a javító kapacitások, valamint az állomások, kikötők, repülőterek, raktárak igénybevétele vagy használatának korlátozása, illetve a postai és távközlési szolgáltatások szüneteltetése, korlátozása és ellenőrzése, továbbá a távközlési hálózatok és berendezések igénybevétele.³²

A rendkívüli intézkedések az elemi csapások és az ipari szerencsétlenségek következtében az Országgyűlés által kihirdetett szükséghelyzetben a köztársasági elnök vagy a veszélyhelyzet kihirdetését követően a Kormány számára adták meg a lehetőséget a következmények gyors, határozott felszámolására.

A két közjogi méltóság, a köztársasági elnök és a Kormány által bevezethető intézkedések köre a Hvtl. alapján értelemszerűen jelentősen lefedték egymást, azonban meghagyták a két intézmény államigazgatásban elfoglalt helyének különbségéből adódó intézkedési eltéréseket.

A *köztársasági elnök* az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetét okozó katasztrófa miatt kihirdethető

²⁶ Uo. 217. § (1) bekezdés.

²⁷ Uo. 220. § (2) bekezdés.

²⁸ Uo. 234. § (1)–(2) bekezdés.

²⁹ Uo. 243. § (1)–(2) bekezdés.

³⁰ Uo. 244. §.

³¹ Uo. 245. §.

³² Uo. 246–247. §.

szükséghelyzet esetén zömmel a Kormány által veszélyhelyzetben elrendelhető rendkívüli intézkedéseket vezethette volna be, de a Kormány által alkalmazható rendkívüli intézkedésekhez képest többletintézkedési jogosultságokkal rendelkezett. Így a köztársasági elnök például:

- a honvédelmi igazgatás körében szolgálati területen élhetett volna az érdemrendek, érdemérmek, emlékérmek alapításával, a hivatásos állomány kártérítésének szabályozásával;³³
- a közigazgatást, a közrendet és közbiztonságot szabályozó rendkívüli intézkedések között a sajtótermékek, tudósítások terén a cenzúra jogával, a lőszerek, fegyverek, vadászfegyverek használatának betiltásával, a külföldi személyekkel, diplomáciai testületekkel való kapcsolat szabályozásával, az igazságszolgáltatásra vonatkozó rendkívüli intézkedések foganatosításával;³⁴
- a termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek érdekében a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség előírásával.³⁵

A Kormány által veszélyhelyzetben elrendelhető rendkívüli intézkedések körében pedig a köztársasági elnök szükséghelyzetben bevezethető intézkedéseihez képest jelentkezett többletként az államigazgatási eljárás általános szabályaitól rendelettel történő eltérés lehetősége.³⁶

Fontosnak számított még a Kormány számára biztosított azon rendkívüli intézkedési jogkör is a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek körében, hogy az állampolgárok védelmének biztosítása érdekében életvédelmi létesítmények (óvóhelyek) kialakítását, építését rendelhette volna el.³⁷

A veszélyhelyzetek kezelése céljából a Kormány megszervezte a katasztrófák elleni védekezés irányítását, a végrehajtás összehangolását, a tervezés kormány szintű feladatainak ellátását, a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés és a végrehajtás tárcák közötti koordinációját. A Kormány a korábbi Országos Nukleárisbal-eset-elhárítási Kormánybizottság mintájára a koordináció érdekében létrehozta a Kormányzati Koordinációs Bizottságot (KKB), meghatározta annak eljárási szabályait, jóváhagyta szervezeti és működési rendjét.³⁸

E rendszer kiépítése folytán a védelmi igazgatást és katasztrófavédelmi igazgatást érintő kérdésekkel valamennyi minisztérium és a központi közigazgatás szervei is foglalkoztak, amelyhez figyelembe kellett venniük, hogy a KKB Titkárságot, katasztrófavédelemben Operatív Törzset, Tudományos Tanácsot, Védekezési Munkabizottságokat, a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) bázisán Veszélyhelyzeti Központot (VK) működtetett. Ezek feladatai:

³³ Uo. 205–206. §.

³⁴ Uo. 211., 219., 222., 224. §.

³⁵ Uo. 233. §.

³⁶ Uo. 208. §.

³⁷ Uo. 244. §.

³⁸ Kat. tv. 5. § a) pont.

- a Titkárság készítette elő a KKB üléseit, gondoskodott az érintettek tájékoztatásáról, nyilvántartotta a KKB elnöke által meghatározott személyek tartózkodási helyét, gondoskodott értesítésükről, riasztásukról;
- az Operatív Törzs a BM OKF veszélyhelyzet-kezelési főigazgató-helyettesének irányításával az érintett minisztériumok és központi államigazgatási szervek állományából kijelölt szakemberekkel látta el feladatát;
- a Veszélyhelyzeti Központ a BM OKF által létrehozott szervezeti elemként állandó ügyeleti szolgálattal biztosította a katasztrófákkal, katasztrófavédelemmel összefüggő hazai és külföldi információk gyűjtését, elemzését, értékelését;
- katasztrófahelyzetben, veszélyhelyzetben az ellátandó szakmai feladatok koordinálására a KKB szakmai döntés-előkészítő szerveként a katasztrófa által felelősségében érintett tárcák bázisán védekezési munkabizottságokat hoztak létre, ezek megalakulásáig az Operatív Törzs végezte az operatív döntések előkészítését;
- a védekezési munkabizottságok tárcák általi ellátása nem érintette a külön jogszabályokban meghatározott feladatok végrehajtását, azok munkájának megkezdése után az Operatív Törzs a továbbiakban a KKB elnöke intézkedése alapján hajtotta végre feladatait.³⁹

A megelőzés időszakában a KKB összehangolta a tudományos, kutató, elemző és értékelő tevékenységet, a Tudományos Tanács bevonásával kidolgozta azokat az intézkedéseket, amelyek csökkentették a katasztrófa veszélyét, illetve mérsékeltek a katasztrófa okozta károkat.

A védekezés időszakában a KKB összehangolta a mentésben részt vevő szervek tevékenységét, a központi irányítást, figyelemmel kísérte és összehangolta a védelmi bizottságok elnökei védekezési tevékenységét, a katasztrófák elleni védekezés helyi irányítását, külön jogszabályban meghatározottak szerint irányította a nukleáris veszélyhelyzet és a nukleáris baleset elhárítását, a vizek kártétele elleni védekezést.

A KKB a Kormány döntésének megfelelően végezte a helyreállítással, újjáépítéssel kapcsolatos feladatokat.⁴⁰

A veszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezése két módon történhetett. Egyrészt, a védelmi igazgatás rendszerének felépítése alapján a katasztrófa bekövetkezésének előrelátásakor vagy bekövetkezésekor az illetékes polgármester a helyi védelmi bizottság elnöke útján tett javaslatot az MVB elnökének, aki egyetértése esetén a KKB elnökéhez fordulhatott.

A javaslat megtárgyalása, elfogadása után – már a Hvtl. szerint meghozandó rendkívüli intézkedésekkel együtt – a KKB tett javaslatot a Kormány felé. A másik lehetőség a szakmai útvonal volt, amikor a megyei katasztrófavédelmi igazgató fordulhatott az országos katasztrófavédelmi főigazgatóhoz, és ő tette meg javaslatát a KKB elnöke felé, majd a KKB a Kormánynak az előzőek szerint. A javaslatokról azonban a védelmi igazgatás irányítási szintjei szerint kölcsönösen tájékoztatni kellett egymást.

³⁹ 179/2011. (XII. 10.) Korm. rendelet 3. §.

⁴⁰ Uo. 7. §.

A bekövetkezett jelentősebb katasztrófák, veszélyhelyzetek tapasztalatai

A veszélyhelyzetet minősítő tényezők a Pvt. szerint sajátoságos rendben kaptak osztályozás vagy kategorizálás nélküli felsorolást. A veszélyeztető tényezők sorrendje nem esett egybe a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és a védelmi követelményekről szóló kormányrendeletnek⁴¹ a veszélyeztető tényezőket kategóriánkénti felsorolásával. Az osztályozás végül nem tükrözte a bekövetkezés várható gyakoriságát sem, nem utalt annak súlyosságára, ám mindezek mellett összességében eredményesen szolgálta a hazai jogállamiság keretei között a veszélyhelyzetek kihirdetésének értelmezhető minősítő körülményeit.

Az előző fejezetben azonosítottam a Pvt. alkalmazásában azokat a lehetséges minősítő eseményeket, amelyek bekövetkezése szükségessé, illetve lehetővé tette a veszélyhelyzet kihirdetését. E fejezetben bemutatom az egyes veszélyhelyzeteket előidéző rendkívüli körülményeket, egyben tanulságos példák segítségével elemzem a bekövetkezett katasztrófahelyzeteket, amelyek elhárításának védelmi igazgatási munkamódszerei alkalmazhatók a továbbiakban is veszélyhelyzetben a „jó gyakorlat” elveként és módszereként.

Ennek lényege az alábbiakban foglalható össze:

- a) Súlyos, több embernél halálos lefolyású tömeges megbetegedést előidéző kórokozó megjelenésére lehetett számítani a H1N1 madárinfluenza, majd újabb változatainak, illetve a szarvasmarhákban előforduló szivacsos agyvelőgyulladás megjelenésének időszakában. Ugyancsak e kategóriába volt sorolható az anthrax-gyanús küldemények sorozata, amely éveken át jelentős leterhelést adott a katasztrófavédelem hivatásos szerveinek és a tisztiorvosi szolgálatoknak. Hasonlóan nehéz helyzetet okozott a nyári meleg időszakokban hazánk déli határátkelő helyein a németországi vendégmunkások hazatérő áradata és a kiépített illemhelyek hiánya. Évente az őszi-téli időszakok nagy influenzajárványai orvosi értelemben jelentettek különös leterhelést, ennek katasztrófavédelmi vagy védelmi igazgatási következménye nem volt.
- b) Az ivóvízcélú vízkivétellel érintett felszíni vizek haváriaszerű szennyezése sokszor fenyegetett. A vízminőség védelme megelőzés szempontjából is nagy jelentőségű volt. A fenyegető szennyezésekre példaként említhető a 2000. évi tiszai cianidszennyezés. Másik jelentős szennyezés 2004-ben, az esztergomi Onyx Kft. telephelyén történt, amikor technológiai hiányosság miatt szerves oldószerek szivárogtak a talajba, fenyegetve a Duna-part menti ivóvízkútjait, de még Budapest ivóvízbázisát is. Esztergom városában három hétre le kellett állítani a vezetékes ivóvíz fogyasztását, a lakosság és a közintézmények ellátására lajtos kocsikat és a katasztrófavédelem víztisztító központjától zacskózott ivóvizet biztosítottak. Hasonlóan komoly vízszennyezés következett be Miskolcon egy csapadékos időszakban, az ivóvíz rendszerbe bejutott *E. coli* bacilus nyomán, amely több mint 1500 lakost érintett hasmenéssel, átmeneti egészségkárosodással. A tapasztalatok alapján célszerűbb megfogalmazás lett volna az ivóvízcélú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezésére vonatkozó

⁴¹ 114/1995. (IX. 27.) Korm. rendelet.

kritérium már akkori együttes megnevezése, mint ahogy az a jelenlegi katasztrófavédelmi törvényben (Kat.)⁴² szerepel.

A felszíni vizek haváriaszerű szennyezésére legemlékezetesebb példa a 2010. október 4-én bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa volt az ajkai MAL Zrt.-nél, amelyet hazánk történetének egyben legnagyobb ökológiai következményekkel járó ipari katasztrófájaként is számon tartunk. A katasztrófa együtt járt 10 ember halálával, 260 fő sérülésével, 1041 hektár külterület szennyeződésével, 307 ingatlan kényszerű lebontásával, és kipszult a Torna-patak egészének és a Marcal folyó egy szakaszának a teljes élővilága.

- c) A kedvezőtlen meteorológiai viszonyok következtében fellépő levegőminőségi határértéket túllépő légszennyezettségi állapot többször előfordult a főváros és más nagyvárosok területén. Veszélyhelyzet kihirdetését nem kellett elrendelni, elegendőnek minősültek azok a korlátozások, amelyeket az önkormányzatok a szmogriadók alkalmával saját hatáskörben rendeltek el, alkalmazva a figyelmeztetési és riasztási szinteket. E korlátozások elsődlegesen a légszennyezést okozó gépjárművek forgalomból való szakaszos kitiltása szabályozására, a fosszilis tüzelőanyagok használata korlátozására, az egyéb szennyező anyagokat kibocsátó tevékenységek tiltására vonatkoztak, rögzítve a monitoringot, a lakossági tájékoztatás mélységét, a bevezetett rendszabályok ellenőrzésének, szankcióinak rendjét.

- d) A környezet veszélyes hulladékkal való közvetlen és súlyos szennyezése is kiválthatta volna a veszélyhelyzet kihirdetésének szükségességét. Ez a témakör együtt volt értelmezendő a szakterület részletszabályait meghatározó első hulladékgazdálkodási törvénnyel (Hgt.)⁴³ és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)⁴⁴ hulladékgazdálkodással összefüggő részeivel 2011. december 31-éig. Az ipari és mezőgazdasági termelésből, a szolgáltatásból, a lakossági fogyasztásból eredően folyamatosan növekedett a keletkező hulladékok mennyisége és azok veszélyessége. Kiszámíthatatlan veszélyt jelentett a rendszerváltás után nyugatról behozott rengeteg bálázott hulladék is.

A veszélyes hulladékokkal kapcsolatban kihirdetett veszélyhelyzetek kezelése során is fontos lett volna a szennyező fizet elve, amely alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladék kezelési költségeit megfizetni vagy a hulladékot ártalmatlanítani, a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is;⁴⁵

⁴² 2011. évi CXXVIII. törvény 44. § cb) pont.

⁴³ 2000. évi XLIII. törvény.

⁴⁴ 1995. évi LIII. törvény.

⁴⁵ Hgt. 4. § g) pont.

- e) Az atomenergia alkalmazását szolgáló létesítményben, berendezésben radioaktív anyaggal végzett tevékenység során vagy nukleáris űrobjektum becsapódását követően a biztonságot kedvezőtlenül befolyásoló és a lakosság nem tervezett sugárterhelését előidéző esemény nagyon komoly ok lett volna a veszélyhelyzet Kormány általi kihirdetésére. Hazánkban a paksi atomerőmű, illetve a szomszédos országokban az atomerőművek megépítése óta a nukleáris biztonság megtartása, növelése kiemelten fontos.

Meghatározó volt e szakterületen a hatósági kérdések jogszabályalapú, hatékony megvalósítása, a globalizáció kihívásaival összefüggésben szükséges volt a nukleáris létesítmények terrorfenyegetettség vizsgálata és védelme, a fűtőelem-szállítások biztosítása, a magasabb biztonság elérésére tett javaslatok megfogalmazása.

Az atomenergia békés célokra való alkalmazásakor esetleg bekövetkező – a lakosságot és a környezetet veszélyeztető – nukleáris veszélyhelyzet kialakulásának megelőzésére, kezelésére létrehozták az Országos Nukleárisbaleset Elhárítási Rendszert (ONER),⁴⁶ amely működésének célja az alábbiakban foglalható össze:

- a hazai nukleáris létesítmények, valamint a radioaktív anyagokat alkalmazó és tároló létesítmények üzembe helyezése vagy üzemeltetése során bekövetkező balesetből, továbbá erőszakos behatásokból származó nukleáris veszélyhelyzetnek a létesítményen kívül történő felmérése, csökkentése és felszámolása;
- a nukleáris anyagok és radioaktív anyagok szállítása, fuvarozása során (vasúti, közúti, vízi és légi fuvarozás) bekövetkezett balesetekből vagy erőszakos behatásokból származó nukleáris veszélyhelyzet felmérése, csökkentése, felszámolása;
- az ország területén kívül és a világűrben bekövetkezett nukleáris balesetekből, sugárveszélyt okozó eseményekből eredő hazai nukleáris veszélyhelyzetek mértékének megállapítása, a veszélyhelyzetből adódó feladatok meghatározása és végrehajtása;
- a lakosság hiteles és időben történő tájékoztatása.⁴⁷

A KKB a döntés-előkészítő és döntéshozó tevékenységéhez az Országos Sugárfigyelő Jelző és Ellenőrző Rendszert (Sugárfigyelő Rendszer, OSJER) működtette és működteti a sugárzási helyzet folyamatos figyelése, jelzése, ellenőrzése céljából. A Sugárfigyelő Rendszer részeként a BM OKF Veszélyhelyzeti Központján belül Nukleáris Baleseti Információs és Értékelő Központ tevékenykedett, amely normál időszakban az OSJER távmérő hálózata adataival hozzájárult az Országos Környezeti Sugárvédelmi Ellenőrző Rendszer Információs Központja (OKSER) adatgyűjtéséhez, míg nukleáris veszélyhelyzetben a Sugárfigyelő Rendszer hasznosította volna az OKSER adatait és szakmai véleményét.

Az OSJER távmérő hálózata napjainkban már 132 állomással lefedi az ország teljes területét. Az állomások üzemeltetése a BM OKF, a Honvédelmi Minisztérium, az Országos Meteorológiai Szolgálat és a Paksi Atomerőmű Zrt., 12 felsőoktatási intézmény és a bátaapáti Nemzeti Radioaktív hulladék-tároló Kft. felelősségével valósul meg.

⁴⁶ 248/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. §.

⁴⁷ Uo. 2. §.

Az atomerőmű üzemvitele tekintetében a felelősségi körök jól lehatároltak. A KKB a nukleáris létesítményen kívüli intézkedések megtételére jogosult, és csak a létesítmény vezetőjének kérésére, vagy ha azt a kialakult helyzet indokolná, a vezetővel egyetértésben intézkedne a kijelölt beavatkozó szervezetek létesítményen belüli alkalmazására.

Nukleáris veszélyhelyzet fennállását vagy megszűnését a KKB elnöke, halasztást nem tűrő esetben az érintett megye területén a létesítménytől kapott adatok alapján az MVB elnöke állapította volna meg. Ez alapján került volna sor az ONER-szervek részleges vagy teljes működésére. Természetesen a Kormány a KKB javaslatára ezt követően hirdette volna ki adott esetben a veszélyhelyzetet.

Nukleáris veszélyhelyzetben a védekezési munkabizottságban az Országos Atomenergia Hivatal (OAH) szakértői részleget működtetett, a KKB Titkárság kiegészült a tárcák szakembereivel, Lakosságtájékoztatási Munkacsoport kezdte meg benne munkáját, az Operatív Törzs is kiegészült az OAH szakembereivel. A nukleáris biztonsági és sugárvédelmi helyzet értékelése az OAH feladata volt a Baleseti Elemző és Értékelő Központ és Nemzetközi Kapcsolattartó Pont, a BM OKF Veszélyhelyzeti Központban működő Nukleáris Baleseti Információs és Értékelő Központ (NUBIÉK) és az Egészségügyi Minisztérium által működtetett OKSER által biztosított adatok alapján. A KKB Tudományos Tanács önálló szekciójaként Nukleárisbaleset-elhárítási Műszaki Tudományos Tanács alakult, hogy megalapozza a baleset és a következmények elhárítására vonatkozó kormánybizottsági döntések tudományos hátterét.⁴⁸

A nukleárisbaleset-elhárítási rendszer munkáját a vonatkozó jogszabályok és a KKB elnöke által jóváhagyott Országos Nukleárisbaleset-elhárítási Intézkedési Terv (OBEIT) alapján végezte. A biztonság szempontjából jelentős események azonnali jelentésére a Nemzetközi Nukleáris Eseményskála kategóriái voltak elfogadottak a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) ajánlása alapján. A skála szerinti események 7 szintre tagoltak: 0 fokozat skála alatti, 1–3 üzemzavar, 4–7 baleset. Az atomerőművek működésével össze nem függő balesetek, események a skálán kívüli besorolást kapták. A besorolás szintjeit szintekhez tartozó kritériumok bontják ki, amelyek a környezeti hatás, a telephelyi hatás és a többszintű védelem sérüléseinek súlyossági fokozataiból tevődnek össze.

A 2003-ban – az egyébként óriási nemzetközi és hazai média és szakmai érdeklődésre számot tartó – Paksi Atomerőmű Zrt. II. blokk *mosótartály-sérülés* csak 2-es, „üzemzavar” értékelést kapott a kritériumok alapján, mert az eseményskála szerint a bekövetkezett esemény műszaki üzemzavar vagy rendellenesség, amely ugyan közvetlenül vagy azonnal nem befolyásolta az erőmű biztonságát, de a biztonsági intézkedések újraértékeléséhez vezethet. A mosótartály-meghibásodás miatt a teljes ONER működésbe lépett. A Nukleárisbaleset-elhárítási Műszaki Tudományos Tanács állást foglalt az erőmű 30 km-es körzetében a lakossági védőeszközök (menekülő kázmzsák) szükségessége tárgyában. A dolgozóknak a korlátot meghaladó sugárterhelése szerencsére nem következett be, azonban az atomerőmű II. blokk-

⁴⁸ Uo. 8. §.

jának újbóli üzembe állítására a mosótartály-sérülés okozta problémák megoldását követően csak huzamos idő után került sor.

- f) Kihirdethető volt veszélyhelyzet ipari létesítményben, továbbá szénhidrogén-kitermelés során vagy veszélyes anyag tárolása és szállítása közben bekövetkező balesetkor, amikor a szabadba kerülő mérgező anyag az emberi életet vagy egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyeztette.

Ez a kategória egyrészt a klasszikus értelemben vett ipari szerencsétlenségek bekövetkezésére mutatott rá, másrészt homloktérbe helyezte a szénhidrogén (kőolaj, földgáz) kitermelése során adódható baleseteket, végül kibontakoztatta a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek lehetőségét is. A Kat. tv. hatálya alatti időszakban számos, e kategóriába tartozó esemény történt, ám veszélyhelyzet miattuk a Kormány által nem lett kihirdetve.

A bekövetkezett súlyos ipari balesetre tanulságos példa a szénhidrogén-kitermeléssel összefüggő *pusztaszőlősi gázkitörés*. 2000. augusztus 18-án, a Psz-34-es számú kútnál, karbantartás közben történt a magyar olajipar történetének egyik legnagyobb balesete, amikor egy külföldi tulajdonban lévő cég karbantartó munkásai a homokszűrő szerelvényét akarták lecserélni. A kútból 100 bar nyomással tört fel a gáz mintegy 500 méterre a falu szélső házeitől. A gáz a kitörés után hamarosan berobban, a lángok 60-80 méteres magasságig értek, a tűzfészek közelében a hőmérséklet elérte a 800 Celsius-fokot. Szeptember 10-éig napi körülbelül 2 millió köbméter gáz égett el, majd az eléggő gázmennyiség napi 100-300 ezer köbméterre csökkent. A kút fokozatosan elvizesedett, a termálvíz mennyisége fokozatosan növekedett, elérte a napi 5000 köbmétert is. A kiömlő 72 fokos, magas só- és fenoltartalmú vizet két ideiglenes tárolóban fogták fel a gázkitörés környezetében. A kitörés után sikerült a diffúz palackokat a tűzfészekből robbanás nélkül kivontatni. A tűzvonalon dolgozók 15-20 perces bevetésekben speciális hővédő ruhát viseltek, és folyamatosan vízszugárral hűtötték őket, szervezetük jelentős folyadékvesztességét sóoldattal pótolták. Az akkor a helyszínen tevékenykedő megyei katasztrófavédelmi igazgató visszamemlékezése szerint a közeli Kaszaper-Pusztaszőlős és 150 fős lakossága egy gyors és helyes visszagyűjtési döntésnek köszönhette megmenekülését. A kitörés első két elfojtási kísérlete nem volt eredményes, ám végül az esemény utáni 91. napon sikerült visszapréselni a földbe a gázt. A kutat folyékony cementtel zárták le véglegesen. A Magyar Bányászati Hatóság megállapítása szerint a karbantartással megbízott cég dolgozói a munka során megszegték a bányászatról szóló törvény előírásait, amit a cég nem ismert el, azonban az elhúzódoó közigazgatási eljárás végén is kimondták a felelősségüket. A kitörés elhárítása a MOL Rt.-nek közel 5 milliárd forintjába került, amelyből a bíróság 2,5 milliárd forint megfizetésére kötelezte a karbantartást végző vállalkozást.⁴⁹

Az ipari baleset súlyosságát tekintve a veszélyhelyzet kihirdethető lett volna, azonban a MOL Rt. mint tőkeerős, az elhárítás személyi és technológiai feltételeit biztosító nagyvállalat saját erővel megoldotta feladatait, együttműködve a katasztrófavédelmi szervekkel. A katasztrófafelszámolás irányítását a vállalati kitörésgátló, kárfelszámoló részleg vezetésétől a védelmi igazgatási vezetőnek,

⁴⁹ Békés Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság adatbázisa.

az MVB elnökének vagy az általa kijelölt személynek (megyei katasztrófavédelmi igazgató) nem kellett átvennie, azonban a helyzet további súlyosbodása, rosszabbra fordulása esetén meg kellett volna ezt tenni, amelyhez a jogi háttérrel a veszélyhelyzet kihirdetése biztosította volna.

- g) Magyarországi körülmények között a leggyakrabban előfordult minősítő helyzet az volt, amikor az árvízvédekezés során az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelítette, és további jelentős áradás volt várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, illetőleg, ha töltésszakadás veszélye fenyegetett.

A legmagasabb szintű árvízvédekezésre egyik legemlékezetesebb példa a 2001. évi beregi árvíz, amikor a Kormány a beregi térségben kihirdette a veszélyhelyzetet. Az árvíz közvetlenül kiváltó tényezőnek volt tekinthető az, hogy március 3–5. között 60–200 mm közötti csapadék hullott a térség feletti vízgyűjtő területeken, a Kárpátokban hóban tárolt vízkészlet átlaga 70 mm volt. A vízszint 66 cm-rel haladta meg az addigi legmagasabb vízállást. Az legnagyobb vízszint (LNV) Tivardarnál elérte az 1014 cm-t, 2-2,5 óra alatt a védett töltésszakaszon 12 suvadás alakult ki, majd 2001. március 6-án 13.30 és 14.30 között bekövetkezett a Tiszán a tarpai töltésszakadás. 13.30-tól a fenyegetett településeken elrendelték a kitelepítést, a kimenekítést és a befogadási feladatokat, amelyeket két ütemben hajtottak végre összesen 20 település 25 600 veszélyeztetett lakosa közül 13 191 fő kitelepítésével, akik közül szeptemberig mintegy 2700 fő ellátásáról is gondoskodni kellett. A kimenekítéshez, értékmentéshez a védelmi igazgatás, benne a katasztrófavédelem biztosította a folyamatos irányítást, koordinálást, az ország különböző részeiből beérkező erők fogadását, munkába állítását, a mentési munkálatok végzését. A veszélyeztetett területen hátrahagyott ingatlanok őrzésvédelmét a rendőrség, a határőrség és a tűzoltóság bevonásával láttuk el.

A műszaki védekezés időszakában a vízügyi igazgatóság volt a védekezés irányítója, a bekövetkezett elöntés után a katasztrófavédelem vette át a lakosságvédelem irányítását. Az árvíz okozta járványveszély megelőzésére fertőtleníteni kellett 32 településen 4186 lakóházat, 1205 udvart, 201 utcát, 20 állattartó telepet, 4 temetőt, 8 útvonalat, 2 közintézményt, 1 fatelepet, amihez 661 fő, 194 technikai eszköz, 32 tonna klórmész, 568 köbméter hipóoldat és 8650 liter hipó volt szükséges. Napi 13 ezer ember védekezett, a technikai eszközök sorában kivezényeltek 15 helikoptert, 15 PTSZ-t, 21 vízi és 838 közúti járművet, felhasználtak 2,6 millió homokzsákot, a töltések magasztására megépült 42 km nyúlgát. A Beregi öblözet lokalizációs töltéseinek hossza 22,59 km hosszú volt. A magyar oldalon kiömlött víz mennyisége elérte a 140, míg ukrán oldalon 250 millió köbmétert. Az árvíz okozta károk sorában elsődlegesek az épületkárok voltak, 2870 személyi tulajdonú ingatlan rongálódott, 181 ház összeomlott, 144 önkormányzati tulajdonú, 61 műemlékjellegű, 55 egyházi tulajdonú épület sérült meg, összesen 972 házat kellett lebontani. A kárfelmérést követően a Kormány kötelezettséget vállalt az árvíz által okozott károk meghatározott körülmények közötti, teljes mértékű megtérítésére. Ennek megfelelően újjáépítettek 731 épületet, helyreállítottak 1477 lakóépületet, megvalósult 232 lakásvásárlás, 168 kártérítés, illetve a nem magántulajdonú építmények sorában 138 önkormányzati,

36 műemlékjellegű, 55 egyházi ingatlan lett helyreállítva összesen több mint 32 milliárd forint értékben.

A védekezés, a helyreállítás időszakában a védelmi igazgatás szerveiben kettő kormányrendelet, kettő kormányhatározat, egy földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszteri (FVM-) rendelet, 15 helyreállítási és újjáépítési bizottsági (HUB-) határozat, 11 MVB-határozat és 24 MVB-intézkedés született.⁵⁰ Az árvízi helyzet nagyságrendje, a hatalmas kiáramlott vízmennyiség, az elöntött, illetve az elöntéssel fenyegetett terület nagysága, a védekezési feladatok nagyságrendje indokolta, hogy a katasztrófavédelmi szervek tevékenysége a megyeinél magasabb szint által, direkt módon vezetett, illetve a katasztrófavédelmi igazgatóság az ország más megyéiből megerősített legyen.⁵¹ A KKB Országos Helyszíni Irányító Törzset hozott létre, ennek munkafeltételeit a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság biztosította. A törzs célszerűen kialakított erő- és eszközellátási, kitelepítési-befogadási, logisztikai, sajtó- és karitatív szervi, valamint koordinációs munkacsoportokból épült fel, helyi operatív csoportot küldött ki, és Vásárosnaményben logisztikai bázist működtetett. Az MVB a Kormány, a KKB alárendeltségében működött, folyamatos kapcsolatot tartott a Kihelyezett Operatív Törzsszel, irányította a helyi védelmi bizottságok (HVB-k), rajtuk keresztül a polgármesterek, illetve a területi polgári védelmi szervezetek munkáját. Az MVB Operatív Törzsét a megyei katasztrófavédelmi igazgató vezette. Az árvíz a megyében sehol sem akasztotta meg a közigazgatás működését. Tizennégy katasztrófavédelmi segítő, valamint tizenkét újjáépítési biztos segítette a településeken az időszerű feladatok végzését.⁵² A védekezés eljárásrendje napjainkban is a „legjobb gyakorlat” példájának tekinthető.

- h) Meghatározó volt a természeti katasztrófák sorában a háromnál több napon keresztül tartó folyamatos, *intenzív hóesés*, amelynek bekövetkezése esetén a veszélyhelyzet a Pvt. és Hvtl. együttes rendelkezéseinek alkalmazásával indokolt esetben kihirdethető lett volna. Egy országos méretű, súlyos, több napon át tartó havazás okozta veszélyhelyzet kezelésének körülményeit, amelyen a teljes védelemi igazgatási rendszer megfeszített munkával dolgozott, a KKB elnökének a Kormány részére 2003. február 6-án készített előterjesztése alapján célszerű áttekinteni. Jelen sorok írója az előterjesztés egyik kidolgozója volt mint akkori BM OKF mb. főigazgató és egyben a KKB Operatív Törzsének vezetője.

A 2003. február 4-étől tartó, az ország nagy részére kiterjedő folyamatos havazás következtében az ország több megyéjében kritikus helyzet alakult ki, és az Országos Meteorológiai Szolgálat további hófúvásokat valószínűsített. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium (GKM) kezdeményezésére a KKB megkezdte működését február 6-án 4.00-kor. A GKM Védekezési Munkabizottsága folyamatos ügyeleti rendszert hozott létre, és gondoskodott a védekezéssel kapcsolatos információk összegyűjtéséről, rendszeres kapcsolatot tartott a Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium érintett ügyeleti szerveivel.

⁵⁰ Adatforrást és további részleteket lásd: NAGY 2016.

⁵¹ MUHORAY 2012, 111.

⁵² Uo. 122.

A rendkívüli időjárás által leginkább veszélyeztetett megyék közül Borsod-Abaúj-Zemplén, Veszprém, Fejér, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Heves, Komárom-Esztergom, Somogy és Tolna megyék védekeztek a legnagyobb erőfeszítéssel. A közutak hómentesítésére 2003. február 4-én a közútkezelők mintegy 600 saját gépet vettek igénybe, február 5-én a bérelt gépekkel együtt 1300 eszköz dolgozott az utakon. A sófelhasználás átlaga 4500 tonna/nap volt.

A rendkívüli időjárás által veszélyeztetett megyékben a megyei védelmi bizottságok ülést tartottak, megalakították katasztrófavédelmi munkaszervezeteiket, megkezdték a védekezés szervezését, irányítását. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok veszélyhelyzeti központjaikat részleges alkalmazási készenlétbe helyezték, és megerősítették az ügyeleti szolgálatokat. A védekezésben együttműködő valamennyi szervezet létrehozta operatív csoportját, megerősítette szolgálatát, és intézkedést adott ki alárendeltjei felé. Aktivizálták a honvédelmi katasztrófavédelmi rendszert is.

A Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok és Tolna megyei védelmi bizottságok határozatot hoztak a védekezési feladatok végrehajtásáról. A lakosság rendszeres tájékoztatást kapott a megyei védelmi bizottságoktól és a KKB-tól a kialakult helyzetre vonatkozó út- és közlekedési viszonyokról és lehetőségekről. A folyamatos havazás következtében február 4-étől 6-áig 7 megyében 5 főútvonal és 193 alsóbb rendű út, 10 vasútvonal volt járhatatlan. Az elzárt települések száma országosan 154, ebből Borsod-Abaúj-Zemplén megyében mintegy 90 volt. A légi közlekedés zavartalan, a vasúti forgalom késésekkel ugyan, de biztosított volt. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Védelmi Bizottság kérte a veszélyhelyzet kihirdetését a megye egy részére, ezt a KKB nem fogadta el arra való tekintettel, hogy a védekezés feladatai megyei szinten kezelhetők voltak. A kritikus helyzet ellenére a közlekedési szervek alapvetően alkalmasak voltak a működőképesség fenntartására, az akadályok elhárítására. A GKM a Védekezési Munkabizottságot továbbra is működtette, fenntartotta ügyeleti rendszerét, azonban nem látta indokoltnak kormányzati intézkedések megtételét, az ország villamosenergia- és földgázellátásában fennakadás nem keletkezett. A KKB folyamatosan figyelemmel kísérte az eseményeket és az időjárási helyzet jelentős romlása esetén kezdeményezte volna a Kormánytól a veszélyhelyzet kihirdetését.

Az érintett önkormányzatok a területfejlesztési tanácsok elnökei útján megkapták a vis maior keret felhasználásának és elszámolásának módszertanát.

A kialakult hóhelyzetnek négy halálos áldozata volt, egy súlyos vasúti baleset történt, az úthálózatot számos alkalommal huzamos időn keresztül, a bekövetkezett gépjárműbalesetek miatt lezárták. A fentiek alapján a KKB elnöke kérte a Kormányt, hogy a tájékoztató előterjesztést fogadja el.⁵³

A KKB a rendkívüli időjárási helyzet kezelésével kapcsolatban meghozta 1/2003-as számú határozatát, amelyet tudomásulvételre a Kormány számára is előterjesztett. A dokumentumban rögzítették, hogy a KKB meghallgatta a közreműködő tárcák

⁵³ Bővebben lásd: *Tájékoztató a Kormány részére a 2003. február 4-én kezdődött rendkívüli időjárási helyzetről és intézkedésekről* (2003). 1–3.

vezetőit, az állandó meghívottakat, és a rendkívüli időjárási helyzetből adódóan feladatokat határozott meg az érintett területekre vonatkozóan, a Belügyminisztérium tovább működtette a KKB Operatív Törzset és a Veszélyhelyzeti Központot. A rendőrségnek elsődleges feladatként kellett kezelnie az utakon rekedtek mentéséhez szükséges intézkedések bevezetését, a közlekedési balesetek, illetve mozgásképtelenné vált járművek okozta forgalmi zavarok gyors, hatékony megszüntetését. A határőrségnek ellenőriznie kellett a határátkelőkön belépő kamionok hólancát. A katasztrófavédelem felelős volt az MVB-k operatív törzseinek, veszélyhelyzeti központjainak működtetéséért, a megerősített szolgálat ellátásáért, a veszélyeztetett utak mentén az önkormányzati vezetőkkel együttműködve a melegedő helyek kialakításáért, életmentő konvojok összeállításáért, a kényszerparkolókból leállított kamionok vezetőinek ellátásáért, a megalakított polgári védelmi szervezetek aktivizálásában való részvételért, a közutakon elakadt járművek műszaki mentésének folyamatos elvégzéséért.

A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium feladatul kapta továbbműködtetni a KKB Védekezési Munkabizottságát, a GKM Közlekedési Főügyeletét, a közlekedési korlátozások koordinálását, a villamosenergia- és a lakosságiföldgáz-ellátás zavartalan biztosítását, a média tájékoztatását az utazási lehetőségekről a munkavállalók tömeges munkába indulása előtt, a hólanc kötelező használatára vonatkozó táblák kihelyeztetését a határátkelőkön.

A Honvédelmi Minisztériumnak tovább kellett működtetni a honvédelmi katasztrófavédelmi rendszert, az MVB-k igényei alapján közre kellett működnie a lakosság ellátásában, a súlyos betegek szállításában, az elakadt gépjárművek műszaki mentésében.

Az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium felelt a háziorvosi szolgálat, a sürgősségi esetek, a dialízisesek zavartalan ellátásáért, a hajléktalanokról való gondoskodásért. Az Országos Meteorológiai Szolgálatnak folyamatosan továbbításra kellett a speciális előrejelzési meteorológiai adatokat a KKB szervei felé.

A KKB javasolta, hogy:

- az oktatási intézmények fenntartói maguk döntsenek a körzetük közlekedési viszonyai alapján a részleges vagy teljes oktatási szünetről, a hiányzások elfogadásáról, a tanulók felügyeletéről, elégséges létszám esetén az oktatásról;
- a szülők mérlegeteljék gyermekeik iskolába küldését;
- a gazdálkodó szervezetek, munkáltatók méltányolják a nehezen megközelíthető településeken a munkavállalók munkahelyre való eljutásának nehézségeit.

A KKB megállapította, hogy a rendkívüli időjárás okozta helyzet felszámolása érdekében együttműködő szervek, szervezetek a lakosság biztonsága érdekében a szükséges intézkedéseket megtették, a rendelkezésre álló eszközökkel a bajba jutott személyek, gépjárművek mentését végrehajtották.

A védekezés finanszírozására a KKB megjelölte, hogy a helyi önkormányzatok az előirányzatot meghaladó védekezési kiadásait a vis maior támogatásokra vonatkozó jogszabályoknak megfelelően a megyei területfejlesztési tanácsoktól igényeljék, a védekezésben érintett minisztériumok felmerült kiadásait költségvetésükből finanszírozzák, valamint hogy a rendelkezésre álló előirányzatokat meghaladó védekezési kiadások rendezéséről a Kormány a későbbiekben intézkedjen.

A kommunikációra a KKB úgy rendelkezett, hogy a kialakult közlekedési helyzetről, a közutak állapotáról a GKM, a rendkívüli időjárás okozta lakosságvédelmi és mentési feladatokról a Belügyminisztérium koordinálja a média tájékoztatását.⁵⁴

A kiemelkedően súlyos téli rendkívüli időjárás kezelésének a gyakorlati életben megvalósított védelmi igazgatási módszertana napjainkban is a legjobb gyakorlatok példaként alkalmazható.

- i) A Pvt. szerinti *közlekedési típusú katasztrófa* lett volna az oka a veszélyhelyzet kihirdetésének, amikor is minősítő jellemzőként a régió belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút, valamint legalább öt mellékút szerepelt. Ez alapján a Pvt. hatálya időszakában veszélyhelyzet kihirdetésre nem került sor annak ellenére, hogy például rendkívüli időjárási körülmények között hóhelyzetben vagy jelentősebb áradások idején sokszor számos út és vasútvonal volt járhatatlan. Ez a helyzet nagy valószínűséggel más típusú katasztrófa közvetett hatása miatt jöhetett volna létre. A minősítés kezdeményezésében bizonytalanságot okozott a régió megnevezésének (területi vagy közigazgatási egység) tisztázatlansága, hisz ez nem esett egybe a kezdeményezést előterjeszteni jogosult MVB megyei területi illetékességével. Értelmezési nehézséget okozott továbbá az időkorlát hiánya, mert itt nem volt megjelölve az utak, vasutak járhatatlanságának naptári kritériuma, mint az előző katasztrófátípusnál a „háromnál több napon keresztül tartó” folyamatos, intenzív hóesés.
- j) A Pvt. szerinti utolsó minősítési lehetőség volt veszélyhelyzet kihirdetésére belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet, és várhatók voltak további elöntések. Bizonyos években igen jelentős belvízi elöntések alakultak ki főleg az alföldi megyékben, például 2006-ban óriási belvíz előzte meg az egyidejű dunai és tiszai árvizet, azonban a veszélyhelyzetet mégis a nagy folyóinkon jelentkező árvízi fenyegetések és a védekezések miatt hirdette ki a Kormány. A belvizek kialakulásának megelőzése mindig nagy hangsúllyal szerepelt a vízügyi igazgatási és a belügyi szervek, az önkormányzatok feladatai között. Már 2002. októberben a BM a katasztrófavédelem elsődleges felelősségével, a vízügyi ágazat bevonásával felmérte a településekről kifolyó vízfolyások és a külterületi elfolyási lehetőségek, a befogadók egybeesését mint a települések biztonságának garanciáit, azonban megállapították, hogy akkor ez csak 25,4%-ban esett egybe, 74,6%-ban a kifolyó vizek nem rendelkeztek akadálytalan elfolyási lehetőséggel. E kérdésnek a minimális rendezése is 6 milliárd forintot igényelt volna, amellyel a belügyi ágazat akkor nem rendelkezett.⁵⁵

Az alcímben lefolytatott vizsgálat bizonyítja, hogy az Alaptörvény kihirdetéséig természeti katasztrófa és ipari szerencsétlenség esetén a kihirdethető különleges jogrendben duplikáció volt, ám szükséghelyzet egyszer sem, veszélyhelyzetet alapvetően pedig a súlyos árvizek alkalmával hirdettek ki. *A katasztrófa minősítési feltétele mellett súlyossági fokozat akkor sem volt, ma sincs megállapítva, a kihirdetés mindig a KKB javaslatára, a Kormány egyedi döntésével történt meg.* Számos súlyos esetben a KKB is feladatot szabott, a Kormány is

⁵⁴ Bővebben lásd: a KKB 1/2003. határozatának 1. melléklet.

⁵⁵ A szerző szakmai tevékenysége során saját maga általgyűjtött adat. Forrás: az érintett megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok jelentései 2002.

jelentést kért, ám veszélyhelyzet kihirdetésére nem került sor, nem kellett kormányzati szintre emelni az intézkedések megtételét. A kutatott esetek védelmi igazgatási tapasztalata igazolta, hogy a rendkívüli helyzetek kezelésének vannak a „jó gyakorlatra” mintát adó példái.

A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségei a katasztrófavédelem korszerűsített jogszabályi környezetében

2012. január 1-jétől a katasztrófavédelem korszerűsítését biztosító jogszabályi környezetben a katasztrófák következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet kihirdetésénél kiindulási pont az Alaptörvény, amely alapvetésként a különleges jogrendről szóló fejezet 53. cikkében kimondja, hogy a „Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be”. A veszélyhelyzet időszakának részletszabályait sarkalatos törvényként a katasztrófavédelmi törvény szabályozza. A Kormány veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

Az Alaptörvény egyértelművé teszi a Kormány veszélyhelyzet elrendelésére vonatkozó rendeletének érvényességét, miszerint a rendelet egyrészt tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a hatályát meghosszabbítja, másrészt, a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.⁵⁶

A kialakult rendkívüli események, a természeti és civilizációs katasztrófák következményeinek felszámolása, hatékony, operatív módon történő kezelése érdekében indokolt, hogy a védelmi igazgatás keretében az irányítást végző testületek, vezetők, a beavatkozók plusz jogosultságokkal is rendelkezzenek, amelyek a veszélyhelyzet kihirdetésével vezethetők be.

A nemzeti szintű védekezés időszakaként, de nem különleges jogrendként vezette be a Kat. a *katasztrófaveszély* fogalmát, amelynek megállapítása, az intézkedési kötelezettségek és lehetőségek a BM OKF főigazgatójához telepítenek többletjogosítványokat. Katasztrófaveszély esetén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a katasztrófavédelmi feladatok ellátása keretében a Központi Veszélyelhárítási Terv alapján azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében. A honvédségi erők igénybevétele a szükséges létszámnak megfelelően a Honvéd Vezérkar főnöke, a honvédelemért felelős miniszter, illetve a Kormány döntése alapján történik. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a megtett intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja a katasztrófák elleni védekezésért felelős minisztert.⁵⁷

Elmondható, hogy a katasztrófaveszély bevezetésével egy fokozatosan növelhető tervszerű védekezési erőfőjtést biztosít a Kat. különleges jogrend kihirdetése nélkül, amelyet

⁵⁶ Magyarország Alaptörvénye 53. cikk (1)–(4) bekezdés.

⁵⁷ Kat. 43. § (1)–(3) bekezdés.

azonban a kialakuló helyzet súlyosbodása esetén logikusan követhet a veszélyhelyzet Kormány általi kihirdetése.

A 2012. előtti helyzettől eltérően, az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén szükséghelyzetet nem, csak veszélyhelyzetet lehet kihirdetni, így az Országgyűlésnek és a köztársasági elnöknek nincs közvetlen feladata. Rendeletalkotási, intézkedési joggal országos szinten a Kormány rendelkezik.

Az új katasztrófavédelmi rendszer értelmezéséhez rendszerszemléletet, átfogó megközelítést kell alkalmazni számos változás miatt is.⁵⁸ Az új Kat. megjelenésével a Pvt. hatályát veszítette, tartalma korszerűsítve be lett építve a Kat. VI. és VII. fejezeteibe. A Kat. új módon, három kategóriába csoportosítva tartalmazza azokat az eseményeket, amelyek kiválthatják a veszélyhelyzeteket.⁵⁹

Ezeket elemezve látható, hogy a Pvt. sajátosan minősítő, különböző helyzetekre vonatkozó felsorolását felváltja az a logikai csoportosítás, amelyben első helyen szerepelnek az elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, másodikon az ipari szerencsétlenségek, civilizációs eredetű veszélyek, harmadikon pedig az egyéb eredetű veszélyek, a csoportokon belül pedig részletes sajátosságokkal szerepelnek a veszélyeztető tényezők. A Kat.-ban nevesített veszélyeztető tényezőket vizsgálom a Kat. vhr.⁶⁰ 2. számú mellékletében feltüntetett, a veszélyelhárítási tervrendszerek alapját képező fenyegető tényezők tükrében is. A három csoporton belül úgy vannak felsorolva az egyes veszélyeztető tényezők, amilyen valószínűséggel leginkább bekövetkezhetnek:

- a) *Elemi csapások, természeti eredetű veszélyek*, amelyek különösen a következők lehetnek:
- *árvízvédekezés* során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti, és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget;
 - *belvízvédekezés* során, ha a belvíz lakott területeket, ipartelepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet, és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit;
 - a több napon keresztül tartó, kiterjedt, folyamatos, intenzív, megmaradó *hóesés* vagy *hófűvás*;
 - ha *más szélsőséges időjárás* következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be;
 - a *földtani veszélyforrások*.⁶¹

A felsorolásban az árvizekre vonatkozó minősítések azonosak, mint a Pvt. előírásai. A belvízvédekezés során a Kat. bevezette azt a kritériumot is, hogy az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek, azaz az önkormányzatok vagy a vízügyi igazgatási szervek, társulások lehetőségeit.

⁵⁸ HORNYACSEK 2017, 107–110.

⁵⁹ Kat. 44. §.

⁶⁰ 234/2011. (X. 10.) Korm. rendelet.

⁶¹ Kat. 44. § a) pont.

A téli rendkívüli időjárási helyzet esetében kihirdethető veszélyhelyzet minősítési esete ma nem három napig, hanem egyszerűsítve „több” napon át tartó (azaz már kettő naptól számítható), de megmaradó, kiterjedt hóesés vagy hófúvás lett. A téli hóesés vagy hófúvás okozta gondokon túl, új felvetés volt a Kat. vonatkozó szakaszában a „más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait, alapvető ellátását veszélyeztető helyzet”.⁶² Ez lehet elhúzódó aszály, lakossági hőségriadó, szélvihar, tornádó, esőzés stb.

Szintén a hazai katasztrófavédelmi tapasztalatokat figyelembe véve jelentek meg a Kat.-ban a földtani veszélyforrások mint reális veszélyeztető tényezők.

Részletes, típusonkénti alábontásukat a Kat. vhr. sorolja fel mellékletében, aminek alapján számolhatunk ezen belül földrengéssel, földcsuszamlással, beszakadással, talaj-süllyedéssel, partfalomlással.

b) *Ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek*, különösen:

- a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti;
- nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja, és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő.⁶³

Ez a csoportosítás lefedi a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos baleseteket és a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek okozta szerencsétlenségeket és veszélyeket, amelyek az emberi életet, egészséget, a környezetet tömeges mértékben és súlyosan fenyegetik, így logikusan összevonja a veszélyes anyag és veszélyes hulladék által keletkezhető veszélyeztető hatásokat.

A nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő, inkább a károsító tényezők hatására irányuló minősítés. A tényező a bekövetkező káros hatás, a sugárterhelés, a „végeredmény” felől közelíti meg a lehetséges problémát, és nem a Pvt.-ben korábban nevesített atomenergia alkalmazását szolgáló létesítmény, berendezés és a bennük radioaktív anyaggal végzett tevékenység vagy ürobjektum becsapódása lett kiemelve.

A Kat. vhr.-ben az ipari szerencsétlenségek, civilizációs veszélyek kibontása még tartalmazza a közlekedési útvonalak, csomópontok tekintetében a veszélyes anyag szállításából, valamint a jelentős forgalomból adódó veszélyeztetéseket, illetve a Kat. IV. fejezete alá nem tartozó, katonai célból üzemeltetett veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemeket, létesítményeket mint a kialakuló veszélyhelyzetek lehetőségét. Megvizsgálva ezt a kérdést tapasztalható, hogy bár itt duplikáció vélelmezhető, a veszélyes anyagok, szállítmányok kérdését lefedi az első alpont, míg a jelentős forgalom okozta veszélyhelyzet, illetve a Pvt. által korábban említett régiókn belül egyidejűleg járhatatlan vasútvonal, főút, legalább öt mellékút már nem szerepel a jogalkotó elgondolása szerint a veszélyhelyzet kihirdetését indokoló tényezők között.

⁶² Uo. ad) pont.

⁶³ Uo. b) pont.

- c) Veszélyhelyzet kihirdetését indokolhatják a Kat. vonatkozó fejezetében jelölve az *egyéb eredetű veszélyek*, különösen:
- tömeges megbetegedést okozó humán járvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány;
 - ivóvízcélú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése;
 - bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja;
 - a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, amelynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően akadályozott.⁶⁴

Az alcím szerint a tömeges megbetegedést okozó humán járvány, járványveszély nevesítése logikusan a végeredményt preferálja, nem a Pvt. szerinti korábban megfogalmazott, különböző helyekről üritett kórokozókkal foglalkozik, és nem szűkíti le a problémát a súlyos, több embernél halálos megbetegedést előidéző helyzetekre. A tömeges megbetegedés az egészségügyről szóló törvény (Eütv.)⁶⁵ előírásai szerint még kezelhető, a védelmi igazgatás alapján az annál súlyosabbnak minősített humán és állatjárványok kezelésének államigazgatási és gyógyászati feladatait, rendszabályait kell meghatározni a veszélyhelyzet kihirdetésével.

A bármely okból létrejövő külön jogszabályban meghatározott riasztási értéket meghaladó *légszennyezettség* megnevezés a magasabb levegőtisztasági követelményekhez viszonyítja a veszélyhelyzet kihirdethetőségét. A Pvt.-ben korábban meglévő meghatározás a kedvezőtlen meteorológiai viszonyokat emelte ki, nem „bármely” – és ezáltal jóval szélesebb értelmű – tényezőt. A korábban leírt határértéket, vagyis a megengedett esetszámmal való meghaladást érthetőbben magyarázza az új riasztási küszöbérték meghaladása.

A Kat. újként vette fel a veszélyhelyzetek kihirdetését előidéző okként a *kritikus infrastruktúrák* olyan mértékű működési zavarát, amikor is a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül vagy több megyét érintően korlátozott. A kritérium egyformán teret ad az időbeli és a területi kiterjedésnek, korlátozás, szűkítés a megítélésnél nincs. Ehhez a ponthoz értelmezni kell az alapvető ellátás fogalmát.

Az alapvető ellátás mindazon minimális természetbeni és pénzbeni ellátási formák összessége, amelyet egy társadalom mindenképpen, állampolgári jogon biztosít tagjainak, függetlenül attól, hogy az illető direkt vagy indirekt módon fizet-e ezekért, illetve hozzájárul-e a szolidaritási alaphoz. Nem azonos az alapellátással, mert annál egyrészt szűkebb, másrészt tágabb kategória. Az értelmezésben támpontul szolgálhat még a Kat. vhr., amely az *alapvető szolgáltatások* fogalmát adja meg, miszerint: „Azon stratégiai fontosságú tevékenységek, amelyek a társadalom és a gazdaság mindennapi működéséhez elengedhetetlenül szükségesek, és amelyek zavartalanágát veszélyhelyzet esetében is a lehető legtovább biztosítani kell.”⁶⁶

⁶⁴ Uo. c) pont.

⁶⁵ 1997. évi CLX. törvény 56. §.

⁶⁶ Kat. vhr. 1. § 1. bekezdés

A Kat. szerint veszélyhelyzetben a Kormány *rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be*, vagy azokra felhatalmazást adhat. Ezen rendeletek az ország teljes területére vagy egy meghatározott részére vonatkozhatnak. Korlátozható a lakosság szabad mozgása, az ország egyes területeire történő belépés, áthaladás és tartózkodás, valamint a közlekedési és szállítási kapacitások biztosítása érdekében a repülőterek, raktárak, állomások igénybevétele.

Elrendelhető a lakosság kimenekítése vagy kitelepítése, a nemzetgazdasági vagy más érdekből történő kiűrés, amelyre elsődlegesen a katasztrófák elleni védekezéséért felelős miniszter intézkedik. Elrendelhető továbbá az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása, a mentésre alkalmas járművek, eszközök igénybevétele, valamint szükség esetén, kártalanítás mellett ingatlan igénybevétele, bontása, valamint az érintett gazdálkodó szervezet a Magyar Állam felügyelete alá vonható. A polgármester és jegyző részére államigazgatási feladat jelölhető meg, a közigazgatási hatósági eljárástól való eltérésre van lehetőség, indokolt esetben részleges vagy teljes forgalomkorlátozás vezethető be. A veszélyhelyzet időszakában kiemelten fontos a veszélyhelyzeti kommunikáció,⁶⁷ a rendeletek rendkívüli kihirdetésére a közszolgálati műsorszórókon keresztül is sor kerülhet.

Veszélyhelyzetben *sajátos irányítási szabályok* lépnek életbe, ezek alapján a helyzet jellegétől függően, illetve több megyét érintő veszélyhelyzet esetén miniszteri biztos nevezhető ki, a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy átveszi a polgármestertől. A megyei (fővárosi) közgyűlés és a települési önkormányzat képviselő testületének feladat- és hatáskörét a megyei közgyűlés elnöke (főpolgármester) és a polgármester gyakorolja, valamint az önkéntes mentőszervezetek bevonásáról a BM OKF főigazgatója dönt.

A Kat. ténylegesen jelentős új intézkedése, hogy a katasztrófa károsító hatása által érintett területen is – a következmények elhárítása érdekében – kihirdethető a veszélyhelyzet, de ebben az esetben a veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos irányítási szabályok nem érvényesülnek.

Egyértelmű, hogy ez az a terület, ahol a katasztrófa (természeti, ipari, civilizációs) következményeinek elhárítása, vagyis a hatékony és eredményes helyreállítás érdekében kormányzati intézkedés szükséges.⁶⁸

A veszélyhelyzeti rendkívüli intézkedések közül itt alkalmazható a közigazgatási hatósági eljárástól való eltérés, a gazdasági tevékenységet folytató szolgáltatásra kötelezettek részére szerződéskötési kötelezettség megállapítása, indokolt esetben részleges vagy teljes forgalomkorlátozás bevezetése, valamint korlátozható az ország egyes területeire történő belépés, áthaladás és tartózkodás.⁶⁹

A *védelmi igazgatás rendszerének működését* vizsgálva megállapítható, hogy a részletes szabályok területi szinten a különleges jogrendi időszakra még részletesebb kidolgozást igényelnek. Területi szinten biztosított a veszélyelhárítási tervrendszer, az MVB-munkacsoportok ügyrendje, de megfontolandó egy arra vonatkozó részletesebb szabályozás, hogy a veszélyhelyzet kihirdetését követően mennyiben működjenek másként a két váltásban szervezett munkacsoportok.

⁶⁷ ENDRÓDI 2014, 111–114.

⁶⁸ Kat. 3. § 7. bekezdés

⁶⁹ BONNYAI–RÁCZ 2012, 11–12.

A gyakorlati tapasztalatok szerint kicsit részletesebb szabályozású lehetne az MVB döntéshozatali rendje a katasztrófatípusoknak megfelelően, a HVB döntéshozatala, valamint a települési polgármestertől a katasztrófavédelmi tiszt által a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányításának átvétele.

A tapasztalatok sorában szükséges számba venni, hogy napjainkban ki kezdeményezheti a veszélyhelyzet kihirdetését. Az eddigi leggyakoribb esetben árvízi védekezés esetén ez egyrészt történhet a Kat.-ban meghatározott veszélyhelyzeti feltételek fennállása esetén a vízügyi igazgató által az Országos Műszaki Irányító Törzs (OMIT) útján. A másik ágazati irány alapvetően a többi katasztrófatípusnál az, hogy a Kat. szerint a polgármester kezdeményezésére a HVB és MVB-elnökökn keresztül a BM OKF főigazgatója által tesznek javaslatot a belügyminiszternek mint a KKB elnökének a veszélyhelyzet kihirdetésének kezdeményezésére a Kormánytól.

Összegzés, tapasztalatok

A téma kutatása nélkülözhetetlen és időszerű a hatékony védelmi igazgatás és katasztrófavédelem szempontjából. A könyvfejezetben a kutatásom alapján kialakított következtetésekre építve rámutatok azokra a területekre, amelyek a veszélyhelyzetek kimondását igénylő helyzetek kezelését az elért eredmények mellett még hatékonyabbá tehetik.

Álláspontom szerint szükségszerű a védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi rendszer korszerűsítése, ez részét képezi a közigazgatás reformjának.

A katasztrófavédelem kialakulásának folyamatát vizsgálva megállapítható, hogy az Alaptörvény hatálybalépéséig az Alkotmány alapján duplikált helyzet volt, katasztrófák miatt veszélyhelyzet, de akár szükségállapot is kihirdethető lett volna. A magasabb szintű intézkedési szintet követelő szükséghelyzetnél nem szabályozta a jog az esemény küszöbszintjét. A veszélyhelyzet kihirdetését minősítő tényezők a Pvt.-ben szerepeltek, míg a bevezetendő rendszabályok a Hvtl.-ben, így bonyolult volt a helyzetek védelmi igazgatási gyors kezelése. Mindez logikusabbá és egyszerűbbé vált az Alaptörvény és a Kat. szabályozásában. A védelmi igazgatás kialakításának és működésének jogszabályi hátterét vizsgálva látható, hogy a jogszabályok jelentős hatásköröket telepítettek a Kormányhoz, valamint annak döntés-előkészítő koordinatív szervéhez, a KKB-hoz.

Megítélésem szerint a katasztrófák következményeinek elhárítása során a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségével akkor szükséges élni, amikor egy káresemény, egy természeti, vagy civilizációs katasztrófa olyan mértékben eszkalálódik, hogy az elsődleges kárfelszámolók, az általuk bevont erők és eszközök már a normál működési kereteik között elérték képességük határait. Ez természetesen igényli a szakmai, illetve a kormányzati támogatást. Fizikai mértékegységek, jogszabályban rögzített normatívák hiányában nehéz megfogalmazni, hogy mikor lehet és kell a veszélyhelyzet kihirdetését kezdeményezni, de vélelmezhető, hogy akkor, amikor már látható, hogy az irányítás feltételei, a humán és anyagi erőforrások nem elegendők, más, hagyományos formában a védekezés eredményessége kétséges lenne.

A veszélyhelyzet kihirdetésének lehetőségei a katasztrófavédelem korszerűsített jogszabályi környezetében című alfejezetben bemutatott esetek védelmi igazgatási tapasztalatai napjainkban is a „jó gyakorlat” követendő példáiként szolgálnak.

A veszélyhelyzet kihirdetése alatti kárfelszámolás időszakában a KKB és munkaszervei tevékenységében szervezési módosítási javaslatok nem merültek fel. Az előzőekben a Kat.-ból idéztük azokat a szakaszokat, amelyek biztosítják azokat a jogosultságokat, amelyek alapján szervezeten és egységes irányítás alatt végezhető el a védekezési feladatok. Javaslatként fogalmazható meg a védelmi igazgatás területi és helyi szintjén az MVB munkacsoportjai tevékenységének és a HVB döntéshozatalának részletesebb szabályozása is.

Felhasznált irodalom

- A Kormányzati Koordinációs Bizottság 1/2003. határozata a rendkívüli időjárási helyzet kezelésével kapcsolatban.* Budapest, 2003. 02. 06.
- BAÁN Mihály – BORS István – CSIFFÁRY Tamás – HÁRI László – KOCSIS Lajos – SZENTES László (2014): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében.* Budapest, Zrínyi Kiadó.
- Békés Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság adatbázisa.* (Adatközlő: Gáti Zoltán tűzoltó ezredes, megyei igazgató.)
- BONNYAI Tünde – RÁCZ Réka (2012): *Az új katasztrófavédelmi szabályozás. Jegyzet és jogszabálygyűjtemény a közbiztonsági referensek felkészítéséhez.* Budapest, BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság.
- ENDRŐDI István (2014): Egy lehetséges új veszélyhelyzeti információs és tájékoztató rendszer bemutatása. *Bolyai Szemle*, 3. sz. 111–114.
- HORNYACSEK Júlia (2017): A biztonságunkat veszélyeztető tényezők, és a katasztrófák elleni védekezés átfogó megközelítése. *Hadmérnök*, 12. évf. 1. sz. 84–114.
- MUHORAY Árpád (2012): A 2001-es beregi árvíz tizedik évfordulóján túl. *Belügyi Szemle*, 60. évf. 9. sz. 107–123.
- NAGY József (2016): *A 2001. évi felső tiszai árvízi védekezés polgári védelmi feladatai, a feladatrendszer szabályozásának fejlődése napjainkig.* (Konferenciaelőadás) Nyíregyháza, 2016. 03. 04.
- Tájékoztató a Kormány részére a 2003. február 4-én kezdődött rendkívüli időjárási helyzetről és intézkedésekről* (2003). Budapest, 2003. 02. 06. Az MK Belügyminisztère, a KKB elnöke. 6–189.

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszerológati Egyetem könyvkiadója.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu

www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Telefon: 06 (30) 426 61 16

E-mail: kiado@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Felelős szerkesztő: Gőcze István

Olvasószerkesztő: Tar Krisztina

Tördelőszerkesztő: Gyapjas Anikó

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

Felelős vezető: Simon László vezérigazgató

ISBN 978-615-5945-66-3 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5945-72-4 (elektronikus)

ISBN 978-615-5945-69-4 (PDF)

Hazánk és az állampolgárok biztonságának egyik alapvető feltétele az ország védelmi képességeinek kialakítása, valamint az annak alkalmazhatóságát biztosító védelmi igazgatás keretében működő honvédelmi és katasztrófavédelmi igazgatás rendszerének megléte. A biztonságunk szavatolásának további feltétele a kihívásokra adekvát választ adó védelmi szervek működtetése, működőképességük fenntartása és folyamatos fejlesztése. Ezen a téren Magyarország biztonsági környezetéből, geopolitikai helyzetéből adódóan jelentős tapasztalatokkal rendelkezik. Ebben a kötetben a szerzők vizsgálják a védelmi igazgatás, a honvédelmi igazgatás rendszerét, működési dilemmáit és a védelmi szervekkel való kapcsolatát. Kutatásaikra alapozva bemutatják a védelem komplex rendszerének elméleti alapjait és működésének gyakorlati tapasztalatait. Tudományos igénnyel elemzik a védelemmel kapcsolatos feladatok rendszerét, vizsgálják azok végrehajtásának jogi kereteit, személyi és tárgyi feltételeit, valamint a megvalósítás hatékony módszereit.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE