

BALOGH REGINA¹**A védelmi igazgatásban – ezen belül a honvédelemben és a katasztrófavédelemben – résztvevő állami szervek feladatrendszerének elemzése****Analysis of tasks within government organizations for defense conduct – including military defense and disaster management****Absztrakt**

A katasztrófával való fenyegetés az emberiség megjelenésétől jelen van életünkben. Ahhoz, hogy megfelelően tudjuk kezelni, és a hatásaik ellen eredményesen tudjunk védekezni, különböző szaktudással rendelkező mentőerőkre van szükség. Az átfogó, komplex védelem nem csak a külső katonai cselekmények ellen való reagálást jelent, hanem minden egyéb veszély megelőzésére és elhárítására irányuló védelmet. Napjainkban sem kizárt a hagyományos fegyveres konfliktus veszélye, azonban az országot, a társadalom életét fenyegető cselekmények mellett számos természeti és ipari baleset, katasztrófa veszélye is jelen van, és a globális kihívást jelentő nemzetközi terrorizmus hatására egyre inkább előtérbe kerülnek a mesterséges eredetű biztonsági kihívások, így a helyi szinten megjelenő terrorizmus veszélye is.

A szerző a cikkben bemutatja a katasztrófavédelemben és a honvédelemben résztvevő állami szervek és szervezetek felépítését. Ismerteti feladataikat normál és a különleges jogrendi időszakokban, valamint elemzi a védelem- és a védelmi igazgatás közötti összefüggéseket a vonatkozó szabályozók tekintetében.

A tanulmány készítője a munkájában összehasonlító elemzést végez a honvédelem és a katasztrófavédelem feladatrendszerét érintően. Összegzésül megállapítást kíván tenni arra irányulóan, hogy milyen hasonló és eltérő vonások mutathatók ki a két elemzett terület feladatrendszere között.

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, doktorandusz hallgató – National University of Public Service, Doctoral School of Military Sciences, PhD. student, E-mail: balogh.regina@gmail.com ORCID-kód: orcid.org/0000-0001-7070-0676

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

Kulcsszavak: katasztrófa, különleges jogrend, katasztrófavédelem, honvédelem, védelmi igazgatás, együttműködés

Abstract

There was the presence of any catastrophic events threatening our lives, already from the beginning of mankind. In order for us to be able to manage and successfully apply defensive measures against the impact of such events, we need rescue services with various expertise. Comprehensive, complex defense mechanisms are not only for utilization in case of external military actions, they are also used for the prevention or elimination of any other danger. In our days, we may not exclude the risk of a "traditional" armed conflict, but we need to address the many natural or industrial disasters also posing a threat to the country and society. Emerging global challenge of international terrorism makes us aware of new artificial security issues, as well as the risk of local terrorism.

In this article, the author will describe government organizations and structures for disaster management and military defense, also presenting their tasks in times of normal and extraordinary legal circumstances. Relation between defense and defense conduct will be analyzed in terms of the relevant regulations.

The author of present study has conducted a comparative analysis between the disaster management and military defense tasks. As a conclusion, the similarities and differences will be pointed out.

Keywords: disaster, extraordinary legal circumstances, disaster management, military defense, defense management, cooperation

BEVEZETÉS

A téma elemzésének indoka az, hogy a Hadtudományi Doktori Iskolában a kutatási területem és a doktori értekezésem témájával összefüggésben felmerülő probléma az országot érő veszélyek megelőzésére, és bekövetkezésük esetén az elhárításra irányuló védelem hatékony kezelése. Ennek kapcsán szükségesnek láttam elemezni a honvédelmi és a katasztrófavédelmi szervek feladat- és szervezeti rendszerét, valamint feltárni a két rendszer közötti összefüggéseket.

A biztonság kérdésének vizsgálata rendkívül aktuális. Amíg a korábbi évszázadok biztonsági kihívásait többnyire katonai jelenségek képezték, addig napjainkban a környezeti biztonság – ezen belül a katasztrófavédelem – tekintetében a megelőzés, felszámolás és a védekezésre irányuló helyzetek kezelése és irányítása került a középpontba. A természeti katasztrófák mellett a mesterséges eredetű veszélyek száma is növekedett, a civilizációs katasztrófákon belül az ipari létesítményeket érintő katasztrófák valószínűsége is növekvő

tendenciájú, továbbá a kritikus infrastruktúrát érintő fenyegetések kialakulásának veszélye is megnőtt, ennek alapján kijelenthető, hogy a veszélyhelyeztek összetettebbek és ellenőrizhetetlenebbekké váltak. Ennek az új típusú biztonsági kihívásnak a kezelése miatt vált szükségessé a közigazgatáson belül a védelmi igazgatás szervezetének, feladatrendszerének és működésének átgondolása. Leszögezhető az a tény, hogy a katasztrófa legtöbbször előre nem látható események sorozata. A legváratlanabb időkből következhetnek be, fajtájuk és szintjük egymástól eltérő, valamint megoldásukhoz sokszor, egy időben, többféle beavatkozás igénylő műveletek végrehajtása szükséges. Az eredményes védekezéshez a megfelelő védelmi szervezetek jelenléte elengedhetetlen. A védelemben résztvevő szervek feladatai komplexek, sok területen nem különülnek egymástól. A biztonsági kihívások és kockázatok elhárítása szükségessé teszi a honvédelemben és a katasztrófavédelemben résztvevő állami szervek és szervezetek erőinek koncentrált együttműködését – ez az átfogó megközelítés kormányzati elvében is tükröződik. Elmondhatjuk azt is, hogy már a katasztrófák megelőzésére irányuló feladatok ellátása sem egy szervezetre hárul. Hazánkban a katasztrófák elleni védekezés irányításának újragondolásával eljutottunk oda, hogy egy egységes katasztrófavédelmi rendszer alakult ki. A katasztrófavédelem és a honvédelem irányítása állami feladat, amit az Alaptörvény és a sarkalatos törvények egyértelműen szabályoznak. A komplex védelem a Magyar Honvédség, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, a polgári védelmi szervezetek, az önkormányzatok és az egyéb állami szervek, sőt az állampolgárok együttes feladata. Az állami szervek mellett ugyanakkor mindannyiunk, így az állampolgárok és gazdasági, illetve önkéntes szerveződések kötelessége a veszélyek megelőzésében és felszámolásában való részvétel, amit az Alaptörvény XXXI. cikkelye az alábbiak szerint fogalmaz meg: „Minden magyar állampolgár köteles a haza védelmére.”

A védelem megszervezése azonban kizárólagos állami feladat, amelyet hazánkban az erre létrehozott védelmi igazgatási rendszer végez központi (kormányzati), területi (megyei), helyi (járás) és települési szinten.

1. A KÜLÖNLEGES JOGRENDI IDŐSZAKOK BEMUTATÁSA ÉS ANNAK TARTALMA

A különleges jogrendi idő felvetésének magyarázata az, hogy az állam normál működésének elengedhetetlen része a biztonság megléte. Ennek fenntartása csak egységesen betartott követelmények és szabályok mellett lehetséges. Ha egy országa biztonsága veszélybe kerül, ugyanakkor az országvédelem nem eléggé hatékony, és ennek oka rendszerszintre vezethető vissza, akkor a megoldás mindenképpen átfogó vizsgálatot igényel. Be kell látni azt, hogy a normál (béke-) időszak jogrendtől eltérő helyzetek a különleges jogrend bevezetését igénylik, amelyhez egy egységes jól együttműködő védelmi rendszer szükséges.

A különleges jogrend az országvédelem szabályozásával van összefüggésben, a normál időszaktól, tehát a veszélyektől mentes helyzettől eltérő időszakot jelöli, amikor a tár-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

sadalom élete, az államszervezetek működése, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonsága, az ország szuverenitása és területi épsége veszélyben van. A különleges jogrend időszak alkalmazásának szükségességét az államszervezet normál működéstől való eltérése jellemzi. Ez akkor alakul ki, ha külső vagy belső veszély fenyegeti az országot, az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát.

A különleges jogrend alkalmazása az ország életének egy rendkívüli helyzetét mutatja. Ennek szabályozása Magyarország Alaptörvényében meghatározott feltételek mellett érvényesülhet.

A különleges jogrend alkalmazhatóságának időszakaiba tartozik a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás, valamint a veszélyhelyzet.

A továbbiakban nézzük meg a különleges jogrend időszakainak rövid jellemzését.

*Rendkívüli állapot:*² az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre. A Honvédelmi Tanács dönt:

- a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról;
- a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, valamint magyarországi állomásozásáról;
- sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről.

A Honvédelmi Tanács rendelete a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

*Szükségállapot*³ kihirdetésére akkor kerül sor, ha az ország törvényes rendjének megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló erőszakos cselekmények vannak jelen, továbbá akkor, ha az élet- és vagyonbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető tényezők, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos esemény sorozatának bekövetkezése áll fent. A Magyar Honvédséget szükségállapot idején akkor lehet felhasználni, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be, és harminc napig maradnak hatályban, kivéve, ha hatályukat az Országgyűlés – akadályoztatása esetén az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága – meghosszabbítja.

² Magyarország Alaptörvénye 49. §

³ Magyarország Alaptörvénye 50. §

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

*Megelőző védelmi helyzet:*⁴ Az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi (NATO) kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A megelőző védelmi helyzet időtartama meghosszabbítható (a meghosszabbításhoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges).

*Terrorveszélyhelyzet:*⁵ a Kormány kezdeményezésére vezethető be, akkor, ha a terroristámadás jelentős, és közvetlen veszélye fenn áll, vagy amennyiben terroristámadás már bekövetkezett. Ekkor az Országgyűlés a meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére. A terrorveszélyhelyzet időtartama meghosszabbítható.

*Váratlan támadás*⁶ esetén a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülői készütségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. A Kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete a váratlan támadás megszűnésével hatályát veszti.

*Veszélyhelyzet:*⁷ a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.

⁴ Magyarország Alaptörvénye 51. §

⁵ Magyarország Alaptörvénye 51/A. §

⁶ Magyarország Alaptörvénye 52. §

⁷ Magyarország Alaptörvénye 53. §

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

Mint a fenti elemzésből látható, hogy a kivételes hatalomgyakorlás csak minősített helyzet esetén és a megfelelő különleges jogrendi időszak bevezetésével egyidejűleg alkalmazható. Az elrendelt állapot bevezetésével az ország működési rendje megváltozik, és olyan berendezkedés valósul meg a védelmi rendszeren belül, amely biztosítja a rendkívüli eseményekre való gyors reagálás lehetőségét. Alkalmazása csak olyan kivételes időszakban lehetséges, amelyben az ország társadalmi élete és államszervezete veszélybe kerül. A különleges jogrend kihirdetését követően a kormányzásra feljogosított szervek vagy közjogi méltóságok rendeletek útján vezetik be az intézkedéseket. Az egyes időszakokban a hatáskör gyakorlását és az intézkedések meghozatalát a megfelelő illetékességi területen látja el mindenki, aki a védelmi igazgatás rendszerében van. Gyakorlatilag a védelmi igazgatás rendszere a különböző szervezetek munkáját fogja össze. Ezen időszakok alkalmazásának fő célja az állam működésének fenntartása, és az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának megőrzése.

2. A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE

Mielőtt a szerző a védelmi igazgatás rendszerét elemezné, fontos, hogy definiáljuk a védelmi igazgatás intézményi és feladatrendszerének fogalmát. A *védelmi igazgatás, mint intézmény*, a közigazgatás részét képező rendszer. Az országvédelem polgári biztonsági rendszerének meghatározó eleme, az ország felkészítését irányító állami apparátus. A védelmi igazgatás a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer.⁸ A *védelmi igazgatás, mint feladatrendszer*, az állam komplex védelmi feladatának megvalósítására létrehozott szervek (például a fegyveres erő, a rendvédelmi szervek), vagy e feladatra kijelölt közigazgatási szervek rendszere által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magába foglalja a felkészítés, a különleges jogrendi időszakok, valamint az ezeket megelőző helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási és rendvédelmi feladatainak tervezésére, szervezésére és végrehajtására irányuló állami feladatok összességét.⁹

A védelmi igazgatás magába foglalja mindazon feladatok összességét, amelyek a különleges jogrendre történő felkészülés alatt, illetve a kihirdetést követően felmerülő feladatok tervezésére, szervezésére és végrehajtására irányul. Összegezve, a védelmi igazgatás a közigazgatás civil eleme, és célja az ország védelmi feladatának ellátása.

A Hadtudományi Lexikon értelmezése szerint a védelmi igazgatás célja a honvédelmi felkészítésben, az ország háború alatti vagy rendkívüli időszakok idején való működésének

⁸ http://csongrad.katasztrofavedelem.hu/letoltes/document/csongrad/document_256.pdf Letöltés ideje: 2017.04.06.

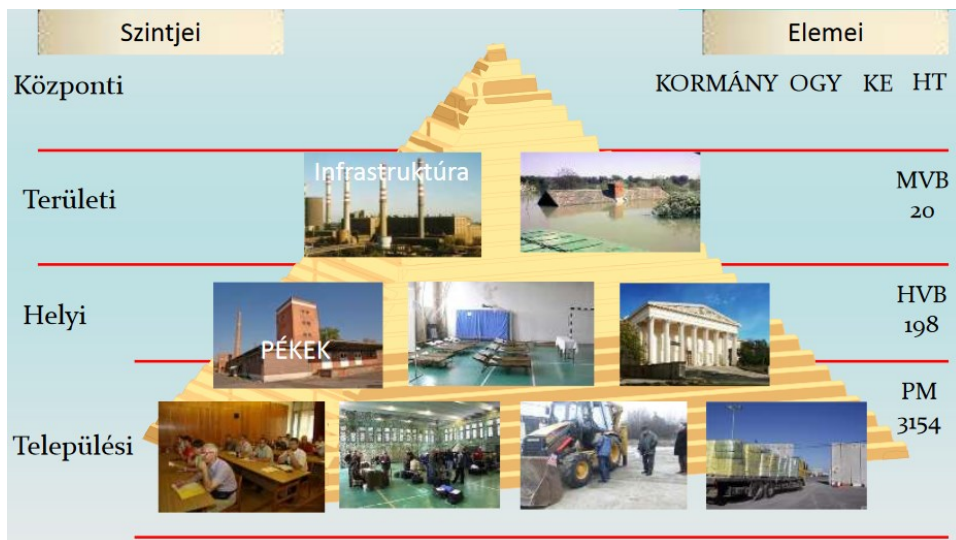
⁹ http://csongrad.katasztrofavedelem.hu/letoltes/document/csongrad/document_256.pdf Letöltés ideje: 2017.04.06.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

biztosításában részt vevő szervek tevékenységének szervezése, összehangolása, irányítása a rájuk háruló honvédelmi feladatok hatékony és szakszerű végrehajtása érdekében.¹⁰ Ezek a mintegy 20 évvel honvédelem-centrikus megfogalmazások, amelyeket az új típusú kihívások és kockázatok egyéb tényezői (gazdasági, szociális, társadalmi stb.) felülírták, így a hatályos jogi definíció pontosabban lefedi tartalmát.

A fenti definícióból az következik, hogy a védelmi igazgatás egy olyan rendszer, amely alapvetően az igazgatási feladatokat foglalja magába. A közigazgatás részévé vált, tehát nem csak az államigazgatási, de az önkormányzati, sőt a védelemben résztvevő más szerveket foglalja magába. Tevékenységének célja az Alaptörvényben szereplő különleges jogrend szerinti helyzetek érdekében a várható feladatokra való felkészülés, és azok végrehajtásának előkészítése. Feladatköréhez tartozik a felmerülő feladatok előkészítése, a szervezés koordinálása, a feladatok operatív megvalósítása, és a megvalósításhoz szükséges döntéshozatal, kodifikáció és feltételek biztosítása – azaz a honvédelmi és a polgári védelmi, katasztrófavédelmi, a lakosság-ellátással kapcsolatos feladatok ellátása, a gazdaság ehhez szükséges mozgósítása, együttműködve az érintett szervezetekkel. Fontos bemutatni a továbbiakban a védelmi igazgatás szintjeit és elemeit.



1. sz. ábra: A Védelmi igazgatás szintjei és elemei¹¹

¹⁰ Hadtudományi Lexikon Budapest, 1995. ISBN 963 04 5226 X (II. kötet).

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

Az ábrából az olvasható ki, hogy a *központi szinten* az Országgyűlés, a Kormány, a Köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács és a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter van. Törvényhozó szerv a különleges jogrendet érintő feladatokról, ezen belül például a hadiállapot nyilvántartásáról, a katonai műveletekben való részvételről dönt. A másik fontos döntéshozó ezen a szinten a köztársasági elnök, aki egyben a Magyar Honvédség főparancsnoka. A Kormány összességében a miniszterek és a védelemhez kapcsolódó központi államigazgatási szervek feladatait fogja össze, és megteremti az ehhez szükséges erőforrásokat.

A *területi szintű* igazgatás az országon belül egy meghatározott területre terjed ki, amely megegyezhet a hivatalos területi felosztással vagy attól eltérhet. A területi felosztást az Alaptörvény tartalmazza, amely a következőképpen fogalmaz: „Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.”¹² A területi igazgatásnak a megyei, fővárosi védelmi bizottságok és a helyi védelmi bizottságok az elemei. Rendelhetőségük, hogy illetékességi területén összehangolja és irányítsa a megelőzés, a felkészülés és a védekezés megyei és helyi szintű feladatait. Igazgatási tevékenysége keretében többek között a települések, a megyék és a főváros közötti értesítéssel, riasztással, tájékoztatással összefüggő feladatokat látja el. Szükség esetén összehangolja a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervezetek tevékenységét.

A *megyei* (MVB), valamint a *fővárosi* védelmi bizottságok (FVB) a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szervek. A megyei védelmi bizottság elnöke a megyei kormányhivatal vezetője, a kormány megbízott. Kormányrendeletben illetve törvényben előírt illetékességi területen funkcionálnak és látják a honvédelemmel, a katasztrófavédelemmel, a lakosságellátással, a gazdaság mozgósításával és a polgári védelemmel összefüggésben lévő feladatokat. Ezen szerv irányítását – szakterületi megosztásban – a Kormány mellett a Miniszterelnökség, a Honvédelmi Minisztérium valamint a Belügyminisztérium látja el. A Honvédelmi Minisztérium a honvédelmi feladatokat, a Miniszterelnökség az általános működés feladatait, a Belügyminisztérium pedig a katasztrófavédelemmel és a polgári védelemmel kapcsolatos feladatokat látja el.

A megyei védelmi bizottság irányítási jogkörrel a helyi védelmi bizottság és a polgármester felé rendelkezik.

A HVB – azaz a helyi védelmi bizottság – vezetésének feladatait a járási vagy a fővárosi kerületi kormányhivatal vezetője látja el. Járási, fővárosi kerületi illetékességgel koordinálja a védelemben résztvevő szervek tevékenységét, segíti a polgármesterek különleges jogrendbeli tevékenységét.

¹¹ http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-hazai-valsagkezeles-uj-rendszere-biztonsagpolitika-es-valsagkezeles-tokoviczi_original.pdf Letöltés ideje: 2017.04.07.

¹² Magyarország Alaptörvénye F) cikk (2)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

A *polgármester* (fővárosban főpolgármester) szerepe a védelmi igazgatás rendszerén belül a *települési* szinten jelenik meg. Illetékességi területen ellátja a felkészülés illetve a védekezés során megjelenő feladatokat. Együttműködik más települések polgármestereivel, szükség esetén a védekezésben résztvevő más hivatásos és civil szervezetekkel kapcsolatot tart.

A polgármester a katasztrófavédelmi *felkészülés* keretében a következő feladatot látja el:¹³

- felelős a települési (a fővárosban kerületi) veszély-elhárítási tervek elkészítéséért, valamint a helyi lehetőségek figyelembevételével a védekezés feltételeinek a biztosításáért;
- irányítja a védekezésre való felkészítést;
- gyakorolja katasztrófavédelmi ügyekben az elsőfokú polgári védelmi hatósági jogkört, amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe;
- a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárt a területi, települési, kerületi és munkahelyi polgári védelmi szervezetbe kiképzésre és gyakorlatra osztja be;
- felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési polgári védelmi szervezet megalakításáért;
- gondoskodik az illetékességi területen élő vagy tartózkodó személyek részére a katasztrófaveszélyekről szóló, a magatartási szabályokat is tartalmazó tájékoztatásról;
- a gazdálkodó szervezetek részére határozattal elrendeli a polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetek megalakítását és az alkalmazás feltételeinek biztosítását;
- biztosítja a lakosság riasztására szolgáló és a közigazgatási területén lévő, rendelkezésre bocsátott technikai berendezések működtetését;
- részt vesz a feladatainak ellátása érdekében a hivatásos katasztrófavédelmi szervek által szervezett felkészítéseken;
- kijelöli a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladataiban közreműködő közbiztonsági referenst.

A főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke szervezi és irányítja a fővárosi és a megyei önkormányzat közfeladataihoz kapcsolódó katasztrófavédelmi felkészülési tevékenységet.

A polgármesternek a településen a katasztrófavédelmi *védekezés* során a következő feladatokat kell ellátnia:¹⁴

- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai iránymutatása mellett irányítja a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenységet;

¹³ 2011. évi CXXVIII. törvény 15. § (2)

¹⁴ 2011. évi CXXVIII. törvény 16. §

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

- halasztást nem tűrő esetben átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges intézkedéseket, és erről haladéktalanul értesíti a település szerint illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetőjét és a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökét;
- a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárt a katasztrófavédelem érdekében határozattal polgári védelmi szolgálatra kötelezi;
- szervezi és irányítja a lakosság védelmét, kitelepítését, kimenekítését, befogadását és visszatelepítését;
- szervezi és irányítja az anyagi javak védelmét, a lakosság létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő ellátását;
- a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének rendelkezése alapján – vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával – elrendeli a települési polgári védelmi szervezetek alkalmazását;
- együttműködik más települések polgármestereivel, a védekezésbe bevont más szervezetekkel a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásában.

A védelmi igazgatás átalakulásának hatására a védelmi feladatok szervezése és megvalósítása napjainkban centralizált környezetbe került. Az átszervezés hatására a védelmi rendszer már törekszik az új típusú kihívások kezelésére, és az átszervezett közigazgatási rendszernek köszönhetően a normál működéstől csupán annyira tér el, amennyire az ország védelmi érdeke megköveteli.

3. A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN RÉSZTVEVŐ ÁLLAMI SZERVEZETEK BEMUTATÁSA

A továbbiakban részletezésre kerül a védelmi igazgatás rendszerén belül a katasztrófavédelemben résztvevő állami szervek feladata. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szabályozza a katasztrófavédelem feladatrendszerét. A törvény nyolc fejezetben taglalja a védekezésben résztvevők kötelezettségeit és általános szabályait. A legnagyobb hangsúly a katasztrófavédelem központi szervein, továbbá a fővárosi, helyi és a megyei védelmi bizottság, valamint a települési szinten, a polgármester feladatán van. Ezzel biztosítható a katasztrófavédelmi tevékenység irányításának hatékonysága és egységessége. Illetékesség szerint kormányzati szintű tevékenység, területi szintű tevékenység és helyi szintű feladatok különülnek el egymástól.

A katasztrófavédelem megszervezéséért *kormányzati* szinten a Kormány felelős. A szakmai feladatokat a belügyminiszter által vezetett kormányzati koordinációs szerv (KKB – Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság), és a központi államigazgatási szervek végzik. Főbb tevékenysége a katasztrófák elleni védekezés, mind az előkészítés, szervezés és tervezés tekintetében. Magába foglalja a kormányzati szintű tervezés végrehajtását, és a tárcák közötti koordinációt is. A kormányzati szintű igazgatás a katasztrófa-

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

védelmet érintő kérdésekben döntéshozói és intézkedési hatáskörrel rendelkezik.

A *területi* szintű igazgatás lényegében a megyei és a fővárosi védelmi bizottságokat jelenti. Ez annyit jelent, hogy kizárólag az illetékességi területén, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek együttműködésével látja el a védekezés és a felkészülés megyei szintű feladatait. Ezek a tevékenységek magába foglalják az értesítéssel, riasztással, tájékoztatással, a rendvédelmi szervekkel és a Magyar Honvédséggel, valamint az egyéb társadalmi szervezetekkel való együttműködést. A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnökének feladata a felkészülés, megelőzés és a védekezés időszakában elkülönül.

A *felkészülés és a megelőzés* időszakában a megyei védelmi bizottság és a fővárosi védelmi bizottság feladatai a következők: ¹⁵

- biztosítja a katasztrófavédelemben érintett és hatáskörébe tartozó megyei és helyi szervezetek felkészítését, alkalmazhatóságát, részükre a felkészülés érdekében feladatot határoz meg;
- biztosítja a társadalmi és a karitatív szervezetek részvételét a felkészülés feladataiban;
- irányítja a megyei, fővárosi védelmi bizottság által szervezett, a katasztrófák elleni védekezésben érintett szervek, szervezetek gyakorlatait, ellenőrzi a felkészülés hatékonyságát
- felelős a riasztás, tájékoztatás előkészítéséért és végrehajtásáért, gondoskodik a lakosság és a gazdálkodó szervezetek riasztásához, tájékoztatásához szükséges eszközök működtetéséről;
- a megyei, fővárosi védelmi bizottság ülésének napirendjére tűzi a védekezésben részt vevő szervek felkészültségéről szóló beszámolót;
- az éves feladattervben meghatározza a polgármesterek felkészítésével kapcsolatos feladatokat;
- kezdeményezheti kölcsönös segítségnyújtási tervek kidolgozását más megyékkel és a fővárossal kötött megállapodások alapján;
- egyetértési jogot gyakorol a területi polgári védelmi szervezetek felépítésére, létszámára vonatkozó – a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv által tett – javaslatokkal kapcsolatosan;
- a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére felterjeszti az illetékességi területén lévő települések polgármestereinek a települések katasztrófavédelmi besorolására vonatkozó javaslatait;
- szervezi a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a civil szervezetek, valamint a polgári védelmi szervezetek együttműködését;

¹⁵ 2011. évi CXXVIII. törvény, 12. § (1)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

- felelős a polgári védelmi kötelezettségen alapuló területi polgári védelmi szervezetek megalakításáért, valamint a megyei (fővárosi) veszély-elhárítási terv elkészítéséért;
 - felelős a vezetési rendszer fenntartásáért, működőképességének biztosításáért.
- A védekezés irányítása terén pedig a feladatok a következők:¹⁶
- szervezi a Kormány által meghatározott területi védekezési feladatok végrehajtását;
 - irányítja a védekezést, és kezdeményezi a Kormány hatáskörébe tartozó intézkedések megtételét;
 - magához vonhatja a védekezés irányítását, ha a saját vagy az érintett polgármester helyzetértékelése szerint a katasztrófa elleni védekezés a helyi védelmi bizottság lehetőségét meghaladja, erről haladéktalanul értesíti a kormányzati koordinációs szervet;
 - halasztást nem tűrő esetben, a helyben szokásos módon, átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését, és erről a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve útján haladéktalanul értesíti a Kormányt;
 - folyamatosan értékeli a kialakult helyzetet, a védekezés helyzetét, minderről jelentést tesz a katasztrófavédelmi törvény 46. § (1) bekezdésében meghatározott miniszteri biztosnak és tájékoztatja a kormányzati koordinációs szervet;
 - elrendeli a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter intézkedése alapján – vagy halasztást nem tűrő esetben annak utólagos tájékoztatásával – a polgári védelmi szervezetek alkalmazását, erről egyidejűleg tájékoztatja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjét;
 - összehangolja a lakosság és az anyagi javak kitelepítését, kimenekítését, befogadását, ellátását, továbbá a helyi védekezés megszervezését.

4. A HONVÉDELEMBEN RÉSZTVEVŐ ÁLLAMI SZERVEZETEK BEMUTATÁSA

Először is le kell szögezni azt, hogy a honvédelem az állam egyik alapvető védelmi feladatát látja el. Ide tartozik a lakosság és a gazdaság védelmi felkészítése és fenntartása, ami nem csak a külső fegyveres támadás esetén értendő, hanem a szövetségi katonai feladatok ellátása során is. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény a honvédelem rendszerét az alábbiak szerint fogalmazza meg;

Magyarország a nemzeti és szövetségi védelmi képességének fenntartásában és fejlesztésében a saját erejére: nemzetgazdaságának erőforrásaira, a Magyar Honvédség (a

¹⁶ 2011. évi CXXVIII. törvény, 12. § (2)

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

továbbiakban: Honvédség) felkészültségére és elszántságára, a rendvédelmi és más szervezetek közreműködésére, állampolgárainak a haza védelme iránti hazafias elkötelezettségére és áldozatkészségére, továbbá a szövetséges államok és fegyveres erőik együttműködésére és segítségnyújtására épít.

A honvédelmi igazgatást nem szabad összekeverni a katonai igazgatással. A honvédelmi rendszer alapvetően az ország külső és belső fenyegetések elhárítására hivatott rendszer, amely szükség esetén a belső védelmi feladatokban is közreműködik.

A honvédelemnek tehát ki kell terjednie a hazai védelmen kívül a belső védelemre is, amely nem csak katonai védelmi feladatokra összpontosít, hanem rendvédelmi feladatokban való közreműködést is megvalósítja.

A honvédelmi igazgatás központi, területi és helyi (települési) elemekre bontható.

Központi szinten a honvédelmi igazgatás eleme a Kormány, a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter, az Országgyűlés, a Köztársasági elnök, és a Honvédelmi Tanács, a területi és helyi igazgatás részére meghatározott feladatok végrehajtására megyei és helyi védelmi bizottságok végzik, települési szinten pedig a polgármesterek vannak kijelölve a feladatok ellátására.

A *megyei* szinten a védelmi bizottság a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv. A megyei védelmi bizottság a honvédelmi igazgatási jogkörében a következő feladatokat látja el;

- irányítja a helyi védelmi bizottságokat;
- irányítja a polgármesterek honvédelmi tevékenységét;
- ellátja a hatáskörébe utalt, a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokat;
- egyedi határozattal megállapítja a honvédelemben közreműködő szervezetek részére a honvédelmi felkészítés követelményeit és feladatait, összehangolja azok végrehajtását;
- kijelöli a Honvédség és a rendvédelmi szervezetek, valamint a honvédelemben közreműködő egyéb szervezetek számára szükséges ingatlanokat és erről a polgármestert értesíti;
- megállapítja a területi gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségeket;
- biztosítja a védelmi igazgatási szervezetek működésének feltételeit, és irányítja a rendkívüli intézkedésekkel hatáskörébe utalt feladatok végrehajtását;
- a honvédelmi felkészítés feladatainak gyakorlása és ellenőrzése céljából a Kormány jóváhagyásával gyakorlatot vezethet a polgármesterek, valamint a honvédelemben közreműködő szervezetek közreműködésével.

HADTUDOMÁNYI SZEMLE

2017. X. évfolyam 2. szám

A járásokban és a fővárosi kerületekben helyi védelmi bizottság működik, amely testületi szervként működik. A helyi védelmi bizottság a következő feladatokat hangolja össze a honvédelmi felkészítés időszaka alatt az illetékességi területén:¹⁷

- irányítja és összehangolja a Honvédség hadkiegészítésével összefüggő közigazgatási feladatok előkészítését, végrehajtását;
- közreműködik az illetékességi területén működő szervek honvédelmi feladatainak irányításában;
- összehangolja az illetékességi területére háruló gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettségek teljesítését;
- irányítja az illetékességi területe honvédelmi feladataihoz szükséges tájékoztatási rendszer kialakítását és működését;
- közreműködik a különleges jogrendben hozott rendkívüli intézkedésekből adódó feladatok végrehajtásában;
- béke, rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet és váratlan támadás idején szervezi és összehangolja a lakosság polgári védelmével és ellátásával kapcsolatos feladatokat.

ÖSSZEGEZVE

Jelen témaválasztásom azért a különleges jogrendi időszakok, valamint a védelmi igazgatáson belül a honvédelem és a katasztrófavédelem átfogó feladatrendszerének elemzésére esett, mert a következő vizsgálatom ugyanezen szervezetekre működésére fog irányulni – csupán a légibalesetek tükrében.

Gondoljunk csak vissza a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Hejce község külterületén 2006. január 19-én lezuhant AN-24 típusú szlovák katonai szállító repülőgép szerencsétlenségére. Gyakorlatilag polgári területen – katonai légiközlekedési katasztrófa történt. Az esemény kapcsán az a következtetés vonható le, hogy a kutatás-mentés területén nem volt kellően összehangolt kárfelszámolásban résztvevő szervezetek együttműködése. A baleset kivizsgálását nem kívánom ebben a munkában vizsgálni, de azt meg kell említeni, hogy Magyar Honvédség erői illetve a katasztrófavédelem egységei nem tudták eldönteni egyértelműen, hogy kinek a feladata ellátni a kárhely-parancsnoki teendőket. Ez a probléma már akkor rávilágított arra, hogy a kárfelszámolásban résztvevő szervezetek együttműködése elengedhetetlennek bizonyul.

A fentiekből világosan látszik, hogy a teljes védelemhez, illetve már a kárfelszámoláshoz szükséges a védekezésben résztvevő társszervek szoros együttműködése és a megfelelő szakmai irányítás.

Továbbra is kérdés az, hogy egy lehetséges különleges jogrendi időben, vagy egy légi-

¹⁷ 2011. évi CXIII. törvény 28. § (2)

közlekedési baleset bekövetkezésekor, az ország mennyire felkészült az egységes védelemre, illetve milyen hatékonyan tudnak együttműködni a védelemben résztvevő szervezetek. A „forgatókönyv” a jogszabályok miatt adott, ám kérdéses az, hogy ez a gyakorlatban működőképesnek bizonyul-e.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Lakatos László: A különleges jogrend és a honvédelem szabályzása. MTA Working Law Papers, 2014. (1.évf.) 49. sz. 1-10. old. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, ISSN 2064-4515 http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_49_Lakatos.pdf (Letöltés ideje: 2017.04.05.)
2. Lakatos László: Honvédelmi igazgatás. Egyetemi jegyzet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2012.
3. Sütő Ákos: A rendészet és a honvédelem közös sajátosságai a különleges jogrend alapján, Hadtudományi Szemle, 2016. IX. évfolyam. 3. szám.
4. Varga Attila Ferenc: Védelmi igazgatás, Közigazgatás, Válságkezelés http://uni-nke.hu/uploads/media_items/vedelmi-igazgatas_-valsagkezeles.original.pdf (Letöltés ideje: 2017.04.09.)
5. Baán-Bors-Csiffáry-Hári-Kocsis-Szentes: Magyarország Védelmi Igazgatása a közigazgatás új környezetében http://www.kormany.hu/download/9/68/20000/Magyarország_Vedelmi_Igazgatasa_a_Kozigazgatas_Uj_Kornyezeteben_2014_n.pdf (Letöltés ideje: 2017.04.11.)
6. Kondás Kornél: A terrorizmus, mint a védelmi igazgatás rendszerét befolyásoló tényező, Hadtudományi Szemle, 2015. VIII. évfolyam. 2. szám. 7-24. p
7. 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
8. Magyarország Alaptörvénye
9. 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról