

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS
ÉS A MAGYAR HONVÉDSÉG KATASZTRÓFAVÉDELMI RENDSZERE

VÉDELMI IGAZGATÁS, HAGYOMÁNY ÉS MEGÚJULÁS

Sorozatszerkesztő: Isaszegi János

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ÉS A MAGYAR HONVÉDSÉG KATASZTRÓFAVÉDELMI RENDSZERE



ZRÍNYI KIADÓ

© HM Zrínyi Nonprofit Kft. – Zrínyi Kiadó, 2013

© Tokoviez József, Kádár Pál, Keszely László, Tamási Béla, Fekete Róbert, Hábermayer Tamás,
Lengyel Györgyné, Bognár Balázs, Vass Gyula, Kozma Sándor, Barabás Ákos,
Tánczos István Tibor, 2013.

A HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft. a Honvédelmi Minisztérium által alapított, annak kizárólagos tulajdonában lévő cég.

1087 Budapest, Kerepesi út 29/b.

www.honvedelem.hu

e-mail: kiado@armedia.hu

A kötetet szerkesztette: Molnár Ferenc

Lektorálta: Kádár Pál

A kiadásért felel: Bozsonyi Károly ügyvezető

A Zrínyi Kiadó mb. vezetője: Isaszegi János

TARTALOM

ELŐSZÓ.....	7	
BEVEZETŐ	9	
I. FEJEZET		
KATONAI KÉPESSÉGEK A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN ÉS A KAPCSOLÓDÓ KONCEPCIÓK	11	
A VÉDELMI IGAZGATÁS MEGÚJULT RENDSZERE ÉS FEJLŐDÉSÉNEK FŐ IRÁNYAI <i>(Dr. Tokovics József)</i>		13
I. Hagyomány és megújulás	14	
II. A védelmi igazgatás átalakítása	17	
III. Válságkezelés és veszélyhelyzet-kezelés a védelmi igazgatás megújult rendszerében	25	
A HONVÉDELMI KATASZTRÓFAVÉDELMI RENDSZER MEGÚJULÁSA (Dr. Kádár Pál)		30
I. A szabályozás előzményei	30	
II. A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer 2010 után.....	34	
III. A további fejlesztés szükségesszerűsége.....	37	
IV. A Védelmi és Közigazgatási Csoport új szerepköre és a kapcsolódó szolgálatok.....	43	
AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN (Dr. Keszely László)		48
I. Mit jelent az átfogó megközelítés?.....	49	
II. Az átfogó megközelítés értelmezése és alkalmazása Magyarországon	53	
III. Az átfogó megközelítés érvényesülése a katasztrófák elleni védekezésben	55	
IV. A Magyar Honvédség képességeinek alkalmazása katasztrófa helyzetekben	60	
A MAGYAR HONVÉDSÉG KATASZTRÓFAVÉDELMI OPERATÍV TÖRZS SZEREPE ÉS TAPASZTALATAI A RENDKÍVÜLI HÓHELYZETBEN ÉS AZ ÁRVÍZI VÉDEKEZÉSBEN (Dr. Tamási Béla).....		67
I. A honvédség közreműködése a katasztrófavédelmi feladatokban	68	
II. A 2013. év katasztrófái során végrehajtott feladatok	70	
III. A Magyar Honvédség művelti tapasztalat-feldolgozó rendszere	71	
IV. A Magyar Honvédség tapasztalatai a téli rendkívüli időjárás és az árvízi védekezés esetében	73	

A TERÜLETI VÉDELMI IGAZGATÁSI SZERVEK TAPASZTALATAI GYŐR-MOSON-SOPRON MEGYÉBEN <i>(Fekete Róbert)</i>	85
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

I. A területi védelmi igazgatás rendszere	85
II. „ZÖLDÁR-2013”: esettanulmány	88

II. FEJEZET

A KATASZTRÓFAVÉDELEM RENDVÉDELMI ÉS CIVIL KÉPESSÉGEI	103
------------------------------------------------------------	-----

A BELÜGYMINISZTERIUM ORSZÁGOS KATASZTRÓFAVÉDELMI FŐIGAZGATÓSÁG SZEREPE A VÉDELMI IGAZGATÁSBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IPARBIZTONSÁGRA <i>(Dr. Hábermayer Tamás–Lengyel Györgyné–Dr. Bogárné Balázs–Dr. Vass Gyula –Kozma Sándor)</i>	105
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

I. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek és a védelmi igazgatás nemzeti védekezési rendszere	106
II. A Nemzeti Védekezési Rendszer	108
III. A védekezés irányításának változásai	112
IV. A védelmi igazgatási tervezés	115
V. Az iparbiztonság feladatai a védelmi igazgatásban	122

A DUNAI ÁRVÍZ LEGFRISSEBB VÍZÜGYI TAPASZTALATAI <i>(Barabás Ákos)</i>	133
-----------------------------------------------------------------------------	-----

I. A 2013-as rendkívüli dunai árhullám kialakulása és levonulása	135
II. A rendkívüli árvízvédekezés	138

A TÉLI ÜZEMELTETÉS TAPASZTALATAI ÉS A FELKÉSZÜLÉS RENDJE A MAGYAR KÖZÚT NONPROFIT ZRT.-NÉL <i>(Tánczos István Tibor)</i>	156
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

I. Jogszabályi háttér	156
II. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. helye a katasztrófák elleni védekezés országos rendszerében	159

ELŐSZÓ

Tisztelt Olvasó!

Magyarország biztonsági környezete és így védelmi szolidaritásának tartalma is jelentősen átalakult az elmúlt évtizedekben. A klasszikus honvédelmi feladatokhoz való hozzájárulás megőrzése mellett előtérbe került a biztonságot veszélyeztető nem háborús tényezők megelőzése és kezelése során a katonai, rendvédelmi és civil együttműködés, valamint a társadalmi összefogás. A kapcsolódó szervezeti koncepciók, struktúrák és mechanizmusok kialakítása területén kiemelkedő jelentőségű a védelmi igazgatás átfogó megközelítésének megértése és a fejlesztések végrehajtása.

A 2013-as év katasztrófái jól rávilágítottak arra, hogy ezek a fejlesztések továbbhiányzó tennivalókat határoznak meg a közfeladatokat ellátó szervezetek számára. A feladatok egyike a Magyar Honvédség hatékonyabb bevonása a katasztrófavédelmi feladatokba. Ez elsősorban a katonai, a rendvédelmi és a civil szervezetek közötti együttműködés rendszerének tökéletesítésében rejlik. A hivatásos, szerződéses és tartalékos katonák jól képzettek, különleges módon szervezettek, egyedülálló technikai felszereltséggel bírnak és ezért nélkülözhetetlenek a katasztrófák megelőzése és kezelése során.

A civil, rendvédelmi és katonai szervezetek, valamint a piaci szereplők és a lakosság tenni akarása és a társadalmi szolidaritás iránti elkötelezettsége nyilvánult meg a tavaszi rendkívüli hóhelyzet és a rekordokat döntő nyári árvíz alkalmával. Tiszteletet érdemel minden szervezet, szolgálatot teljesítő egyénruhás és civil személy, valamint az önkéntesek, akik erejüket megfeszítve segítettek a katasztrófahelyzetek kezelésében. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az akkor megszerzett tapasztalatok összegyűjtése, feldolgozása és az azt követő jogi, szabályozási és szervezeti korrekciók megtétele nélkülözhetetlen.

Jelen kötet érdeme, hogy gyorsan reagál a közelmúlt történéseire. Áttekintést ad arról a legszorosabb struktúráról és szervezeti köréről, amelyben, illetve akikkel a Magyar Honvédség a katasztrófák kezelése során együttműködik. A tanulmányok lehetőséget biztosítanak a tevékenységek keretének alaposabb áttekintésére, a fejlesztések hatékonyságának növelésére és forrást biztosítanak az oktatási feladataik ellátásához. Mindehhez kívánok sok sikert, valamint elkötelezettséget és kitartást a katasztrófák elhárításában és kezelésében részt vevő szervezetek együttműködésének mind hatékonyabb megszervezéséhez!

2013. november 29.

Dr. Dankó István
közigazgatási államtitkár

BEVEZETŐ

A katasztrófák elleni védekezés feladatai 2013-ban két alkalommal is indokolttá tették a Magyar Honvédség képességeinek igénybevételét. A tavasszal bekövetkezett rendkívüli időjárási körülmények és a nyári dunai árvíz védekezési feladatai megkövetelték a magas színvonalú, professzionális feladatvégrehajtást, a Honvédség szervezetei közötti intenzív együttműködést és az ágazaton kívüli szervezetekkel való koordinációt is. Mindeközben a védekezésben aktívan közreműködő és komoly mértékben próbára tett lakossággal is kapcsolatot kellett tartani. A feladatok végrehajtása során jelentős tapasztalatokkal gazdagodtak a honvédelmi és nyilvánvalóan a rendvédelmi és a civil ágazatok is.

Jelen kötetünk alapjául a védelmi igazgatás és a Honvédség Katasztrófavédelmi Rendszere témakörében, a Honvédelmi Minisztérium által szervezett konferencia (2013. szeptember 18.) anyaga szolgált. A rendezvényen az egyes szakterületek képviselői áttekintették a működés tapasztalatait és a fejlődés lehetséges irányait. Az egyes előadások, illetve tanulmányok a védekezés és az arra való felkészülés legkülönbözőbb területeiről számolnak be, szélesebb aspektusaiban bemutatva a katasztrófák elleni tevékenység rétegeit. A kötetben helyet kapott a védekezéshez sok szálon kapcsolódó védelmi igazgatási rendszer; az annak tevékenységét meghatározó koncepció, az átfogó megközelítés; a védekezés katasztrófavédelmi és katonai tapasztalatai; valamint olyan kulcsfontosságú szakterületek bemutatása, mint a vízügy és a közútkezelés.

A tanulmánykötet első részében a honvédelmi ágazathoz tartozó írásokat vesszük sorra. Ez a fejezet bemutatja a védelmi igazgatás rendszerét a köz-igazgatás átalakításának legfrissebb tapasztalataival kiegészítve, valamint a katasztrófák elleni védekezést és a végrehajtott gyakorlatok során szerzett tapasztalatokat. Kiemelten kezeli a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszert, annak kialakulását és fejlődését, miközben azt a szemléletet hangsúlyozza, ami nem egy szervezet felelősségi körébe helyezi a biztonsági kockázatok egyes területeinek a kezelését – így például a katasztrófák elleni védekezést –, hanem azt átfogóan értelmezi és az összkormányzatiság tökéletesítésében bízik.

A továbbiakban ez a fejezet a Magyar Honvédség Katasztrófavédelmi Operatív Törzs és a védelmi igazgatás helyi munkájába enged betekintést. Mindkét esetben a 2013-as esztendő valós védekezési munkáit, illetve az ott szerzett tapasztalatokat tárgyalják a tanulmányok. Ezek az írások is azt hangsúlyozzák, hogy a honvédelmi szervezetek és tevékenységeik integráns részét képezik a katasztrófák elleni védekezésnek, valamint, hogy a tapasztalatok feldolgozásának intézményesítése fontos része egy mind tökéletesebb rendszer kialakításának.

Kötetünk második részében a konferenciára meghívott több szervezet közül három kulcsfontosságú terület képviselői jelennek meg. Elsőként és kiemelten a katasztrófavédelem központi szervezete, a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága. Tanulmányukból megtudhatjuk, hogy ennek a szervezetnek a képviselői miként látják, illetve építik a védelmi igazgatás és a katasztrófák elleni védekezés, valamint egy kiemelt kérdéskör, az iparbiztonság rendszerét.

Ezt követően két szakterület, az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a Magyar Közút Nonprofit Zrt. kapott helyet a kötetben. A Honvédség számára két ok miatt is nélkülözhetetlenek ezek a szervezetek: az egyik, hogy a honvédelmi ágazat védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi tevékenységekhez való hozzájárulása során kiemelt jelentőségű a velük való együttműködés; a másik pedig, hogy ez az együttműködés akkor lehet sikeres, ha ismerjük a társszervezeteket – koncepcióikat, gondolkodásmódjukat és eljárásrendjüket.

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy az egyes tanulmányok jobbra az előadók véleményét mutatják be, nem tekintendő minden esetben az általuk képviselt szervezet hivatalos álláspontjának. Szándékunk szerint még nagyobb szabadsággal ruháznánk fel a szerzőket. A közösen gondolkodás termékenyítő hatásába vetett hittel bátorítanánk őket hasonló koncepció-ismertető és tapasztalat-feldolgozó munkaműhelyek szervezésére, illetve az azokon való részvételre. Meggyőződésünk, hogy a szakmai nézetek sokszínűségét, az esetenként eltérő szervezeti érdekek kiegyensúlyozását, az optimális együttműködésre való alkalmasságot kiemelkedően szolgálja az ilyen típusú közös munka.

A védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi szakterület szakmai irányításához kapcsolódó honvédelmi minisztériumi döntés-előkészítés, koordinációs és szabályozó tevékenység felelős vezetőiként, mindenkinek ajánljuk ezt a kiadványt, aki érdeklődik a Magyar Honvédség és a társszerveinek ez irányú képességei és tevékenysége iránt.

Budapest, 2013. november 29.

Dr. Tokovicz József mérnök
dandártábornok (PhD)
főigazgató
Honvédelmi Minisztérium
Védelmi Hivatal

Dr. Kádár Pál ezredes (PhD)
mb. főosztályvezető
Honvédelmi Minisztérium
Tervezési és Koordinációs Főosztály

I. FEJEZET

KATONAI KÉPESSÉGEK A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN ÉS A KAPCSOLÓDÓ KONCEPCIÓK

Dr. Tokovicz József*

A VÉDELMI IGAZGATÁS MEGÚJULT RENDSZERE ÉS FEJLŐDÉSÉNEK FŐ IRÁNYAI

*„Tiszteld a múltat, hogy élhesd
a jelent és munkálkodhass a jövőn.”
(Széchenyi István)*

A kiadvány jelen fejezetében szeretném Önökkel röviden megismertetni azokat a tapasztalatokat, amelyeket az elmúlt időszakban szereztünk és azokat a szervezeti kereteket, amelyben a katasztrófák elleni védekezés feladatai végrehajtásra kerülnek. Az ismertető tartalmát úgy építettem fel, hogy bemutathassam a védelmi igazgatás aktuális kérdéseit és annak kapcsolódásait a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszerhez. Ennek megismertetése során felhasználom mindazokat a tapasztalatokat, amelyeket az elmúlt három év alatt (2010 és 2013 között) a közigazgatás átalakítása keretében, illetve az azzal párhuzamosan végrehajtott feladatok (jogi, szabályozási és szervezeti módosítások, katasztrófák elleni védekezések, illetve gyakorlatok) során gyűjtöttünk.

A védelmi igazgatás aktuális kérdéseinek és a védelmi igazgatás megváltozott rendszerének ismertetése nélkül nem lehet szólni a legutóbbi katasztrófahelyzetek során szerzett védelmi igazgatási tapasztalatokról. A védelmi igazgatás szereplői, az abban feladatot végrehajtó szervezetek és szakemberek köre magában foglalja a civil (beleértve a kormányzati és nem kormányzati), a katonai és a rendvédelmi oldal számtalan képviselőjét. Ez a sokszínűség jellemzi a rendszert központi, területi és helyi szinten egyaránt. A funkcionálisan és szakmaiságukban különböző területek, eltérő jellegű feladatok – fegyveres konfliktus, válsághelyzet, veszélyhelyzet stb. – olyan mértékben összekapcsolódtak, interdependensek, hogy ma már nem lehet őket kristálytisztán szétválasztani. Ez az összetettség és egymásrautaltság szükségessé teszi, hogy a civil és egyenruhás szakemberek, illetve szervezeteik ne csak katasztrófahelyzetben, hanem az arra való felkészülés időszakában is együttműködjenek: ismerjék meg egymás képességeit, eljárásrendjét és belső szabályozóit, valamint működésük rendjét.

* Dr. Tokovicz József mk. dandártábornok a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal főigazgatója

I. Hagyomány és megújulás

A védelmi igazgatás megváltozott rendszerének bemutatását azzal kezdeném, hogy kiemelem azokat a koncepcionális, stratégiai célkitűzéseket, amelyek mentén az átalakítás folyamatát végrehajtottuk. Az első és talán legfontosabb alapelveként a rendszerben meglévő értékek megőrzését tűztük ki célként magunk elé. A hagyomány és megújulás jegyében végrehajtott változtatásokkal az volt a szándékunk, hogy a védelmi igazgatás rendszerében meglévő értékeket nem hagyjuk veszni, hiszen az hatalmas hiba, mi több vétek lenne. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy az 1990-ben kialakított védelmi igazgatási rendszer fölött úgy suhant el az elmúlt két évtized, benne a NATO-hoz és Európai Unióhoz való csatlakozással, hogy a nagy horderejű változásoknak szinte a szele sem érintette meg.

A védelmi igazgatás egy olyan rigid, statikus rendszerré vált, amit mindenféleképpen meg kellett újítani. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy meg kellett és meg kell őrizni mindazokat a jó hagyományokat, amelyek a rendszerben megvoltak. Az elődeim nagyon komoly munkát végeztek és tényleg egy jól működő rendszert hoztak létre, ami azt jelentette, hogy nem új rendszert kellett kidolgozni, hanem csak meg kellett azt újítani. Ezt a megújítást úgy kellett végrehajtani, hogy közben a védelmi igazgatás környezete is folyamatosan és alapvetően változóban volt. Gyökeresen megváltozott a közigazgatás rendszere – amelynek a védelmi igazgatás is részét képezi – és megváltoztak a feladatban érintett közigazgatási szervek (államigazgatás és önkormányzati igazgatás) jog- és hatáskörei is. A védelmi igazgatás rendszerének mindennapi, a gyakorlati élet szempontjából legmeghatározóbb változásait a megyei kormányhivatalok felállítása, a járási rendszer visszaállítása, valamint a minisztériumok átszervezése jelzi leginkább. Vagyis az elmúlt három évben olyan mértékű változások mentek végbe a közigazgatásban, amilyenre több mint két évtizede nem volt példa.

1. Fenyegetések, kockázatok és veszélyek

A következő alapelveként a jelenkor biztonsági kihívásainak való megfelelést fogalmaztuk meg. Hiszen a jogszabályi és szervezeti feltételekben bekövetkezett változások széles spektruma hatványozottan igaz a megváltozott biztonsági környezetre. Az elmúlt 23 évre visszatekintve láthatjuk, hogy milyen új kihívások jelentek meg, és ennek következtében milyen új feladatokat kellett nekünk is számba vennünk a sikeres működés követelményének való megfelelés érdekében. Ezek természetesen jelentős prioritás-átrendeződést eredményeztek a biztonság- és védelempolitikában, valamint a közigazgatásban, és ebből következően természetesen a védelmi igazgatásban is. Jól jellemzi ezt Magyar-

ország Nemzeti Biztonsági Stratégiájának¹ folyamatos változása és a Nemzeti Katonai Stratégia² nehézkes megszületése.

A globalizáció és a nyitottság olyan új kihívásokat hozott a felszínre, amelyek csak egy jelentős szemléletváltást követően tudunk megfelelni. A demokratikus társadalmi berendezkedések örök dilemmája a szabadság vagy/és biztonság kérdése. Meddig mehetünk el a különböző szabadságjogok garantálásában, hogy az még ne okozzon jelentős biztonsági kockázatot? Természetesen nem új keletű kérdésről van itt szó, hiszen ez gyakorlatilag egyidős a demokráciával. Jól példázza ezt a következő, majdnem 350 éves idézet:

„Azoknak, akik feladják a szabadság értékeit, hogy ideiglenesen egy kicsit a biztonságot fokozzák, sem szabadságban sem biztonságban nem lesz részük.” (Benjamin Franklin, 1706–1790)

Az alapkérdés az, hogy miként lehet megteremteni azt az egyensúlyt, amely megfelelően garantálja a személyek szabadságát, miközben megfelel a biztonsággal kapcsolatos igényeknek is. Különös jelentősége van ennek a kérdésnek a 21. században, amikor több kockázat egyidejű jelenlétével számolunk (gazdasági sérülékenység, nemzetközi terrorizmus, pandémia, környezeti katasztrófák stb.), és nehezen megjósolható, hogy ezek közül melyik növi ki magát ugrásszerűen közvetlen fenyegetéssé, veszéllyé. A demokratikus társadalmak tehát ki vannak téve azoknak a kockázatoknak, amelyek a rendszer nyitottságából, valamint a globalizáció révén a földrajzi távolság és az idő jelentőségének csökkenéséből adódnak.

További sajátossága korunknak a válsághelyzetek komplex jellege. A hazai és a nemzetközi szakirodalom számtalanszor bizonyította már ezt a tézist, ezért itt és most csak néhány eseményt emelnék ki példaképpen. Hazai viszonylatban talán legszemléletesebb a 2010 októberében bekövetkezett kolontári „vörösiszap” katasztrófa³, amely természeti, ipari, és ökológiai katasztrófát, valamint helyi jellegű gazdasági és társadalmi traumát is okozott egyszerre. Nemzetközi példaként a 2011-es japán cunami következtében Fukushimaiban bekövetkezett atomerőmű-balesetet⁴ említeném, amely természeti katasztrófából ipari katasztrófába torkollt, és környezetvédelmi, valamint társadalmi és gazdasági hatásai még napjainkban is jelentkezők. Ezek a katasztrófák nem csak térben és időben kiterjedtek – akár több földrészt is tartósan veszélyeztetve – hanem a bevont képességek köre a társadalom szinte valamennyi szegmensét érintette/érinti valamilyen módon. Mindezen túl a komplexitás egy

¹ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat

² Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat

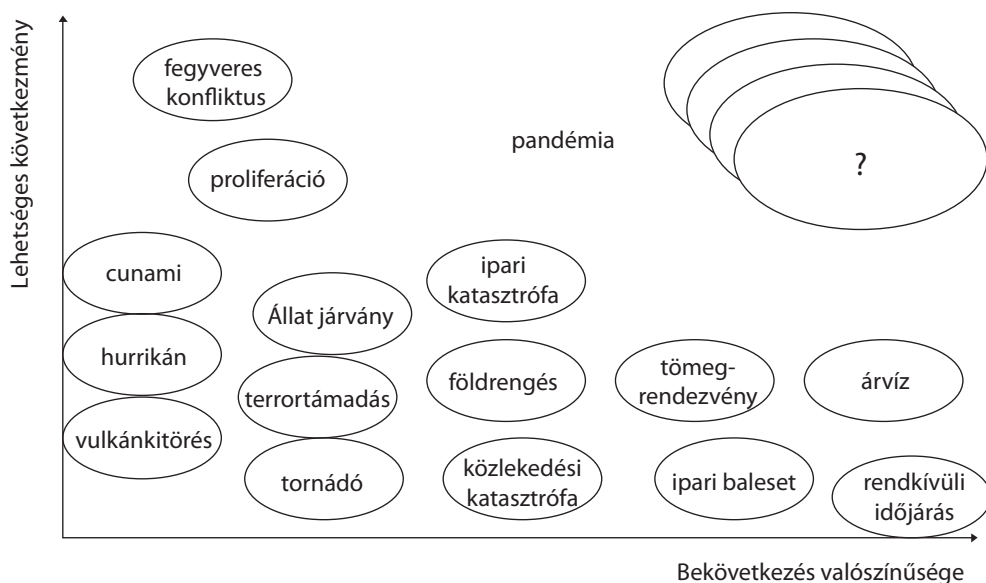
³ HM Tervezési és Koordinációs Főosztály–HM Védelmi Hivatal: *A katasztrófavédelem aktuális kérdései – A „vörös iszap” katasztrófa; A globális felmelegedés.*, Budapest, Zrínyi Média, 2011, 7–92.

⁴ KONRÁD-TEVELY Nikolett: *Fukusima egy éve.* Kitekintő, 2012. március 11.

http://kitekinto.hu/kelet-azsia/2012/03/11/3_11_fukusima_egy_eve/ (Letöltve: 2013. november 05.)

nagyon fontos elemét is meg kell említeni, amely az esetleges másod- és harmadlagos effektusok előrejelzésének nehézségeit, illetve azok hosszú időre elhúzódó kezelését jelenti.

Amennyiben Magyarország vonatkozásában elvégzünk egy kockázatelemzést a lehetséges veszélyeztetettség és annak bekövetkezési valószínűsége vonatkozásában, akkor láthatjuk, hogy a skála a fegyveres konfliktustól a természeti katasztrófaig nagyon széles spektrumot fog át. Nyilván hazánkban egy cunami vagy egy vulkánkitörés valószínűsége rendkívül kicsi, de gondoljunk csak a 2011-ben bekövetkezett izlandi vulkánkitörésre, amely napokra megbénította Európa – közte Magyarország – légi közlekedését.⁵



1. ábra. A kockázatelemzés

A fenti egyszerű ábra összeállításával tulajdonképpen két célom volt:

- egyrészt annak bemutatása – a teljesség igénye nélkül –, hogy a kihívások milyen széles skálájával nézünk szembe;
- másrészt pedig annak szemléltetése, hogy a bekövetkezés valószínűségének (az egyik dimenzió), és a lehetséges következményeknek (másik dimenzió) az együttes mérlegelése alapján kell a felelős döntéseinket meghoznunk.

⁵ *Izlandi vulkán: a légtérzár magyar mérlege.* Heti Világgazdaság, 2010. április 26.
http://hvg.hu/gazdasag/20100426_vulkankitores_magyar_merleg (Letöltve: 2013. november 06.)

Úgy gondolom, hogy napjaink kockázatait számba véve megállapíthatjuk, hogy százszázalékos védelem nincs, de nekünk törekedni kell a lehető legmagasabb szintű védelem megteremtésére.

A másik alapvetés, amely a várható kihívások figyelembevételével megállapítható, hogy komplex válságokra csak komplexen adható hatékony válasz. Ez a komplexitás magában foglalja a bevonható szervezetek és képességek teljes vertikumát, a végrehajtás időbeni és térbeli elhúzódsát valamint a közvetett hatásokra történő reagálás lehetőségét egyaránt. Ezt mi sem jelzi jobban, mint a 2013-ban elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia 12. pontja, amely szerint „A biztonsági kihívások kezelése túlnyúlik az egyes szakminisztériumok hatáskörén, ezért összehangolt kormányzati együttműködést kíván.” Ebből logikusan következik, hogy napjaink kihívásaira egy új filozófia⁶ mentén lehet leghatékonyabban válaszolni, amely az „átfogó megközelítés”⁷ formájában ölt testet, amelyről részletesen kívánok majd szólni a fejezet későbbi részében.

II. A védelmi igazgatás átalakítása

Magyarország 2012. január elsején hatályba lépett új alaptörvénye egyértelműen kimondja, hogy „A honvédelem nemzeti ügy.” Ebből következik – és a honvédelem tárgyában szintén ebben az időpontban hatályba lépett sarkalatos törvény is ezt deklarálja –, hogy valamennyi, Magyarországon bejegyzett jogi személynek és minden magyar állampolgárnak vannak honvédelmi kötelezettségei. A honvédelmi feladatok teljesítésére történő felkészülés, a végrehajtáshoz szükséges feltételek megteremtése, illetve a vezetés-irányítás folyamatos működésének biztosítása valamennyi időszakban – beleértve a különleges jogrendet is – a védelmi igazgatás szervezeti rendszerében valósul meg. A védelmi felkészítés egyik fontos, ha nem a legfontosabb eszköze a védelmi igazgatás, amely megfelelő kereteket teremt a hon védelmére szolgáló feladatok megvalósításához. Ehhez azonban nagyon nagy hangsúlyt kell fektetni a felkészülés feladatainak már normál időszakban történő végrehajtására.

A megváltozott körülmények és a felgyorsult világ a baj bekövetkezése esetén már nem hagy elég időt nekünk arra, hogy akkor kezdjük meg a probléma megoldására történő előkészületeket. A védelmi igazgatás megújított rendszerében sokkal nagyobb fontossággal bír a felkészülés és a megelőzés, mint a következmények felszámolása. Elkerülni a tragédiát mindig olcsóbb és egyszerűbb, mint annak következményeit kezelni. Napjainkra Montecuccoli klasszi-

⁶ Ferenc MOLNÁR–Brook SMITH-WINDSOR: *10 Things You Should Know About a Comprehensive Approach.* = NATO and its Partners: Contributing to a Comprehensive Approach. (ed. Eugenio MANGERINI), Stokholm, 2008.

⁷ KESZELY László: Az átfogó megközelítés elméleti alapjai. = *Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás.* (szerk. KESZELY László), Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013, 29–71.

kus mondása a pénz és háború viszonyáról kiegészült a felkészülés fontosságával. Én azt mondom, parafrázálva a klasszikust, hogy ma egy fegyveres konfliktusban a sikerhez még mindig három dolog kell, de az nem csak a pénz, hanem az, hogy minden lehetőségre készen kell állni, valamennyi megoldásra fel kell készülni és a végrehajtáshoz szükséges képességeket biztosítani kell.

A rendszer átalakításának másik alapvető aspektusa a megváltozott biztonsági környezet megfelelő értékelése és a kockázatok reális elemzése, amelyről korábban már részletesen szóltam. Olyan új kihívások jelentek meg az elmúlt két évtizedben, mint az aszimmetrikus fenyegetés, a kibernetikai védelem vagy a gazdasági válság okozta biztonsági kockázatok. Természetesen ezzel nincs a sornak vége, de ezek a kockázati tényezők azok, amelyekkel szinte naponta szembesülünk, és folyamatos kihívást jelentenek a számunkra. Ebből következően a felkészülés mellett a másik alapelv, hogy a rugalmasságot és a folyamatos megújulás készségét kódolni kell a rendszerbe. A változtatás lehetőségének és az alkalmazkodás feltételeinek biztosítása a gyorsan változó körülmények között a siker másik záloga lehet. Keressük mindig a lehető legjobb megoldásokat, de tartsuk szem előtt, hogy egyetlen üdvözítő megoldás nem létezik. Ezen alapelvek mentén alakítottuk ki a védelmi igazgatás rendszerét, amit nem egy statikus szervezatként kell elképzelni, hanem olyanak, amely a körülmények és feltételek változásával kész kell legyen folyamatosan megújulni és dinamikusan változni, reagálni a megváltozott kihívásokra.

Nem lettünk volna elég körültekintőek, ha a külső körülmények elemzése mellett nem fordítottunk volna elég figyelmet saját erőnyeink felmérésére és a leggyengébb láncszemek megkeresésére. Minden rendszer annyira erős, amennyire erős annak leggyengébb eleme. A siker egyik záloga saját gyengeségeink felismerése és azok kijavítása volt. Szun-Ce, az ókori kínai haditudós örök érvényű igazsága szerint „...hogya ha tízszeres (túlerővel rendelkezünk), körül kell zárunk (az ellenséget); ha ötszörössel, meg kell támadnunk; ha kétszeressel, akkor meg kell osztanunk (erőit); ha ugyanakkora az erőnk, akkor is képesnek kell lennünk csatát vívni vele; de ha erőnk kisebb, akkor képesnek kell lennünk a védekezésre; s ha erőnk nem is mérhető (az ellenségéhez), akkor tudnunk kell kitérni előle. A kis erővel való szilárd ellenállás ugyanis csak oda vezethet, hogy a nagyobb erővel rendelkező ellenség fogságba ejt bennünket.”⁸

A közigazgatás átalakításával, a védelmi igazgatásnak az államigazgatás rendszerébe történő integrálásával jelentősen nőtt az új rendszer operativitása. Ami a gyakorlat nyelvére lefordítva a döntéshozatal gyorsaságát és a végrehajtás hatékonyságának növelését jelenti. A rendszer egy lényeges profiltisztításon ment át, egyértelműen szétválasztották a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszerét. Tisztán meghatározták a felelősségi- és jogköröket,

⁸ SZUN-CE: *A hadviselés törvényei*. <http://mek.oszk.hu/01300/01345/01345.htm> (Letöltve: 2013. 11. 09)

illetve az egyes szakterületekhez tartozó hatásköröket. Természetesen – ahogy ez a korábban leírtakból is már kiderült – az átalakítás folyamata még nem fejeződött be: egyrészt folytatódni fog a területi szintet követően a helyi szinteken is a további finomhangolás feladatainak végrehajtásával, másrészt pedig a rendszernek folyamatosan képesnek kell lennie a megújulásra, ezért igazából befejezett folyamatról reményeink szerint soha nem fogunk tudni beszélni.

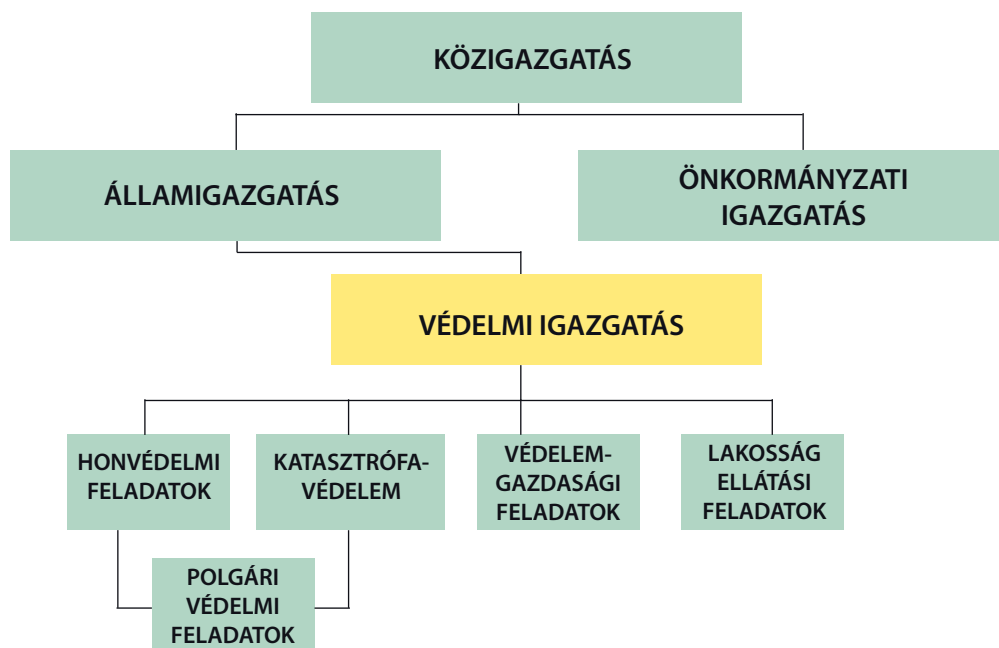
A védelmi igazgatás feladataiban lényeges változás nem történt, tehát az új jogszabályokban is⁹ tulajdonképpen olyan feladatrendszerként jelenik meg a védelmi igazgatás, ami lefedi mind a honvédelmi, mind a katasztrófavédelmi, mind a polgári védelmi, mind pedig a védelemgazdaság és a lakosságellátás feladatrendszerait is. A jogszabály alapján a védelmi igazgatás:

- a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer;
- az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység;
- magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést;
- foglalja az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, valamint lakosságellátással kapcsolatos feladataival;
- jelenti a fenti feladatok tervezésére, szervezésére, illetve a végrehajtásra irányuló állami tevékenységek összességét.

A kicsit bonyolultnak tűnő és összetett tartalom nagyon is komoly tevékenységet takar. Ez a munka – ugyan eltérő belső tartalommal, de – mind a felkészülés, mind a végrehajtás időszakára egyaránt kiterjed. Vegyük számba azokat a legfontosabb mutatókat, amelyek egyrészt szervezeti, másrészt jog- és hatásköri kérdésekben egyértelműbbé és hatékonyabbá tették a rendszert a változást követően. Az első és talán leglényegesebb változás az állam szerepvállalásának megnövekedett és karakteres megjelenése a rendszerben.

Ahogy a 2. ábrán is látható, a védelmi igazgatás területi és helyi szinten is – a korábban önkormányzati igazgatás keretében megvalósult szervezeti struktúrától eltérően – tisztán és egyértelműen állami feladattá vált. Ennek köszönhetően egyszerűbb és átláthatóbb a vezetése, irányítása és működése egyaránt.

⁹ Mindenekelőtt a 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről; 290/2011 (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról; valamint a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

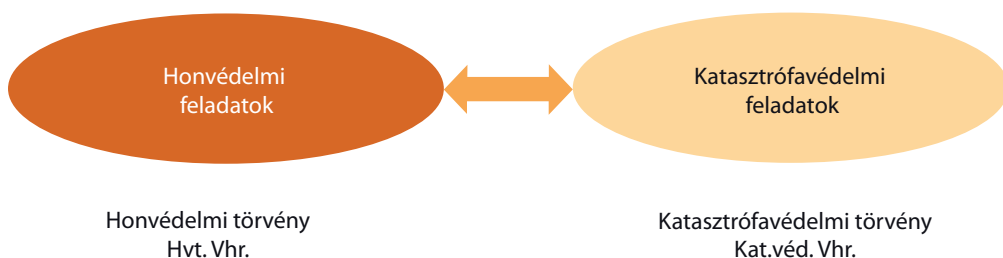


2. ábra. A védelmi igazgatás helye a közigazgatásban

A következő fontos elem a profiltisztítás. Ennek lényege, hogy a katasztrófavédelem és a honvédelem rendszerének vonatkozásában egyaránt olyan felelősségi és hatásköri kompetenciákat rögzítettek, amelyek garantálják a korábban összekeveredett feladatrendszerek tisztán és egyértelműen történő körülhatárolását. Ez a folyamat a nagyon intenzív jogszabály-alkotási időszakban – 2010–2012 között – lezajlott, most már csak megfelelő tartalommal kell megtöltenünk ezeket a szabályozókban konkrétan körülhatárolt területeket. Tehát nemcsak megpróbáltuk tisztábbá tenni a „homokozók határait”, hogy eltűnjenek azok a vélt vagy valós sérelmek, amik korábban voltak, hanem törekedtünk arra is, hogy hatékonyabb legyen azoknak az erőknél és eszközöknek a felhasználása, amik az egyes tárcák vonatkozásában rendelkezésre állnak.

A 3. ábrán jól látszik, hogy a profiltisztítás működésének hatékonyságát az érintett szervezetek közötti együttműködés fogja meghatározni. Ha ez jól és zökkenőmentesen működik, akkor az egész rendszer megfelel majd a vele szemben támasztott követelményeknek. Ha az együttműködésben gondok lesznek, akkor folyamatosan porszemek lesznek a fogaskerekek között és az egész gépezet akadozni fog.

Az új rendszerben megváltozott a védelmi igazgatás szervezeteinek irányítási rendszere is. Az átalakítás után hármas irányítási funkció jelent meg a védelmi bizottságok vonatkozásában. Ez is összefügg azzal a feladattal, hogy a honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatokat szétválasztották, és a szakmai



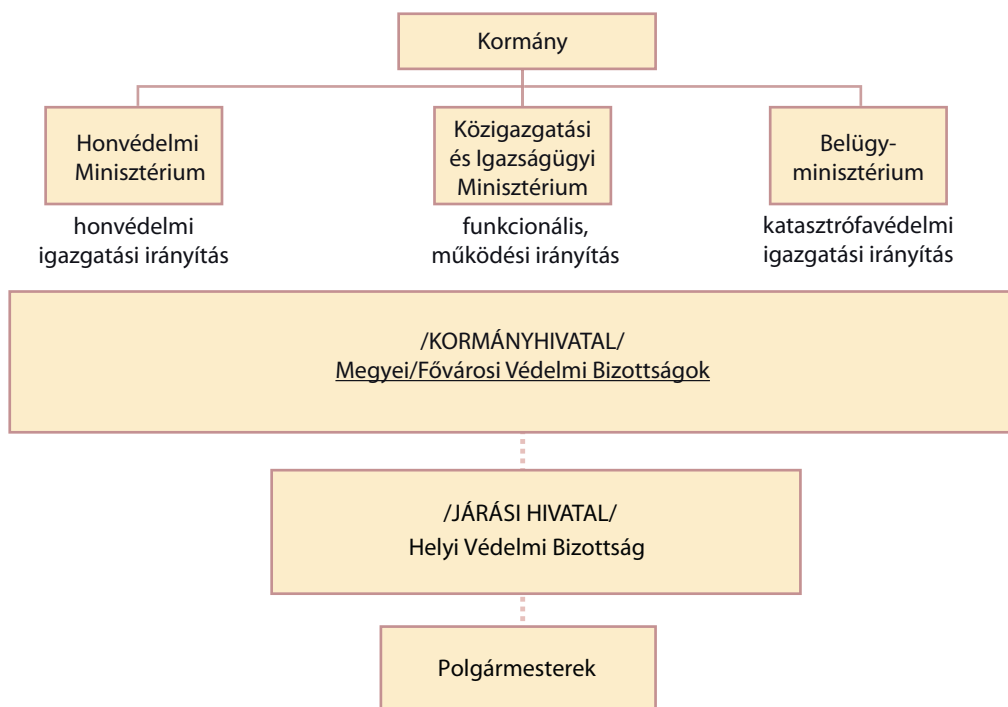
EGYÜTTMŰKÖDÉS

3. ábra. „Profiltisztítás” az irányítási jogkörben

irányítást honvédelmi kérdésekben a honvédelmi tárca, míg a katasztrófák elleni védekezés vonatkozásában a belügyi tárca gyakorolja a bizottságok felett. Ugyanakkor magának a kormányhivatalnak – amely a titkárság munkahelye és az adminisztratív támogatás szerve – a napi operatív irányítást a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (a továbbiakban: KIM) végzi. A KIM a vonatkozó jogszabályok alapján gyakorol felügyeletet és felel a kormányhivatalok irányításáért.

Az elmúlt három évben a rendszer bebizonyította működőképességét, nagyon jól teljesített, és nagyon sok olyan kérdés merült fel, amit a három tárca – a napi élet diktálta problémák és anomáliák megoldása érdekében – akár közös útmutatóként, akár irányelvekként egymással egyetértésben kiadott a megyék felé. Tehát úgy tűnik, hogy a három tárca ebben a vonatkozásban jól együtt tud működni.

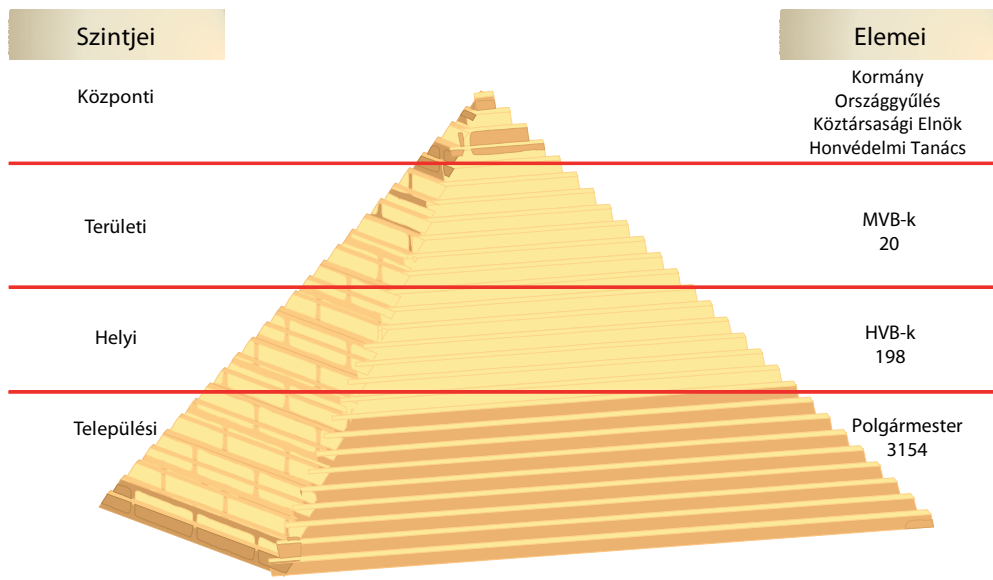
A rendszer további bontásában a következő vertikális elemek a helyi védelmi bizottságok, amelyek a járási hivatalok bázisán működnek 2013. január elsejétől. Ez egy teljesen új elem és szeretném kiemelni, hogy mind a két szinten – a megyei és a helyi védelmi bizottságok szintjén is – új szereplőként megjelent a honvédelmi elnökhelyettes, illetve ezzel párhuzamosan a katasztrófavédelmi elnökhelyettes is. Míg megyei szinten a honvédelmi elnökhelyettes a Védelmi Hivatal főigazgatója vagy az általa kijelölt személy, addig részünkre új tényező, hogy a helyi védelmi bizottságok honvédelmi elnökhelyettese önkéntes műveleti tartalékos katona. Összesen 198 Helyi Védelmi Bizottság alakult meg – 175 járás és 23 kerület –, tehát nem kis számról beszélünk. Ez azt jelenti, hogy a megyei és fővárosi osztályvezetőkkel együtt 220 alezredes és ezredes önkéntes tartalékost a rendszer létrehozása óta immár ötödször hívtak be 2013 októberében. Ennyiszer egyetlen más katonai szervezet tartalékosai sem kerültek aktivizálásra az elmúlt két évben. Ezekre a behívásokra felkészítették őket egyszer 2012-ben, majd 2013 folyamán kétszer, tavasszal és ősszel az alapfeladatuk ellátása érdekében, valamint egyszer éles esetben, 2013 júniusában az árvíz apropóján.



4. ábra. A védelmi igazgatás irányítási rendszere

A területi és helyi szintek átalakításával összhangban megváltozott a központi közigazgatási szervek és az ágazatok struktúrája is. Ennek kapcsán csak azt szeretném kiemelni, hogy a honvédelemben közreműködő, részt vevő szervezetek száma nem csökkent azzal, hogy a minisztériumok száma csak nyolc lett, sőt évről évre növekedett, tehát látszik, hogy mennyi szervezettel és különböző nem kormányzati és kormányzati szervvel kell együttműködni az ágazatnak a honvédelem rendszerében. Szeretnék azonban kiemelni a szervezetek közül egyetlen új elemet, ami megjelent a Kormány mellett. Hasonlóan ahhoz, ahogy a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: KKB) döntés-előkészítő, döntésadó szervként működik katasztrófhelyzetekben, a Honvédelmi Igazgatási Tárcaközi Munkacsoport (a továbbiakban: HIKOM), amely 2013 szeptemberében alakult meg, a Kormány döntés-előkészítő, javaslattevő szerveként működik válsághelyzetekben. Ez a döntés-előkészítő szerv először a 2013. szeptember 30. és október 18. között végrehajtott „Védelmi Igazgatás '13” gyakorlaton gyakorolt élesben is. Ezzel a lépéssel teljesen „egyenszilárdá” vált a honvédelmi és a katasztrófavédelmi döntés-előkészítési folyamat. Törekedtünk arra, hogy hasonló rendszerben működjön a szervezeti struktúra, csak a feladat határozza meg, hogy melyik mikor kerüljön aktivizálásra.

Mindent összegezve maga a rendszer úgy épül fel, hogy a Magyarországon meglévő települések bázisán – ami 3154 települést jelent – valamennyi polgármesternek van szerepe igénybe vevő hatóságként a honvédelmi kötelezettségek különböző formáinak végrehajtásában. A 198 helyi védelmi bizottság és a 20 megyei védelmi bizottság pedig koordinálja, irányítja és ellenőrzi ennek a tevékenységnek a végrehajtását. A piramis csúcsán – a különböző jogrendi időszakokban eltérő kompetenciákkal – a Kormány, az Országgyűlés, valamint a Honvédelmi Tanács áll.

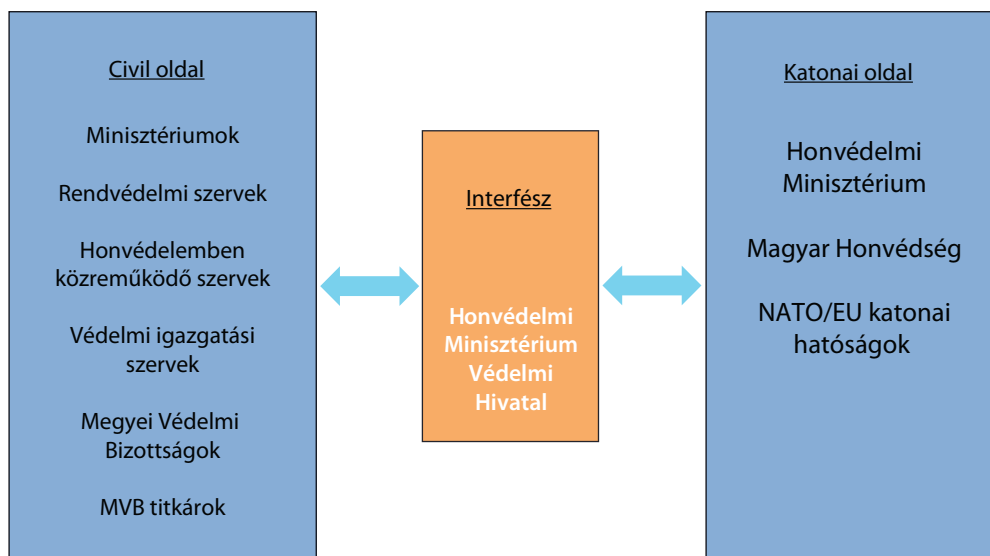


5. ábra. A védelmi igazgatás piramisa

Ami a Védelmi Hivatalnak, ebben az új megváltozott rendszerben az alapvető feladata lehet, és amiben megtalálhatja a helyét és szerepét, az tulajdonképpen egy „*interface*”, azaz közvetítő szerep a rendszer két oldala között. Ez azt jelenti, hogy törekszünk a honvédelem érdekeinek minél markánsabb, minél hatékonyabb képviselésére, ugyanakkor megpróbáljuk a civil oldalra közvetíteni azokat a képességeket, amelyek a katonai oldalon rendelkezésre állnak nem honvédelmi típusú válsághelyzetekben. Ezen túlmenően pedig megjelent a területi és a helyi szint, amely szervesen kapcsolódik akár honvédelmi, akár katasztrófavédelmi vonatkozásban a honvédelmi és katasztrófavédelmi rendszerekhez egyaránt.

Röviden összefoglalva az eddigieket, szeretném hangsúlyozni, hogy jelentős változtatásokon vagyunk túl. Nem dőlhetünk hátra, de nagyon sokat tettünk meg a három évvel ezelőtti megkezdett úton. A védelmi igazgatásban a fentiekben ismertetett változásokon túl jelentős személycserékre is sor került. Ennek keretében teljes generációváltást hajtottunk végre 2010 és 2013 között, ami

elsősorban a területi szinten dolgozó kollégákat érinti. Beléptek a rendszerbe a tartalékosok, akikkel a humán erőforrásaink jelentősen nőttek, és ők is tevékenesen tudnak hozzájárulni a célkitűzéseink eléréséhez.



6. ábra. A HM Védelmi Hivatal helye és szerepe a védelmi igazgatásban

Ha ki akarnék emelni néhányat az elmúlt időszak változásai közül, akkor az alábbiakat tudnám elsősorban megemlíteni:

- válasz a biztonságpolitikai környezet változásaira;
- jogszabályi változások;
- járási rendszerre történő áttérés;
- intézményrendszerek változásai;
- hatékonyabb működés, erőforrás-felhasználás;
- állami szerepvállalás markáns megjelenítése;
- profiltisztítás és professzionalizmus.

III. Válságkezelés és veszélyhelyzet-kezelés a védelmi igazgatás megújult rendszerében

Még egy dolgot szeretnék az egységes értelmezés miatt tisztázni. Nagyon sokszor összekeverik, és én majdnem minden lehetőséget felhasználok arra, hogy pontosítsam a veszélyhelyzet-kezelés és a válságkezelés fogalmát és ezek tartalmi különbségeit. Egyértelműen két eltérő és dimenziójában is más feladatról van szó. Mi általában válságkezelésről beszélünk, aminek egy

területe – a veszély típusától függő – veszélyhelyzet-kezelés. Én úgy gondolom, hogy nagyon egyértelműen kell fogalmaznunk, amikor a válságkezelésről és a veszélyhelyzet-kezelésről beszélünk, mert a két feladattípus esetében a támogató és a támogatott funkció felcserélődik. Ez a leglényegesebb eleme a rendszernek. Katonai típusú válsághelyzet esetén a civil képesség a támogató és a katonai a támogatott, viszont a polgári jellegű veszélyhelyzetek esetén megfordul a szerep, hiszen a katonák támogatják a katasztrófák elleni védekezés feladatait, illetve azt a szervezetet, amely a feladat koordinálásáért és vezetéséért felelős.

A válságkezelés rendszerét jogilag rendezték 2010 decemberében, amikor a Kormány elfogadta az erre vonatkozó 280/2010 (XII. 22) kormányrendeletet. A Nemzeti Intézkedési Rendszert (a továbbiakban: NIR) a NATO válságkezelési rendszerével összhangban álló, azzal harmonizáló rendszerként alakították ki. Alapvető rendeltetése, hogy a készenlét fokozásának időszakában már előre kidolgozott rendszabályok alapján aktivizálják a képességeket és meghatározott eljárásrend szerint tevékenykedjenek az érintettek. Azonosították az egyes rendszabályok fő felelőseit és a végrehajtásban közreműködő szervezeteket.

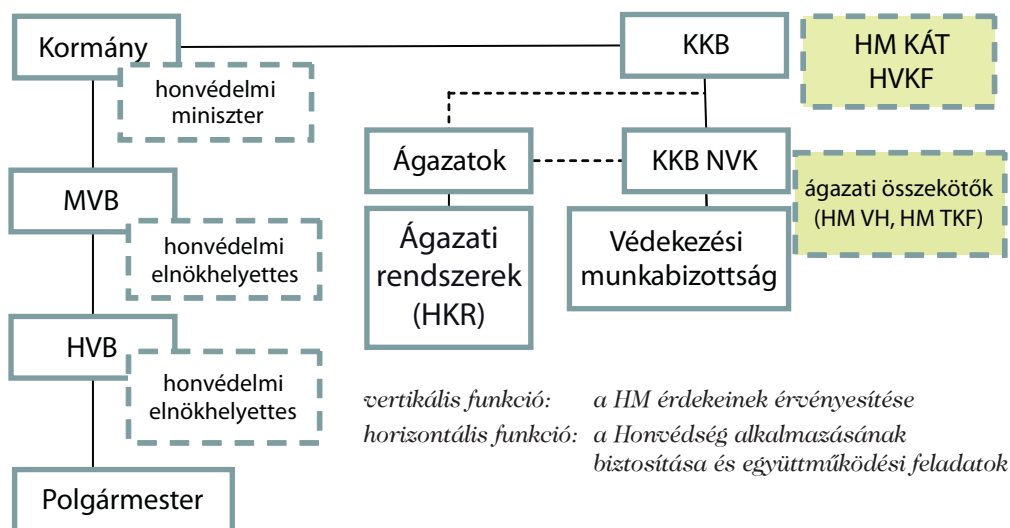
A katasztrófa elhárítása vagy a veszélyhelyzet kezelése esetén a honvédelmi tárca támogatói feladatokat lát el. Ennek két meghatározó szereplője a döntéshozatal, valamint az igénytámasztás szintjén a megyei és helyi védelmi bizottság, míg együttműködőként, illetve beavatkozóként a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (a továbbiakban: HKR). Amiben lényeges szemléletváltozás történt ezen a területen, az a korábbinál a katonai képességeknek a sokkal „proaktívabb” szerepvállalása, valamint az igények megjelenésének sokkal markánsabb képviselete területi és helyi szinten a központosított igényekkel szemben.

Természetesen a válság- és veszélyhelyzet-kezelés feladatai és jellege között vannak átfedések, ugyanakkor megállapíthatóak egyértelmű eltérések is. Amiben a veszélyhelyzet-kezelés hasonlít a válságkezeléshez:

- a hatása lehet helyi, regionális és országos szintű;
- válságkezelési struktúrák aktivizálását követelheti meg;
- a kialakult helyzet normalizálásához több ágazat közös, koordinált fellépésére van szükség.

Amiben a veszélyhelyzet-kezelés különbözik a válságkezeléstől:

- többnyire váratlanul, időben rendkívül gyorsan alakul ki;
- sokszor viszont mérnöki pontossággal előre jelezhető;
- a katasztrófa helyzet hatásai viszonylag hamar lecsengenek;
- a katasztrófaelhárítás társadalmi elfogadottsága egyöntetű;
- a katasztrófavédelem jogi háttere részletesen szabályozott (az együttműködés valamennyi érintett vonatkozásában jogszabályi kötelezettség).



7. ábra. A védelmi igazgatás felépítése katasztrófavédelemben

1. Az együttműködés tapasztalatai

A rendszer a létrehozása óta három esetben is vizsgázott éles esetben: a 2013. évi téli rendkívüli időjárás idején – februárban és márciusban –, valamint a júniusi rekordszintű dunai árvíz esetében. Mindegyik eltérő tapasztalatokat adott, és én úgy gondolom, hogy érdemes néhány szót ejteni róluk. A különböző kihívások esetén különböző szervezetek vannak nevesítve első helyi felelősként. Természetesen a saját képességeit valamennyi közreműködő szervezet mellé teszi, és mind éles esetben, mind pedig a gyakorlatokon és gyakorlásokon a rendvédelmi, katonai és civil képességek együtt kell, hogy működjenek, és mindenkinek lesz helye, szerepe a feladatban. Szinte nem lehet elképzelni olyan veszélyhelyzetet, válságot meg főleg nem, ahol ne lenne mindenkinek valamilyen feladata. Itt tényleg az együttműködés és a koordináció a két kulcskérdés. Tudom saját tapasztalatból, hogy soha senki nem akar koordinált lenni, viszont mindenki koordinálni akar, de a felelősségi és jogkörök alapján ezek a szerepek nagyon egyértelműen meghatározhatóak. Tehát a szakmai döntéseket hozza meg az, aki a szakmai felelős és ért a szakmához, az operatív döntéseket pedig hozza meg az, akinek van erre anyagi forrása, meg kormányzati felhatalmazása.

A rendszer tesztjének első esete a februári téli időjárási helyzet volt. Erről azért szeretnék szólni, mert ez védelmi igazgatási szempontból vetett fel súlyos kérdéseket. Jogkört, hatáskört túllépve hoztak olyan határozatokat, amelyek sem formai, sem tartalmi szempontból nem feleltek meg a jogszabályi előírásoknak. Itt pontot is tehetnék, de ezt követően a Védelmi

Hivatal a Honvédelmi Minisztériumon keresztül kezdeményezett egy háromoldalú megbeszélést (KIM, BM, HM) a kérdés rendezésére, a megelőzés érdekében. Egy iránymutatás kiadásával rendezték is az ügyet, aminek egyik eredményeképpen, a márciusi hóhelyzetben ezek a problémák már nem fordultak elő.

Márciusban más jellegű kihívások adódtak. A négy napos ünnepre készült mindenki, szépen nyugodtan, amikor 14-én délután elkezdődtek a gondok. Amikor este nyolc órakor már a harmadik megye is bejelentkezett valamilyen problémával, látszott, hogy az egész országra kiterjedő nehézséggel állunk szemben, ami országos beavatkozást, koordinációt igényel. Javasoltam, hogy részlegesen aktivizáljuk a HKR rendszerét, és tulajdonképpen este tíz óra körül már teljes volt a készenlét. Ettől az időtől kezdve gyakorlatilag folyamatosan jöttek az igények az érintett megyéktől, másnap reggelig elérve a százas nagyságrendet. Másnap – 15-én – reggel kilenc órakor érkezett az első igény a központi szintű szakmai szervezettől. Ahogy a honvédséghez erő-, illetve eszközigény érkezett, a honvédség ment, tette a dolgát, de nem voltunk elég proaktívak. Vártunk. Ez is egy nagyon nagy tanulság volt számunkra.

A következők a júniusi dunai árvíz során végrehajtott feladatok voltak, amelynek kapcsán most a téli időjárás tapasztalataitól eltérő elemeket szeretném kiemelni. Nagy szerencse volt, hogy áprilisban még behívtuk felkészítésre az önkéntes tartalékosainkat eredeti terv szerint. Márciusban ők még nem voltak készen, sőt mivel januárban alakultak meg a helyi védelmi bizottságok, valójában még azok se működtek, csak a megyei és a központi szint. Azonban a helyi védelmi bizottsági honvédelmi elnökhelyettese már részesült két felkészítésben, 2012-ben, illetve 2013 áprilisában, aktivizálták is az árvíz idején, lehetővé téve, hogy a helyi szintet is aktívan használni tudjuk. Támaszkodtak is rájuk, és nagyon pozitívak voltak a tapasztalataink a tevékenységükkel kapcsolatosan. A Magyar Honvédség a rendkívüli téli időjárási helyzettől eltérően proaktívan jelent meg és kereste a feladatot, nem várt arra, hogy akkor segítsen, amikor már baj van. A helyzetet két adat mutatja meg találóan: a téli hóhelyzet során márciusban körülbelül 90 kérés érkezett be honvédségi erők és eszközök igénybevételére, amelynek 90%-a a megyei védelmi bizottságoktól érkezett. Ez az arány az árvízi védekezés során kissé eltolódott a központi szervek irányába, mintegy 80-20% volt az arány, amely azzal magyarázható, hogy a vízügy, mint szakmai irányítószervezet nagyon sok esetben központilag igényelt honvédségi támogatást. A megyéktől beérkezett igények tették operatívvá, gyorsá a rendszert.

Összegzés

Úgy gondolom, hogy finomhangolásra mindig szükség van, ez már ma is látszik, hiszen rengeteg jogszabály módosítása már a jogszabály megjelenését követő néhány hónapon vagy héten belül megjelenik. Az íróasztalnál megszületett, ideálisnak tűnő elképzelések gyakorlati életben történő alkalmazása sokszor azt bizonyítja be, hogy bizonyos esetekben még pontosításra van szükség. A jogszabály-módosítások tehát szükségszerűek és kívánatosak is. Mivel a gyakorlati életben történő jogszabály-alkalmazás során derülhet ki, hogy valami működik-e vagy sem, ezért az egyik fő célkitűzésünk, hogy a katonai és a civil oldal legalább évente egyszer közös gyakorláson tesztelje a rendszert. Ez biztosíthatja, hogy minden évben egy kicsit tovább lépjünk és pontosítsuk a rendszert. Mindazonáltal azt hozzá kell tennem, hogy nekünk a fő feladatunk a honvédelem: a Védelmi Hivatal azért került létrehozásra és azért tevékenykedik, hogy az ország honvédelmi feladatait valamennyi érintettel, tehát nem csak a kormányzati szervekkel, hanem a honvédelemben résztvevő és a honvédelemben közreműködő, valamennyi érintett szerv bevonásával végrehajtsa.

Ennek a rendszernek megvan a kapacitása arra, hogy „fordítva” is alkalmas legyen a képességek igénybevételét garantálni. Tehát a honvédelmi képességek más tárcák számára is lehetőségként jelennek meg, olyan esetekben, amikor más tárcák felelősségi körébe tartozó feladatok végrehajtásáról van szó, például extrém téli időjárás vagy árvíz esetén. Az elsődleges feladatunkban mi támogatottak vagyunk és ebben a szerepben körültekintően támogatókat szervezünk Magyarország honvédelmi feladataira való mind tökéletesebb felkészülés érdekében. Ugyanakkor a támogató funkcióinkban pedig a honvédség egyedülálló szervezési, vezetési és technikai képességeit tesszük elérhetővé más tárcák számára.

Felhasznált irodalom

HM Tervezési és Koordinációs Főosztály–HM Védelmi Hivatal: *A katasztrófavédelem aktuális kérdései – A „vörös iszap” katasztrófa; A globális felmelegedés.* Budapest, Zrínyi Média, 2011.

KONRÁD-TEVELY Nikolett: *Fukusima egy éve.* Kitekintő, 2012. március 11.
http://kitekinto.hu/kelet-azsia/2012/03/11/3_11_fukusima_egy_eve/

Islandi vulkán: a légtérzár magyar mérlege. Heti Világgazdaság, 2010. április 26.
http://hvg.hu/gazdasag/20100426_vulkankitores_magyar_merleg

Ferenc Molnár–Brook Smith-Windsor: *10 Things You Should Know About a Comprehensive Approach.* (= NATO and its Partners: Contributing to a Comprehensive Approach. (ed. Eugenio Mangerini), Stockholm, 2008.

Az átfogó megközelítés és a védelmi igazgatás. (szerk. Keszely László), Budapest, Zrínyi Kiadó, 2013.

SZUN-CE: *A hadviselés törvényei*. Magyar Elektronikus Könyvtár.
<http://mek.oszk.hu/01300/01345/01345.htm>

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája, 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat

Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, 1656/2012. (XII. 20.) Korm. határozat

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

1525/2013. (VIII. 12) Korm. határozat a Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

A HONVÉDELMI KATASZTRÓFAVÉDELMI RENDSZER MEGÚJULÁSA

A szakirodalomban, a médiában és a honvédelmi tárea belső szakmai köreiben is számtalanszor olvashattunk, hallhattunk méltató szavakat a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi rendszerének működéséről. Ez volt jellemző a 2013. évi árvízi védekezéssel és a „márciusi tél” rendkívüli időjárási körülményeinek kezelésével összefüggésben is. Mindezek mellett nyilván minden rendszer továbbfejleszthető, tökéletesíthető, és erre leginkább a tapasztalatok feldolgozása ad lehetőséget.

A Honvédelmi Minisztérium szakmai szervezetei az idei védekezés során gyűjtött gyakorlati tapasztalatokat elemezve arra a következtetésre jutottak, hogy a rendszer rugalmasságát és reagálóképességét minimális strukturális és hatásköri korrekció elvégzésével tovább lehet fokozni.

I. A szabályozás előzményei

Már a korábban hatályos, a katasztrófavédelemről szóló törvény (a továbbiakban: Kat.)¹ 2000. januári hatálybalépését követően valamennyi ágazat kialakította a saját belső, katasztrófavédelemre szakosodott intézmény- és eljárásrendjét. Tekintettel a Magyar Honvédség kiemelt szerepére a védekezésben és a következmények felszámolásában, érdemes utalnunk a 25/2000. (IX. 22.) HM rendelet és az azt felváltó 23/2005. (VI.16) HM rendelet szabályaira. Ez utóbbi módosításának szükségszerűsége nem kizárólag a katasztrófák elleni védekezés kapcsán vált nyilvánvalóvá, hanem egyéb, katonai vezetési szempontú igények megfogalmazása miatt is. Ahhoz, hogy érthető legyen a kimunkálás alatt lévő új szabályozás, kezdjük némi visszatekintéssel.²

* Dr. Kádár Pál ezredes (PhD) a Honvédelmi Minisztérium Tervezési és Koordinációs Főosztály mb. főosztályvezetője

¹ 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

² A visszatekintés a szerző korábbi munkájának felhasználásával készült. Eredeti megjelenés: *A Magyar Honvédség képességei és a katasztrófaelhárítás kihívásai.* (szerk. TOKOVICZ József), 2011, Zrínyi, Budapest.

A ma már hatályon kívül helyezett 25/2000-es rendelet hiányosságaira mi sem mutat rá jobban, mint hogy az 5. § a Magyar Honvédség parancsnoka, a vezérkari főnök számára szabott feladatot, amely beosztás a HM-HVK integrációt követően³ már nem is létezett. Ezt a szabályozási hiányosságot csak részben korrigálta a 2001. évi XLIII. törvény 25. § (10) bekezdése, amely szerint „ahol jogszabály (...) a Magyar Honvédség parancsnoka, a vezérkari főnök megnevezést használ, azon Honvéd Vezérkar főnöke megnevezést kell érteni”, hiszen egy megnevezés korrekciója nem követi feltétlenül az egyéb jogszabályokban – különösen a honvédelmi törvényben – biztosított alapvető jogosítványok időközben bekövetkezett változását. Az integráció következtében az érdemi jogosítványok pontosítását is szükséges lett volna elvégezni, hiszen a Honvéd Vezérkar főnöke (a továbbiakban: HVKF) irányítási jogosítványai korábban kizárólag a Magyar Honvédségre terjedtek ki, amely azonban 2001-től már magában foglalta a Honvédelmi Minisztérium szervezetét is. Ez utóbbi lett a HVKF jogosítványai korlátozottak voltak.

A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (a továbbiakban: HKR) 2000-től 2005-ig igazgatási és katonai részből állt, amelynek igazgatási részét a közigazgatási államtitkár vezette. Ez az egység volt felelős a tárca szerveinek, illetve a területi védelmi irodák katasztrófavédelemmel kapcsolatos egyes feladatainak koordinálásáért, valamint a Kormányzati Koordinációs Bizottság (KKB) szerveivel és a Védekezési Munkabizottságokkal történő kapcsolattartásért. Amennyiben a helyzet változása a katasztrófaveszély megállapítását tette szükségessé, továbbá a tényleges védekezés időszakában a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásának tárca szintű összehangolását a Katasztrófavédelmi Munkacsoport végezte.

A HKR katonai részére vonatkozó katasztrófavédelmi feladatok irányításának fő felelőse a felkészülés és a megelőzés időszakában az MH Összhaderőnemi Hadművelési Központ volt, míg a védekezés időszakában az irányítást a Katasztrófavédelmi Operatív Bizottság (KOB), a védekezési feladatokat pedig a kijelölt katasztrófavédelmi szervezetek hajtották végre.

A HKR két részre bontását az tette szükségessé, hogy a kormányzati szintű katasztrófavédelmi feladatok összehangolásáért felelős bizottság (KKB) tagjai ebben az időszakban közigazgatási államtitkárok voltak, így a közigazgatásban atipikusnak⁴ tekinthető felépítésű Honvédelmi Minisztérium képviselőjét is ezen a szinten volt indokolt biztosítani. Hangsúlyozni kívánom, hogy a Honvéd Vezérkar főnöke ebben az időszakban és ma sem minősül állami vezetőnek, jogállására és felelősségi szabályaira a Hjt. rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez a tény és más, jogszabályban meghatározott hatáskörei nem teszik lehetővé, hogy az állami vezetőkkal azonos szintű döntési jogosítványokkal rendelkezzen.

³ A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjával kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2001. XLIII. törvény alapján

⁴ A HM központi közigazgatási és katonai vezetési feladatokat ellátó szerv egyben. A kettős alaprendeltetés egyedülálló a minisztériumok között.

Más a helyzet a végrehajtás gyakorlati feladatainak vonatkozásában. Ebben az időszakban már katonai erők és eszközök igénybevételéről, mozgásáról van szó. Ehhez a katonai vezető rendelkezik jogosítványokkal, az állami vezetés irányítási aktusainak keretein belül.

A rendelet a közigazgatási államtitkár számára biztosította a felkészülés és a megelőzés időszakában a teljes HKR felkészítésének felügyeleti jogát és az igazgatási rész katasztrófavédelmi tervének, illetve az ágazati katasztrófavédelmi költségvetés irányelveinek jóváhagyását. Ez a feladatrendszer egészült ki az ágazaton kívüli tárcákkal történő együttműködés, továbbá a nemzetközi együttműködés teendőinek megszervezésével, valamint a HKR és a KKB szervei közötti együttműködés feladataival.

A Honvéd Vezérkar főnökének jogosítványait vizsgálva megállapíthatjuk, hogy szerepe – tekintettel a fentiekre is – jelentős volt a rendszer egészében. A Honvéd Vezérkar főnöke volt jogosult jóváhagyni az BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (OKF) által készített Központi Veszélyelhárítási Tervvel összhangban a Katasztrófavédelmi Intézkedési Tervet, amely a katasztrófavédelem irányítására, a végrehajtó katonai szervezetek kijelölésére és azok feladataira vonatkozik, az egyes katasztrófatípusok sajátosságainak figyelembevételével. A HVKF egyéb jogosítványai az általános felső szintű katonai vezetési jogosítványokkal egyeztek meg (a riasztás feltételeinek biztosítása, a kijelölt szervezetek igénybevételi feltételeinek folyamatos fenntartása, a szükséges technikai eszközök és infrastruktúra felkészítése a feladatok ellátására stb.). A HVKF jelölte ki a KOB vezetőjét, aki – gyakorlatilag a HVKF nevében eljárva – a védekezés időszakában irányítási jogosítványokkal rendelkezett.

Mindent összevetve, a 2000-ben hatályba lépett rendelet alakította ki annak a rendszernek a gerincét, amelyben a HVKF alapvetően a végrehajtási jellegű feladatok irányításáért felelt, egyéb vonatkozásban pedig tanácskozási jogot kapott a KKB munkájában. Az ebben megfogalmazott szakmai felelősség-megosztás – természetesen amellett, hogy a részletes belső tartalom eltér – köszön vissza a HKR jelenleg is hatályos rendszerében.

A HKR 2001-ben kialakított rendszerében az igazgatási és a katonai részt következetesen elkülönítették. Ezzel a szétválasztással a tárca katasztrófavédelmi rendszere több esetben is bizonyította hatékony működőképességét. Az igazgatási rész vonatkozásában a felkészülés és megelőzés időszakában a közigazgatási államtitkár döntéseinek előkészítését, az abból eredő koordinációs feladatokat a HM Tervezési és Koordinációs Főosztály végezte. Ezzel párhuzamosan a HM Védelmi Hivatal a területi szervek vonatkozásában volt jogosult intézkedési tervek kidolgoztatására, illetve ők szervezték a megyei védelmi bizottságok elnökeinek továbbképzését. A munkavédelmi és építésügyi hatósági feladatokat ellátó szervezet pedig hatósági eszközökkel (ellenőrzés, engedélyezés, nyilvántartás) biztosította a létesítmények üzemeltetése során a katasztrófák bekövetkezési lehetőségének minimalizálását.

A katonai rész vonatkozásában az MH Összhaderőnemi Műveleti Központ volt jogosult irányítani az alkalmazási elvek kidolgozását, a KOB állományának felkészítését, meghatározni az egyes szakterületekkel kapcsolatos katasztrófavédelmi alapkövetelményeket, összehangolni a katasztrófavédelemmel kapcsolatos tervező és kidolgozó munkát, valamint ez a szervezet felelt a KOB riasztási, aktivizálási és működési feltételeinek biztosításáért.

A katasztrófaveszély és a védekezés időszakában a HKR elemei értelemszerűen nem működhetnek a veszélymentes állapotnak megfelelően. Ebben az időszakban az operativitás magas foka, az életet és a vagyonbiztonságot, illetve a természetes és az épített környezetet veszélyeztető természeti és civilizációs katasztrófák károsító hatásai vagy annak közvetlen veszélye, továbbá a helyzet gyors és éles változásának lehetősége jellemzi a körülményeket, amelyeknek megoldására ennek megfelelően szervezeti-igazgatási megoldásokat kellett létrehozni. Ennek érdekében állította fel a rendelet a Katasztrófavédelmi Munkacsoportot, amelyet a HM KÁT intézkedésére kellett megalakítani.

A vizsgált 2001–2005 közötti HKR-ben a katasztrófavédelmi munkacsoport felelt a KÁT és a miniszter döntéseinek előkészítéséért a védekezés időszakában, javaslataival és számos szakterületi szempont⁵ mérlegelésével biztosította a KKB tagságból a HM KÁT-ra háruló feladatok szakmai előkészítését is.

Alapvető változás következett be a HKR rendszerében a 23/2005. (VI. 16.) HM rendelet hatályba lépésével. Az új HKR integrálta az egyes szervezeteket, megszüntette a HM szervezetén belül a katasztrófavédelmi munkacsoportot, egyszerűsítette a vezetési struktúrát és a miniszter, illetve a közigazgatási államtitkár főbb jogosítványainak változatlanul hagyásával a katasztrófavédelmi tevékenységéhez szükséges döntés-előkészítési feladatokat egy háromtagú tanácsadó testületre ruházta. Ez a testület a Honvédelmi Ágazati Katasztrófavédelmi Operatív Törzs (HÁKOT), amelynek tagjai már a külső közigazgatási, a belső koordinációs és igazgatási, valamint a katonai területek szakmai hármasságát reprezentálják. Erre való tekintettel a HÁKOT a HM katasztrófavédelmi tevékenységét koordináló szervezet vezetője, az MH katasztrófavédelmi műveleti feladatok irányítását végző szervezet vezetője, a HM védelmi igazgatás szakmai előkészítését és koordinálását végző szervezet vezetője, valamint felkért eseti szakértők bevonásával megalakított szervezet volt.

A HÁKOT nem rendelkezett önálló döntési jogosítvánnyal, azonban az állami vezetők a testület javaslatai alapján hozták döntéseiket, képviselték az ágazatot a KKB munkájában, illetve a HM Védelmi Hivatala útján biztosították a folyamatos kapcsolatot a közigazgatás tárcán kívüli szereplőivel.

A KOB szerepe változatlan maradt a korábbi rendszerhez képest, azonban összetételét tekintve a korábbi minisztériumi katasztrófavédelmi munkacsoport szakmai képviselőivel egészült ki. A KOB így integráltan képes valameny-

⁵ Mint pl.: pénzügyi, munkabiztonsági, jogi, műszaki, informatikai, vegyi védelmi, védelmi igazgatási stb.

nyi katonai vezetési funkciót ellátni, a nem katonai szervezetek delegált tagjai pedig biztosítják a szükséges háttértevékenységet.

A vezetési struktúra egyszerűsítését az tette lehetővé, hogy ebben az időszakban a minisztériumi szervezet integrációja erősödött, a vezérkari szervek szükségtelen elkülönülése lényegesen csökkent, így segítve az egységes minisztériumi működési szabályok megalkotását.

A rendszer végrehajtói szintjén a 23/2005-ös rendelet releváns változást nem jelentett. A HKR már említett módon való kialakítását közel öt éven át megőrizte. A kisebb szervezeti korrekciók a közigazgatás általános szervezeti módosulásainak voltak köszönhetőek. Ennek megfelelően egy rövid időszakban, amikor a magyar közigazgatásban nem voltak közigazgatási államtitkárok, a HKR szakmai irányításának feladatai a parlamenti államtitkárra hárultak.

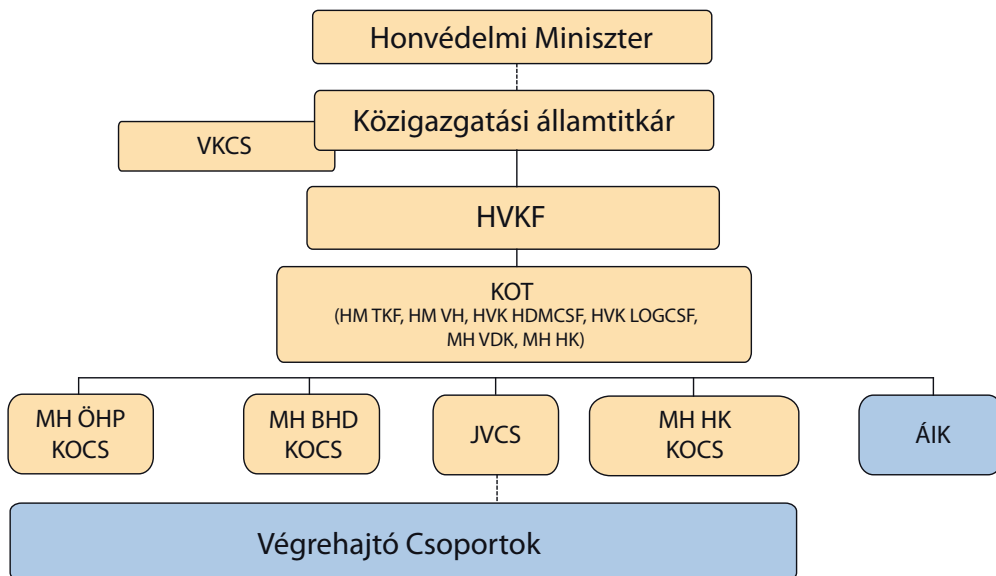
II. A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer 2010 után

A 2010-es kormányváltást követően erősödött meg az a szakmai irányvonal, amelynek célja a Honvéd Vezérkar főnök szerepének hangsúlyosabb megjelentése lett a rendszerben. Erre figyelemmel került sor a HKR rendelet 2012. évi módosítására, amely megerősítette és kiemelte a HVKF KOB feletti irányítási jogosítványait, ezzel egyidejűleg megszüntette a HÁKOT-ot és létrehozta a Védelmi Közigazgatási Csoport (VKCS) szervezetét.

A HVKF a jelenleg is hatályos rendszerben kulcsszereplő, hiszen ő irányítja a végrehajtásban részt vevő katonai szervezetek Katasztrófavédelmi Alkalmazási Terveinek kidolgozását és a tervezett végrehajtó erők kijelölésére is kizárólagos joga van. Emellett köteles biztosítani a kijelölt erők és eszközök hadrafoghatóságát, vezényli a készenléti szolgálatokat és szabályozza a HKR riasztási feltételeit. A 2012-es módosítás a védekezés időszakában is szélesebb rendelkezési jogot biztosít az első számú katona számára.

A ma hatályos szabályozás alapján a honvédelmi miniszter által kijelölt állami vezetőként a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára tagja a KKB⁶-nak, ő irányítja a VKCS-t és szakmailag vezeti a Honvéd Vezérkar főnökének katasztrófavédelmi tevékenységét, valamint jogosult előterjesztést tenni a honvédelmi miniszter részére a katasztrófaveszély esetén alkalmazandó intézkedésekre és a különleges jogrendet el nem érő mértékű katasztrófák esetén bevezetendő rendszabályok bevezetésére. A közigazgatási államtitkár jogosítványa továbbá a Honvéd Vezérkar főnökének jogkörét meghaladó kirendelésekre vonatkozó javaslatok felterjesztése, valamint az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága felé tervezett jelentések előkészítése.

⁶ Az új Kat. alapján 2012-től a munkaszerv megnevezése Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságra változott, rövidítése azonban KKB maradt.



1. ábra. A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer felépítése (2013)

A HKR rendszerének második pillére a katonai szakmai oldal. A Honvéd Vezérkar főnöke erre is figyelemmel a KKB munkájában tanácskozási joggal részt vesz. Döntési jogosítványt az erők kirendelése vonatkozásában, valamint a Katasztrófavédelmi Operatív Törzs⁷ (KOT) irányításában ruház rá a jogszabály. A hatályos rendszer harmadik eleme a VKCS, amely a HM közigazgatási államtitkár döntéseinek, illetve a honvédelmi miniszter részére felterjesztésre kerülő javaslatoknak a szakmai előkészítéséért felelős szerveként működik. Tagjai a HM Tervezési és Koordinációs Főosztály vezetője, aki a tárca katasztrófavédelmi tevékenységének összehangolásáért felel, az MH Vezetési és Doktrinális Központ parancsnoka, mint a katasztrófavédelmi műveleti feladatok irányítását végző szervezet vezetője, valamint a HM Védelmi Hivatal főigazgatója, aki a védelmi igazgatás szakmai előkészítését és a katonai, rendvédelmi és civil szervezetek koordinálását végző intézmény vezetőjeként járul hozzá a döntések megalapozásához. A VKCS feladatait érdemes egy kissé jobban górcső alá vennünk, tekintve, hogy a küszöbön álló rendeletmódosítás elsődlegesen ezen a területen fejt ki hatását.

A VKCS védekezés időszakában betöltött feladatai közül ki kell emelni a HM közigazgatási államtitkár KKB tagságával összefüggő döntés-előkészítő tevékenységét. A VKCS és a tagjai által vezetett békeszervezetek felelnek a honvédelmi ágazatra háruló feladatok végrehajtásához szükséges előterjeszté-

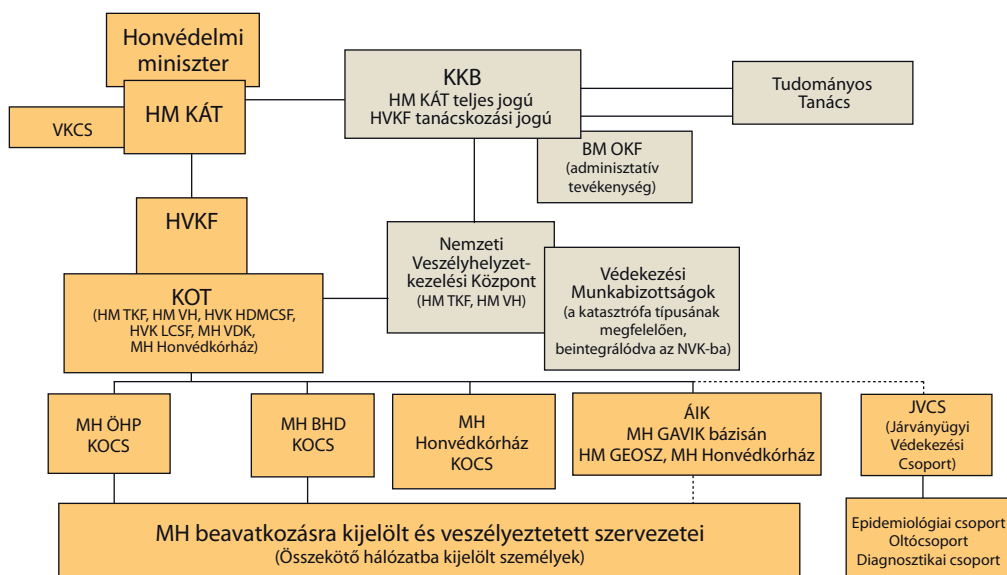
⁷ A Magyar Honvédség erőinek felső szintű operatív vezetését biztosító készenléti szolgálat, amely a védekezés időszakában 24 órás szolgálatként működik.

sek kidolgozásáért és a honvédelmi miniszter, valamint a HM közigazgatási államtitkár döntéseinek előkészítéséért.

Ez a gyakorlatban szinte folyamatos szakmai konzultációt követel meg a VKCS tagjaitól, amelyre mind a 2013. évi tavaszi rendkívüli időjárás időszaki védekezése, mind a rekordnagyságú dunai árvíz kapcsán is szükség volt. A VKCS tagjai emellett folyamatos jelentésekkel informálják a tárca állami vezetőit, biztosítva számukra a megalapozott döntések időbeni meghozatalát. Itt jegyezném meg, hogy a VKCS 2013. évi védekezési munkálatai során a szakmai tevékenységgel összefüggésben negatív észrevétel egyetlen részjelentésben sem fogalmazódott meg, sőt néhány esetben talán túl is teljesített – már-már beleavatkozva a KOT munkájába.

A VKCS és a KÁT ugyanakkor a jogszabályban meghatározottak alapján rugalmas jogosítványokat is kapott, hiszen a rendelet a közigazgatási államtitkár számára felhatalmazást ad, hogy a VKCS-t koordinációs feladattal bízza meg a védekezés időszakában. A rendszer tervezett módosításának egyik eleme éppen ez a terület, amelyről a későbbiekben még részletesen szólni fogok.

Szintén a VKCS feladata, hogy folyamatosan kapcsolatot tartson a védekezésben érintett minisztériumok, autonóm államigazgatási szervek és központi hivatalok, a védelmi igazgatás területi és helyi szerveinek, valamint a honvédelemben közreműködő szervezeteknek a vezetőivel. A kapcsolattartás nem csak formális, hiszen a VKCS érdemben elemzi az információkat és ellátja a tárcán belül szükséges koordinációt is. Ezen túlmenően közreműködik a HM VH szakmai szervei útján a fővárosi és megyei védelmi bizottságok hatáskörébe utalt döntések előkészítésében és végrehajtásában is.



2. ábra. A HKR kapcsolódása az országos katasztrófavédelmi rendszerhez (2013)

A rendszer végrehajtási szintjén a 2012. évi módosítás nem hozott, nem is hozhatott változást: a védekezés végrehajtó erői és főbb technikai eszközei évtizedek óta szinte ugyanazok, a katasztrófavédelmi operatív csoportok vezetését továbbra is a felső szinten működő Katasztrófavédelmi Operatív Törzs biztosítja.

A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer működésében a 2011. évi CXCVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (az új Kat.) nem eredményezett lényeges változást. Az új Kat. alapvetően megreformálta ugyan a védekezés hazai rendszerét, így biztosítva az állampolgároknak a katasztrófavédelem érdekében történő polgári védelmi szolgálatra kötelezését, illetve végrehajtási rendeleti szinten módosította a KKB összetételét és a veszélyhelyzet kezelésével összefüggő kormányzati szintű együttműködés rendszerét, a Magyar Honvédség feladatköre azonban ebben az együttműködésben nem változott. Kivétel ez alól a BM-be és a BM OKF-hez vezényelt tárcaszintű összekötőkre vonatkozó feladatok összevonása – ezt a feladatot 2011-től a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ kezei között látják el.

III. A további fejlesztés szükségessége

A történeti áttekintést követően hadd térjek vissza a mostani helyzetre. A 2013-as árvízi védekezés során nagyon sokat hallottunk már arról, hogy hogyan is működött, hogyan vizsgázott a rendszer, mennyire volt hatékony, milyen erős volt az együttműködés és milyen nagyszerű eredményeket ért el ez a fajta közös munka. Ez természetesen örömdolog. Ugyanakkor nagyon sokat hallottunk arról is, hogy bizonyos tapasztalatokat be kell építenünk a rendszerünkbe. Éppen emiatt került arra sor, hogy a HM is megfontolás tárgyává tegye a katasztrófavédelmi rendszer vezető-irányító szerveinek a fejlesztését. A következőkben röviden áttekintem, hogy milyen mozgatórugók vannak e mögött a célkitűzés mögött, és szót fogok ejteni arról is, hogy a közeljövőben milyen ütemezéssel szeretnénk végrehajtani ezt a feladatot.

Néhány gondolatot szeretnék előljáróban arról mondani, hogy én magam, mint a Védelmi Közigazgatási Csoport egyik vezetője miként ítélem meg a 2013-as árvíz elleni védekezést, illetve a márciusi hóhelyzet tapasztalatait.

Egyrészt, ha röviden szeretném összefoglalni, azt kell, hogy mondjam: az eredményeket tekintve minden rendben volt. Sikeres és látványos volt a honvédség tevékenysége. A rendszerünk jól szerepelt, katonáink ismét helytálltak. Emellett természetesen az is nagyon fontos manapság – amikor a média világának meghatározó befolyása van egy-egy szervezet megítélésére –, hogy ez hogyan látszott a társadalom, a külső szemlélő számára. Úgy vélem, hogy a honvédség a média, és így a közvélemény „kezelése” tekintetében is összességében jól teljesített. Az árvíz kapcsán mindenképpen, de a kicsit nagyobb kihí-

vást jelentő téli időjárással kapcsolatos feladatok esetében is. A márciusi védekezés viszonylag gyors lefolyású volt, de a feladat váratlanul érkezett, és így nem volt lehetőség olyan mértékben felkészülni, mint az árvízi védekezésre. Az is meghatározó jelentőségű volt, hogy a téli időjárási helyzet kezelésével kapcsolatban a BM OKF felé jelentős kritikát fogalmaztak meg azok, akik 16-20 órát töltöttek a hó fogságában, így ezen észrevételek hatására a teljes katasztrófavédelmi rendszer „érzékenyebb” volt az év második védekezési feladata kapcsán.

Úgyanakkor voltak olyan tapasztalataink is, amelyek okot adnak az alaposabb elemzésre. Ez a végrehajtás szintjén vagy a médián keresztül tájékozdóknak nem feltétlenül volt nyilvánvaló. Arról van szó, hogy nagyon sok esetben kellő alap nélkül kívánták a honvédség erőit igénybevenni. Meglátásom szerint ezzel kapcsolatban mind a védelmi igazgatásban, mind a katasztrófavédelemben dolgozók számára van mit tenni. A katonai képességek igénylése, illetve annak pontos és szakszerű volta egy olyan mozgatórugó, ami arra kell sarkalljon minket, hogy a rendszer felső szintjén zajló kommunikációt tökéletesítsük. A következő elvárás, ami már a katonai vezetők oldaláról fogalmazódik meg, hogy a helyi parancsnokoknak adott esetben nagyobb önállóságra van szükségük a beavatkozások során. A helyszíni parancsnok sok esetben optimálisabb képet kap a valós eseményekről, mint azt a műveleti termekből és az elektronikus úton rendelkezésünkre bocsátott információkból módunk van megítélni. Éppen emiatt született az a döntés, hogy növelnénk a parancsnokok helyi intézkedésekkel kapcsolatos mozgásterét. Természetesen mindezt úgy, hogy nem veszélyeztetjük a lényegét, vagyis, hogy a honvédség egy egységes egészként, valamennyi képességét együttesen alkalmazva mutathat fel igazán nagy erőt.

Ez utóbbival kapcsolatos az az árvízi védekezés során megtörtént eset, aminek során a miniszter úgy döntött, hogy a honvédség erőit nem aprózzuk fel. Egy előzetes igény érkezett arra, hogy a védekezésben önként közreműködő helyi polgári erőket a katonák vezessék és ők vigyék a civileket a védekezési szakaszra, majd ott munkahelyi vezetőként irányítsák a tevékenységüket. Ráadásul ez az igény úgy fogalmazódott meg előzetesen, hogy ha egy mód van rá, akkor ezek a munkahelyi vezetők legyenek önkéntes tartalékosok. Közel 50 000 ember munkáját kellett volna irányítania a katonáknak. Többkörös egyeztetés után az a döntés született, hogy erre nem kerül sor. Azt gondolom, hogy ez volt a lehető legjobb döntés, ugyanis pont az a jellemzője sérült volna a Magyar Honvédségnek, ami a legfontosabb, és aminek következtében a leghatékonyabb: az integráltság. A honvédség kivételes képessége abban van, hogy szigorú hierarchiát, egységes vezetést, technikai eszközöket és kiképzett, fegyelmezett személyzetet integrál magába. Amennyiben szétosztom az erőimet és egyesével elküldöm a katonákat 50-70 fős munkacsoportok vezetésére – kommunikációs és egyéb hierarchikus támogatási rendszer nélkül, akkor ez bizony veszélyeket rejt magában.

Ugyanakkor az is tény, hogy adott esetben egy helyi katonai vezető döntése a saját állománya vonatkozásában (mint például a személyi állomány azonnali kirendelése) nagyon sokat tud segíteni a védekezés hatékonyságán. Ezeket a formálódó elveket szeretnénk a jövőben egy kicsit erősebben, hangsúlyosabban megjeleníteni.

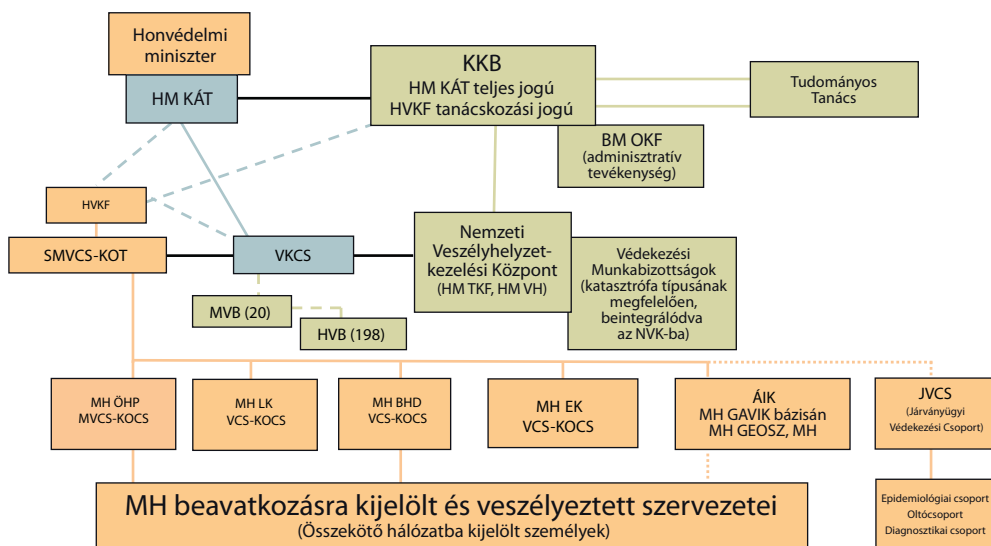
Szintén szomorú tapasztalat, hogy a védekezés során, a nagy igyekezetben nem mindenki találta meg a helyét az együttműködés rendszerében. Érkezett olyan igény a honvédelmi tárcához, amely nem a hivatalos csatornákon keresztül került a vezető szervekhez vagy az operatív védekezésben részt vevő szervekhez, hanem gyakorlatilag személyes kapcsolatokon keresztül, személyes e-mailen történő megkereséssel kért valaki 300 katonát a gátra.

Az ilyen jellegű megkereséseket teljes egészében el kell utasítani, mivel károsak és nem tud a rendszer velük mit kezdeni. Szervezeti elemek képesek egymással hatékonyan kommunikálni a feladatok igénylése, tervezése, illetve végrehajtása során, de a személyes ismeretségen alapuló kommunikáció sikeressége esetlegessé válik. Például, ha egy olyan kolléga elektronikus levelezésébe érkezik a kérés, aki éppen szabadságon van, akkor az a bizonyos védekezési szakasz még a mai napig is várhatná a segítséget. Az ilyen esetek ugyancsak arra sarkallnak minket, hogy a rendszer tökéletesítésén, a résztvevők képzésén és kiképzésén tovább dolgozzunk.

A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszeren túl, a kormányzati koordinációs tevékenység területén is jelentkeznek fejlesztést igénylő területek. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen időszak után, amikor rövid félében belül két jelentős védekezési feladatra is sor került, maga a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság is, és annak a Nemzeti Veszélyhelyzet Kezelési Központja (NVK) is fontolóra vette a saját rendszerének a felülvizsgálatát és korszerűsítését. Ennek keretében egy jelentős technikai fejlesztést hajtottak végre a Belügyminisztérium műveleti termében, és ennek megfelelően a tárcák, ágazatok részéről ott tevékenykedő szakértők funkciója, feladatrendszere is változni látszik. Ennek a jogi keretei pillanatnyilag még kimunkálás alatt vannak, de a közeljövőben előreláthatólag arra kerül sor, hogy a KKB NVK szerepköre nem csak egy információelosztó és döntés-előkészítő szerepkör lesz, hanem adott esetben az operatív döntéstámogatási feladatok ott a helyszínen, a kiküldött szakértő útján fognak megvalósulni. Így gyorsabbá tehető a döntés-előkészítés folyamata és megalapozható annak eredményessége, még csak véletlenül sem téve lehetővé, hogy bármely miniszter, vagy bármely ágazat kimaradhasson a saját felelősségi körét érintő feladatokból.

A honvédelmi tárcának ezzel kapcsolatban az a célkitűzése, hogy a KKB NVK-ba delegált szakértők érdemi képviselőt tudjanak biztosítani – természetesen nem érintve a katonai vezetőknek a Hvt-ben, illetve a saját működési szabályainkban deklarált és biztosított jogkörét. Hangsúlyozom, hogy a BM-be delegált szakértő soha sem fog az MH nevében eljárni, illetve a honvédelmi

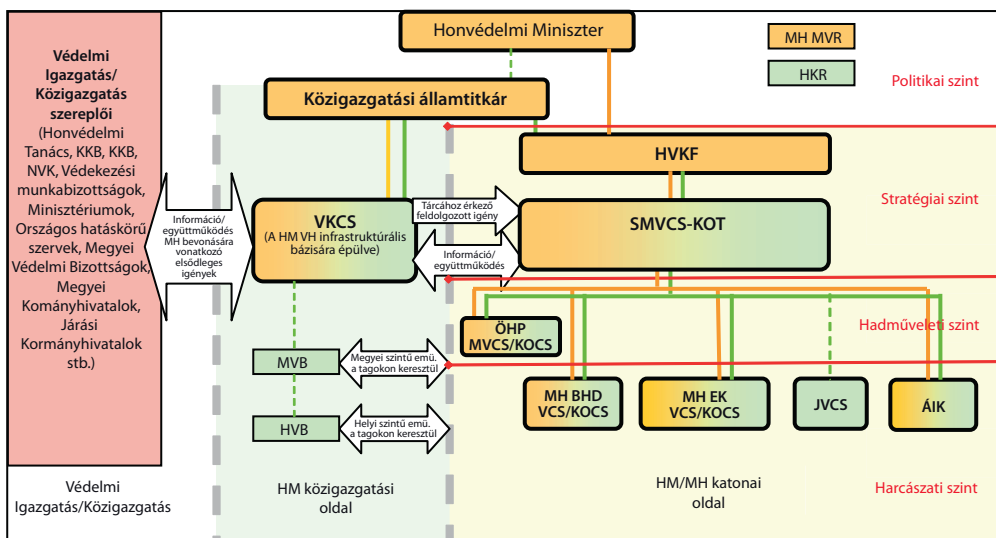
ágazat vezetői helyett eljárni vagy dönteni, ellenben hozzá fog férni azokhoz az adatbázisokhoz és azokhoz az információkhoz, amelyek a felsőszintű kormányzati döntés megalapozását elősegíthetik.



3. ábra. A HKR tervezett kapcsolódása az országos katasztrófavédelmi rendszerhez

A harmadik olyan tényező, ami miatt hozzá kell nyúlnunk ehhez a bizonyos honvédelmi katasztrófavédelmi rendszerhez, az a Művelet Vezetési Rendszer (MVR). Az MVR a klasszikus katonai vezetést jelenti. A Honvéd Vezérkar főnökének követelménye, hogy olyan rendszert jelentsen ez, ami egyaránt alkalmas a klasszikus katonai tevékenységek, valamint a katasztrófák elleni védekezés időszakában szükséges katonai hozzájárulásból eredő feladatok vezetésére is. A ma hatályos jogi környezetben a műveletek vezetése és a HKR feladatainak irányítása eltérő szabályok alapján történik. Ennek az az alapvető oka, hogy a katasztrófák elleni védekezés alapvetően a polgári oldalon jelentkezik, amelyhez katonai képességet biztosít a honvédelmi tárca. Mindemelllett a védekezés feladatai a gyakorlatban nyílt rendszereken keresztül, a társadalom számára átlátható módon valósulnak meg. A védekezés kulcsszereplői elsődlegesen nem katonák, hanem igazgatási szakemberek a szakigazgatás legkülönbözőbb területeiről, akiknek a szakmai igényeit a katonai képesség mintegy kiszolgálja, biztosítva a védekezéshez szükséges élőerőt és technikai eszközöket.

Az egységes MVR, amely egyaránt képes kiszolgálni a fenti igényeket és a katonai műveletek vezetéséhez szükséges zárt és védett információs csatornákon keresztül megvalósuló vezetést, ma még csak célkitűzés, azonban a bevezetéshez szükséges kodifikációs munka már javában folyik, az előzetes koncepciót pedig a tárca vezetése elfogadta. További részleteket ezzel kapcsolatban nem tudok megosztani, mert az MVR részletszabályai minősített információként kezelendők.



4. ábra. A HKR és az MVR tervezett kapcsolódási pontjai az országos katasztrófavédelmi rendszerhez

Annny azonban elmondható, hogy azokon a vezetői szinteken, ahol az MVR, illetve a HKR találkozik – nyilván ez a legfelsőbb szint, a miniszter, az államtitkár, a vezérkari főnök, illetve a közvetlen operatív felsőszintű vezetői szerv szintje –, integrálni kell ezeket a vezető szerveket és bizonyos képességeket össze kell vonni, így biztosítva a közös működést. Annak érdekében, hogy ez a rendszer bevezethető legyen a katasztrófavédelmi rendszer felsőszintű feladatstruktúráját is frissítenünk kell.

A jelenlegi katasztrófavédelmi felépítés mindenki számára ismert, hiszen aktív részesei vagyunk ennek a működési rendnek. Röviden arról van szó, hogy a honvédelmi katasztrófavédelmi rendszer élén a miniszter áll, aki ezt a jogkörét általánosságban delegálta a közigazgatási államtitkár részére. A közigazgatási államtitkár valósítja meg a rendszer szakirányítását, határozza meg a védekezés szakmai feladatait. A közigazgatási államtitkár munkáját a Védelmi és Közigazgatási Csoport támogatja, amely egyfajta vezetői tanácsadó, döntés-előkészítő szervként működik. A katonai vezetés pedig – egyértelműen a Hvt. alapján – továbbra is kizárólagosan a vezérkar főnökének a kezében van 200 fő erejéig, illetve ha a magasabb szintű elöljáró meghozta a döntését, akkor ezt meghaladó erőket is mozgathat. Az operatív munkát az MH Vezetési és Doktrinális Központ bázisán megalapított Katasztrófavédelmi Operatív Törzs biztosítja. Végrehajtó szinteken pedig az Ágazati Katasztrófavédelmi Tervből jól ismert operatív csoportok jelennek meg. Természetesen az élet mindig generál változásokat, ezért egyáltalán nem különös, hogy a tényleges védekezés során, az operatív csoportokon felüli erők is bevonásra kerültek. Szélsőséges esetben akár a teljes Magyar Honvédség a védekezés szolgálatába állítható.

A VKCS-nak egy másik, a korábbtól eltérő funkciója is lesz. Ez pedig az, hogy a tárcának az összekötő rendszere, amelynek tagjai eddig külön, önálló szolgálatként keresték fel a BM OKF vezetési létesítményeit vagy a KKB NVK-nak a műveleti termeit, a jövőben a VKCS részeként fognak működni. Ez a megoldás hivatott biztosítani azt, hogy az egyes igények a VKCS-tag összekötő útján rögtön megszűletése pillanatában validálhatóak legyenek.

Széles körben ismert, hogy a legutóbbi védekezési munkák során a veszélykezelési központban a TKF, illetve a VH delegáltjai ültek önálló szolgálatként és tartották a kapcsolatot a KOT-tal. A terveink szerint ezt a bizonyos validáló szerepet a VKCS tagjai valósítják majd meg. A rendszerben olyan módosulás nem várható, amely a vezetői felelősséget érintené. A katonai szervezetek vezetéséért továbbra is az operatív vezetést ellátó Stratégiai Műveleti Vezetési Csoport Katasztrófavédelmi Operatív Testület (SMVCS KOT) és a vezérkar főnöke, míg az igazgatási együttműködésért és a védelmi igazgatásnak a gördülékeny és összehangolt tevékenységéért a közigazgatási oldal delegáltjai fognak felelni. Végrehajtói szinten lényegi változás talán csak abban látható, hogy frissíteniünk kellett a munkacsoportokat, valamint a munkacsoportok összetételét az egyes szervezeti változások következtében.

Az MH MVR lényege⁸, hogy a katonai szervezetek háborús és békeidei műveleteinek – a katasztrófavédelemben történő katonai közreműködésnek is – a vezetése a HVKF kizárólagos alárendeltségében valósul meg. A HKR katonai műveleteit eddig operatíván irányító-vezető Katasztrófavédelmi Operatív Törzs az MH MVR megfelelő szintű törzsével, a Stratégiai Műveleti Vezetési Csoporttal kerül összevonásra. A fuzionált két törzs az összeolvadás után SMVCS-KOT néven végzi mindkét jogelőd törzs feladatait, de már az MH MVR keretein belül, a HVKF alárendeltségében. Az SMVCS-KOT személyi összetétele és létszáma a feladat jellegének függvényében változik, egy katonai jellegű művelet esetében a hadműveleti oldal erősödik, míg egy nem katonai típusú válságkezelési feladat esetében az igazgatási elemek is erősödhetnek.

Mivel az MVR a HVKF döntéseinek támogatására jött létre, a haderő/honvédelem polgári irányításának megvalósítása érdekében annak nem képezik, nem képezhetik részét a HKR irányítási-vezetési rendszerének védelmi igazgatási és közigazgatási feladatait végző elemei, így a Védelmi és Közigazgatási Csoport, valamint a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központba delegált ágazati szakértők és összekötők sem. A koncepció szerint e két utóbbi szolgálatot összevonják, és az NVK összekötő a VKCS kihelyezett szakértőjeként működik a jövőben.

A HM Tervezési és Koordinációs Főosztály és az érintett szakmai szervezetek (HM VH, HVK HDMCSE, MH VDK) által kidolgozott új koncepció a katonai vezetési-, illetve a védelmi- és közigazgatási funkciók teljes szétválasztásán alapul.

⁸ A következő összefoglaló a HM TKF szakmai javaslatának szerkesztett, kiegészített változata. (Összeállította: Dr. Kádár Pál ezredes és Grósz Péter alezredes)

IV. A Védelmi és Közigazgatási Csoport új szerepköre és a kapcsolódó szolgálatok

A koncepció elfogadása esetén a VKCS feladatrendszere megváltozik. Aktivizálása esetén nem kizárólag javaslattevő testületként, hanem a HM katasztrófák elleni védekezésben való közreműködésének közigazgatási, védelmi igazgatási, illetve külső-belső koordinációs feladatait folyamatos munkarendben, operatíván ellátó törzsként funkcionál, igény szerint kiegészülve a közigazgatási blokk egyes funkcionális területeivel, mint pl. a tárcaközi együttműködés, a pénzügy, a sajtó- és médiakapcsolatok, a jogi támogatás, az inkurrenciával kapcsolatos feladatok képviselőivel. Ebbe a szolgálatba olvadnak bele a KKB NVK-ban feladatot teljesítő ágazati összekötők, akik a koordináló és kapcsolattartó szerv elemeiként működnek tovább ténylegesen. A VKCS egyik új feladata, hogy a védelmi igazgatási rendszerben működő Megyei, Fővárosi és Helyi Védelmi Bizottságok honvédelmi titkárai és referensei, valamint a KKB NVK-hoz vezényelt összekötői útján már a hivatalos külső felkérés előkészítésének időszakában is pontosítsa, validálja a Magyar Honvédséghez beérkező igényeket, így ellenőrizve azok szakmai hátterét és jogosságát, elősegítve ezzel a gyors információáramlást.

A koncepcióval az SMVCS-KOT parancsnoka tehermentesíthető egyes feladatok ellátása alól, tevékenysége a védekezésben közreműködő végrehajtó erők (beleértve a nem a HVKF alárendeltségű HM-szervek, szervezetek a KÁT által feladatra kirendelt állományát is) felsőszintű operatív irányítására-vezetésére koncentrálódhat. A Magyar Honvédség részéről az azonnali intézkedést igénylő, illetve a döntés-előkészítés érdekében fontos információkat a VKCS azonnal biztosítja az SMVCS-KOT részére.

A módosított feladatrendszernek megfelelően a VKCS felépítése és működése különböző időszakokban a következőképpen alakul:

1. Békeidőben a VKCS laktanyán kívüli (lakáson eltöltött) készenléti szolgálatként:

A készenléti szolgálatokra vonatkozó szabályok alkalmazásával békeidőszakban és a katasztrófák elleni védekezésre történő felkészülés időszakában megfelelően lehet biztosítani a rendszer riasztását és aktivizálását. A HKR vezető szervei a riasztástól számított 180 percen belül képesek elérni a készenléti hatályos szabályoknak megfelelően. Az igazsághoz hozzátartozik azonban az is, hogy egy esetleges katasztrófaeseménynél a Magyar Honvédség az MH Központi Ügylet szolgálatának a segítségével azonnali beavatkozásra is képes. Ezen túlmenően az sem elhanyagolható tény, hogy a HKR vezető szervei ténylegesen akár a 180 perces normaidő harmada alatt is képesek feladataik ellátására.

A készenléti szolgálatot adók száma a VKCS tekintetében egy fővel (HVKF összekötő) növekszik, ami nem feltétlenül „terheli” a szolgálatban lévők szá-

mát, mivel – a HVKF hatáskörében és döntése függvényében – erre kijelölhető az MH MVR keretében szolgálatot adó személy is. A KKB NVK-ban jelenleg szolgálatot teljesítő két ágazati szakértő beolvad a VKCS állományába, szolgálatteljesítési helye azonban továbbra is a KKB NVK marad.

A VKCS riasztásának, aktivizálásának a menete a következő: beérkező igény esetén az MH KÜ a VKCS vezetőt is értesíti, aki javaslatot tesz a KÁT-nak a VKCS aktivizálására. Amennyiben csak az ágazati szakértők kerülnek riasztásra, úgy a VKCS részleges mozgósítására kerül sor.

Védelmi és Közigazgatási Csoport (VKCS)

Készenléti szolgálatban lévők (6+1 fő):

- VKCS Vezető (heti váltásban a HM TKF, HM VH állományából vezényelve);
- VKCS Vezetőhelyettes (heti váltásban a HM TKF, HM VH állományából, a szolgálatban lévő VKCS vezető szervezetével nem azonos szervezettől vezényelve);
- HVKF összekötő (tanácskozási joggal) a döntések során képviseli a HVKF álláspontját, készenléti szolgálatba a HVKF vezényli;
- Hadműveleti tiszt I. (Jelenleg HM VH tag a KOT állományában);
- Hadműveleti tiszt II. (Jelenleg HM TKF tag a KOT állományában), igény esetén összekötőnek vezényelve az SMVCS-KOT állományába;
- KKB NVK-ba kiküldött ágazati szakértők (2 fő, 1-1 a HM TKF és HM VH állományából).

5. ábra. A VKCS összetétele békeidőszakban

2. A VKCS felépítése és működése a HKR vezető szerveinek aktivizálása után az alábbiak szerint alakul:

Amennyiben a HKR vezető szerveinek aktivizálására kerül sor, azonban a különleges jogrend elrendelése nem indokolt, vagy erre még nem került sor, a VKCS összetétele értelemszerűen kiegészítésre kerül.

Ebben az időszakban a VKCS és az SMVCS-KOT külön vezetési terembe települ, együttműködésük azonban folyamatos. Elsődleges feladata a tárcához érkező és a tárcától kimenő információk áramlásának biztosítása, azok validálása: a beérkező igények fogadása, feldolgozása és továbbítása, a helyzetük nyilvántartása, valamint az előljárók tájékoztatása.

3. A VKCS felépítése és működése az után, hogy a HKR vezető szerveinek aktivizálását elrendelték, különleges jogrend kihirdetése esetén az alábbiak szerint alakul:

A veszélyhelyzeti különleges jogrendben a VKCS működtetése addig nem nélkülözhető, amíg a katonai szervezetek készenléti fokozására nem kerül sor. Természetesen a készenlét fokozása nem feltétlenül indokolt veszélyhelyzet

időszakában, azonban, ha erre mégis sor kerülne, a VKCS működését fel kell függeszteni, a VKCS funkcionális helyét és feladatkörét átveszik a készenlét fokozásának időszakára vonatkozó szabályok alapján létrehozandó döntés-előkészítő csoportok. Ezeknek a szabályoknak a részleteit minősített dokumentumok határozzák meg, így működésükre vonatkozóan e helyen további információt nem közölhetek.

Védelmi és Közigazgatási Csoport (VKCS)

Szolgálatban lévők (24 órás, szolgálati helyen) (9+1+1 fő):

- VKCS Vezető (napi váltásban felváltva a HM TKF, HM VH állományából vezényelve);
- VKCS Vezetőhelyettes (napi váltásban felváltva a HM TKF, HM VH állományából vezényelve);
- HVKF összekötő (tanácskozási joggal, szolgálatba a HVKF által vezényelve, az általa meghatározott rendben);
- Hadműveleti tiszt I. (VH állományából);
- Hadműveleti tiszt II. (TKF állományából, igény esetén SMVCS-KOT összekötőnek küldve);
- Hadműveleti tiszt III. (a HM VH állományából, szükség szerint kiküldhető tárcán kívüli összekötőnek a katasztrófa típusának megfelelő fő együttműködőhöz, pl. árvíz esetén az OMIT törzsébe);
- Hadműveleti tiszt IV. (a HM TKF állományából);
- Hadműveleti tiszt V. (a HM VH állományából vezényelve);
- KKB NVK-ba kiküldött ágazati szakértők (2 fő, 1-1 a HM TKF és HM VH állományából);
- SMVCS-KOT összekötő (amennyiben küld);
- A VKCS állománya szükség szerint kiegészíthető a HM-szervek, szervezetek képviselőivel (Pl.: JF, SI, VGH, ...).

6. ábra. A VKCS felépítése és működése a HKR vezető szerveinek aktivizálása után

A veszélyhelyzettől eltérő különleges jogrendben, amikor az MH MVR mellett a közigazgatási oldal szakmai döntés-előkészítő csoportjait is aktivizálják, a VKCS-nak mint békevezetési szervezetnek a feladatai nem értelmezhetőek, a szakterületnek megfelelő feladatokat a döntés-előkészítő csoportok veszik át.

A HKR fejlesztési koncepciójának alapja az a tény, hogy a készenlét fokozásának intézkedésrendszere nem azonos a műveleti vezetési rendszerrel, így szükséges a fenti időszakra vonatkozó különös szabályok érvényesítése. A HKR további elemei vonatkozásában a tervezett szabályozás arra is lehetőséget adna, hogy a helyi parancsnokok nagyobb önállósággal reagálhassanak a védekezés helyszínén felmerülő problémákra. Ezen szabályok részleteinek megjele-

nítését a rendeleti szintnél alacsonyabb szabályozókban, a HKR Szervezeti és Működési Szabályzatában és az ÁKT-ben⁹ javasolt biztosítani.

A HKR irányítási-vezetési rendszerének fenti módon történő átalakítása nem igényel pótlólagos infrastrukturális ráfordítást. A HKR-en belül a katonai és a védelmi, illetve a közigazgatási feladatok egymástól elkülönülve folynának, biztosítva ezzel a jól körülhatárolható hatás- és feladatköröket és nem hátráltatva a gyors információáramlást. A rendszer átalakítása a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól szóló 23/2005. (VI. 16.) HM rendelet módosítását vagy új rendelet kiadását vonná maga után, amelynek módosítása az MH MVR bevezetése miatt mindenképpen szükséges. Ezen kívül nem megkerülhető a HKR SZMSZ valamint a Magyar Honvédség vezetését biztosító ügyeleti és készenléti szolgálatok működéséről szóló 20/2007. (HK 4.) HM utasítás módosítása sem, amely korrekciókat az MH MVR bevezetése szintén szükségsszerűvé teszi.

Összegzés

A honvédelmi katasztrófavédelmi rendszer fejlesztése egy komplex folyamat. A hatályba lépés óta eltelt nyolc évben nyolc alkalommal került sor a rendszer működési szabályainak korrekciójára. Egy tényező azonban változatlan maradt, és reméljük, hogy ez a most tervezett módosításokkal sem változik. A módosításokat hol a közigazgatás szervezeti változásai, hol az új vezetői elgondolás indukálta, ám a végrehajtók a stratégiai szinttől az operatív és taktikai szintekig mindvégig ismerték feladatukat, helytálltak valamennyi védekezési feladatban. A most tervezett új szabályozással összefüggésben is hangsúlyozni kell, hogy bevezetése ne legyen azonnali hatályú, hanem biztosítsunk időt a részletszabályok kidolgozására, a kapcsolódó katonai és vezetési tevékenységek gyakorlására a vezetői szinttől a végrehajtás szintjéig bezárólag. Csak ez biztosíthatja a HKR eddigi töretlen sikersorozatának folytatását.

Felhasznált irodalom és jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről

⁹ Ágazati Katasztrófavédelmi Terv – a miniszter által jóváhagyott részletes tervek-működési terv a védekezés és a felkészülés feladatairól, a kijelölt munkacsoportok összetételéről, normaidejéről és felelősségéről.

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról
- 25/2000. (IX. 22.) HM rendelet a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól
- 23/2005. (VI. 16.) HM rendelet a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól
- 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- 1515/2011. (XII. 30.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Kormánybizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- Tokovicz József–Kádár Pál–Süle Attila–Borsos József–Juhász László–Pethő Ferenc–Molnár László: A Magyar Honvédség képességei és a katasztrófaelhárítás kihívásai. 2000–2011. Zrínyi Kiadó, 2011.
- Tamási Béla mk. ezredes: A Magyar Honvédség katasztrófavédelmi tevékenységének hatékonyságvizsgálata. Doktori (PhD) értekezés.
- Benesóczky Imre–Dr. Kádár Pál: A honvédelmi tárca katasztrófavédelmi kötelezettségei és kapcsolódó igazgatási feladatok a haderő tízéves fejlesztésének tükrében. 2004.
<http://www.honvedelem.hu/files/9/4954/07.pdf>
- Grósz Péter: A honvédelmi katasztrófavédelmi rendszert meghatározó szabályozók változásai figyelemmel a módosult külső jogi környezetre. Hadmérnök, VIII/2, 2013. június, 157–165.
- Tószegi Zoltán százados: Tájékoztató az új műveleti vezetési rendszerről.
<http://www.honvedelem.hu/cikk/30664/tajekoztato-az-uj-muveleti-vezetesi-rendszerrol>

AZ ÁTFOGÓ MEGKÖZELÍTÉS ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN

Bevezetés

„Ha a katona kifejezéssel találkozunk, nagy valószínűséggel először Ceasar büszkén menetelő légióira, Nagy Sándor mindent elsöprő lovasrohamaira, Napóleon zseniális hadművészetére, a magyar huszárok európai trendet létrehozó harcmódorára, a második nagy világégés feltartóztathatatlan páncélos manővereire vagy akár korunk digitális haremezején harcoló hi-tech harcosaira gondolhatunk. Napjainkban azonban ehhez a képhez természetszerűleg hozzátartozik a töltésen homokzsákokat pakoló, kételtű járművel embereket mentő, helikopterrel tüzet oltó, világháborús bombát hatástalanító, gulyáságyúból ebédet osztó katona képe is. Ma már magától értetődő, hogy a katonai erőket, képességeket, a katonák birtokában lévő speciális szakértelmet és eszközöket természeti és civilizációs katasztrófák esetén is bevessék a lakosság életének, egészségének, javainak védelmében. Ilyen és hasonló feladatokra szerte a világon szinte minden hadsereg felkészült és az országok kormányai gyakran élnek e lehetőséggel.”¹

Nincs ez másképp Magyarországon sem. Olyannyira nem, hogy a Magyar Honvédség katasztrófavédelmi feladatokban történő részvétele 2001. óta jogszabályokban rögzített hivatalos szervezeti keretek között folyik. Abban az évben készült el ugyanis a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer (a továbbiakban: HKR), amely a honvédelmi ágazat katasztrófavédelmi feladatokban történő közreműködését hivatott szabályozni, illetve keretekbe foglalni. A HKR tehát a rendvédelmi szervek és a katasztrófavédelemben részt vevő polgári szervek, valamint a katonák szervezett célirányos együttműködése.

A katasztrófavédelmi törvény legelső rendelkezésében deklarálja, hogy a katasztrófavédelem nemzeti ügy.² Mindez azt jelenti, hogy a védekezés nem kizárólag az arra hivatott katasztrófavédelmi szervek felelőssége, hanem mind-

* Dr. Keszely László ezredes a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal Védelmi Felkészítési Igazgatóság igazgatója

¹ Dr. HORNYACSEK Júlia–dr. KESZELY László: *A katonai erők, képességek alkalmazása katasztrófák esetén*. Hadmérnök, VIII/2, 2013. június.

² A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 1.§

annyiunké. A jogszabály tételesen felsorolja, hogy kik, illetve mely szervek vesznek részt a katasztrófavédelmi feladatokban. Ezek az alábbiak:

- az állampolgárok
- a polgári védelmi szervezetek
- a gazdálkodó szervezetek
- a Magyar Honvédség
- a rendvédelmi szervek
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal
- az állami meteorológiai szolgálat
- az állami mentőszolgálat
- a vízügyi igazgatási szervek
- az egészségügyi államigazgatási szerv
- az önkéntesen részt vevő civil szervezetek
- az erre a célra létrehozott köztestületek,
- az állami szervek
- az önkormányzatok
- nem természeti katasztrófa esetén annak okozója.³

Szinte nincs olyan állami, közigazgatási szerv, vagy a gazdasági-anyagi szolgáltatásokat tekintve gazdálkodó szerv, vagy a polgári védelmi szolgáltatások formájában egy állampolgár sem, aki nem kötelezett arra, hogy kivegye a részét az ország katasztrófavédelmi erőfeszítéseiből. Elmondható tehát, hogy a katasztrófavédelemben érvényesül az átfogó megközelítés, vagyis a civil, rendvédelmi és katonai képességek együttes, koordinált alkalmazása. Jelen tanulmány mindennek a hogyanját kívánja megvilágítani, kitérve az átfogó megközelítés kialakulásának okaira, körülményeire, a biztonság átfogó értelmezése kapcsán a katasztrófavédelem helyére, szerepére az ország védelmében, illetve a különböző katonai és civil képességek katasztrófavédelmi célú együttműködésének jogszabályi hátterére, szervezeti kereteire, az előttünk álló kihívásokra és azok megoldási lehetőségeire.

I. Mit jelent az átfogó megközelítés?

Nyugodtan kijelenthetjük, hogy napjainkban a válságkezeléssel foglalkozó nemzetközi szakirodalomban már széles körben elfogadott az átfogó megközelítés elve, és a modern válságkezelési felfogások magától értetődőnek veszik annak létjogosultságát, sőt domináns irányvonalként történő meghatározását.

Napjaink átfogó megközelítés iránti érdeklődésének kezdete a hidegháború lezárását követő időszakra tehető, amikor a nemzetközi válságkezelés vált meghatározó feladattá. Általánosabb értelemben azt láthatjuk, hogy az átfogó

³ uo. 2.§ (1) bekezdés

megközelítés a nemzetközi kapcsolatokban és a hadviselésben bekövetkezett paradigmaváltásnak köszönheti, hogy a vizsgálódás középpontjába került.

A hagyományos, vagy ahogy Carl von Clausewitz nevezte, a „hódítás paradigma” a napóleoni háborúkban gyökerezik. A hadviselés végső célja egy politikai megoldás kikényszerítése volt az ellenséges nemzet területének és fővárosának elfoglalásával vagy fenyegetésével. Mivel a nemzetet és a fővárost katonai erő védte, ennek az erőnek az elpusztítása vagy lefegyverzése volt az elsődleges cél a napóleoni típusú hadviselésben. A totális háború koncepciója a huszadik században emelkedett a csúcsára. Szinte minden, még ami csak távoli összefüggésben is volt a hadviselés támogatásával – különösen a nemzeti ipari kapacitás – támadás és pusztítás célpontja volt. A II. világháborút követően a katonai műveletek célja kevésbé tisztázott lett. Az USA-ban a II. világháborút néhányan az utolsó „jó háborúnak” nevezték. Szerintük a koreai és a vietnami háború tévút volt, mivel azok során a „szükségtelen” politikai korlátozások megkötötték a katonai erő kezét.⁴

A 20. század végére, a 21. század elejére világszerte gyökeresen megváltozott a biztonsági környezet. A reguláris haderők közötti háborúkat felváltotta az aszimmetrikus hadviselés, amelyet tisztán katonai eszközökkel egyszerűen nem lehet megvívni és ennek következtében megnyerni sem. Megjelent, pontosabban megerősödött és taktikát váltott a nemzetközi terrorizmus, amely ellen a hagyományos módszerek szinte teljesen hatástalannak bizonyultak. Az informatika technikai oldalán bekövetkezett robbanásszerű fejlődés létrehozta a modern információs társadalmi formát, amelynek léte a szinte mindent behálózó informatikai rendszerek nélkül elképzelhetetlen. E rendszerek sebezhetősége olyan új veszélyforrást, támadási felületet képez, amely ellen hatékonyan védekezni szintén csak teljesen új módszerekkel, eszközökkel lehet. A fenti kihívásokra történő hatékony válaszadás keresésének folyamatában megfogalmazódtak azok az igények, amelyek valamennyi rendelkezésre álló és lehetséges képesség bevonását igényelték.⁵

A megváltozott környezetnek, illetve felfogásnak köszönhetően új paradigma jelent meg, amelyet „siker paradigma”-ként nevezhetünk.⁶ Ebből a szempontból a politikai cél elérése határozza meg a sikert és nem a hódítás. A biztonsági környezet radikális átalakulásával természetszerűleg alapjaiban változtak meg a politikai, illetve ehhez kapcsolódóan a válságkezeléssel elérni kívánt célok. Az 1990-es évek úgynevezett béketámogató missziói során az erőfeszítések immár nem egy ellenséges ország térdre kényszerítését célozták, hanem a béke megteremtését, illetve fenntartását, a válsággal sújtott ország működőképességének helyreállítását, és ez napjainkban is így van.

⁴ Edward MANN– Gary ENDERSBY– Tom SEARLE: *Dominant Effects, Effects-Based Joint Operations*. Aerospace Power Journal, Fall/2001, 3.

⁵ TOKOVICZ József– KESZELY László: *Nem csak katonadolog*. Polgári Védelmi Szemle, 2008/2, 5.

⁶ MANN, ENDERSBY, SEARLE, i. m., 3.

A nagy nemzetközi szervezetek (ENSZ, NATO, EU) hamar szembesültek az-
al, hogy a tisztán katonai megoldások nem vezetnek eredményre, kizárólag
katonai képességek alkalmazásával nem lehet elérni a tartós, stabil békét, a
kitűzött politikai célokat. A 21. századot jellemző államépítési vagy rekonstrukciós és újjáépítési műveletek célkitűzései még ennél is sokkal komplexeb-
bek, így a nem-katonai képességek szerepének jelentősége folyamatosan nő.
Az olyan feladatok, mint például a közigazgatás és a bírói szervezet újjászerve-
zése, a közlekedési infrastruktúra helyreállítása, iskolák építése, elengedhetet-
lenné teszik a civil szakértelem bevonását. Ebben a kontextusban a katonai
erő szerepe a békés és biztonságos környezet megteremtésére és megőrzésé-
re, fenntartására kell, kellene, hogy korlátozódjon. A gyakorlatban azonban
még mindig a katonai képességek játszanak domináns szerepet a rekonstrukciós és újjáépítési műveletekben. Ezért, a civil képességek egyre erőtejesebb bevonását, más szóval az átfogó megközelítés térnyerését minden fórumon szorgalmazzák a válságkezelés résztvevői.

E tendenciát erősíti az a tény is, hogy a megváltozott biztonsági környezetben nincs éles vonal a katonai és a civil válságok között. Az aszimmetrikus hadviselés, a nemzetközi terrorizmus elleni harc, a kibertérben folyó harc, a részben vagy egészben működésképtelen államok talpra állítása és újjáépítése felszámolta azt a választóvonalat, amely jól kitapintható és körvonalazható volt egészen a hidegháború végéig.

Az átfogó megközelítés erősítése irányába hatott a válságkezelésben résztvevők közötti koherencia és koordináció hiánya is. Egy válság megoldása az esetek döntő többségében sokszereplős, amely nagyszámú, a válságtérsgében egy időben egyszerre tartózkodó beavatkozót takar, amelyek között az együttműködés szintje is többféle lehet. A legalacsonyabb szint a pusztán koegzisztencia: az egy időben, egy helyen tartózkodás, ahol együttműködésről csak ad hoc módon lehet beszélni. Ennek az oka legtöbbször az, hogy a válságkezelésben részt vevő civil – kormányzati és nem kormányzati – szervezetek sokszor vonakodnak részt venni a civil-katonai együttműködésben. Míg egy adott ország fegyveres ereje nagyszámú csapatokat állomásoztat a válságkezelési övezetben és aktívan tevékenykedik, addig más minisztériumok ideiglenesen/időszakosan kiküldött néhány fős szakértői csoporttal vesznek részt ebben a folyamatban. Ez a szerepvállalási aránytalanság általában 1:10, vagy ennél nagyobb a katonák javára.

A civilek és más kormányzati szervezetek nagyobb szerepvállalástól való félelme természetesnek is felfogható, ha a biztonsági környezetre, a kezdetleges infrastruktúrára és a feladat nehézségére gondolunk. Figyelembe kell venni azonban, hogy a fejlesztésben, újjáépítésben szerepet vállaló civilek elfogadottsága a – gyakran civil áldozatokat is követelő feladatokat végrehajtó – katonákhoz képest lényegesen jobb. Míg a katonák a végrehajtott biztonsági műveletek miatt a helyi fegyveres csoportok és – az esetleges járulékos rombolás miatt – a helyi lakosság célpontjává is válnak, addig az erőszakos cselekményektől ma-

gukat távol tartó, a helyi hadurak és hatalmi központok érdekei között ügyesen navigáló civilek elfogadottsága magas. Ez jelentősen csökkentette az általuk felvállalható biztonsági kockázatot, ezért igyekeznek távol tartani magukat a „megbélyegzett” katonai erőktől. Mindezek következménye az lett, hogy a beavatkozók nem voltak tisztában egymás rendeltetésével, feladatával és célkitűzéseivel, sőt nemegyszer egyfajta rivalizáció alakult ki közöttük. Az összehangoltság hiánya pedig a képességek, erőfeszítések duplikációját eredményezte.

Az együttműködés következő szintje az, amikor a válságkezelők felismerik az érdekazonosságukat, vagyis, hogy ugyanazon cél érdekében cselekszenek, csak a közös feladat egy-egy részterületéért, részfeladatáért felelősek. Amennyiben ez a felismerés realizálódik és elfogadottá is válik, akkor jó eséllyel megvalósulhat a beavatkozók közötti információmegosztás, amely lehetővé teszi, hogy egymás feladatait, törekvéseit, céljait és motivációit megismerjék. Ettől már csak egy lépés, hogy képesek legyenek elkerülni egymás tevékenységének a keresztezését, gyengítését (*deconfliction*), amelynek eredménye, hogy lehetővé válik a tevékenységek szinkronizálása.

Az együttműködés következő szintjén már megvalósul a koherencia, más szóval az egyeztetett tervezés és végrehajtás. Ezzel megteremtődnek a feltételek az átfogó megközelítés, vagyis a civil és a katonai képességek együttes, koordinált alkalmazásának érvényesülésére, amelynek ez a megkívánt szintje, nem kevesebb és nem több. Az együttműködés legmagasabb szintje ugyanis az integráció, amely közös szervezeti keretbe foglalt, integrált tervezést és végrehajtást takar. Az integrációval járó túl nagy kohézió a hatalom centralizációjához és bürokratizálódásához vezethet, amely hátráltatja a rugalmas megoldások kialakítását. További kedvezőtlen hatása lehet még a túlzott kohéziónak a csoportgondolkodás kialakulása, ahol az ellentétes véleményeket elnyomhatják az integráció kedvéért. Ezzel szemben az átfogó megközelítéshez tartozó koordinációs együttműködési szint nem akar koherenciát mindenhol, csak a stratégiai szinten, ahol a közös célkitűzéseket fogalmazzák meg. Előnyben részesíti a válságkezelők széles körének bevonását és kihasználja a független megoldások előnyeit. Nem egy nagyobb integrált szervezetet akar létrehozni, hanem meghagyja az egyes beavatkozók függetlenségét. Bátorít minden végrehajtót, hogy a saját feladatainak tervezését és végrehajtását végezze a saját hatásköre, erőforrásai, képességei, elvei és szakmai szabályai szerint, és csak stratégiai szinten igyekszik koordinálni azokat. E megoldás előnye a cselekvés szabadsága és a rugalmasság.

Láttuk tehát, hogy az átfogó megközelítés gyökereit a nemzetközi válságkezelési missziókban kell keresnünk. Egy ilyen feladatra azonban fel kell készíteni a kijelölt civil és katonai képességeket, a személyzetet, valamint a technikai eszközöket, amely viszont alapvetően nemzeti kereteken belül zajlik. Ennek következtében magától értetődő volt, hogy az átfogó megközelítés megjelent nemzeti szinten is, összkormányzati megközelítés (*whole of government approach*) néven. Ezen irányzat még szorosan kapcsolódik a nemzetközi válságkezeléshez, de a jövő határozottan az önálló diszciplína kialakulása felé ha-

lad. Több országban is megjelentek azok a kutatók, akik a saját ország, a saját nemzet védelmét is az átfogó megközelítés jegyében javasolják megoldani. Főleg a hazánkhoz hasonló, kisebb méretű, ebből fakadóan erősen korlátozott erőforrásokkal rendelkező államok elsődleges érdeke, hogy a meglévő képességeket minél hatékonyabban és összehangoltan alkalmazzák.

II. Az átfogó megközelítés értelmezése és alkalmazása Magyarországon

Nemzeti Biztonsági Stratégiánk számos helyen említi az átfogó megközelítést, amelyek közül az alábbi legfontosabb megállapításokat szeretném kiemelni:

„A biztonság fogalma egyre átfogóbb értelmezést nyer. Mára elengedhetlenné vált a biztonság politikai, katonai, gazdasági és pénzügyi, társadalmi, ezen belül emberi és kisebbségi jogi, valamint környezeti dimenziójának együttes kezelése.”⁷

„A tartós, fenntartható biztonság és stabilitás megköveteli a válságkezelési – beleértve a fejlesztéspolitikai – eszközök átfogó, egymással összhangban lévő használatát, az integrált civil-katonai megközelítést és képességfejlesztést, valamint a nemzetközi szereplők együttműködésének erősítését. Az átfogó megközelítést nemzeti kormányzati szinten is alkalmazni kell. A nemzeti biztonsági stratégia csak összkormányzati megközelítés, részvétel és felelősség, az intézményi keretek kihívásoknak való megfeleltetése és megfelelő források hozzárendelése esetén lehet hatékony és sikeres.”⁸

„A Nemzeti Biztonsági Stratégiában megjelenő fenyegetések átfogó kezelése összkormányzati megközelítést igényel. Ezzel összhangban erősíteni kell a honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi, igazságszolgáltatási, katasztrófavédelmi és polgári válságkezelési intézmények szoros és hatékony együttműködését és koordinációját, ezek átfogó, a biztonsági környezethez alkalmazkodni képes kereteit.”⁹

„Magyarországnak egyre növekvő mértékben kell rendelkeznie olyan képességekkel, amelyek komplex megelőzési rendszert működtetnek, természeti vagy ipari katasztrófák esetén gyorsan, hatékonyan és szervezeten reagálnak a lakosság életének, alapvető anyagi javainak védelme és a következmények minimalizálása érdekében.”¹⁰

⁷ Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája 1. melléklet az 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozathoz, 2. pont

⁸ uo. 6. pont

⁹ uo. 43. pont

¹⁰ uo. 50. pont

„A biztonság átfogó értelmezéséből következik, hogy a Nemzeti Biztonsági Stratégia végrehajtásából adódó feladatok számos kormányzati és nem-kormányzati szervet érintenek. A biztonság összkormányzati megközelítéséből adódóan ezeket a feladatokat – a kormányzati szervek vonatkozásában – az állami intézményrendszer összehangolt munkájával és a rendelkezésre álló leg szélesebb körű eszközrendszer igénybevételével kell végrehajtani. Az egyes állami intézmények biztonsággal összefüggő tevékenységének összhangban kell állnia a Nemzeti Biztonsági Stratégiával, és az ágazati stratégiák időszakos felülvizsgálata során figyelembe kell venni a Nemzeti Biztonsági Stratégia releváns rendelkezéseit.”¹¹

A Nemzeti Biztonsági Stratégia fenti megállapításai alapján az alábbiak szűrhetők le:

- Magyarország a biztonságot átfogó módon értelmezi;
- a biztonság katonai és polgári oldala nem különül el;
- az átfogó megközelítést nemzeti szinten is alkalmazni kell (összkormányzati megközelítés);
- a katasztrófák megelőzése, kezelése is komplex megoldást, vagyis átfogó megközelítést igényel;
- a Nemzeti Biztonsági Stratégiával összhangban minden ágazati stratégiának, így a katasztrófavédelmi stratégiának is az átfogó megközelítésre kell épülnie.

Jelentős előrelépésnek tekinthető, hogy a Kormány 2013 augusztusában jóváhagyta a civil-katonai-rendvédelmi képességek együttes, koordinált alkalmazásáról szóló akciótérvet az átfogó megközelítés elve alapján. A terv az alábbi 11 akció, vagyis cselekvési változat formájában tartalmazza az átfogó megközelítés Kormány által meghatározott célkitűzéseit.

1. Az átfogó megközelítés közös és egységes értelmezése, az alapvető jogszabályi, szakmai, etikai alapelveinek meghatározása.
2. Az egyes biztonsági fenyegetések, valamint kihívások értékelése és elemzése alapján az átfogó megközelítés alkalmazási területeinek meghatározása.
3. Az átfogó megközelítés ágazati stratégiákba történő foglalása, az egyes stratégiák összehangolása.
4. A komplex válságok kezelésében potenciálisan részt vevő szervek, illetve szervezetek számbavételét követően az átfogó megközelítés szervezeti és működési kereteinek a kialakítása.
5. A képességhiányok és a felesleges duplikációk megszüntetésével a válságkezelés hatékonyságának, illetve költséghatékonyságának növelése.
6. Az átfogó megközelítés érvényesülését elősegítő pénzügyi és egyéb ösztönző rendszerek kidolgozása.

¹¹ uo. 51. pont

7. A válságkezelésben részt vevő beavatkozók tudásbázisainak összekapcsolása útján egy közös adat- és tudásbázis létrehozása, valamint korszerű tudásmenedzsment megvalósítása.
8. A közös civil-katonai-rendvédelmi képzés, oktatás és felkészítés rendszerének a kialakítása.
9. A komplex válságok kezelése során szerzett tapasztalatok közös feldolgozása.
10. Az átfogó megközelítés speciális területeinek a meghatározása.
11. A védelmi igazgatás intézményrendszerének átalakítása az átfogó megközelítés megvalósításának elősegítése céljából.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia, valamint az Akeióterv együttesen már szilárd koncepcionális alapját képezik az átfogó megközelítés nemzeti rendszerének jogszabályokban, intézkedési tervekben és nem utolsósorban, a gyakorlatban történő megvalósulásának.

III. Az átfogó megközelítés érvényesülése a katasztrófák elleni védekezésben

Ha az egyes válságtípusok szabályozottsági szintjét megvizsgáljuk, azt tapasztalhatjuk, hogy az a katasztrófák elleni védekezés területén a leginkább kiforrott, kidolgozott. Nem meglepő, hiszen ez a válságtípus fordul elő a leggyakrabban, ezen a területen rendelkezünk a legtöbb tapasztalattal. E fejezetben rövid áttekintést kívánok nyújtani a katasztrófavédelemmel kapcsolatban megszületett olyan jogszabályi és egyéb normatív rendelkezésekről, amelyek valamilyen módon tükrözik az átfogó megközelítést vagy az arra való törekvést.

A bevezetésben már elhangzott, hogy a katasztrófavédelem nemzeti ügy, és a katasztrófavédelmi törvény az állami és önkormányzati szervek, a gazdálkodó szervezetek és az egyes állampolgárok legszélesebb körét bevonja a katasztrófák elleni védekezésbe. A katasztrófavédelmi törvényben megfogalmazott katasztrófa fogalma is azt sugallja, hogy ilyen esetekben a normál együttműködési rendhez képest egy még szigorúbb, folyamatos együttműködést kell megvalósítani az egyes beavatkozók között.¹²

¹² A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 3.§ 5.pontja értelmében:

„*Katasztrófa*: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési

Tekintettel arra, hogy a katasztrófavédelem nemzeti ügy, a végrehajtó hatalom legfelsőbb szerve, a Kormány a felelős a katasztrófák elleni védekezés irányításáért és a végrehajtás összehangolásáért; a tervezés kormány szintű feladatainak végrehajtásáért; a katasztrófák következményeinek felszámolására való felkészülés, a megelőzés, a végrehajtás és a helyreállítás feladatainak tárcák közötti koordinációjáért.¹³ Mindebből látható, hogy az együttműködés és a beavatkozók tevékenységének koordinációja nem kizárólag a védekezés, vagyis a végrehajtás során érvényesül, hanem végigkíséri a megelőzés, a felkészülés, valamint a helyreállítás feladatait is, tehát a teljes folyamatot. Mindez teljesen összhangban van az átfogó megközelítés kormányzati akciótervével, amely szintén ezt az elvet követi, kiegészítve még a közös tapasztalat-feldolgozással. Ez utóbbira jogszabályi kötelezettség jelenleg nincs, de a gyakorlatban minden nagyobb katasztrófa után készül közös elemzés, értékelés, valamint tapasztalat-feldolgozás az érintett tárcák bevonásával.

A katasztrófavédelmi törvény rendelkezése szerint a Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, valamint a felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolt megoldása érdekében kormányzati koordinációs szervet működtet, vagyis köteles megteremteni az együttműködés intézményi kereteit is.¹⁴ Ebből a célból a Kormány létrehozta a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságot (KKB).¹⁵ A testület tevékenysége kétirányú. Egyrészt a Kormány döntés-előkészítő, javaslattevő szerve, másrészt felel a döntések végrehajtásának összehangolásáért. A kettős irányultság mellett a KKB hatásköre két szinten érvényesül is. Egyrészt összehangolja a védekezésben részt vevő *központi államigazgatási szervek* védekezésével kapcsolatos szakmai tevékenységet; másrészt – több megyét érintő katasztrófa esetében – összehangolja a védekezésben részt vevő *területi szervezetek* feladataira és az anyagi eszközök átcsoportosítására irányuló ágazati feladatokat.¹⁶ Az együttműködés és koordináció tehát mind a központi, mind a területi szinten érvényesül.

Az átfogó megközelítés szellemét talán leginkább a KKB összetétele tükrözi. Vezetője a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, vagyis a belügyminiszter, míg a tagok a minisztériumok állami vezetői szintű képviselői. A testületben tehát képviselve van minden tárca, minden ágazat, biztosítva ez-

rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek *folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését*, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”

¹³ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 6. § (1)

¹⁴ uo. 7. §

¹⁵ lásd 1150/2012. (V.15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

¹⁶ 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról 8.§

zel a többszemponútú döntés-előkészítést, a tevékenységek legszélesebb körű összehangoltságát.

A szakmai kompetenciákat a testület ülésein tanácskozási joggal résztvevők köre testesíti meg. E körben megkülönböztetünk állandó és eseti jelleggel résztvevőket.

A KKB ülésén állandó jelleggel tanácskozási joggal részt vesz:

- a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója
- az országos rendőrfőkapitány
- a Honvéd Vezérkar főnöke
- a KKB Tudományos Tanácsának elnöke
- a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjának (NVK) vezetője
- a KKB adminisztratív feladatait ellátó szervezeti egység vezetője.

A KKB ülésén eseti jelleggel, vagyis a KKB elnökének döntése és meghívása alapján tanácskozási joggal vesz részt:

- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója
- a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatói
- a KKB NVK vezetőjének szakmai helyettese
- a Nemzeti Közlekedési Hatóság elnöke
- az Országos Atomenergia Hivatal főigazgatója
- az országos főállatorvos
- az Országos Meteorológiai Szolgálat elnöke
- az Országos Mentőszolgálat főigazgatója
- az országos tisztifőorvos
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnöke
- a Nemzeti Környezetügyi Intézet főigazgatója
- az Országos Vízügyi Főigazgatóság főigazgatója
- az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség főigazgatója
- azon megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke, akit a KKB napirendjén szereplő kérdés érint.¹⁷

A KKB összetételéből látható, hogy az állami vezetői szintű tagjai útján képviselve vannak az ágazati politikai, illetve szakmapolitikai szempontok, míg az állandó és az eseti meghívottak személye biztosítja a kormányzati szintű döntések szakmai megalapozottságát. Mindez lehetővé teszi, hogy a kialakult katasztrófavédeletről a döntéshozó az összes ágazat, az összes érintett szakmai szervezet szempontjait tükröző holisztikus képet kapjon, amely elősegíti

¹⁷ 1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról, 1. melléklet 2–6. pontok

a megalapozott döntéshozatalt. A végrehajtás során pedig számba lehet venni és összehangoltan lehet alkalmazni a különböző ágazatokhoz tartozó civil-katonai-rendvédelmi képességeket. E két célkitűzés gyakorlatilag az átfogó megközelítés sarokköveit jelenti.

A katasztrófavédelmi rendszer esúcsán tehát a Kormány áll, amely az általa létrehozott kormányzati koordinációs szerv, a KKB útján hangolja össze a védekezésben résztvevők tevékenységét. A katasztrófavédelem szakminiszttere a belügyminiszter, aki többek között felelős az irányítása alá tartozó hivatásos katasztrófavédelmi szerv működtetéséért. Az átfogó megközelítés jegyében azonban a katasztrófavédelem messze nem a belügyminiszter és a hivatásos katasztrófavédelmi szervek kizárólagos felelőssége, hanem minden központi államigazgatási szerv vezetője felelős az ágazat feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmével kapcsolatos tervező, szervező és irányító tevékenységért. Ennek keretében számos feladata van, amelyek közül az alábbiakat szeretném kiemelni:

- megállapítja az ágazati tevékenységgel összefüggő adatközlési, bejelentési, hatósági engedélyezési kötelezettségeket és elvégzi az érvényesítésükhöz szükséges szabályozási és jogalkalmazói feladatokat;
- irányítja a megelőző védelmi feladatok ágazati végrehajtását;
- meghatározza az ágazati katasztrófavédelmi rendszer és szervek működéséhez szükséges pénzügyi feltételeket;
- kijelöli az ágazat katasztrófavédelemben részt vevő szerveit és a katasztrófavédelemben bevonható gazdálkodó, valamint az önkéntesen jelentkező civil szervezeteket, ezen kívül meghatározza a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladataikat és jogszabály alapján intézkedik felkészítésükről, illetve a működési feltételeik megteremtéséről;¹⁸
- kialakítja a saját szervezetére vonatkozóan a védekezéssel kapcsolatos, a normál működési rendtől eltérő szabályokat és meghatározza a bevezetés rendjét;
- meghatározza a felügyelete alatt álló szervezet védekezés idejére szükséges működési rendjét, szervezetét és az ehhez kapcsolódó feltételrendszert;
- megszabja a más, a védekezésben részt vevő állami szervekkel való együttműködés és kapcsolattartás rendjét.¹⁹

A központi közigazgatási szerveken kívül a területi és helyi védelmi igazgatási szervek összetételében, katasztrófavédelmi feladatrendszerében ugyancsak tükröződik az átfogó megközelítés. A megyei, a fővárosi, illetve a helyi védelmi bizottság az illetékességi területén összehangolja a katasztrófák el-

¹⁸ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 9§

¹⁹ 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról 7.§ (1) bekezdés

leni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést, továbbá az illetékességi területén irányítja és összehangolja a helyi védelmi bizottságok, a főpolgármester, a megyei közgyűlési elnök, valamint a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait.²⁰ A felkészülés és a megelőzés időszakában a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke a bizottság döntésének megfelelően 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.²¹

A megyei védelmi bizottság összetételét tekintve rögtön kitűnik, hogy a tagok megtestesítik a területi feladatok végrehajtásához szükséges civil-katonai-rendvédelmi képességeket. A testület elnöke a megyei kormány megbízott, aki a megyében felelős a közigazgatási szervek összehangolt tevékenységéért. Az elnök munkáját két helyettes, egy honvédelmi és egy katasztrófavédelmi elnökhelyettes segíti, megvalósítva ezzel a megfelelő szakmai támogatást mind a katonai, mind a civil-rendvédelmi oldalról. A bizottság tagjai az elnökön és az elnökhelyettesen kívül:

- a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester
- a megyei jogú város polgármestere
- a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője, képviselője
- a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője
- a vízügyi igazgatási szerv képviselője
- a megyei védelmi bizottság titkára.²²

A megyei védelmi bizottság, illetve annak elnöke a tagokon keresztül tudja mozgósítani a megyei szintű közigazgatási szerveket, ezen belül az egyes szakigazgatási szerveket, a hivatásos katasztrófavédelmi szerveket, a polgári védelmi szervezeteket, a rendőrséget, a honvédséget, vagyis minden szükséges képességet, illetve beavatkozót.

Hasonló működési logikával és összetétellel működnek a járásokban, illetve a fővárosi kerületekben a helyi védelmi bizottságok. A testület elnöke a járási kormányhivatal vezetője, akinek szintén van katasztrófavédelmi és honvédelmi elnökhelyettese. Katasztrófavédelemben a katasztrófavédelmi elnökhelyettes felel a döntések szakmai megalapozottságáért és a végrehajtás szakszerűségéért, míg a katonai képességek bevonása és tevékenységük koordinálása a

²⁰ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 10.§, 11.§ (1) bekezdés

²¹ uo. 12.§ (1) bekezdés j) pont

²² 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 25.§ (4) bekezdés

honvédelmi elnökhelyettesen keresztül történik. A tagok között – hasonlóan a megyei védelmi bizottsághoz – megtalálhatók a bizottság illetékességi területén működő szakigazgatási szervek vezetői, a rendvédelmi szervek vezetői, valamint különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője.²³ A jogalkotó tehát a járási (fővárosi kerületi) szinten is törekedett a különböző civil-katonai-rendvédelmi képességek összehangolt alkalmazására. A katasztrófavédelmi törvény a védekezés során azonban nem a testületet, hanem a helyi védelmi bizottság elnökét egy személyben hatalmazza fel az irányításra és a koordinációra, aki

- működési területén irányítja a védekezésben részt vevő szervek, szervezetek tevékenységét;
- utasíthatja a védekezés irányítása során a védekezésben részt vevő szervezetek vezetőit a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére
- intézkedik a védekezéshez igénybe vehető állomány és eszközök átesorolásáról és bevonásáról.²⁴

Végül meg kell még említeni a települési szintet, ahol a polgármester irányítja a védekezést, koordinálja a különböző beavatkozók tevékenységét a hivatásos katasztrófavédelmi szerv szakmai útmutatásai alapján.

IV. A Magyar Honvédség képességeinek alkalmazása katasztrófavédelmi helyzetekben

Az előző fejezetben áttekintettem, hogy a vonatkozó jogi normák tükrében hogyan valósul meg a különböző civil-katonai-rendvédelmi képességek összehangolt alkalmazása általánosságban a katasztrófák elleni védekezés során. Ebben a fejezetben szeretném kiemelni a témánk szempontjából legfontosabb közreműködő, a Magyar Honvédség szerepvállalásának kérdéseit, hiszen ez egy tipikus példa a civil és rendvédelmi szervek tevékenységének katonai képességekkel történő támogatására, vagyis az átfogó megközelítés gyakorlati megvalósulására.

A katonai képességek katasztrófavédelmi célú alkalmazásának hosszú történeti előzményei vannak. A korábbi és a jelenleg hatályos honvédelmi törvény is rendelkezik a katonák katasztrófavédelemben történő közreműködéséről, amelyet a Magyar Honvédség fő feladatai közé sorol. Mégis a 2012-es év szabályozási szempontból mérföldkőnek tekinthető, mivel ekkor jelent meg ez a közreműködési kötelezettség az Alaptörvényben, vagyis a katonai képességek

²³ uo. 27.§

²⁴ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 14.§ (1) bekezdés

ilyen jellegű alkalmazása alkotmányos szintű szabályozást nyert, kiemelve ezzel ennek rendkívüli jelentőségét.²⁵

Az Alaptörvény és a honvédelmi törvény rendelkezései alapján a honvédelmi miniszter létrehozta a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszert, amely az országos katasztrófavédelmi rendszer részét képező, ágazati katasztrófavédelmi rendszer. A HKR felépítését, működését, az egyes hatás- és feladatköröket, valamint az együttműködés rendjét honvédelmi miniszteri rendelet szabályozza, míg a felkészülés és a végrehajtás részletes feladatait, valamint az e célra kijelölt képességek felsorolását az Ágazati Katasztrófavédelmi Terv tartalmazza.

A HKR az országos katasztrófavédelmi rendszer integráns része, ahhoz minden szinten szervesen kapcsolódik. A katasztrófavédelem kormányzati koordinációját ellátó Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottságnak (KKB) szavazati joggal rendelkező tagja a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára, míg tanácskozási joggal bíró állandó meghívottja a Honvéd Vezérkar főnöke. A honvédelmi ágazat ezen túlmenően ágazati szakértőt delegál a KKB Tudományos Tanácsba.

A honvédelmi ágazat képviselővel rendelkezik a KKB Nemzeti Veszélyhelyzeti Központ szervezetében is, valamint a KKB védekezési munkabizottságaiban. A központi szervek mellett, a honvédelmi ágazat a területi és helyi védelmi igazgatási szerveken keresztül is támogatja a katasztrófavédelmi erőfeszítéseket. A honvédségi erők közreműködése szempontjából fontos szerepet játszanak a megyei védelmi bizottságok honvédelmi elnökhelyettesei és honvédelmi referensei, illetve a helyi védelmi bizottságok honvédelmi elnökhelyettesei.

A HKR-el összefüggésben a civil és rendvédelmi szervekkel való együttműködés többek között a következő területeket valósulhat meg:

- információcsere és tájékoztatás;
- megelőzés, tervezés, valamint szervezés;
- felkészítés és kiképzés;
- a lakosság védelme és felkészítése;
- híradás és informatika;
- logisztikai támogatás;
- egészségügyi biztosítás;
- tudományos kapcsolattartás.²⁶

A katasztrófavédelmi feladatok során a Magyar Honvédség a támogató, míg a rendvédelmi szervek és a civil hatóságok a támogatott szerepet töltik be. Ebből következően a védekezést a polgári szervek irányítják, így az ezzel összefüggő feladatokat is civil vezetők, szakértők határozzák meg. A Magyar Hon-

²⁵ Alaptörvény 45. Cikk (3) bekezdés

²⁶ Honvédelmi Ágazati Katasztrófavédelmi Terv 10. pont

védség beavatkozó erői vonatkozásában mindez kizárólag szakmai irányítást jelent, mivel a honvédelmi törvény alapján a katonák a védekezési feladatokat katonai függelmi rendszerben, saját parancsnokaik vezetésével hajtják végre. A katasztrófavédelmi törvény ugyanezt megerősítve úgy rendelkezik, hogy a törvény nem érinti a Magyar Honvédség vezetési-irányítási rendszerére, valamint a katonai függelmi viszonyokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. A katasztrófavédelmi tevékenységet végző katonai erők sem polgári, sem más szerv alárendeltségébe nem kerülnek, irányításuk a HKR vezetési rendje szerint történik. A katasztrófavédelmi munkák helyszínén a kirendelt honvédségi szervek részére a szakmai feladatokat a kijelölt katonai parancsnokon keresztül a helyszíni védelemvezető határozza meg. Mindez csak látszólag jelent adminisztratív akadályt az együttműködés, illetve közvetve az átfogó megközelítés megvalósulása szempontjából. A gyakorlatban ez ideig nem volt rá példa, hogy e korlátozás akadályozta volna a honvédségi erők bevonását, illetve a feladatok megfelelő szintű megoldását.

Ugyanúgy szigorú keretek között van lehetőség a katonák kirendelésére is, mivel kemény alkotmányos és törvényi kontroll érvényesül a Magyar Honvédség erői, eszközei fölötti rendelkezés tekintetében. Ezek szerint a honvédség irányítására az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány, valamint a honvédelmi miniszter jogosult.²⁷ A honvédelmi törvény rendelkezése alapján a 200 fő 21 napi időtartamot meg nem haladó igénybevételének engedélyezésére a Honvéd Vezérkar főnöke jogosult. Ezt meghaladó létszámú vagy időtartamú igénybevételről a honvédelemi miniszter dönt. Sőt, ha az igénybevétel a 3000 főt meghaladja, akkor arról a miniszter – a döntéssel egyidejűleg – az Országgyűlés honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottságát tájékoztatja.

A Honvédség szállítóeszközei és műszaki munkagépei szintén a honvédelmi miniszter engedélyével, megállapodás alapján és térítés ellenében adhatók át ideiglenesen katasztrófavédelmi vagy más célokra. Ebben az esetben kezelőszemélyzet nélkül kerül átadásra a technikai eszköz, kivéve a rendszeresített harcjárműveket és a fegyverzetet, amelyek egyáltalán nem adhatók át. Ezen rendelkezések is tükrözik, hogy a honvédségi erők minden esetben csak központi döntés alapján vehetők igénybe, hiszen azok nem területi alapon szervezettek, mint a katasztrófavédelmi szervek. Ezért nincs lehetőség a HKR-be kijelölt, vagy más katonai alakulatok területi szintű civil vagy katonai vezető általi kivezénylésére, vagy a katonai képességek meghatározott esetben történő automatikus lehívására.

Ez utóbbi elv érvényesül katasztrófaveszély esetén is, amikor a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója – a belügyminiszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézke-

²⁷ Alaptörvény 45. Cikk (2) bekezdés

dik 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. Ebben az esetben is speciális szabályok vonatkoznak a honvédségi erők igénybevételére, amely a szükséges létszám függvényében a Honvéd Vezérkar főnöke, a honvédelmi miniszter, vagy a Kormány döntése alapján történik.²⁸²⁹

Az átfogó megközelítésre való törekvés talán legjobb példája a katasztrófavédelem terén a rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség és a nemzeti adó- és vámhivatal országos bevetésirányítási terve az árvízi védekezési feladatokra. A terv célja a Magyarország területén előforduló árvízi helyzetek kezelése érdekében a terv hatálya alá tartozó szervezetek gyors és hatékony riasztásának és alkalmazásának biztosítása.

A terv hatálya kiterjed:

- a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságra és alárendeltjeire, a tűzoltó állományra, valamint a megalakított polgári védelmi szervezetekre;
- a Magyar Honvédség Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszerbe kijelölt szervezeteire és erőire;
- a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervére;
- a büntetés-végrehajtási szervezet kijelölt szerveire és erőire;
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vám- és pénzügyőri szakág kijelölt szervezeteire és erőire.³⁰

A bevetésirányítási tervet a fent felsorolt összes szervezet első számú vezetője jóváhagyta, amely így jó alapot nyújthat a különböző ágazathoz tartozó szervek, szervezetek hatékony együttműködéséhez. A honvédségi erők kirendelésére vonatkozó jogszabályi korlát természetesen itt is érvényesül, vagyis a Magyar Honvédség HKR-be kijelölt alakulatainak igénybevételére a jóváhagyott terv ellenére sem kerülhet sor automatikusan, hanem a létszám függvényében a Honvéd Vezérkar főnökének vagy a honvédelmi miniszternek az engedélye alapján. A HKR-be kijelölt katonai alakulatok bevonása ebben az esetben sem területi alapon történik, hanem központi döntés alapján, a célszerűség és a katonai szervezetek lehetőségeinek, valamint egyéb elfoglaltságainak a figyelembevételével.

Végül mindenképpen említést érdemel a Belügyminisztérium, illetve az Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság kezdeményezése annak érdekében,

²⁸ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről 37.§ (3)–(4) bekezdés

²⁹ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 43. § (1)–(2) bekezdés

³⁰ *A rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Országos Bevetésirányítási Terve az árvízi védekezési feladatokra.* Belügyminisztérium, Budapest, 2011.

hogyan a katasztrófavédelemben résztvevők – közöttük a Magyar Honvédség – a meglévő képességeiket, technikai eszközparkjukat az alaprendeltetésből eredő feladatokon túl, célirányosan katasztrófavédelmi célra is fejlesszék. A honvédség esetében mindez gyakorlatilag kettős rendeltetésű eszközöket jelentene, amelyek az elsődleges honvédelmi célok mellett alkalmazhatóak lennének katasztrófavédelmi célokra is. Ez már a valódi átfogó megközelítés felé tett lépés, ahol már a képességfejlesztés stádiumában szem előtt tartják az együttműködési célokat.

A NATO is felismerte, illetve a gazdasági válság rákényszerítette arra, hogy az egyes nemzetek katonai képességeit összehangoltan fejlesszék. E folyamat *smart defence*, vagyis „okos védelem” néven került be a szakirodalomba. Lényege, hogy kiküszöböljék a képességek párhuzamos fejlesztését és helyette összehangolják, hogy mely nemzet milyen képességeket fejleszt, amelyet adott esetben fel tud majd használni a többi tagállam, illetve a Szövetség is. Ezzel egyszerre megszüntethetők a képességhiányok, illetve a felesleges duplikációk.

Nem érdektelen elgondolkodni egy hazai „okos országvédelem” létrehozásáról, ahol nem csak a katasztrófavédelem területén, hanem a válságkezelés teljes spektrumában megvalósulna ez a fajta képesség-optimalizáció. Ennek érdekében fel kell tárnai a képességhiányokat, valamint a meglévő duplikációkat, majd a kiképzés, felkészítés, illetve az eszközparkok fejlesztésének összehangolásával meg kell szüntetni ezeket. Ennek következtében a válságkezelés hatékonyabbá, és nem utolsósorban, költséghatékonyabbá válik, amely tulajdonképpen az átfogó megközelítés célja és egyben eredménye is.

Összegzés

A katasztrófavédelem nemzeti ügy. E deklaráció valós tartalommal való megtöltése azonban megköveteli a védekezésben potenciálisan részt vevő szervek, szervezetek tervszerű, összehangolt tevékenységét biztosító rendszer, mechanizmus kialakítását és működtetését. E célnak elvi alapját képezheti a nemzetközi válságkezelésben meghonosodott átfogó megközelítés elve, amely a civil-katonai-rendvédelmi képességek együttes, koordinált alkalmazásán alapul. Nemzeti Biztonsági Stratégiánk, valamint az átfogó megközelítés kormányzati akcióterve egyértelműen alátámasztják, hogy Magyarország a biztonságot átfogó módon értelmezi, ennek megfelelően korunk komplex kihívásait komplex módon kívánja kezelni. A különböző kihívásokat, fenyegetéseket és azok egymáshoz való viszonyát összveszély-megközelítés alapján értelmezi, értékeli és a válságok megoldása során számba kívánja venni a nemzet rendelkezésére álló összes civil-katonai-rendvédelmi képességet és azokat együtt, összehangoltan kívánja alkalmazni. Mindez elviekben megegyezik az átfogó megközelítés célkitűzéseivel, amelyet Magyarország mind nemzetközi, mind belső, nemzeti válságok esetén alkalmazni szán. Annak a sajnálatos

ténynek a következményeként, hogy a különböző katasztrófák egyre nagyobb gyakorisággal fordulnak elő, a katasztrófavédelem területén alakult ki a civil-katonai-rendvédelmi szervek közötti együttműködés legszervezettebb formája. A többi válságtípushoz képest itt található meg a legtöbb jogszabályi rendelkezés, szervezeti megoldás, amely az átfogó megközelítésre való törekvés jegyeit viseli magán. Elég, ha csak nemzeti szinten a kormányzati koordinációs szervre, a KKB-ra, illetve területi és helyi szinten a megyei (fővárosi) védelmi bizottságokra, a járásokban működő helyi védelmi bizottságokra, valamint a polgármesterek feladatrendszerére utalok. E testületek, összetételükben, hatáskörükben, feladatrendszerükben gyakorlatilag az átfogó megközelítés megtestesüléseként értékelhetők. E védelmi igazgatási szervek behálózzák a közigazgatás teljes rendszerét, sőt ezen túl a védelmi igazgatás rendszere kiterjed a nem-kormányzati szervekre, illetve a gazdasági-anyagi szolgáltatáson keresztül a gazdálkodó szervezetekre, továbbá a polgári védelmi szolgálat által az egyes állampolgárokra is. Ezért a védelmi igazgatás ideális közvetítő közegként, katalizátorként szolgálhat az átfogó megközelítés megvalósulásában.

Az átfogó megközelítés egyik legjellemzőbb formája a polgári-rendvédelmi hatóságok katonai képességekkel történő támogatása. A katasztrófavédelem területén erre a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer szolgál, amely az országos katasztrófavédelmi rendszer integráns része. A honvédség – immár alkotmányos szintű kötelezettségének is eleget téve – a katasztrófavédelmi feladatokban történő közreműködés érdekében külön erre a célra kijelölt és felkészített katonai alakulatokat tart készenlétben. A rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal országos bevetésirányítási terve már egy további lépés az átfogó megközelítés felé a beavatkozók együttműködési rendjének előre megtervezésével, megszervezésével. Egyes katonai képességek és technikai eszközök célirányos, katasztrófavédelmi célú fejlesztésének kezdeményezése pedig a közép- és hosszútávú gondolkodás jó példája, illetve az egyik fontos építőeleme az átfogó megközelítésnek, amely elvezetheti az országot az „okos országvédelem” létrehozásához.

Felhasznált irodalom

Dr. HORNYACSEK Júlia–dr. KESZELY László: *A katonai erők, képességek alkalmazása katasztrófák esetén*. Hadmérnök, VIII/2, 2013. június.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

Edward MANN–Gary ENDERSBY–Tom SEARLE: *Dominant Effects, Effects-Based Joint Operations*. Aerospace Power Journal, Fall/2001.

TOKOVICZ József–KESZELY László: *Nem csak katonadolog*. Polgári Védelmi Szemle, 2008/2, 3–9.

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiája

1150/2012. (V. 15.) Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Társasági Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

Alaptörvény

Honvédelmi Ágazati Katasztrófavédelmi Terv

A rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Országos Bevetésirányítási Terve az árvízi védekezési feladatokra. Belügyminisztérium, Budapest, 2011.

A MAGYAR HONVÉDSÉG KATASZTRÓFAVÉDELMI OPERATÍV TÖRZS SZEREPE ÉS TAPASZTALATAI A RENDKÍVÜLI HÓHELYZETBEN ÉS AZ ÁRVÍZI VÉDEKEZÉSBEN

Bevezetés

A 2013. március 14-én bekövetkezett rendkívüli időjárás következményeként közel egy hétre katasztrófahelyzet alakult ki az országban. Több tízezen maradtak áram nélkül, 13 megyében járhatatlanná váltak az utak, sokan több mint egy napig vesztegéltek az autójukban és több tucat települést elzárt a hó. A tervezett március 15-i ünnepek több helyszínen elmaradtak. A média azonnal és különböző módon reagált az eseményekre, voltak olyan szalagcímek is, miszerint „A hadsereg tankokkal vonult az utakra”. A kezdeti zavart és a kölesönös egymásra mutogatást követően minden, a katasztrófa elleni védekezésért felelősséggel tartozó szervezet megtalálta a helyét, szerepét és eredményesen működött közre. Tény az is, hogy a helyzet hatékony kezeléséhez nélkülözhetetlen volt az önzetlen lakossági összefogás és segítség.

2013. június 7–14. között az évszázad árhulláma vonult végig a Duna teljes magyarországi szakaszán. Ez a május utolsó heteiben és június első hetében, elsősorban a Duna németországi és ausztriai vízgyűjtő területein lehullott rendkívüli mennyiségű csapadék hatására következett be. A Kormány veszélyhelyzetet hirdetett ki, amelynek hatálya a főváros tíz kerületét, valamint hét megyét, ezen belül mindösszesen 26 járást érintett.

A Magyar Honvédség Katasztrófavédelmi Operatív Törzs (MH KOT) által vezetett honvédségi erők mindkét katasztrófahelyzetben az előírt kötelezettségeik teljesítésével és eredményes tevékenységükkel kivívták a társadalom, a Kormány, valamint a védekezésben részt vevő társszervek elismerését.

* Dr. Tamási Béla mk. ezredes, a Magyar Honvédség Vezetési és Doktrinális Központ megbízott parancsnoka

I. A honvédség közreműködése a katasztrófavédelmi feladatokban

Az új katasztrófavédelmi törvény hosszú évek szándékát követően integrálta a katasztrófavédelem szervezeti és feladatrendszerét. A számos területen bekövetkezett jelentős változások szükségyszerűségét elsősorban a régi szabályzók hiányosságai és a bekövetkezett események tapasztalatai indokolták.

A honvédség a Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszerben (HKR) érvényesítette a rá vonatkozó változásokat, mindemellett a hatékonyság növelése és a reagálási idő csökkentése érdekében erősítette a Honvéd Vezérkar főnöke (HVKF) szerepét és megteremtette a lehetőségét – egyebek közt a katasztrófák elleni védekezés érdekében – a tartalékos katonák létszámnövelésének.

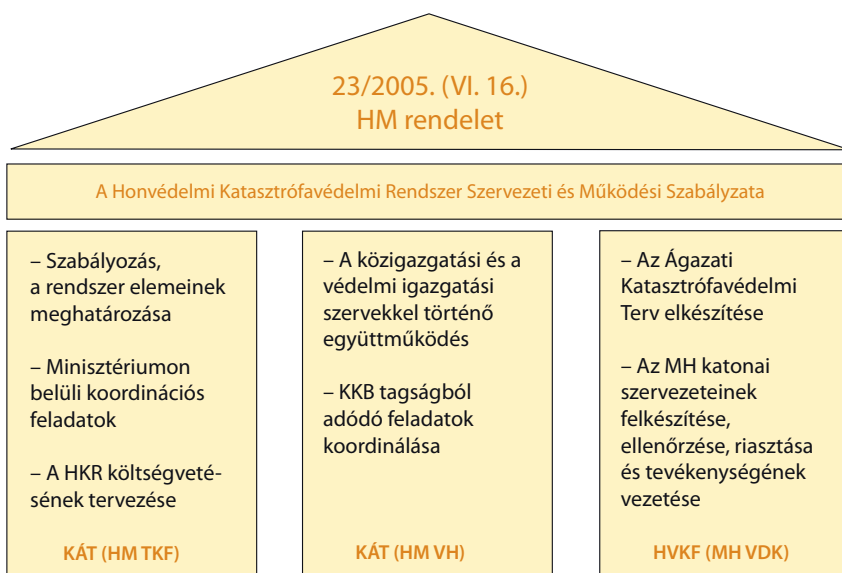
A katasztrófák eredményes kezelése érdekében önálló készenléti szolgálati rendszer működik a honvédségnél. Ez a szolgálat irányítja a katasztrófavédelmi feladatokat és vezeti a kapcsolódó műveleti feladatokat, amelyek az elmúlt években, valamennyi katasztrófahelyzetben eredményesek voltak (vörösiszap katasztrófa, árvíz elleni védekezés).

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 36. § (2) bekezdés a) pontja alapján, továbbá a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 2. § (1) bekezdése alapján az MH közreműködik a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok végrehajtásában, a különböző típusú katasztrófák hatásai elleni védekezésben és a következmények felszámolásában.

A honvédelmi miniszter a honvédelmi ágazat katasztrófák elleni védekezésének irányításáról és feladatairól szóló 23/2005. (VI. 16.) HM rendeletében az ágazat katasztrófák elleni védekezésben, a megelőzésben és a következmények felszámolásában való közreműködésének szabályozása érdekében rendelte el a HKR létrehozását. A HKR az országos katasztrófavédelmi rendszer részét képező ideiglenes szervezet, amit a honvédelmi ágazat katasztrófavédelmi feladatainak irányítására, végrehajtására, valamint az országos katasztrófavédelmi feladatokban való közreműködés érdekében hoztak létre. Tevékenysége az MH meglévő képességein alapul és a kijelölt szervezeti elemekből épül fel.

A HKR működésének rendjét a HKR Szervezeti és Működési Szabályzata (HKR SZMSZ) határozza meg, és a tevékenységét az Ágazati Katasztrófavédelmi Terv (ÁKT) alapján fejti ki, amely három meghatározó elemre épül.

Az első eleme a HKR működését meghatározó szabályzók kialakítása, a vezetési rendszer elemeinek és rendjének meghatározása, egyszóval a felső szintű szabályozás szintje. Ez a felső szint különbözik a katonai felső vezetés klasszikus feladataitól, mivel a HKR rendszerében a katonai szaktevékenységek irányítása mellett a közigazgatási típusú feladatokat is el kell látnia. Tevékenysége kifejezetten az országos rendszer felépítéséből és a Honvédelmi Minisztérium (HM) központi közigazgatási feladataiból eredő tevékenysége-



1. ábra. A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer működését biztosító elemek

ket öleli fel, amelybe kiemelten beletartozik a kapcsolódó jogalkotás, a teljes honvédelmi ágazat katasztrófavédelmi költségvetésének kidolgozása és a HKR teljes körű szakirányítása. Ezt a feladatot a HM közigazgatási államtitkára látja el, a HM Tervezési és Koordinációs Főosztály (HM TKF) kidolgozói felelőssége mellett.

A második eleme a közigazgatás más ágazatai és szervei – különösen a honvédelmi igazgatás és a Kormányzati Koordinációs Tárcaközi Bizottság – irányában végzett tevékenységét öleli fel, amely szintén a HM közigazgatási államtitkár felelőssége, amelyben elsődlegesen a szakmai háttérrel a HM Védelmi Hivatal (HM VH) biztosítja.

A rendszer harmadik eleme a katonai erők és eszközök (képessegek) katasztrófavédelmi igénybevételét biztosító elem, melynek vezetője és egyben felelőse a HVKF. A tényleges katonai tevékenység meghatározó szabályzó dokumentuma az MH Vezetési és Doktrinális Központ (MH VDK) által készített Ágazati Katasztrófavédelmi Terv (ÁKT). A HVKF alárendeltségébe tartozó szervezeti elemek döntése alapján kerül sor az MH katonai szervezeteinek katasztrófavédelmi felkészítésére és igénybevételére is, valamint az MH KOT által itt valósul meg a védekezésbe kijelölt erők tényleges vezetése. Az MH katonai szervezeteinek katasztrófavédelmi tevékenységét részleteiben a Honvéd Vezérkar és az MH katonai szervezetek katasztrófavédelmi feladatairól szóló 155/2012. HVKF intézkedés alapozza meg. A honvédségi erők igénybevétele az igénybevételi létszám nagyságától függően a Kormány, a honvédelemért felelős miniszter és a Honvéd Vezérkar főnökének döntése alapján történik.

A három elemhez szorosan kapcsolódik a HKR aktivizálását követő katasztrófavédelmi feladatok döntés-előkészítéséért létrehozott Védelmi és Közigazgatási Csoport (VKCS), amely a HM TKF, a HM VH és az MH VDK vezetőiből áll.

A HKR vezető szervei és speciális munkacsoportjai a mielőbbi reagálás érdekében 3-6 órás beérkezési idővel állandó készenléti szolgálati rendszerként működnek.

Alaphelyzetben a vezető szervek aktivizálását követően kezdődhet meg a tervekben meghatározott erők és eszközök készenlétbe helyezésére és kirendelésére történő közvetlen felkészülés. Egy váratlanul bekövetkező katasztrófa helyzet esetén a késői aktivizálás a katonai erők és eszközök alkalmazásában több órás késlekedést, egyes esetekben visszafordíthatatlan következményeket eredményezhet. Ezért annak érdekében, hogy a honvédség időben és hatékonyan tudjon reagálni, elengedhetetlen a mielőbbi előzetes értesítés.

II. A 2013. év katasztrófái során végrehajtott feladatok

1. A téli rendkívüli időjárási helyzet

Az MH kijelölt erői a rendkívüli időjárási helyzet kezelése során az MH KOT által kiadott 31 intézkedés alapján 88 feladatot hajtottak végre.

A feladatok során 17 katonai szervezet személyi állományát és technikai eszközeit nyolc megye területén (Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Fejér, Veszprém, Tolna, Somogy, Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék), több mint 100 helyszínen (volt olyan feladat, amely több helyszínen is végrehajtásra került, pl. meleg étel biztosítása 12 településen) alkalmazták.

A személyi állomány a feladatokat magas szintű szakmai tudással, mintaszerű hozzáállással, eseménymentesen hajtotta végre. A feladatok teljesítése során jellemzően az MH speciális vagy terepjáró képességgel rendelkező technikai eszközeit és harcjárműveit rendelték ki.

A védekezés harmadik napjától a feladatok hangsúlya eltolódott a mentésről az energiaellátás helyreállítási munkálatainak támogatására. Ennek során az ország északkeleti térségében tíz PTSZ-M úszóláncaltalpas harcjárművet alkalmaztak a villamos távvezetékek nehéz terepi viszonyok közötti helyszínre szállítása érdekében. A katonai logisztika ugyanebben az időszakban 12 tartósan áramellátás nélkül maradt település lakossága részére meleg ételt biztosított.

A személyi- és logisztikai jellegű kiadások költsége 10,6 millió forintot tett ki.

2. A dunai árvízi veszélyhelyzet

A honvédség, a Duna teljes hazai szakaszán négy védekezési körzet kijelölésével, 28 helyszínen, 8466 fő helyszíni alkalmazásával hajtott végre gátmegerősítéssel kapcsolatos légi, szárazföldi és víz alatti munkálatokat, továbbá szállítási, ellenőrzési, figyelési, járőrözési és elhelyezési tevékenységével, valamint légi felderítési adatok, illetve fektető anyagok biztosításával segítette a védekezést. Az árvízi védekezés komplex feladataiban összesen 10130 katoná vett részt.

A védekezésbe bevont MH erők önkéntes műveleti tartalékos állománya meghaladta az 1100 főt, önkéntes védelmi tartalékos állománya pedig a közel 300 főt.

Az MH árvízi védekezésbe bevont állománya összességében 1591116 munkórát teljesített. A technikai eszközök mintegy 493000 kilométert tettek meg az árvédekezés végrehajtása során. Az MH helikopterei 192 felszállással 101 óra repülési idővel, a búvárcsoportok 737 merült óra felhasználásával teljesítették sikeresen feladataikat. Az árvízi mentésben mintegy 800 gépjármű, illetve technikai eszköz, 24 PTSZ-M láncaltapas úszó gépjármű, négy MI-8/MI-17 szállítóhelikopter és a HM Elektronikai Zrt. által kifejlesztett, első alkalommal bevetésre került pilóta nélküli felderítő eszköz vett részt. A védekezési feladat kiadása elérte az 1943296000 forintot.

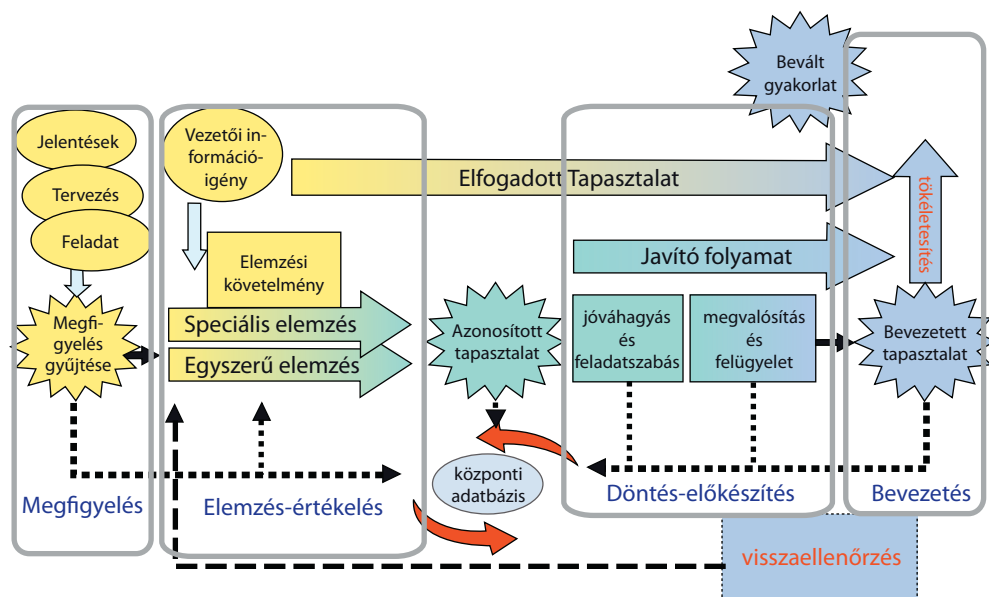
III. A Magyar Honvédség műveleti tapasztalat-feldolgozó rendszere

A korszerű hadseregekben a 20. század végére egyértelművé vált, hogy a hatékonyság növelésének egyik módja a tapasztalatokból való tanulás, illetve a tapasztalatok oktatásba, kiképzésbe és a mindennapi feladat-végrehajtásba történő integrálása. A tapasztalat-feldolgozás honvédségben meghonosodott folyamata a megfigyelések rögzítésével, gyűjtésével és feldolgozásával (rendszeresítésével) kezdődik, majd pedig az elemzéssel folytatódik. Az elemző munka során azonosított vagy elfogadott tapasztalatok alapján kerül sor a feladatvégrehajtás folyamatának javítására. Végül a korrigált és így hatékonyabbá vált feladatvégrehajtási rend/mód pedig az összes érintett honvédségi szervezet számára elérhetővé válik. Az MH műveleti tapasztalat-feldolgozás (MH TAFE) a nagy hagyományokkal rendelkező országoktól, szervezetektől tanult módon és sajátos hazai körülmények között vált intézményesített tevékenységgé 2010. január 1-jén.

A tapasztalatok feldolgozásának egyik kiemelt célja a hatékonyság növelése. Ez a gyakorlatban nem jelent mást, mint hogy nem csak az adott katonai szervezet, de a haderő egésze tanul a hibákból, vagyis megállapítja a gyenge pontokat és egy javító folyamat által emeli képességei hatékonyságát. A tapasza-

lat-feldolgozás nem csupán a negatívumokra koncentrál, ugyanis a pozitív visszajelzések mások számára elérhetővé tétele, a bevált „jó” átvétele ugyanúgy fontos. Kijelenthető tehát, hogy a tapasztalat-feldolgozás is az egyik eszköze a hatékonyság növelésének.

A tapasztalat-feldolgozás a megfigyelés, elemzés és értékelés, illetve döntés-előkészítés és jóváhagyás, valamint bevezetés szakaszokból épül fel.



2. ábra. A tapasztalat-feldolgozás elvi működése¹

A megfigyelés szakaszában a rendszerbe kerülnek a megfigyelések. A megfigyelés beviteli kritériumoknak való megfelelést, megfelelő kategóriába való sorolását, illetve minősítést a rendszer működésében részt vevő szakállomány végzi egy többszintű szűrőn (harcászati–hadműveleti–hadászati szint) való áthaladás során.

Az elemzés a tapasztalat-feldolgozás folyamatába épített egyszerűsített, illetve az úgynevezett elemzési követelmény alapján végrehajtott speciális elemzést jelenti. Elemzési követelmény származhat közvetlenül a parancsnoktól (vezetőtől) az információs igénye kielégítésére vagy a rendszerbe bevitt megfigyelések vizsgálatával felfedett trendekből, a tapasztalat-feldolgozásban részt vevő szakállomány javaslata alapján.

A döntés-előkészítés és jóváhagyás szakaszában a parancsnok (vezető) jóváhagyja a javító folyamatra kidolgozott cselekvési változatok egyikét (vagy mindet visszautasítja és új elemzést rendel el), kijelöli a témafelelőst és meg-

¹ Forrás: Az MH Műveleti tapasztalat-feldolgozó rendszerének működési szabályzata. Magyar Honvédség, 2009, 11.

szabja az úgynevezett javító folyamat befejezésének a határidejét. A javító folyamatot elrendelő parancsnok (vezető) döntésének megfelelően a témafelelős a javító folyamat végrehajtására végrehajtási tervet készít.

A bevezetés szakaszában a végrehajtási terv alapján történik a javító folyamat eredményességének a tesztelése. A javító folyamat végrehajtását követően, annak eredményéről jelentés készül a javító folyamatot elrendelő parancsnok (vezető) részére. Ezt követően a jelentés alapján dönt a parancsnok (vezető) az azonosított tapasztalat bevezetéséről. A bevezetendő tapasztalatok a megfelelő szervezetnek átadásra kerülnek, hogy az valamilyen szabályzóban, szabályzatban megjelentesse és ezzel elősegítse egy már korrigált gyakorlat mindennapi életben való elterjedését.

Ez az intézményesített rendszer komoly jelentőségre tett szert a 2013 folyamán bekövetkezett mindkét katasztrófa elleni védekezés során, ugyanis nagy igény volt a tapasztalatok azonnali feldolgozására és a vonatkozó javító intézkedések meghatározására.

IV. A Magyar Honvédség tapasztalatai a téli rendkívüli időjárás és az árvízi védekezés esetében

1. A téli rendkívüli időjárás tapasztalatai

A rendkívüli időjárási helyzet bekövetkezésének első néhány órájában az MH felé bármilyen külső szervezet vagy szerv részéről megkeresés, riasztás nem történt. A HKR aktivizálása a média által követett események, a Veszprém Megyei Védelmi Bizottság részéről beérkező igény és további várható igények alapján a HVKF parancsára került végrehajtásra. Az MH katasztrófavédelmi tevékenységének jelentős részét a megyei védelmi bizottságoktól (MVB), majd később az önkormányzatoktól és a lakosság alapellátását biztosító társaságoktól érkező kérelmek teljesítése érdekében végzett tevékenységek tették ki. A későbbiekben a BM OKF részéről honvédségi erők alkalmazására szóló igény mindösszesen négy alkalommal érkezett.

A médiában megfogalmazott vezetést és irányítást érintő leghangsúlyosabb kritikai észrevétel az volt, hogy hiányzott a katasztrófavédelemben részt vevő központi államigazgatási szervek tevékenységének felső szintű összehangolása, ezáltal az erőforrások és eszközök hatékony koordinációja. Szintén nem került sor a Kormányzati Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB), illetve annak operatív munkaszerve, a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központ összehívására. Valószínű, hogy ezek révén a végrehajtás koordinációját optimalizálni lehetett volna, emellett a KKB is kezdeményezhette volna a Kormánytól a veszélyhelyzet kihirdetését.

A katasztrófavédelemről szóló törvény (a továbbiakban: Kat.) bevezetésével, a katasztrófavédelemmel összefüggő kérdésekben a tényleges döntéshozatal

– a jogszabályokban delegált önálló feladat- és hatáskörök ellenére – érezhetően központosítottá vált. Ennek következtében a közreműködő szervezetek felsőbb szintű döntésre vagy a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet részéről meghozandó döntésre várnak.

A honvédség irányába megtett első jelentés és a HKR aktivizálása között négy óra telt el, de az is igaz, hogy az első megkeresésből (hóban elakadt autóbusz utasai részére szállás, melegező biztosítása) nem következett a HKR elemeinek azonnali aktivizálása. Ezért a későbbi hatékonyabb reagálás érdekében már az első elemzések során megfogalmazódott, hogy az első katasztrófavédelmi jellegű megkeresés, felkérés esetén kerüljön sor a HKR részleges vagy akár teljes aktivizálására. Megfigyelhető volt az is, hogy az MH KOT tevékeniségének kezdeti időszakában nagyon magas a beérkező információk, jelentések, kérések, tájékoztatások száma.

Bebizonyosodott, hogy a sajtótevékenység eredményessége érdekében a HM sajtóügyeletes azonnali berendelése elengedhetetlenül fontos, mivel a lakosság tájékoztatása társadalmi elvárás, aminek időben és kellő részletességgel eleget kell tenni.

Hasonló esetekben továbbra is elengedhetetlen fontosságú a nap folyamán beérkező meteorológiai jelentések kellő alaposságú elemzése, abból a megfelelő várható következmények előrejelzése, a cselekvési változatok elkészítése. Ez nem volt könnyű az adott helyzetben, mivel a prognosztizált hó mennyiségéből nem lehetett következtetni az autópályákon bekövetkező tömegbalesetekre, az utak lezárására, illetve a szél erősségéből a villanyoszlopok kidőlésére. Ugyanígy, de ellenpéldaként a második erős szélhullám sem igazolta a jóslatot, miszerint „az ideiglenesen visszaállított villanyoszlopok úgy fognak majd kidőlni, mint a gyufaszálak”. Ugyanakkor a hatékonyabb reagálás érdekében nagyobb figyelmet kell szentelni az időjárási előrejelzéseknek és pontosabban kell prognosztizálni azokat a várható eseményeket, amelyek katasztrófhelyzeteket idézhetnek elő.

A kirendelt honvédségi erők és eszközök jóval a normaidőn belül rendelkezésre álltak. A HKR szabályzó dokumentumai megfelelőek, az MH ez irányú tevékenységét teljességgel lefedik, azt támogatják, és a dokumentumok vezetése naprakész. Megjegyzem, lehet társadalmi igény és egyben elvárás is, hogy a honvédség gyorsabban és nagyobb erőkkel avatkozzon be, azonban azt tudni kell, hogy a honvédségnek nincsenek állandó laktanyai katasztrófavédelmi készenléti erői. Ezért nem állja meg a helyét, hogy bárki is elmarasztalja az MH-t késlekedés miatt a katasztrófák elleni védekezésben elfoglalt helye és szerepe alapján.

A kárelhárítás folyamán fókuszba került, hogy egyes műszaki eszközök (pl. PTSZ-M, BAT-2) esetén a megfelelően kiképzett kezelőszemélyzet biztosítása érdekében az MH KOT vezető elemei jó döntést hoztak a gyors személyi átcsoportosításról.

Az önkéntes tartalékos (ÖT) állomány nem került alkalmazásra, mivel a feladatba történő gyors bevonásukra nem volt lehetőség. Mindazonáltal megerő-

sítést nyert, hogy a tartalékosok katasztrófa-elhárítási feladatba történő bevonása jelentősen hozzájárulhat a hatékonyabb végrehajtáshoz. Ezért is vált szükségessé az ÖT állomány katasztrófavédelmi feladatokban történő gyors és hatékony alkalmazási lehetőségének vizsgálata. Ennek érdekében az önkéntes tartalékos katonák tényleges katonai szolgálatra történő behívásának, szolgálata elhalasztásának, szolgálatának és szolgálatból való elbocsátásának rendjéről szóló HM rendelet elkészítésre került és a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény hatályba lépésével (2013. július 1.) egyidejűleg kiadásra került. Ennek értelmében a behívást a védelmi tartalékosok esetében három nappal, műveleti tartalékosok esetében nyolc nappal az alkalmazást megelőzően kell megtenni.

A feladat végrehajtásában részt vett honvédségi és más közreműködő, a helyszínen feladatot ellátó szervek együttműködése a kezdeti időszak nehézségei után normalizálódott. Valószínű, hogy a megyei védelmi bizottságokhoz delegált honvédelmi referensek nagyobb fokú bevonása még hatékonyabb együttműködést és gyorsabb feladatvégrehajtást eredményezhet a területi szintű polgári szervekkel. Felvetődött az MH Összhaderőnemi Parancsnokság (MH ÖHP) és alárendeltjeinek a polgári és rendvédelmi szervekkel való állandó kapcsolati rendszerének és együttműködésének kiépítése, illetve azok bevonása a felkészítési és kiképzési rendezvényekbe. Véleményem szerint a katonai szervezetek egyéni kapcsolati rendszerében lekötött képességei jelentősen gyengítenék a HKR egységét. További, elfogadható javaslatként fogalmazták meg, hogy a különböző katonai képességek katasztrófavédelmi feladatokra történő igénybevétele, csak a megyei, illetve fővárosi védelmi bizottságokhoz delegált honvédelmi referensek útján történhessen. Ezáltal az igények a megfelelő helyre és a szolgálati út szigorú betartásával fognak eljutni.

Bebizonyosodott, hogy a honvédelmi igazgatási rendszer a katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásában eredményesen tudott közreműködni. A megyei védelmi bizottságokhoz delegált HM VH területi állománya hatékonyan támogatta a HKR működését, ezért elengedhetetlenné vált a megyei, illetve fővárosi védelmi bizottságokhoz delegált honvédelmi referensek katasztrófavédelmi tevékenységi feladatkörének bővítése.

A tevékenység során az összeköttetés biztosítására kijelölt Egységes Digitális Rádió (EDR) esetében a rádiók nehézkes használata (gép- és harszáművek motorzaja), valamint az alkalmazhatóság lefedettségi problémái nem minden esetben biztosították a megfelelő kommunikációt. Megfogalmazódott, hogy továbbra is oktatni kell a személyi állomány részére az EDR alkalmazási ismeretét.

A vezetést és a döntés-előkészítést esetenként negatívan befolyásolta, hogy az MH KOT részére nem állt rendelkezésre elegendő és hiteles információ a feladatok végrehajtásának aktuális helyzetéről. Az előírt jelentési rend betartása, valamint az alkalmazás során kirendelt erők és eszközök harcértékének pontos megküldése a hasonló esetekben is kulcsfontosságúak.

A feladat végrehajtásába bevont technikai eszközök műszaki állapotát, hadrafoghatóságát, valamint a kijelölt eszközpark számára a szükséges alkatrészek biztosítását kiemelten kell kezelni. A feladattervezés során nagy figyelmet kell fordítani az alkalmazást befolyásoló körülményekre, ezek figyelembevételével kell kijelölni, majd felszerelni az alkalmazásra tervezett technikai eszközöket. Megfogalmazásra került a kijelölt eszközök kiegészítő felszereléssel történő ellátása.

A tevékenység elemzése és értékelése során az MH TAFE rendszerére kell támaszkodni, ezért a hatékonyság növelésének érdekében nagyobb figyelmet kell adni a tapasztalat-feldolgozás nyújtotta lehetőségeknek a kihasználására, a tapasztalatok megosztására és a rendszer eddigi eredményeinek felhasználására. Ennek érdekében a kijelölt tapasztalat-feldolgozó kapcsolattartóknak tevékenyebben részt kell venniük a megfigyelések összegyűjtésében és eleget kell tegernek a szabályzóknak rögzített feladatkörük alapján előírt rendszeres tájékoztatási kötelezettségüknek.

Összességében elmondható, hogy a magyar állampolgárok biztonságáért az erre kijelölt állami szervek együttesen felelősek, ezért a katasztrófavédelmi tevékenység során nem lehet cél a másik fölé emelkedés, a rivalizálás, a propagandaháború, hanem csak és kizárólag az együttműködés és az állampolgárok biztonságának minden körülmények közötti szavatolása. A vezetői szinten is hatékonyabb együttműködés a különböző szervezetek közötti rivalizálás csökkentésének eszköze. Példát kell venni a mentésben részt vevő erők – katasztrófavédelmi, rendőri, katonai, polgári – együttműködéséből, egymás segítségéből és támogatásából, amely ebben a helyzetben is példaértékű volt. Az együttműködés különösen hatékonyan valósult meg a különböző helyszíni mentéseken, egymás feladatainak tiszteletben tartása, a kölcsönös információcsere, az együttes és a közös tevékenység valamennyi területén.

Nem a honvédség az első, akinek „lépnie kellett” ebben a helyzetben. Minden erre hivatott szervezetnek megvan a maga feladata és a honvédség bizony nem az első helyen, hanem szinte utolsó bástyaként szerepel ebben a sorban. Ugyanakkor mindez kevés lehet a bajba jutott embereknek, akik megbízható, gyors és szakszerű segítséget várnak. A honvédség elvégezte a történetek, a tapasztalatok elemzését, hiszen a téli rendkívüli időjárási helyzet rámutatott arra, hogy az ehhez hasonló helyzetek hatékonyabb kezeléséhez van mit tenni és biztos, hogy változtatásra van szükség.

Felmerülhet a kérdés, hogy jók-e a szabályzóink vagy sem. A szabályzóink értelmében a HKR rendszerének az ünnepeket követő hétfőre kellett volna felállnia, tehát az MH nagyon is szépen szerepelt. Vannak olyan tényezők is, mint a tisztesség, a tenni akarás, amik nehezen mérhetőek, de nap mint nap tennünk kell érte, hogy egy ilyen helyzetben biztosan előkerüljenek. Az is igaz, hogy mindezt nagyon nehéz tervekbe foglalni.

2. Az árvízi védekezés tapasztalatai

Az árvízi veszélyhelyzet kezelésének feladata kapcsán első ízben a pilóta nélküli repülőgép alkalmazására is sor került. Ennek kapcsán megfogalmazásra került, hogy a légtérhasználat engedélyezési eljárásait meg kell gyorsítani, mivel hasonló katasztrófahelyzetekben a döntés meghozatalából eredő idővesztéség emberi életet veszélyeztethet, valamint súlyos anyagi károkat okozhat.

Az ÖT állomány nagyon rövid határidővel kapta meg a behívóját. A behívás-kor hatályos jogszabályoknak megfelelő határidők betartásához az önkéntes tartalékos rendszer igénybevételét nagyságrendekkel előrébb kell tervezni. Ennek hiányában az ÖMT állomány bevonuláson való meg nem jelenése és a feladatból való távolmaradás jogilag nem vizsgálható. A 2012. évi CCV. törvény végrehajtására vonatkozó HM rendelet tervezett hatálybalépésével a bevonulási parancsok telefonon, illetve e-mailben történő közlése biztosítja az önkéntes tartalékos állomány HKR szerinti lépcsőzetes behívását, amely a megfigyelésben felvetett kérdést orvosolhatja. A rövid határidőre való tekintettel alkalmazott, e-mailben történő behívás hatékony volt, azonban nem javasolt a rutinszerű alkalmazása, mivel ez önmagában nem alkalmas arra, hogy a be nem vonulókkal szemben szankciót alkalmazzunk. Javasolt, hogy az önkéntes tartalékosok katasztrófaveszély vagy veszélyhelyzet időszaki behívása vonatkozásában a hasonló jellegű tömeges behívások érdekében a honvédelmi miniszter jogszabályban kapjon felhatalmazást az önkéntes tartalékosok közmédián keresztüli mozgósítására (pl. hogy az MH önkéntes művelti tartalékos és/vagy önkéntes védelmi tartalékos állománya a szerződése szerinti szolgálati helyre vonuljon be).

Elegendhetetlen a személyi gondoskodás terén, hogy az árvízi védekezési munkálatokban részt vevő személyi állományt megillető pénzbeli járandóságok megállapításához és ennek következményeként a várható költségek prognosztizálhatóságára egységes személyügyi eljárásrendet alakítsanak ki. Az állományilletékes parancsnokok személyügyi döntéseinek segítése, egységesítése érdekében, valamint az MH KOT részére biztosítandó mielőbbi, megalapozott pénzügyi adatszolgáltatás teljesíthetősége érdekében a védekezésre történő felkészülés időszakában alapvető fontossággal bír egy egységes személyügyi eljárásrend meghatározása, ami alapján az egyes állomány tagjait egységesen rendelik ki feladatvégzésre (készenlét, túlszolgálat, rugalmas munkaidő meghatározása).

Az MH KOT felé beérkező jelentések pontatlanságának kiküszöbölése és az időben történő megküldése érdekében ki kell dolgozni – az eddigi tapasztalatok figyelembevételével – egy egységes jelentési rendszert. A szabályozókban rögzíteni kell a jelentési rendszer tartalmi és formai követelményeit. A jelentési rendszer tartalmi és formai követelményeit a feladat végrehajtása során nem szerencsés megváltoztatni, mivel ekkor „hibát generálunk” a jelentési rendszerbe. A felkészítés menetében – az MH minden szintjén – a vezetői-, ki-

dolgozói felkészítést ki kell egészíteni a jelentések felépítéséről és az alkalmazott nyelvezetről, valamint a megfogalmazások ismeretéről szóló, felújító oktatással. Emellett ki kell alakítani egy egységes, az STN tartományban működő és ott elérhető jelentő rendszert, amely lehetővé teszi a harcérték közvetlen kitöltését és azonnali adatok szolgáltatását.

Szinte az előbbiekhez hasonló módon át kell dolgozni a logisztikai nyilvántartási és a jelentési rendszert. A katonai szervezeteknek olyan alapadattárral kell rendelkezniük, amely elősegíti a jelentések operatív összeállítását. Ennek érdekében ki kell dolgozni a logisztikai jelentési formátumokat, amelyeket – igazodva az esetleges változó információigényekhez – a feladat megkezdésekor pontosítani kell. Az előre nem tervezhető (prognosztizálható) speciális információs adat-igények esetén a jelentési rendszer átfutási idejével minden szinten számolni szükséges. Előremutató és hasznos meglátás a katasztrófa-helyzetekben felhasználható logisztikai anyagok előzetes felmérése, egy központi online adatbázisban történő elhelyezése, illetve periodikus frissítése, amivel el lehet kerülni a „mérje fel...” típusú feladatszabások miatt keletkező időkieséseket, illetve pontatlanságokat. Szintén javasolt a védekezés közbeni költségfelhasználás jelentésére egy jelentési forma meghatározása és annak következetes alkalmazása. Ez a jelentési forma lehetőség szerint egyezzen meg a HM Védelemgazdasági Hivatal (HM VGH) által követelt elszámolással.

A vezetést nem egyszer kihívás elé állította, hogy a szállítóképesség – főként a nagy tömegű anyagszállítások esetében – nem decentralizált vezetés alatt állt. Ezért a feladat végrehajtásának időszakában célszerű a védekezésben nem érintett szervezetektől át-, illetve alárendelt eszközökből a nagy tömegű szállítási feladat végrehajtásához egy központi anyagszállító csoportot létrehozni.

Szükséges elgondolkodni azon, hogy egyes katonai szervezeteknél az állomány csak közvetlenül a szolgálatkezdést megelőzően kapott információkat a végrehajtandó feladatokról, annak jellegéről és időtartamáról. Növelné a végrehajtás hatékonyságát, ha az állomány több ismerettel rendelkezne az előtte álló tennivalókról. Ezért szükséges a bevonandó állomány mielőbbi tájékoztatása. Célszerű továbbá a kiképzési tervek felülvizsgálata, esetleg javasolt oktatófilmes vagy fényképes adatbázis létrehozása a tevékenységi elemekről (buzgár és elhárítása; támfal, illetve gát építése; nyúlógát létesítése stb.), esetleg az árvízvédelmi tevékenységre történő felkészítés beépítése az évente ismétlődő munkavédelmi tematikába, akár önálló elemeként.

Kiválóan vizsgázott és pozitív tapasztalatot hozott, hogy a helymeghatározóval ellátott EDR-ek bekapcsolt állapotban voltak a helikopterek fedélzetén, így pontosan mutatták a helikopterek helyét. A hasonló nagyságrendű katasztrófavédelmi feladatok esetében a rendelkezésre álló EDR-eszközök ilyen módon történő használata javallott, ami a mennyiségi növeléssel kell, hogy együtt járjon. Ezt támogatja az a tény is, hogy az MH a részére engedélyezett kvótát egyelőre teljes mértékben nem használja ki. Javasolt továbbá az EDR-terminálok

javíttatására, karbantartására éves költségvetési forrásokat tervezni és biztosítani, valamint költségvetési forrást biztosítani új akkumulátorok és a járművekben szivargyújtóról is alkalmazható töltők beszerzésére.

A MH által bérelt VSAT antennák nem mobil használatra vannak tervezve. A VSAT antennák nehézkes telepítése egy adott vezetési pont üzemkézségének elérését nagymértékben növeli. Ráadásul, tekintettel arra, hogy ezen antennák nem állandó szét- és összeszerelésre tervezettek, késedelmes alkalmazásuk és esetleges meghibásodásuk prognosztizálható. Hosszú távon javasolt automatikus hangolású, mobil kivitelű és tábori körülmények között is alkalmazható VSAT antennák beszerzése.

A végrehajtó állomány részére az elhasznált ruházati anyagok pótlásának orvoslására fel kellett szabadítani a központi készletek egy részét is. Az állomány ruházati megjelenése így sem volt egységes, amire megoldást jelenthetne a raktáron lévő készletek, a hiányzó felszerelések pótlási lehetőségének vizsgálata. Javasolt a gyakori felszerelés kiegészítése egy olyan fej- és tarkóvédő elemmel, amely a napszúrás ellen véd. A sivatagi kalap erre alkalmas, viszont a rendszeresített sapka még a szabályostól eltérő, fordított viselet esetén is csak korlátozottan alkalmas. A megfelelő hátizsákok rendszeresítésével elkerülhető lenne a civil szatyrok és táskák színkavalkádja.

A védekezés során egyes megyei védelmi bizottságok operatív törzsei, illetve megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok olyan anyagokat (pl. fektető anyagot) kértek a honvédségtől, amelyekkel ők is rendelkeznek vagy korábban az MH-től kaptak. El kell érni, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek is képezenek az esetleges kitelepítésekhez megfelelő készleteket, a honvédségi szakanyag lehívására csak végső esetben kerüljön sor. Az MVB-ok operatív törzsei és a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok csak az MVB-hez a honvédelmi tárcától delegált honvédelmi referensek és titkárok útján forduljanak az MH-hoz, abban az esetben, ha nyilatkoznak arról, hogy nem tudják biztosítani a befogadáshoz szükséges anyagokat.

Kiderült, hogy az MH KOT vezetési terembeli számítógépei fejlesztésre és az informatikai rendszer elemei bővítésre szorulnak.² Ez a hiányosság az esetleges információk késedelmes továbbításához, illetve feldolgozásához vezet, ami a hadműveleti napló esetében különösen kritikusan jelentkezik, ha fontos információk kimaradnak belőle.

A teljes árvízi védekezés során, de különösen annak első napjaiban az MH KOT állomány leterheltsége rendkívül nagy volt. Ez esetenként veszélyeztette a feladatok hatékony végrehajtását. Javasolt a beérkező nagy mennyiségű információ kezelése, osztályozása, elemzése, továbbítása és a kiadandó utasítások kidolgozása miatt az MH KOT létszámának eseti célirányos növelése.

² A feladat időpontjában még aktuális volt, mára a fejlesztés megvalósult.

Az intenzív és átfogó PR tevékenység a korábbiaknál sokkal hatékonyabban segítette a védekezési feladatok ellátását.

A költségszámításokhoz elengedhetetlen, hogy a ténylegesen bevonult önkéntes tartalékosok vonatkozásában személyügyi és pénzügyi statisztikai adatok naprakészen rendelkezésre álljanak. Szükséges, hogy már a védekezésre történő felkészülés időszakában valamennyi szerződött, továbbá a behívott és bevonult önkéntes tartalékos katonákról a katonai szervezetek többek között a fenti adatokkal rendelkezzenek. Megoldás lenne az önkéntes tartalékos katonák bevonulásáról és a tényleges szolgálat megkezdéséről az adatok soron kívüli, de maximum három munkanapon belüli rögzítése a Költségvetési Gazdasági Információs Rendszerben (KGIR), amelyet az illetékes szervezet személyügye hajtana végre. A bevonult önkéntes műveleti, illetve önkéntes védelmi tartalékos katonák alábbi adatairól külön-külön naprakész nyilvántartás vezetése szükséges:

- a jogviszonyban állók, illetve a már bevonultak létszáma, rendfokozati bontásban,
- a jogviszonyban állók, illetve a már bevonultak hány százaléka jogosult szolgálati járandóságra,
- a jogviszonyban állók, illetve a már bevonultak hány százaléka mondott le az illetményéről.

Figyelembe véve, hogy vélelmezhető adatok a jelenlegi nyilvántartási adatok alapján nem lehetségesek, az önkéntes műveleti tartalékosok esetében a HM VGH-nál szükséges egy számított átlag kialakítása az egy főre eső utazási költségterítés és a munkáltatói kompenzáció vonatkozásában. Ez elsőként meghatározható az árvízi tevékenység tényleges adatai alapján, majd a következő nagyobb bevonulások tényleges adatai alapján folyamatosan felülvizsgálendő.

A közegészségügyi és járványügyi szempontból releváns információk másodkézből, esetenként torzulva jutnak el az MH Közegészségügyi és Járványügyi Szolgálatához (MH KJSZ), ezért a szükséges hatósági és megelőző intézkedések időnként csak késve hozhatók meg. Javasolt az MH KJSZ szakembereinek közvetlen bevonása a katasztrófavédelmi döntés-előkészítő szervezetekbe; a hatósági kompetenciák, a feladatelrendelés és készenlétbe helyezés jelenlegi rendszerének felülvizsgálata; a szoros koordináció érdekében napi szakmai egyeztető értekezlet rendszeresítése a védekezési időszakban az Országos Tisztiorvosi Hivatal, az Országos Rendőr Főkapitányság és a BM OKF egészségügyi szolgálatai, valamint az MH KJSZ szakemberei részvételével.

A katasztrófavédelmi feladatok felszámolásának egészségügyi szakmai koncepciójának változása és az alkalmazások tapasztalatai szükségessé tették a Mobil Orvos Csoport feladatrendszerének újragondolását, átalakítását. Ezért az MH Egészségügyi Központ megkezdte egy mozgékonyabb, kisebb létszámú, a bekövetkező esemény egészségügyi szakmai feladataihoz, struktúrájához jobban

illeszkedő csoport működési feltételrendszerének kialakítását, annak ÁKT-ban történő rögzítését.³

Összességében az MH mind a védekezés, mind a helyreállítás során hatékonyan és eredményesen kezelte a honvédségi erő alkalmazására vonatkozó valamennyi beérkező igényt. Ennek során az MH haderőnemeinek képességét széles körben alkalmazták. Ezen túlmenően, a pilóta nélküli repülőgépek légi felderítési feladatokat láttak el, bizonyítva ezzel, hogy az MH képes a hadrendjében még nem rendszeresített eszközök adatainak beillesztésére és feldolgozására, ezzel jelentősen és hatékonyan segítve a helyszíni védekezést.

Az MH KOT a védekezés teljes időszakában végrehajtotta a stratégiai szintű irányítási, illetve vezetési feladatait és a HVKF előzetes intézkedéseinek és műveleti elgondolásának maradéktalan végrehajtása mellett operatív vezetési funkcióinak gyakorlásával biztosította az igények kielégítését. Összekötő-kön keresztül folyamatos kapcsolatot tartott az Országos Műszaki Irányító Törzsszel és a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelő Központtal.

Az MH KOT jelen helyzetben is igazolta, hogy megfelelő szervezeti elem az MH válságkezelési (nyílt minősítési szintű) feladatainak vezetésére. A képességközpontú tervezés eredményesen integrálta az MH képességeit egy országos méretű védekezési feladatba.

Az MH jelentős méretű részvételével – beleértve az önkéntes műveleti és védelmi tartalékos állomány alkalmazását – bizonyította, hogy az MH vezetési rendszerének szintjei és szervezeti felépítése illeszkedik a kor, jelen esetben a természet kihívásaival szemben folytatott küzdelemhez.

Az állomány a feladatokat kiemelkedő helytállással hajtotta végre: nagy tenni akarással, végig pozitív hozzáállást tanúsított, a kitűzött feladatokat fegyelmezetten és maradéktalanul megoldotta. A védekezésbe bevont személyi állomány a feladat végrehajtása során magas szintű motiváltságról tett tanúbizonyságot, legjobb tudása szerint, egymást segítve, önfeláldozóan dolgozott. A feladatba bevont önkéntes tartalékos állomány nélkül az MH nem tudott volna ilyen erővel és intenzitással közreműködni.

Az átalakított védelmi igazgatás rendszere első alkalommal szembesült egy veszélyhelyzeti időszakban végrehajtható komplex feladattal és eredményesen kezelte azt.

A rendkívüli árvízi helyzet következtében bekövetkező jelentős értékű kár enyhítésére, illetve a védekezéssel kapcsolatos költségek egy részének utólagos megtérülése érdekében az Európai Unió Szolidaritási Alapja (EUSZA) részére benyújtandó pályázat összeállításához a tárca az adatszolgáltatását összeállította.

A művelet sikeres végrehajtását követően a honvédelmi miniszter köszönetét fejezte ki az állomány részére. A jelentős fizikai megterheléssel járó felada-

³ Megvalósítását elrendelték, végrehajtása folyamatban van.

tokat ellátó állomány egyszeri béren kívüli juttatásban részesült. Az önkéntes alapon együttműködő polgári személyeket a honvédelmi miniszter kitüntette. A főpolgármester, valamint az érintett települések polgármesterei zászlószalag adományozásával fejezték ki megbecsülésüket az elvégzett munkáért, amelyet ünnepélyes keretek közt kötöttek fel a részt vevő alakulatok esapat-zászlóira.

3. A két katasztrófavédelmi tevékenység összehasonlítása

Függetlenül attól, hogy a két rendkívüli figyelmet és tevékenységet kiváltó katasztrófaesemény időben közel volt egymáshoz, mégis éles különbségeket mutatnak, mindenekelőtt szakmai szempontból. A következő ábra ezekre az eltérésekre mutat rá.

HÓHELYZET	ÁRVÍZ
<ul style="list-style-type: none"> • Nem kellően előrejelzett • Lassan leereagált • Rövid idejű • Békeműködésben • Az érintett katonai szervezetek részleges bevonása • Főként a HKR kijelölt eszközei • Alacsony költségű • Kárelhárítás • Kevésbé hatékony média • ÖMT bevonása nélkül 	<ul style="list-style-type: none"> • Időben előrejelzett • Azonnal leereagált • Elhúzódoó • Veszélyhelyzet kihirdetésével • Szinte valamennyi katonai szervezet bevonása • Az MH teljes körű képessége • Magas költségű • Kárelhárítás + helyreállítás • Hatékony média • ÖMT bevonásával

3. ábra. A katasztrófa-helyzetek főbb jellemzőinek összehasonlítása

Meg kell jegyezni, hogy az árvízi védekezés nem lett volna sikeres a téli veszélyhelyzet felszámolásában szerzett tapasztalatok nélkül. A két katasztrófa-helyzet előrejelzése, arról a lakossági tájékoztatás és a katasztrófák következményeinek felszámolására hivatott erők reagálása jelentős különbségeket mutat. A védekezés időbelisége a humán és technikai erőforrások meglétére és a tartalékok, illetve váltások alkalmazhatóságára vonatkozóan lehet iránymutató. A veszélyhelyzet kihirdetése egyértelművé teszi a feladatot, a vezetés-irányítás és a végrehajtás rendjét, egyben megkönnyíti a katasztrófavédelmi feladatokban közreműködők együttműködését. Az MH széles körű bevonása a feladatokba elősegíti a békétől eltérő vezetési rend vezetői és végrehajtói gyakorlatát válságkezelési valós feladatban. A katonai média jóval hatékonyabban volt jelen az árvízi védekezés sajtótámogatásában. Az ÖT alkalmazása, bevoná-

sa a katasztrófahelyzetek kezelése érdekében végrehajtott feladatokba mindeképpen sikertörténet és elsőként került ilyen nagy létszámban bevonásra a sorkötelezettség 2004. évi eltörlése óta.

Az MH teljes tevékenysége mindkét katasztrófahelyzet kezelése esetében sikeres volt. Természetesen nincs olyan rendszer, amit ne lehetne tökéletesíteni, jobbá tenni. Ezt a célt szolgálja az MH tapasztalat-feldolgozó rendszerébe bevitt megfigyelések feldolgozása, amely végrehajtási tervben meghatározott feladatok és határidők formájában jelent meg az MH HKR vezetői és végrehajtó állománya számára.

Összegzés

A 2013. év újabb bizonyítékokkal szolgált ahhoz, hogy igaznak tartsuk, miszerint 3-4 évente olyan természeti katasztrófák történnek, amelyek komoly kihívást jelentenek a kezelésükre hivatott szervek, szervezetek számára. A Magyar Honvédség – akárcsak a katasztrófavédelmi tevékenységben közreműködő más szervezetek – végrehajtott tapasztalatainak a feldolgozását. Ezt a honvédség a művelési tapasztalat-feldolgozásra hivatott rendszere segítségével tette meg. A honvédség tevékenysége mindkét katasztrófaesemény során elismerést kapott, noha nincs olyan rendszer, amin ne lehetne javítani. Erre hivatott a tapasztalat-feldolgozást lezáró végrehajtási tervben megfogalmazott javító folyamatok egysége, amely egy adatbázisban történő közzétételével segíti a felkészítés és a kiképzés hatékonyságának növelését. A feltárt problémákra, kihívásokra adott válaszok természetesen a tevékenység javítását, a hibák újbóli elkövetésének kizárását szolgálják.

A HKR igazolta létjogosultságát, annak szabályzó, elemei korszerűek és alkalmazhatók az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságának szavatolását szolgáló katasztrófavédelem rendszerében.

A katasztrófák elleni védekezés feladatai mindig is szakmai hozzáértést követeltek. A szakmai ismeretek és a szakma iránti igényesség nem alakul ki egyik napról a másikra. Ezért is elengedhetetlen, hogy azok a szakemberek, akik az elmúlt években rátermettségükkel és munkájukkal bizonyítottak a HKR vezetésében és a végrehajtói tevékenységben, továbbra is rendelkezésre álljanak, tudásukat és tapasztalataikat átadják, részt vegyenek a felkészítésben és a kiképzésben.

Felhasznált irodalom

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény

GRÓSZ Péter: *A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszert meghatározó szabályozók változásai, figyelemmel a módosult külső jogi környezetre*. Hadmérnök, VIII/2, 2013. június.

Az MH Műveleti tapasztalat-feldolgozó rendszerének működési szabályzata. Magyar Honvédség, 2009.

Végrehajtási Terv, az MH tevékenysége a rendkívüli időjárási helyzet feladatainak során azonosított tapasztalatai a javító folyamatának végrehajtására

Végrehajtási Terv, az MH tevékenysége az árvízi védekezés feladatainak során azonosított tapasztalatai a javító folyamatának végrehajtására

A TERÜLETI VÉDELMI IGAZGATÁSI SZERVEK TAPASZTALATAI GYŐR-MOSON-SOPRON MEGYÉBEN

Bevezetés

A védelmi igazgatás területi működésének, operativitásának, a civil-katonai-rendvédelmi együttműködés (az átfogó megközelítés) áttekintéséhez és értékeléséhez a Győr-Moson-Sopron megye területén 2013 júniusában levonult árhullám rengeteg tanulsággal szolgált. A védekezési feladatokat követően készült egy összegző jelentés, továbbá rendkívüli Megyei Védelmi Bizottsági (a továbbiakban: MVB) ülésen értékelték a tapasztalatokat a védekezésben részt vevő, a területi védelmi igazgatás részét képező szervezetek bevonásával. A területi védelmi igazgatási, valamint az árvízi védekezésben részt vevő szervezetek tevékenységét és a hasznosnak ítélt tapasztalatokat mutatja be az alábbi esettanulmány.

I. A területi védelmi igazgatás rendszere

A 2012. január 1-jével hatályba lépett jogszabályok gyökeresen átalakították a védelmi igazgatás rendszerét. Annak érdekében, hogy ebben a rendszerben el tudjuk helyezni a területi védelmi igazgatási szerveket, meg kell ismernünk magát a rendszert.

A védelmi igazgatás „a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét.”¹

A védelmi igazgatás a közigazgatáson belül az államigazgatás rendszerében helyezkedik el. A védelmi igazgatás központi, területi és helyi szinteken valósul meg. Az állam normál működésének időszakában a központi szinten az Or-

* Fekete Róbert mk. alezredes Győr-Moson-Sopron megye Megyei Védelmi Bizottság titkárság-vezető helyettese, honvédelmi referens

¹ 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § (n)

szágyűlés, a Kormány és az ágazati miniszterek találhatók, míg a különleges jogrend bevezetését követően a különleges jogrend típusától függően a Kormány, a Köztársasági elnök és a Honvédelmi Tanács.

Területi szinten a fővárosi és a megyei védelmi bizottságok, helyi szinten a járások illetékességi területéhez igazodva működő helyi védelmi bizottságok (HVB), továbbá a települések polgármesterei felelősek a védelmi igazgatási feladatok ellátásáért. A továbbiakban röviden tekintsük át a területi szintű védelmi igazgatás résztvevőinek főbb jellemzőit, valamint feladat- és hatáskörét.

1. Megyei Védelmi Bizottság

Az MVB a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat². Az MVB területi szerv, amely szervezeti és működési rendjét a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter előzetes hozzájárulásával maga állapítja meg.³

A honvédelmi feladatok végrehajtásakor azonban a rendkívüli állapot, a megelőző védelmi helyzet, a szükségállapot és a váratlan támadás idején bevezetett intézkedések végrehajtása során a megyei védelmi bizottság teljes jogkörét annak elnöke a Honvédség állományába tartozó elnökhelyettessel egyetértésben gyakorolja.⁴

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Honvédelmi törvény (Hvt.) egyik lényeges eleme, hogy az MVB elnöki feladatait a Megyei Közgyűlés elnökétől a Kormány megbízott vette át. Ennek a változásnak az oka az, hogy az MVB a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, hiszen kormány megbízott vezeti az MVB-t, ezzel is megvalósítva a Kormány általi leghatékonyabb területi irányítást. A másik fontos érv, hogy a törvényben meghatározottak szerint a Megyei Közgyűlés immár területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el,⁵ míg a kormányhivatal a szakigazgatási szervein keresztül szerteágazó tevékenységet folytat.

Az MVB alapvető feladata a helyi védelmi igazgatási szervek és a védelemben részt vevő más szervek védelmi felkészítési tevékenységének irányítása és a végrehajtás koordinációja. A védelmi bizottság ezt a területi koordinációs tevékenységét nemcsak a minősített időszakokra történő felkészülés során végzi, hanem az úgynevezett minősített időszaki küszöb alatti válság- és katasztrófhelyzetekben is, így például árvíz, katasztrófa, erdőtűz, nukleáris- vagy vegyi jellegű baleset bekövetkezésekor.

² 2011. évi CXIII. törvény (Hvt.) 25. § (1)

³ Hvt. 25. § (6)

⁴ Hvt. 25. § (3)

⁵ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 27. § (1)

2. Helyi Védelmi Bizottságok

A 2013 során a közigazgatás, ezáltal a védelmi igazgatás átalakítása ismét mérföldkőhöz érkezett. A kialakított járások illetékességi területéhez igazodva helyi védelmi bizottságokat alakítottak. A helyi védelmi bizottság testületi szerv. A helyi védelmi bizottság elnöke a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerületi) hivatalának (a továbbiakban: járási hivatal) vezetője, elnökhelyettesei a katasztrófák elleni védekezés területén a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy, illetve a honvédelmi feladatok területén a Honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona.⁶

Tekintettel arra, hogy a helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a járásokhoz igazodik, az elnöki funkció pedig a járási hivatalvezetőhöz került, helyi szinten is megvalósult a védelmi igazgatás feladat- és szervezetrendszerének az államigazgatási rendszerbe történő bekapcsolása.

A helyi védelmi bizottság feladata, hogy a fővárosi/megyei védelmi bizottság közvetlen irányításával az illetékességi területén irányítsa és összehangolja a védelmi felkészítés és az országmozgósítás helyi feladatainak végrehajtását. Az MVB működésével ellentétben a HVB mind a felkészülés, mind a különleges jogrend időszakában testületi szervként működik.

3. A polgármester

A polgármester a védelmi igazgatás kulcsszereplője. A polgármester illetékességi területén ellátja a honvédelmi felkészítéssel kapcsolatos, törvényben vagy kormányrendeletben számára megállapított feladatokat, irányítja és összehangolja azok végrehajtását.⁷

A katasztrófák elleni védekezés érdekében a polgármester (a fővárosban a főpolgármester) az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait. E feladatok végrehajtására – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének egyetértésével – közfoglalkoztatási támogatást igényelhet az erre a célra létrehozott költségvetési előirányzat terhére, a külön jogszabályban meghatározottak szerint.⁸

A polgármester egy személyben egyesíti az önkormányzati és a védelmi igazgatás érdekeit. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ötv.) rendelkezése értelmében törvény vagy törvényi felhatalmazás alapján, kormányrendeletben előírt esetekben

⁶ Hvt. 27. § (4)

⁷ Hvt. 29. § (1)

⁸ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (Kat. Tv.) 15.§.

országvédelmi, azaz honvédelmi, polgári védelmi és katasztrófa-elhárítási ügyekben a polgármester részt vesz az országos államigazgatási (védelmi igazgatási) feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.

A polgármester szerepe elsősorban az, hogy a védelmi igazgatás szakmai szerveinek tevékenységét elősegítse. Emellett azonban különleges jogrend időszakában (kivéve a veszélyhelyzetet) a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok irányítójaként, továbbá a honvédelmi kötelezettségek körébe tartozó gazdasági-anyagi szolgáltatások tekintetében igénybevételi hatósági jogköröket gyakorolhat.

A védelmi igazgatás területi szerveinek szervezet- és feladatrendszerében az egyes szintek hatékony működése fontos láncszeme a rendszernek; felkészültségük, illetve feladatvégrehajtásuk jelentősen befolyásolja a teljes rendszer működésének eredményességét. A védelmi igazgatás egyes szintjei közötti kapcsolattartás, a megfelelő információcsere, az átgondolt tervezés és a rendszeres felkészítések biztosítják a már kialakított képességek fenntartását és továbbfejlesztését az állampolgárok biztonságának megóvása érdekében.

A védelmi igazgatás területi rendszerének rövid bemutatását követően a bevezetőben már említett konkrét esettanulmányban szeretném feldolgozni a védelmi igazgatás területi szintű tapasztalatait, a veszélyhelyzetben végrehajtott működés időszakában, a megyénket 2013 júniusában próbára tevő árvízi védekezés tapasztalatainak bemutatása kapcsán.

II. „ZÖLDÁR–2013”: esettanulmány

1. Árvízvédelmi védművek

Az MVB a 2012. évi II. féléves testületi ülésén az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (ÉDUVÍZIG) igazgatója által előterjesztett beszámolót hallhatott az árvízi védművek állapotáról, valamint a védművek bejárása során szerzett tapasztalatokról. A várhatóan kialakuló jelentősebb árhullámra való tekintettel az ÉDUVÍZIG igazgatója a 2013. március 8-ai MVB ülésen „az árvíz és belvíz elleni védekezésre való felkészülés feladatairól, a bevezethető erőkről” címen ismételten előterjesztést nyújtott be. Az ÉDUVÍZIG a jogszabályokban foglaltakkal összhangban felmérte az árvízi védekezés során bevezethető erőit, eszközeit, és a hiányok pótlását előterjesztésben kezdeményezte. A hiányosságok felszámolása érdekében kijelölték az igényelt, szükség esetén „lehívható” eszközöket.

Az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság kezelésében lévő I. rendű árvízvédelmi művek hossza 458 km, ebből Győr-Moson-Sopron megye (illetékeségi területe átnyúlik Komárom-Esztergom megye területére) területén 355 km hosszú árvízvédelmi védvonalat kezel, beleértve a Győr várost védő elsőrendű árvízvédelmi fővédvonalakat, a likócsi töltésszakasz kivételével.

A megyei védvonalak nem minden tekintetben és helyen felelnek meg a vonatkozó előírásoknak: 12%-ban magassági, 28%-ban keresztmetszeti és közel 21%-ban altalaj-állékonysági hiány is jelentkezik az árvízvédelmi rendszerben. A megye közigazgatási határán belül mintegy 1500 km²-nyi területet veszélyeztetnek az árvizek.

Forráshiány következtében az egyes védvonalainkat a Duna projekt, illetve más Környezet és Energia Operatív Program (KEOP) projektek keretében kívánják fejleszteni.

A töltéskoronák általában járhatóak, azonban a megyében található 355 km hosszú árvízvédelmi szakaszból csak 7,7 km rendelkezik szilárd burkolattal. Ezek több helyen kátyúsodtak.

A kavicssal stabilizált töltéskoronákon egyre nagyobb mértékben jelentkezik a kavicsshiány és a karbantartási igény.

Az Igazgatóság teljes védelmi szakaszának közel 40%-án nem megfelelőek a koronák. Legrosszabb a helyzet a Rába menti védvonalaknál.

Győr északi városrészét csak lokalizációs töltés védi, amelyet a rajta átvezető 1401-es főút megszakít. Egy esetleges elöntés elkerülése érdekében elengedhetetlen a megszakított szakasz elzárása, ideiglenes védmű kiépítése, ami a szigetközi közlekedést csak jelentős kerülővel tenné lehetővé.

2. A Duna projekt

Az állami tulajdonú Duna menti árvízvédelmi vonalak fejlesztése a Duna projekt keretében történik. Az országos KEOP nagyprojekt vezetője az OVF. A kiviteli munkák 2012-ben elkezdődtek. A munkaterület átadása megtörtént, a terepi kiviteli munkák megindultak. A munkák tervezett befejezési határideje 2014 vége. A védművek karbantartása során a nagyprojekt közel négy hónapos késéssel kezdődött meg, a védművek építéséhez szükséges ingatlanok átvétele és kisajátítása, valamint az osztatlan közös tulajdonban levő területek birtokbavétele körüli nehézségek miatt.

Összességében 5475 m hosszban a töltést lehumusztolták, illetve kb. 2×150 m hosszban a szerkezetes töltés elkészítése is elkezdődött. A biológiai védelem a töltéstest lehumuszolása miatt nem állt rendelkezésre, ezért meghatározták a töltéstest vízdoldali rézsűjének fóliával való védelméhez szükséges anyagigényt, és ezt a konzorcium tudomására hozták.

Az előrejelzések alapján egyértelművé vált egy, az eddigi legnagyobb vízszintet (a továbbiakban: LNV) meghaladó árhullám levonulása, ezért június 2-án a kivitelező felszólítására helyreállították a védképességet. Az Igazgatóság többször sürgette a vállalkozót a munka felgyorsítására. Végül látva a nem megfelelő ütemű előrehaladást, 2013. június 6-án 22 órától kezdődően átvette a védekezés irányítását, és a központi védelemvezető a projekttel érintett szakaszt, kiemelve a 01.05. védelmi szakaszból, önálló védelmi szakasszá tette.

Különös figyelmet kellett fordítani azon települések árvízi védelmére, ahol a korábbi gátat elbontották, ezek:

- Győrzámoly
- Győrújfalu
- Mecsér
- Dunaszentpál

voltak, ahol a meglévő védművek megerősítése zajlott. Emellett a korábbi években megépített nyúlgtak szélesítésére és magasztására is szükség volt.

3. A meteorológiai és hidrológiai helyzet

A hóban tárolt csapadék mennyisége és ennek 1500 m feletti elhelyezkedése miatt az előzetes modellezések alapján a szakemberek nem számítottak a LNV-t meghaladó árhullámra.

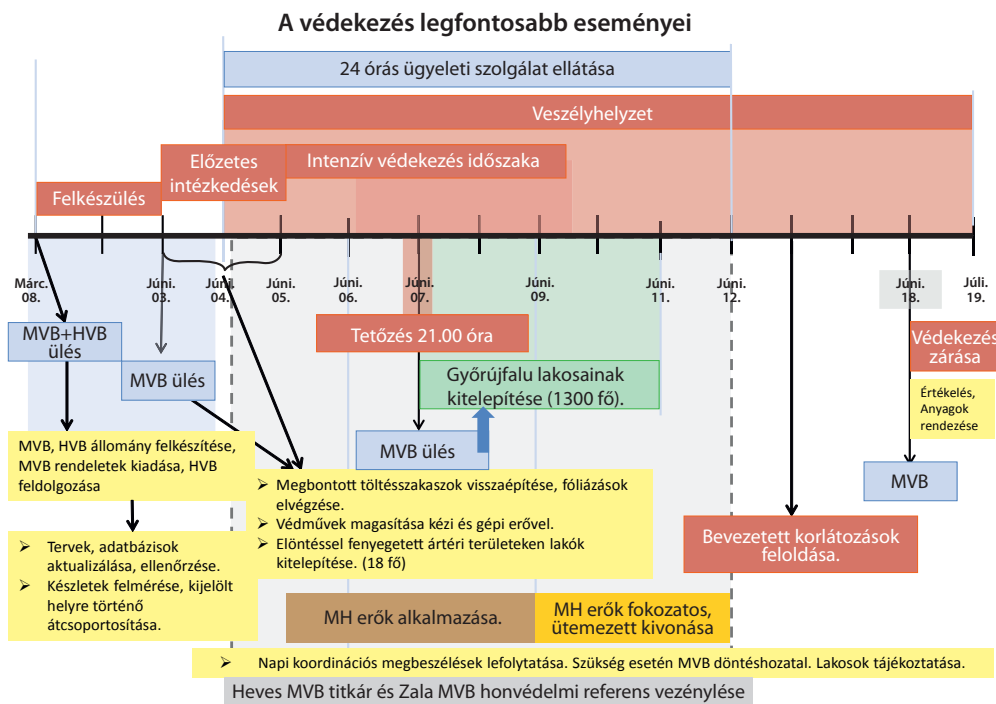
A Duna németországi és ausztriai vízgyűjtőin rövid idő alatt lehullott nagy mennyiségű csapadék hatására jelentős árhullám alakult ki június elején a Dunán és mellékfolyóin. Tekintettel arra, hogy az ausztriai vízállási adatok (kienstocki vízállás) alapján készült elemzések szerint várható volt, hogy a tetőző vízállások a Duna Győr-Moson-Sopron megyét érintő szakaszán is meghaladják majd a korábban dokumentált legnagyobb vízállásokat, az árvíz elleni védekezésben kiemelt szerepet játszó szervezetek vezetőinek bevonásával, a BM OKF Főigazgatójának részvételével 2013. június 3-án a Kormányhivatalban szakmai megbeszélést, majd sajtótájékoztatót tartottak a felkészülési feladatok egyeztetése, illetve a lakosság hiteles tájékoztatása érdekében.

Az árvízi védekezés egyes eseményei:

- az elbontott töltésszakaszok visszaépítése, fóliázással történő megerősítése;
- a magassághiányos védművek magasztása gépi és kézi munka alkalmazásával;
- az előntéssel fenyegetett területeken, ártérben lakók (18 fő) kitelepítése;
- a készletek felmérése, illetve azok kijelölt helyre történő csoportosítása;
- a tervek pontosítása és aktualizálása;
- sajtóközlemények, valamint tájékoztatók kiadása.

1. táblázat. A veszélyeztetettség mértéke

Győr-Moson-Sopron megye		
	a megye adatai	a veszélyeztetettség adatai
település (db)	183	38
lakos (fő)	451 827	152 257



1. ábra. Az árvíz elleni védekezés fontosabb eseményei

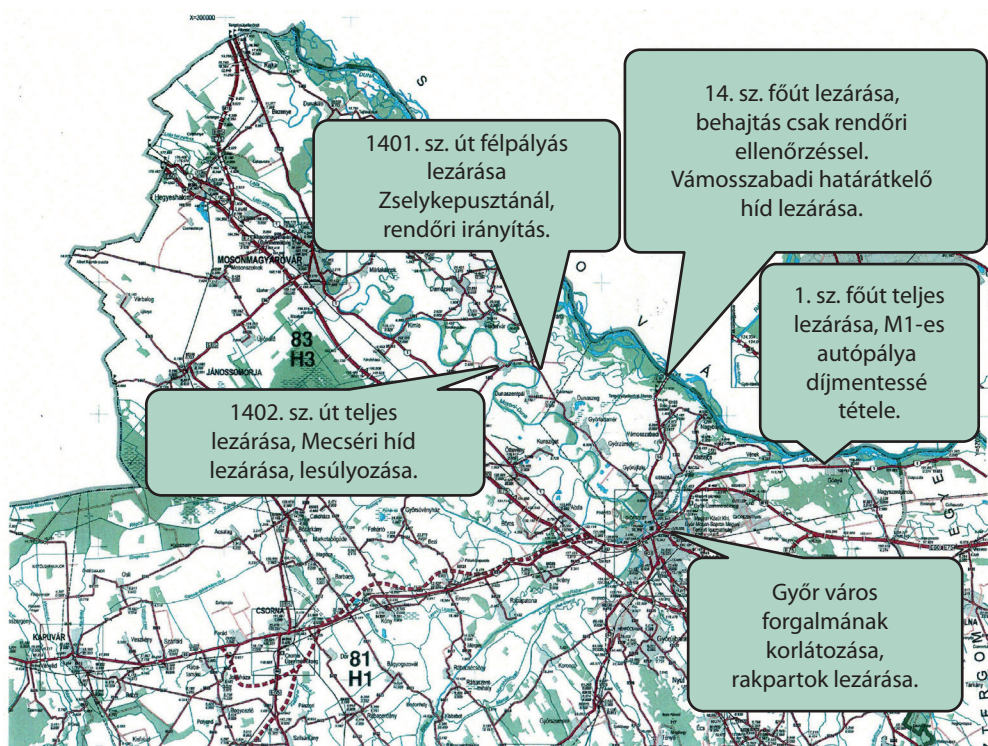
4. A közúthálózatot, műtárgyakat érintő előzetes intézkedések

A védekezés hatékonysága, valamint a közlekedés biztonságának fenntartása érdekében az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (ÉDUVÍZIG) és a Magyar Közút Nonprofit Zrt. javaslata alapján az MVB kezdeményezte az alábbi korlátozások elrendelését:

- Az 1. számú főutat árvízvédelmi munkálatok miatt a 19-es főút Győr-likócsi csomópontja és a nagyszentjánosi csomópont között lezárták, a közlekedőket az M1-es autópályára terelték.
- A terelés ideje alatt az autópálya érintett szakaszát díjmentesen lehetett igénybe venni.
- A kijelölt terelőútvonalak kitáblázását a Győri üzemmérnökség 2013. június 6-án 1 órára befejezte.
- A 14. számú főútnak az 1401. számú úti csomópont és az országhatár közötti szakaszát teljesen lezárták. Az érintett településeken lakók részére a behajtás rendőri irányítás mellett (az 1401. számú úti csomóponttól Vámosszabadiig), célforgalom biztosításával volt lehetséges. A vámosszabadi határátkelő hidat lezárták, mart aszfalttal lesúlyozták.

- Az 1402. számú utat teljesen lezárták csakúgy, mint a mecséri hidat. Mecsért az 1. számú főút felől lehetett megközelíteni.
- Az 1401. számú út felpályáját lezárták Zselykepusztánál, rendőri irányítás mellett. (Dunaszeg–Ásványráró között)

Az intézkedések fogantatosítása és a közutak lezárása ellenére sem volt elzárt település a megye területén.



2. ábra. A közúti közlekedés korlátozása

5. Kitelepítés és befogadás

A várható rekordméretű tetőzésre, a települést védő, visszaépített, de felázott töltésre való tekintettel – megelőzés céljából – az MVB helyszíni ülésén június 7-én elrendelte Győrújfalú kitelepítését. A feladat végrehajtásában érintett szervek felkészültségének köszönhetően a kitelepítést zökkenőmentesen végrehajtották.

Az 1300 lakos befogadására Győrújbarát község készült fel. A településen lakók nagy része előzetesen már rokonokhoz költözött, így összesen 13 főt kellett végül elhelyezni. Az MVB a kitelepítés idejére határozatában kezdeményezte a településen és a bevezető utakon a fokozott rendőri jelenlétet.

A visszatelepítés érdekében június 11-én 14 órától elrendelték a település lezárásának feloldását és a lakosok visszatelepítését. A feladat végrehajtása során rendkívüli esemény, baleset vagy bűncselekmény nem történt.

Pontosították azokat a feladatokat, amelyeket a győr-likócsi töltésszakasz esetleges átszakadása esetén Győr bázislaktanya kitelepítésének érdekében végre kell hajtani.

2. táblázat. A tetőzés

Vízmérce	Tetőzés (cm)	A tetőzés időpontja	Eddigi LNV (cm)
Nagybajcs	907 cm	június 7. 21:00–június 8. 05:00	872 cm
Bácsa	840 cm	június 8. 06:00–12:00	809 cm

6. A védelmi igazgatás működése

Győr-Moson-Sopron megye vonatkozásában a Kormány a 177/2013. (VI. 4) Korm. rendelettel 2013. június 4-én 12 órától veszélyhelyzetet hirdetett ki, amelyet a 192/2013. (VI. 12.) Korm. rendelet értelmében 2013. július 19-ig meghosszabbítottak.

A különleges jogrend kihirdetését követően összehívott rendkívüli MVB ülésen meghatározták az azonnal végrehajtandó feladatokat, valamint a további felkészülés teendőit.

Az MVB a veszélyhelyzet kezelése során 16 MVB határozatot hozott, amelynek előkészítését, illetve az érintettek részére történő kihirdetését az MVB titkársága végezte. A határozatokat döntő többségben – az MVB SZMR-ben biztosított felhatalmazás alapján – telefonos szavazás útján hozták. Az MVB döntését igénylő kérdésekben a határozatok szükséges tartalmát, valamint a bevezetésre kerülő intézkedéseket a szakmai megbeszélések során a védekezésben részt vevő szervezetek vezetőivel, illetve az MVB tagjaival egyeztetve alakították ki. A határozatokban megfogalmazott aktuális intézkedések lehetővé tették a védekezés és a helyreállítás feltételeinek megteremtését és logisztikai biztosítását, többek között:

- a közlekedés szükséges átszervezésével (határzárás, útzárások);
- erők, eszközök biztosításával (üzleti szolgálatok felállításának, polgári védelmi szervezetek alkalmazásának, szállítóeszközök igénybevételének elrendelése);
- a fertőtlenítés feladatainak meghatározásával;
- a kitelepített lakosság visszatelepítésének megszervezésével.

A kialakult helyzet szükségessé tette a védekezésben érintett szervezetekkel való szoros együttműködést, illetve az információáramlás gyorsítását, aminek

legkézenfekvőbb módszere az úgynevezett „központosított irányítás és kommunikáció” megszervezése volt, amit az MVB Elnöke, a Kormány megbízott az MVB munkacsoportjainak, illetve a Kormányhivatal személyi állományának bevonásával végzett.

A védekezésben részt vevő szervezetek saját rendszerükön belül szervezték és irányították a meghatározott szakfeladataikat (szükség szerint operatív törzseket működtettek), de a szervezetek vezetői (katasztrófavédelem, rendőrség, honvédség, vízügy, közútkezelő, helyi védelmi bizottságok elnökei stb.) részére az MVB Elnöke a kritikus időszakban (június 4. és 11. között) napi feladatszabó/egyeztető szakmai értekezleteket tartott a Kormányhivatal épületében, illetve a kitelepítésben érintett Győrújfaluban.

Az MVB az árvízi veszélyhelyzet miatt az alábbi munkacsoportjait aktivizálta:

- MVB ügyelet (az MVB Titkárságon megalakítva),
- tájékoztatási és kommunikációs munkacsoport,
- katasztrófavédelmi/védekezési munkacsoport (MVB Operatív Törzs),
- HVB-k, önkormányzatok készenlétbe helyezése, ügyeletük elrendelése.

Az MVB ügyelete 2013. június 4-én 18 órától kezdte meg a működését az MVB Titkárság irodáiban, 12 órás váltásban. Az ügyeleti szolgálat zökkenőmentes ellátása, illetve a megnövekedett védelmi igazgatási feladatok miatt a HM Védelmi Hivatal főigazgatójának intézkedésére Heves, illetve Zala megyéből 1-1 fő honvédelmi referens, illetve MVB titkár (honvédtiszt) érkezett a megyébe. Ellátásuk és elhelyezésük megszervezését, valamint a szolgálatuk feltételeinek biztosítását a MVB titkársága végezte.

Az MVB ügyeleti szolgálata 2013. június 12-én 16 óráig működött, a végrehajtott feladatairól műveleti naplót vezetett, amely alapján a védekezés kronológiája nyomon követhető.

A sajtó felé az élő nyilatkozatokat az MVB elnöke adta. Az írásos lakossági tájékoztató anyagok elkészítését, közzétételét pedig a tájékoztatási és kommunikációs munkacsoport végezte, a védekezésben részt vevő egyes szervezetek által szolgáltatott adatok alapján. Mindez biztosította a megyében a lakosság hiteles, naprakész, pontos és átfogó tájékoztatását, kezdve a védekezés aktuális helyzetétől, a lakosság részére javasolt magatartási formákon át, az önkéntes felajánlások lehetőségéről való tájékoztatásig.

Az MVB Operatív Törzse végezte a védekezés megyei szintű koordinációját, így többek között a beavatkozásokhoz szükséges erők és eszközök mozgatását; az önkéntes felajánlások (anyagok, munkaerő) igény szerinti elosztását; a védekezési információk gyűjtését és rendszerezését; a jelentések elkészítését, valamint a döntések előkészítését.

7. A Helyi Védelmi Bizottságok által ellátott, védekezéssel összefüggő feladatok

Az érintett bizottságok elnökei 2013. május 31-én értesültek az árvízi veszélyhelyzet kialakulásáról, ezt követően kapcsolatba léptek az MVB elnökeivel, titkárával, és már azon a hétvégén folyamatosan tartották a kapcsolatot. Azokban a napokban állandó összeköttetés alakult ki a bizottság és az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság vezetése, illetve ügyeleti szolgálata között és rendszeres volt a tájékoztódás, tájékoztatás.

Az érintett HVB-k elnöke 2013. június 3-án a megyei védelmi bizottság meghívására részt vett azon a védelmi értekezleten, amely az elkövetkező napok árvízi védekezési feladatait meghatározta a védekezésben részt vevő szervezetek és önkormányzatok részére. Ezen a napon került sor a helyi védelmi bizottság rendkívüli ülésének összehívására, amelyen nem csak a szavazati joggal, de a tanácskozási joggal részt vevő tagok, valamint a Katasztrófavédelmi Munkacsoport érintett tagjai is részt vettek, tájékoztatást kaptak az MVB értekezleten elhangzottakról. A védekezés időszakában a HVB elnöke tartotta a kapcsolatot a szavazati joggal rendelkező tagokkal. Két alkalommal távollétükben, telefonos szavazás útján került sor döntés meghozatalára, az ő egyidejű tájékoztatásuk és egyetértésük mellett.

Június 3-tól, a védekezés előkészítő szakaszában, a bizottság elnöke, honvédelmi elnökhelyettese és titkára körbejárták a védekezésben érintett településeket; ott felvették a kapcsolatot a polgármesterekkel; sor került a helyi veszélyelhárítási tervek pontosítására és a legkockázatosabb védekezési helyszínek megtekintésére. A HVB felvette a kapcsolatot a védekezési helyszíneken tartózkodó katasztrófavédelmi és vízügyi szakemberekkel, közvetítette az általuk és a polgármesterek által jelzett problémákat a vízügyi igazgatóság vezetői és az operatív törzs irányába.

Az MVB határozata alapján a bizottság meghozta a saját határozatát, amelyben elrendelte a védekezésben érintett települések polgármesterei részére az árvízi védekezéssel kapcsolatos napi háromszori jelentéstételi kötelezettséget, illetve a megyei védelmi bizottság határozata alapján szükséges további feladatok teljesítését. A bizottság munkájának segítésére – június 6-tól június 11-ig – 24 órás ügyeleti szolgálatot szerveztek a Vezetést Támogató Munkacsoport tagjai és a járási hivatal munkacsoportba be nem vont munkatársainak, összesen 16 fő részvételével. Az ügyeleti szolgálat továbbította a védművek állapotával kapcsolatos polgármesteri jelentéseket a vízügyi szolgálat és az operatív törzs részére, valamint jelezte a sürgős, védekezéssel kapcsolatos igényeket (a homokzsáktól a láncaltapas harcra járműig bezárólag) az intézkedésre jogosult szervezetek felé.

A HVB részt vett a győrájbaráti befogadó hely kialakításában, illetve szemlét tartott a befogadás elrendelését megelőzően és azt követően is. A bizottság honvédelmi elnökhelyettese mind a katasztrófavédelmi igazgatóságon, mind

pedig Győr Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalában részt vett a kitelepítési és befogadási tervek pontosításában, illetve aktualizálásában. A bizottság segítséget nyújtott Győrújfalú lakosságának a kitelepítésében és a visszatelepítés szervezésében, koordinálva ennek a feladatnak a végrehajtását.

A HVB az árvízi védekezés időszakában a védekezési helyszínek folyamatos látogatása során egyeztetett a védekezésben részt vevő szervezetekkel. Folyamatosan információval látta el a településeket a vis major keret igénybevételével kapcsolatban és továbbította részükre az egyéb aktuális információkat. A HVB a védekezés lezárultával eljuttatta a polgármesteri hivatalokba a fertőtlenítéssel, a szúnyogirtással, a hulladékszállítással, a homokzsákok elhelyezésével, valamint az átmeneti tárolással kapcsolatos tájékoztatásokat, illetve összegyűjtötte a megyei védelmi bizottság részére az ezekkel a problémákkal kapcsolatos fontos adatokat.

Összegezve a bizottság és a bevont munkacsoport tevékenységét, úgy ítélték meg, hogy a védelmi igazgatás fontos és megkerülhetetlen láncszemként hatékonyan tudta segíteni a védekezési tevékenységet és a helyreállítás kezdeti feladatait. Fontos, közvetlen és kitűnő munkakapcsolat alakult ki a bizottság és a védekezésben részt vevő szervezetek, polgármesteri hivatalok munkatársai között, amely kapcsolatokra a jövőben is lehet alapozni a védelmi igazgatási tevékenységben.

A különleges jogrend bevezetéséig a polgármesterek vezetik a védekezési feladatok végrehajtását. Veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását – helyszínre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy veszi át.⁹ Ez adott esetben feszültséget gerjeszthet, amennyiben egy fiatal, más térségből átvezényelt személy veszi át a feladat végrehajtásának irányítását egy köztisztviselőben álló, több árvizet megélt, helyismerettel és helyi kapcsolatokkal rendelkező polgármestertől.

Gyakori tapasztalat volt, hogy kevés az árvízi védekezési ismerettel rendelkező katasztrófavédelmi (polgári védelmi) szakember, így többször előfordult, hogy nem volt váltótárs, ami négy-ötszörösére növelte a terhelést. Nem egyszer előfordult 2-3-4 napos ébrenlét, illetve a minimális pihenési lehetőség, ami azt jelenti, hogy a legkritikusabb időre „kipontozódott” az irányítói állomány. Ugyanez mondható el a településeken a polgármesterek, jegyzők, illetve közbiztonsági referensek esetében is.

Veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, illetve megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.¹⁰

⁹ Kat. Tv. 46. §. (3)

¹⁰ Kat. Tv. 46. §. (4)



3. ábra. Győrújfalú, 2013. június 7.

8. Honvédségi erők alkalmazása

Az Országos Műszaki Irányító Törzs, a Győr-Moson-Sopron, valamint a Komárom-Esztergom Megyei Védelmi Bizottságok honvédségi képességek árvízvédelmi feladatokra szóló kéréseinek időbeni teljesítése érdekében 2013. június 3-án a HKR egyes vezető elemeit részlegesen aktiválták. Június 3-án az Országos Műszaki Irányító Törzsben, majd június 4-től a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központjában a honvédelmi tárcától kijelölt ágazati összekötők megkezdték tevékenységüket.

2013. június 5-től a Győr-Moson-Sopron Megyei Védelmi Bizottság kérésére Győrújfalú, valamint Győr északi területén lévő árvízvédelmi szakaszokon, illetve a Rábán a Magyar Honvédség mintegy 1300 fővel megkezdte a védekezésben való közreműködését. Hódmezővásárhelyről, Szegedről, Szolnokról és Veszprémből vezényelték át katonai egységeket az árvíz elleni védekezésre. A megye illetékességi területén a Magyar Honvédség június 12-ig vett részt a védekezésben, amely során speciális képességei közül négy MI-8/MI-17 típusú helikopter beemelési- (120 felszállással, 620 beemeléssel); négy PTSZ-M típusú közepes láncaltapas úszó gépjármű szállítási, továbbá egy bűvárcsoport négy alkalommal 186 merülési óra feladatot hajtott végre.

Az MH katonái a védekezés során a parti töltés mentett oldali leterhelését, nyúlgát megtámasztással való építését, bordás megtámasztást, töltésfóliázást, valamint előtér leterhelési feladatokat hajtottak végre.



4. ábra. Honvédségi erők alkalmazása Győrújfehértó

2013. június 9-től a Magyar Honvédség terv szerinti ütemezésben megkezdte az erők igény szerinti fokozatos kivonását az árvízvédelmi területekről.

A MH erőknek, képességeinek igénylését és átcsoportosítását a védekezésben részt vevő szervezetek igénye alapján, a jogszabályokban meghatározottakkal összhangban az MVB titkárságon szolgálatot teljesítő honvédtisztek koordinálták. Összességében a szolgálati út betartásával 22 igényt terjesztettek fel az erők alkalmazását koordináló operatív törzsekhez.

A tényleges szolgálatra bevonult öt fő (a két érintett járáshoz két-két fős váltásban és az összekötő csoport parancsnoka) önkéntes művelleti tartalékos a HVB elnökök közvetlen támogatását, segítségét hajtotta végre. A HVB elnökök által is elismert kiemelkedő tevékenységüket a Kormányhivatal dísztermében megtartott ünnepség keretében a megbízott főigazgató asszony, valamint az érintett HVB elnökök jelenlétében a HM Védelmi Hivatal főigazgatója köszönte meg.

3. táblázat. Az alkalmazott erők és eszközök a tetőzés időpontjában

			2013. június. 7	2013. június 8
			18:00	04:00
Védekezésben részt vesz	rendvédelem	rendőrség	138	320
		katasztrófavédelem	335	323
		büntetés-végrehajtás	2	0
		nav	0	0
	Magyar Honvédség		470	570
	polgárőrség		54	227
	közfoglalkoztatott		53	0
	vízügy		1009	946
	lakos		1227	1080
	önkéntes		1925	825
	munkagép		124	152
	szállítóeszköz		13	7
	szivattyú		13	6
	homokzsák		214000	311500
Elöntött terület (ha)			0	0
Veszélyeztetett	lakos (fő)	152257	152257	
	épület (db)	40000	40000	
árvízzel közvetlenül érintett települések száma	településszám	38	38	
	lakosságszám	40000	40000	
védekező települések száma			15	15
elzárt	települések száma	0	0	
	települések lakosságszáma	0	0	
elhunyt személyek száma			0	0
sérült személyek száma			0	0
eltűnt személyek száma			0	0
kijelölt tartózkodási helyek	száma	45	45	
	szabad kapacitása	12378	12378	
	telítettsége (%-ban)	0	0	
áramszolgáltatási zavar	települések száma	2	2	
	lakosság száma	4	4	
vízszolgáltatási zavar	települések száma	0	0	
	lakosság száma	0	0	
lezárt utak száma			5	6
lezárt útszakaszok száma			5	6
árvízzel összefüggő	bűncselekmények száma	0	0	
	lopások száma	0	0	
létesítményi zavar			0	0



5. ábra. Civil-katonai összefogás Győrújfalun, 2013. június 6.

A tapasztalatok összegzése

A védekezés aktuális helyzetének pontos ismeretéhez elengedhetetlen a helyszíni tapasztalatok begyűjtése. Az esetlegesen fellépő problémák és igények a védekezés konkrét helyszínein, a gátakon mutatkoznak meg leginkább. Az MVB elnöke, illetve a védekező szervezetek vezetői (vízügy, katasztrófavédelem, honvédség, rendőrség) nagy hangsúlyt fektettek a rendszeres helyszíni bejárásokra, a gátakon való személyes megjelenésre, a személyes információ beszerzésére a helyszíni irányítóktól, a védekező hivatásos és önkéntes erőktől, valamint a lakosságtól.

Az önkéntes szerepvállalás erejének ismételten szép példáját adta a júniusi árvíz. Megyénkben az állampolgárok önkéntes felajánlásai (pl. élelmiszer, ivóvíz, naptej, szünyogriasztó, technikai eszközök, védekezési anyagok, munkaerő stb.) nagymértékben hozzájárultak a sikeres védekezés feltételeinek megteremtéséhez. Fentiek miatt nagy jelentősége van a lakosság naprakész tájékoztatásának a felajánlások megtételének módjára, helyére vonatkozóan.

Az önkéntesek toborzásához a helyi médiaszolgáltatók, rádióadók, illetve a mai modern és elterjedt internetes közösségi portálok (pl. Facebook) kiváló felületet nyújtanak.

A karitatív szervezetek (Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Magyar Vöröskereszt stb.) munkájára elengedhetetlen támaszkodni a hasonló helyzetekben. A logisztikai rendszerük, tapasztalatuk és gyakorlatuk mind jelentősen hozzájárult a sikeres védekezéshez. Az önkéntes felajánlások szétszórásának koordinálásába is javasolt a bevonásuk.

A lakosság tájékoztatása – az esetleges pánik-hangulat elkerülése végett is – kiemelt jelentőséggel bír egy veszélyhelyzet kezelése során. A több irányból kapott, de eltérő információk zavart és indulatokat kelthetnek az emberekben. Me-

gyénkben a júniusi árvízi védekezés is megerősítette a védelmi igazgatás szerepét abban, hogy hasonló helyzetekben a kommunikációt „központosítani” szükséges. Nagyon jó tapasztalatok születtek a veszélyhelyzeti kommunikáció olyan módon történő megszervezésében, hogy a média tájékoztatását az MVB elnöke végzi, a tájékoztatási és kommunikációs munkacsoport pedig a védekezésben részt vevő szervezetek aktuális tájékoztatóit egybe foglalva, a Kormányhivatal, illetve az MVB közleményeként juttatja el megfelelő rendszerességgel – illetve szükség szerint soron kívül – a médiumok felé a hiteles és pontos tájékoztatást.

Az MVB ügyeletet megyénkben az MVB Titkárság irodáiban szervezték meg, 12 órás váltásban. Az ügyeleti szolgálat zökkenőmentes ellátása, illetve a megnövekedett védelmi igazgatási feladatok miatt megyénkbe érkezett honvédtisztek munkájára nagy szükség volt, mivel a szervezet normál létszáma nem teszi lehetővé huzamosabb időn át a folyamatos szolgálatellátás váltásokban történő megszervezését. A honvédelmi referensek, az MVB titkárok (honvédtisztek) alkalmazási párokba szervezése; egymás megyei sajátosságainak megismerése; veszélyhelyzet, illetve katasztrófaveszély esetén történő vezénylésük meggyorsítja az alkalmazhatóságot és tehermentesíti az érintett megyei titkárságot.

Az árvízi védekezést követő helyreállítási munkálatoknak (ideiglenes védművek visszabontása, homokzsákok ürítése) az irányítása során a civil önkéntesek, valamint a helyi lakosság egyre kisebb mértékben volt bevonható a munkálatokba. A lakosság elfáradt az elhúzódó intenzív védekezésben, valamint a hőség is befolyásolta a szerepvállalást. Az önkormányzati védvonalakon az emberi, fizikai munkaerőben felmerült hiány megoldásában jelentős segítséget nyújtott a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának felajánlása. Az MVB kérésére ugyanis lehetővé tették fogvatartottak bevonását a homokzsákok ürítésébe, az ideiglenes védművek kézi visszabontásába. A fogvatartottak munkavégzése a településeken az önkormányzatok általános meglegedettségével, problémamentesen, jó ütemben zajlott.

Összességében megállapítható, hogy megyénkben a védelmi igazgatás rendszere a veszélyhelyzetben történő védekezés és a helyreállítás során is kellő hatékonysággal működött. Mindehhez a munkálatokban részt vevő Magyar Honvédség, az állami, rendvédelmi, illetve karitatív szervek és szervezetek, valamint a lakosság és az önkéntesek példás együttműködése elengedhetetlen volt.

Felhasznált irodalom

Magyarország és a védelmi igazgatás rendszere. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2012.

DALNOKI Zsolt: *Területi és helyi védelmi bizottságok – változások és hatások.* Pécsi Határőr, Tudományos Közlemények, 2012/XIII, 477–484.

VINCZÉNÉ Mészáros Csilla: *A védelmi igazgatás rendszere.* Hadmérnök, IV/2.

Győr-Moson-Sopron megyei Kormányhivatal jelentése a dunai árvízvédekezésről. 2013. július 22.

dr. HAJDU Klára: *Győri Helyi Védelmi Bizottság elnökének 2013. évi beszámoló jelentése.* 2013. október 9.

NÉMETH József: *Összefoglaló jelentés az ÉDUVIZIG területén 2013. június 1. 6:00–2013. július 20. 00:00 óra időszakában végzett árvízvédelmi tevékenységről.* 2013. augusztus 30.

Dr. TOKOVICZ József: *A védelmi igazgatás aktuális kérdései.* (előadás kézírata) Békéscsaba, 2012. február 15.

II. FEJEZET

A KATASZTRÓFAVÉDELEM RENDVÉDELMI
ÉS CIVIL KÉPESSÉGEI

*Dr. Hábermayer Tamás–Lengyel Györgyné–Dr. Bognár Balázs
Dr. Vass Gyula–Kozma Sándor**

A BELÜGYMINISZTERIUM ORSZÁGOS KATASZTRÓFAVÉDELMI FŐIGAZGATÓSÁG SZEREPE A VÉDELMI IGAZGATÁSBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IPARBIZTONSÁGRA

Bevezetés

Az ország védelmi igazgatási rendszere egy komplex rendszer, amely számos alrendszer és elemet tartalmaz. A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy, a védekezés egységes irányítása állami feladat. A 2010-ben bekövetkezett katasztrófák tapasztalatai alapján egyre érezhetőbbé és indokoltabbá vált a katasztrófák elleni védekezés teljes rendszerének megújítása; a felelősségi és tevékenységi körök pontos elkülönítése; a megelőzés, a védekezés és a helyreállítás időszakainak tényszerű meghatározása; a védekezésben érintett egyéb állami és nem állami szervek feladatrendszerének konkretizálása, valamint a katasztrófavédelemmel kapcsolatban a társadalom részéről érzett felelősségérzet erősítése.

A katasztrófavédelem társadalom által elvárt szerepének betöltése – az Alaptörvénnyel összhangban – megköveteli a különböző természeti és egyéb változásokhoz igazodó korrekciók elvégzését, az állami szerepvállalás növelését és az igényelt fejlesztések megvalósítását. A katasztrófavédelem jogszabályi környezetének átfogó módosításával, illetve az állami szerepvállalás növelésével fokozható a Magyarország területén élő lakosság életének, vagyonának biztonsága, valamint biztosítható az ország működőképességének folyamatos fenntartása.

A katasztrófavédelem és a védelmi igazgatás rendszerének megújítása elengedhetetlen volt a biztonság növelése érdekében, hisz a környezetünkben jelentkező katasztrófák és kiszámíthatatlan kockázati tényezők száma egyre nő.

* Dr. Hábermayer Tamás t.ő. őrnagy a BM OKF Országos Polgári Védelmi Főfelügyelőség főfelügyelő-helyettese
Lengyel Györgyné t.ő. alezredes a BM OKF kiemelt főreferense
Dr. Bognár Balázs t.ő. alezredes a BM OKF Kritikus Infrastruktúra Koordinációs Főosztály főosztályvezetője
Dr. Vass Gyula t.ő. ezredes a BM OKF Veszélyes Üzemek Főosztály főosztályvezetője
Kozma Sándor t.ő. alezredes a BM OKF Veszélyes Szállítmányok Főosztály főosztályvezetője

I. A hivatásos katasztrófavédelmi szervek és a védelmi igazgatás nemzeti védekezési rendszere

A hivatásos katasztrófavédelmi szervek tevékenységüket a megújult szabályozásnak köszönhetően három pilléren (tűzoltóság, polgári védelem és iparbiztonság) állva végzik. A cél, hogy a természeti vagy civilizációs katasztrófák hatásai ellen a lehető leghatékonyabb védelmet nyújtva törekedjenek az emberi élet, az anyagi javak és a környezet megmentésére.

Ennek alapján a katasztrófavédelem megvalósításában részt vevő hivatásos katasztrófavédelmi szerveket három csoportba soroljuk:

- országos illetékességgel működő központi szerv;
- a megyei, fővárosi illetékességgel működő területi szervek;
- helyi szervek.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv, amelynek tagjai hivatásos állományúak, valamint közalkalmazottak.

A feladatok rendkívül széles spektrumot jelölnek ki. Ennek része a megelőzés, a veszélyhelyzetekre történő felkészülés, a veszélyhelyzet-kezelés és a helyreállítási feladatok végrehajtása. A megelőzés területén a hatósági, illetve szakhatósági munka kiemelt fontosságú, az egyes eljárások végrehajtása nagymértékben hozzájárul a közbiztonság fokozásához.

1. A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, mint országos illetékességgel működő központi szerv

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: BM OKF), mint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve koordinálja az alárendelt szervek, szervezetek működését és szakmai tevékenységét.

A BM OKF a katasztrófavédelmi feladatok valamennyi szakaszában részt vesz és biztosítja a szervezeten kívüli kapcsolattartást, az együttműködést a hazai (pl.: más minisztériumokkal, végrehajtó szervezetekkel, karitatív szervezetekkel, valamint önkéntes mentőszervezetekkel) és a nemzetközi szervezetekkel (pl.: az Európai Unió szakmai szerveivel, a NATO és az ENSZ felelős testületeivel, a nemzetközi segítségnyújtó szervezetekkel).

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a következő feladatokat látja el a katasztrófaelhárítás irányításával és koordinálásával kapcsolatos jogkörében:

- biztosítja a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek működési feltételeit, tervezi és felügyeli a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő jóváhagyott fejlesztéseket;
- javaslatot tesz a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter részére a katasztrófavédelem működését, illetve a hivatásos katasztrófavédelmi

szerv feladatkörét érintő jogszabályoknak és a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek a megalkotására;

- kidolgozza a katasztrófavédelemmel összefüggő tervezési, szervezési és felkészítési szakmai elveket és követelményeket, végzi a lakosság mentésével kapcsolatos tervező és szervező feladatokat, irányítja az alárendelt szerveknek a bekövetkezett események következményeinek felszámolására irányuló tevékenységét.

2. A megyei, fővárosi illetékességgel működő területi szervek

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervei a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok (a továbbiakban: igazgatóságok).

Az igazgatóságok önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervek, amelyek:

- jogszabályban meghatározott ügyekben hatóságként járnak el;
- ellátják a jogszabályokban részükre meghatározott feladatokat;
- irányítják a katasztrófavédelmi kirendeltségeket;
- a kirendeltségek útján irányítják a hivatásos tűzoltó parancsnokságokat, valamint katasztrófavédelmi őröket és szakmai felügyeletet látnak el az önkormányzati tűzoltóságok, önkéntes tűzoltó egyesületek és létesítményi tűzoltóságok felett.

3. Helyi szervek

Katasztrófavédelmi kirendeltség

Illetékességi területén ellátja a helyi szintű katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat. Hatásköre a fővárosi, megyei katasztrófavédelmi igazgatóság alárendeltségében kiterjed az illetékességi területén működő hivatásos tűzoltó parancsnokságokra.

A kirendeltség-vezető vezetői beosztásában tervezési, szervezési, információgyűjtési, koordinálási, irányítási, értékelési, kapcsolattartási, együttműködési és tájékoztatási feladatokat lát el, szolgálati előljárója felé pedig jelentési kötelezettséggel tartozik. Munkáját egy-egy polgári védelmi, tűzoltósági és iparbiztonsági felügyelő támogatja.

Tűzoltó parancsnokság

A tűzoltási, a műszaki mentési, a tűzmegeelőzési, valamint a polgári védelmi feladatok ellátására létrehozott szervezet, amely önálló működési és illetékességi területtel rendelkezik. Hatásköre a katasztrófavédelmi kirendeltség alárendeltségében kiterjed az illetékességi területén működő katasztrófavédelmi őrökre. A tűzoltó parancsnok az illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség köz-

vetlen alárendeltségében, önálló felelősségi körben irányítja a tűzoltó parancsnokságok tűzvédelmi és polgári védelmi szakterületéért felelős állományát, valamint a katasztrófavédelmi megbízott tevékenységét.

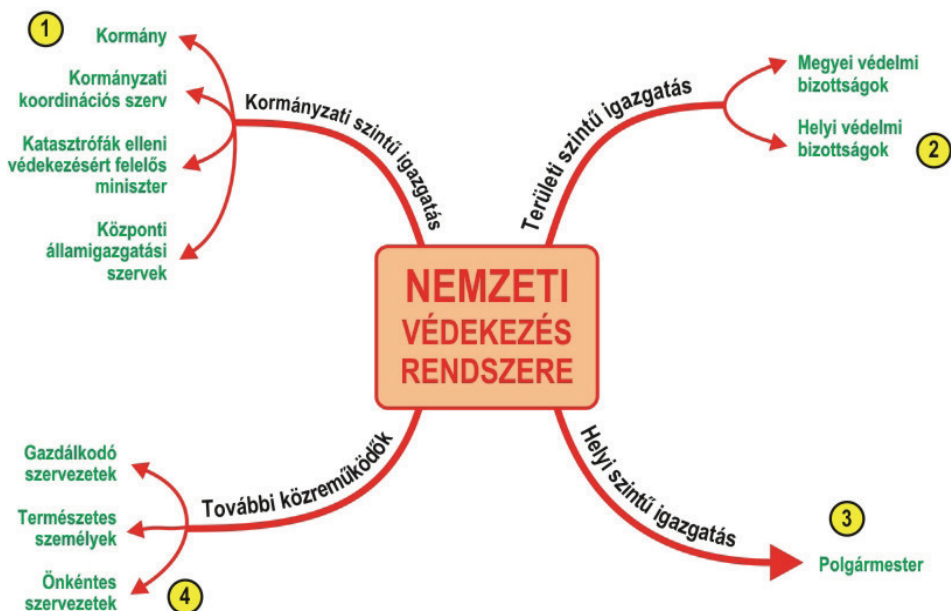
Katasztrófavédelmi megbízott

A járás területén szakmai támogatást nyújt a polgármester (a fővárosban a főpolgármester) és a közbiztonsági referens részére a katasztrófavédelmi feladatok szervezésében, a megelőzés, a felkészítés, a védekezés, a helyreállítás és az újjáépítés helyi szintű feladatainak ellátásában.

II. A Nemzeti Védekezési Rendszer

A katasztrófavédelem jogszabályi környezetének módosítása és az állami szerepvállalás növelése biztosítja a Magyarország területén élő lakosság életének és vagyonának védelmét, illetve biztonságát; az ország működőképességének és közbiztonságának folyamatos fenntartását, valamint a kritikus infrastruktúrák azonosítását és biztonságos működésüknek a védelmét.

A megújult jogszabályi környezettel megvalósult az új védelmi igazgatási rendszer, ennek keretében pedig a megyei védelmi bizottságok (a továbbiakban: MVB) és a helyi védelmi bizottságok (a továbbiakban: HVB), valamint a munkájukat segítő operatív munkaszervek intézményrendszerének megújítása. Katasztrófavé-



1. ábra. A nemzeti védekezés rendszere (a 2011. évi CXXVIII. kat. törvény)

szély, illetve veszélyhelyzet során a védekezési feladatok szakmai és katasztrófavédelmi támogatását mind az MVB-k, mind a HVB-k részéről a katasztrófavédelmi elnökhelyettesek biztosítják. Az MVB-k titkári és titkárhelyettesi beosztásait a honvédtisztek mellett katasztrófavédelmi tisztek is betöltik.

1. A kormányzati szintű igazgatás elemei

- A Kormány,
- a kormányzati koordinációs szerv,
- a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter (belügyminiszter),
- az ágazati miniszterek,
- a központi államigazgatási szervek.

A Kormány végzi a katasztrófák elleni védekezés legfelsőbb szervezését és irányítását (különböző előkészítő, szervező és tervező feladatokat lát el), a tervezés kormányzati szintű végrehajtását, valamint a katasztrófavédelemmel összefüggő feladatok tárcák közötti koordinációját. Katasztrófavédelmi feladatok tekintetében döntéshozó és intézkedési hatáskörökkel bír.

A kormányzati koordinációs szerv

A Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, valamint a védekezéssel kapcsolatos feladatok ágazati összehangolása és irányítása érdekében kormányzati koordinációs szervet működtet. A kormányzati koordinációs szerv részletes feladatairól a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: KKB) létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról szóló 1150/2012. (V. 15.) kormányhatározat rendelkezik. A KKB elnöke a belügyminiszter, elnökhelyettese a belügyminiszter által kijelölt tag, tagjai pedig a miniszterek által kijelölt állami vezetők. A KKB tevékenységének tudományos támogatása, a szakmailag megalapozott döntés-előkészítés érdekében Tudományos Tanácsot, operatív tevékenységének támogatása érdekében pedig operatív munkaszerveként Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központot működtet. Szakmai tevékenységét az adott katasztrófatípus szerint életre hívott védekezési munkabizottság segíti. Az egyes szervek ügyrend szerint látják el feladataikat. A KKB évente tart rendes ülést, illetve szükség szerint rendkívüli üléseket. A működésével kapcsolatos adminisztratív feladatok ellátásáért a BM OKF a felelős.

A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter

A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter (belügyminiszter) felel az irányítása alá tartozó hivatásos katasztrófavédelmi szerv működtetéséért:

- a Kormány egyidejű tájékoztatása mellett elrendeli a polgári védelmi szervezetek részleges alkalmazását;

- dönt a nemzetközi segítségnyújtásra fordítható költségvetési előirányzat felhasználásáról;
- háromévente jelentést készít az Országgyűlésnek és a Kormánynak a kockázatelemzésekről és a katasztrófavédelem helyzetéről;
- gondoskodik a polgári veszélyhelyzeti tervezés katasztrófavédelmi feladatainak, valamint az EU polgári védelmi tevékenységének hazai koordinálásáról és végrehajtásáról;
- részt vesz a nemzetközi segítségnyújtásban;
- felelős a kritikus infrastruktúrák védelméért a katasztrófák elleni védekezés területén;
- jóváhagyja a központi veszélyelhárítási tervet.

A központi államigazgatási szervek

A központi államigazgatási szerv vezetője feladatkörében felelős az ágazati feladatkörébe tartozó terület katasztrófavédelmi tevékenységével kapcsolatos tervező, szervező és irányító tevékenységéért, valamint az ágazati védekezési munkabizottság működési feltételeinek megteremtéséért (amennyiben azt jogszabály előírja).

2. A területi szintű igazgatás elemei

A megyei, illetve a fővárosi védelmi bizottságok

A területi szintű igazgatás a megyei, illetve a fővárosi védelmi bizottság (a továbbiakban: MVB) útján valósul meg. Rendeltetése, hogy illetékességi területén – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének közreműködésével – összehangolja és irányítsa a megelőzés, a felkészülés és a védekezés megyei, illetve helyi szintű feladatait. Kiemelkedő ezek között a települések, más megyék és a főváros közötti kölcsönös segítségnyújtással, értesítéssel, riasztással és tájékoztatással kapcsolatos feladatai, valamint a közigazgatási szervek, a Magyar Honvédség, a rendvédelmi szervek és a társadalmi szervezetek területi szintű együttműködésének szervezésére irányuló tevékenysége.

A helyi védelmi bizottságok

A járásokban és a fővárosi kerületekben helyi védelmi bizottság (a továbbiakban: HVB) működik. A helyi védelmi bizottságok illetékességi területe a járásokhoz, illetve a fővárosi kerületekhez igazodik. Elnökének irányítási és utasítási jogköre nem terjed ki a főpolgármesterre és a megyei közgyűlés elnökére.

3. A helyi szintű igazgatás elemei

A polgármester

A helyi szintű igazgatás a polgármester útján valósul meg. A katasztrófavédelemről szóló törvény a megelőzés időszakának és a védekezés irányításának feladatait határozza meg részére. Tevékenységét a jegyző vagy a körjegyző, valamint a polgármesteri hivatal közreműködésével látja el. A katasztrófák elleni védekezéssel, valamint a megelőzés és felkészülés időszakának feladataival kapcsolatban munkáját a közbiztonsági referens támogatja. A katasztrófavédelmi feladatok ellátása során államigazgatási jogkörben jár el, amely alapján:

- katasztrófavédelmi ügyekben gyakorolja az elsőfokú polgári védelmi hatósági jogkört, amit jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe;
- beosztja a polgári védelmi kötelezettség alatt álló állampolgárt a munkahelyi, települési és területi polgári védelmi szervezetbe kiképzésre és gyakorlatra;
- a gazdálkodó szervezetek részére határozattal elrendeli a polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek megalakítását és az alkalmazás feltételeinek biztosítását.

A polgármester a helyi katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásának letéteményese. Illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülést és a védekezést, valamint a Kormány döntésének megfelelően részt vesz a helyreállításban és az újjáépítésben.

A közbiztonsági referens

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a katasztrófavédelmi törvény) és az ennek végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet 2012. január 1-jével bevezette a **közbiztonsági referens** intézményét.

A közbiztonsági referens közreműködik a polgármester katasztrófák elleni védekezésre való felkészülési, védekezési és helyreállítási szakmai feladataiban, valamint a rendvédelmi és honvédelmi feladataiban. A közbiztonsági referens olyan köztisztviselői jogviszonyban álló személy, aki legalább középfokú iskolai végzettséggel rendelkezik. A referenst a polgármester jelöli ki a katasztrófavédelmi szempontból I. és II. osztályba sorolt településeken. Kiválasztása során fontos szempont a helyismeret és a személyes kompetenciák közül a szervezési, koordinációs és együttműködési képesség.

4. További közreműködők

A gazdálkodó szervezetek

A védekezési feladatok ellátása során, hatósági határozat alapján gazdálkodó szervezetek is bevonásra kerülnek. A gazdálkodó szervezet vezetője felelős a szervezet védekezési feladatainak ellátásáért, amelynek keretében:

- hatósági határozatban megjelölt, polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési és munkahelyi polgári védelmi szervezetet hoz létre;
- kijelöli a munkahelyi polgári védelmi szervezet tagjait;
- gondoskodik a tagok felkészítéséről és a szervezet működtetéséről;
- szervezi és irányítja az alkalmazottak katasztrófavédelmi felkészítését;
- gondoskodik a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen anyagi javak megelőző védelméről (műszaki-technikai, RBV megelőző védelem);
- működési területén kívül közreműködik a károk csökkentésében és a mentéshez szükséges halaszthatatlan munkák elvégzésében;
- gondoskodik az alkalmazottak védelmét szolgáló létesítmények létrehozásáról és fenntartásáról, valamint az egyéni védőeszközök biztosításáról;
- jóváhagyja a gazdálkodó szervezet veszélyelhárítási tervét (a hivatásos katasztrófavédelmi szervnek a gazdálkodó szervezet székhelye, telephelye szerint illetékes helyi szervének előzetes egyetértésével).

A katasztrófák elleni védekezésben és a következmények felszámolásában a következő szereplők is részt vesznek:

- azok az állami szervezetek, amelyeket kifejezetten mentési-elhárítási feladatok ellátására hoztak létre (pl.: Országos Mentőszolgálat);
- a katasztrófavédelmi feladatokat is ellátó állami szervezetek (pl.: Országos Meteorológiai Szolgálat, vízügyi igazgatóságok);
- a Magyar Honvédség (ha az egyéb rendelkezésre álló erők és eszközök nem elegendőek);
- a rendvédelmi szervek.

III. A védekezés irányításának változásai

1. A katasztrófaveszély

Annak érdekében, hogy az előre jelezhető veszélyhelyzetek hatásaira való felkészülésre kellő idő álljon rendelkezésre a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény bevezeti a katasztrófaveszély időszakát. A hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a megtett intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatja a katasztrófák elleni védekezésért felelős minisztert. A katasztrófaveszély kezdetének és megszűnésének időpontját, illetve helyét a hivatásos ka-

tasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének honlapján közzéteszi.

A katasztrófavésztől időszakában a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője a katasztrófavédelmi feladatok ellátása keretében – a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter által előzetesen jóváhagyott központi veszélyelhárítási terv szerint – azonnal intézkedik az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, illetve a kritikus infrastruktúrák védelme és a várható helyzet következményeinek csökkentése érdekében.

Ebben az időszakban lehetőség van a Magyar Honvédség erőinek igénybevétele, amelynek alkalmazásáról az adott helyzettől függően a Honvéd Vezérkar főnöke, a honvédelmi miniszter vagy a Kormány döntése rendelkezik.

2. A veszélyhelyzet

A veszélyhelyzet időszakában, amennyiben a veszélyhelyzet több megyét érint, vagy ha a katasztrófa elhárítása érdekében szükséges, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter – legfeljebb a veszélyhelyzet fennállásáig – miniszteri biztost nevezhet ki. A miniszteri biztos feladata az érintett területen a védekezési feladatok összehangolása. A miniszteri biztos a megyei, illetve a fővárosi védelmi bizottság elnökét utasíthatja.

Veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy veszi át, amint a helyszínre érkezik.

1. A megyei és a fővárosi védelmi bizottság

- Az MVB a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat.
- Az illetékességi területén összehangolja a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést.
- Az illetékességi területén irányítja és összehangolja a helyi (járási) védelmi bizottságok, a főpolgármester, a megyei közgyűlési elnök és a polgármesterek katasztrófavédelmi feladatait.
- Testületi szerv, amelynek a szervezeti és működési rendjét a honvédelemért felelős miniszter, valamint a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával maga állapítja meg.

Az MVB irányítása

- a) A Kormány a honvédelemért felelős miniszter útján irányítja az MVB honvédelmi feladatainak végrehajtását.

- b) A Kormány közvetlenül vagy a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja az MVB katasztrófavédelmi feladatainak a végrehajtását.
- c) A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter a Katasztrófavédelmi Koordinációs Kormánybizottság (a továbbiakban: KKB) véleményének kikérése mellett irányítja a védekezéssel és a felkészüléssel kapcsolatban az MVB-nek és elnökeinek a feladatvégrehajtását.

Az MVB szervezete

Az MVB elnöke a megyei kormányhivatal vezetője, kormány megbízott.

Az MVB elnökhelyettesei:

- a) az MVB elnökének honvédelmi helyettese a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatal (HM VH) vezetője vagy az általa kijelölt személy, aki részt vesz az MVB ülésein és szavazati joggal bír;
- b) az MVB elnökének katasztrófavédelmi helyettese a Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság igazgatója, aki részt vesz az MVB ülésein és szavazati joggal bír.

Az MVB Titkársága az MVB munkaszervezete, amely a megyei kormányhivatal törzshivatalában, az MVB elnökének közvetlen alárendeltségében működő, önálló osztály jogállású szervezeti egység.

Az MVB titkárát – az MVB elnöke és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes egyetértésével – a honvédelemért felelős miniszter nevezi ki a HM VH, illetve a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományából.

Az MVB titkárhelyettese a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományába tartozó személy, amennyiben a titkár a HM VH állományába tartozik. Amennyiben a titkár a hivatásos katasztrófavédelmi szerv állományába tartozik, a titkárhelyettes a HM VH állományába tartozó személy.

2. A helyi védelmi bizottság

A helyi védelmi bizottság a megyei védelmi bizottság irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely illetékességi területén irányítja és összehangolja a katasztrófavédelmi és honvédelmi felkészítés helyi feladatainak végrehajtását.

A HVB tagjai

- a) a HVB elnöke,
- b) a HVB elnökhelyettese,
- c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szerveknek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe szerinti vezetője,
- d) a helyi védelmi bizottság illetékességi területén működő, a helyi védelmi bizottság feladatrendszerében érintett szakigazgatási szerv vezetője,
- e) a fővárosi és megyei kormányhivatal képviselője,
- f) a helyi védelmi bizottság titkára.

A HVB titkári feladatait a járási hivatal hivatalvezető-helyettese látja el, közreműködve a polgármesterek védelmi igazgatási feladataiban.

A HVB katasztrófavédelmi feladatai

A felkészülés, a megelőzés, a védekezés és helyreállítás időszakában:

- a) működési területén irányítja a védekezésben részt vevő szervek és szervezetek tevékenységét;
- b) utasíthatja a védekezés irányítása során a védekezésben részt vevő szervezetek vezetőit a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére;
- c) intézkedik a védekezéshez igénybe vehető állomány és eszközök átcsoportosításáról és bevonásáról;
- d) meghatározza a védekezés helyi feladatait, ellenőrzi azok végrehajtását, illetve elrendeli a települési polgári védelmi erők bevonását;
- e) kijelöli a védekezés koordinálásáért felelős személyt;
- f) koordinálja a védekezésben részt vevő polgármesterek tevékenységét;
- g) gondoskodik a helyreállítás meghatározott sorrendjének és ütemének megvalósításáról;
- h) intézkedik a lakosság alapvető ellátásának biztosításáról a normál életkörülmények helyreállításáig;
- i) meghatározza az illetékességi területén működő közigazgatási szervek helyreállítással kapcsolatos feladatait;
- j) a katasztrófavédelmi operatív feladatok ellátásához a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve közreműködésével a célnak megfelelően kialakított és felszerelt, folyamatosan üzemképes állapotban tartott vezetési pontot tart fent;
- k) a katasztrófavédelmi feladatok ellátásával kapcsolatos előterjesztésekről és döntésekről tájékoztatja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetőjét;
- l) a katasztrófavédelmi igazgatóság önkormányzati választási ciklusonként legalább egyszer katasztrófavédelmi felkészítésben részesíti a HVB elnökét;
- m) a települési veszélyelhárítási tervet jóváhagyja a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szervének vezetőjének egyetértésével.

A HVB elnökének az a), b), c) pontokban meghatározott irányítási és utasítási jogköre nem terjed ki a megyei közgyűlés elnökére.

IV. A védelmi igazgatási tervezés

A veszélyelhárítási tervezés célja, hogy a katasztrófavédelmi törvényben felsorolt természeti, civilizációs és egyéb eredetű veszélyekre a kockázatok azonosítása, elemzése és értelmezése alapján egységes okmányrendszerbe foglalja a katasztrófavédelmi feladatok és intézkedések rendjét, végrehajtását, valamint ehhez hozzárendelve az azt biztosító személyi, anyagi és technikai eszközöket.

A veszélyelhárítási tervezés szintjei:

- a) települési (a fővárosban kerületi) veszélyelhárítási terv (a továbbiakban együtt: települési veszélyelhárítási terv),
- b) munkahelyi veszélyelhárítási terv,
- c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szervének összesített terve,
- d) területi (fővárosi) veszélyelhárítási terv,
- e) központi veszélyelhárítási terv.

Magyarország földrajzi elhelyezkedése, geográfiai és hidrológiai adottságai, valamint településszerkezeti és infrastrukturális szempontból történő elemzése alapján egyértelmű, hogy a különböző veszélyeztető hatások az egyes környezeti tényezőktől, a helyi sajátosságoktól jelentős mértékben függenek. Annak érdekében, hogy az ország teljes területén a megfelelő védelmi szint kialakítható legyen, kockázatbecsléseket szükséges végezni a veszélyeztető hatások alapján.

1. Veszélyeztető hatások

a) Elemi csapások és természeti eredetű veszélyek:

- árvíz
- belvíz
- rendkívüli időjárás
- földtani veszélyforrások:
 - földrengés,
 - földcsuszamlás,
 - beszakadás,
 - talajsüllyedés,
 - partfalomlás.

b) Ipari szerencsétlenségek és civilizációs eredetű veszélyek:

- a katasztrófavédelmi törvény IV. fejezetének hatálya alá tartozó üzem;
- más (ipari vagy mezőgazdasági) létesítmény általi veszélyeztető hatás, veszélyes anyag szabadba kerülésének kockázata;
- nukleáris létesítménytől való távolság:
 - atomerőműtől,
 - kutatóreaktortól;
- közlekedési útvonalak és csomópontok:
 - veszélyes áruk szállítása,
 - jelentős forgalom;
- a katasztrófavédelmi törvény IV. fejezetének hatálya alá nem tartozó, katonai célból üzemeltetett veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek és létesítmények.

c) Egyéb eredetű veszélyek:

- felszíni és felszín alatti vizek (elsősorban az ivóvízbázisok) sérülékenysége;
- humán járvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány;
- a riasztási küszöböt elérő mértékű légszennyezettség.

d) Kritikus infrastruktúrákkal kapcsolatos kockázatok:

- a lakosság alapvető ellátását biztosító infrastruktúrák sérülékenysége;
- a közlekedés sérülékenysége;
- a közigazgatás és a lakosság ellátását közvetve biztosító infrastruktúrák sérülékenysége.

2. A települések besorolása

A települések katasztrófavédelmi besorolásának szabályait és a védelmi követelményeket a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI.10.) kormányrendelet V. fejezete határozza meg.

A feladat egységes végrehajtása érdekében a katasztrófavédelmi kirendeltségek, a katasztrófavédelmi igazgatóság polgári védelmi főfelügyelői munkacsoportokat hoztak létre, amelyek a veszélyeztető hatások függvényében felvették a kapcsolatot az érintett szervezetekkel és szervekkel (a Kormányhivatal szakigazgatási szervei, környezetvédelmi felügyelőség, vízügyi igazgatóság, Magyar Közút Nonprofit Zrt., Bányakapitányság stb.) és azokkal együttműködve gyűjtötték az adatokat.

Az összegyűjtött adatokból következő kockázatazonosítás, kockázatelemzés és -értékelés elvégzését követően a katasztrófavédelmi kirendeltség vezető javaslatot tesz a polgármesternek a település katasztrófavédelmi besorolására. A település polgármestere az önálló hatáskörében megtett besorolási javaslatát megküldi a megyei védelmi bizottság elnökének. A megyei védelmi bizottság elnöke, a katasztrófavédelmi igazgatóság közreműködésével felülvizsgálja a polgármester által tett besorolási javaslatot és azt – egyetértés esetén – a BM OKF főigazgatója útján a belügyminiszter részére jóváhagyásra felterjeszti.

A megújult jogi szabályozás és a védelmi igazgatás, illetve a megújult integrált, többszintű hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, valamint az önkéntes és köteles polgári védelmi szervezetek közreműködésével megvalósuló katasztrófák elleni védekezés középpontjában a lakosság és az alapvető anyagi javak védelme áll. Ezt a komplex rendszert jól tükrözi az az elvárás, amelyet a katasztrófavédelmi törvény így deklarál: „a katasztrófavédelem nemzeti ügy”, valamint a kormányrendelet követelményrendszere is, amely az elégséges védelmi szint megfogalmazásával összegződik.

A települési elégséges védelmi szint:

1. táblázat. Az elégséges védelmi szint
234/2011. (XI.10.) Korm. rend. 2. melléklet

Település feladatai	I. osztály	II. osztály	III. osztály
Riasztás	a lakosság központi riasztásához és veszélyhelyzeti tájékoztatásához szükséges feltételek biztosítása	a lakosság riasztásához és veszélyhelyzeti tájékoztatásához szükséges feltételek biztosítása	a lakosság riasztása és veszélyhelyzeti tájékoztatásának tervezése (különös tekintettel a más szervezetnél rendszeresített, de erre a célra alkalmas eszközökre)
Lakosság-védelmi módszer	a kockázatbecslésben megállapítottaknak megfelelően, elsősorban elzárkózás, indokolt esetben kitelepítés	a kockázatbecslésben megállapítottaknak megfelelően, elsősorban elzárkózás	a kockázatbecslésben megállapítottaknak megfelelően
Felkészítés	a) a lakosság évente történő aktív tájékoztatása b) a lakosság passzív tájékoztatása nyomtatott és elektronikusan elérhető információk anyagok biztosításával c) a lakosság felkészítése a riasztás módszerének és jelének felismerésére, valamint az annak megfelelő magatartási szabályokra	a) a lakosság három évente történő aktív tájékoztatása b) a lakosság passzív tájékoztatása nyomtatott és elektronikusan elérhető információk anyagok biztosításával c) a lakosság felkészítése a riasztás módszerének és jelének felismerésére, valamint az annak megfelelő magatartási szabályokra	a lakosság passzív tájékoztatása nyomtatott és elektronikusan elérhető információk anyagok biztosításával
Védekezés	a) különleges felszerelések és kiképzett szakértők (önkéntes mentőszervezetek) bevonásának tervezése és gyakoroltatása b) a kockázatbecslésnek megfelelően a polgári védelmi szervezetek megalakítása c) a karitatív és más önkéntes, humanitárius feladatot ellátó szervek bevonásának tervezése és gyakoroltatása	a) különleges felszerelések és kiképzett szakértők (önkéntes mentőszervezetek) bevonásának tervezése és gyakoroltatása b) a kockázatbecslésnek megfelelően egyes polgári védelmi szakalegységek megalakítása c) a karitatív és más önkéntes, humanitárius feladatot ellátó szervek bevonásának tervezése	a) kizárólag a védekezési feladatok ellátásához szükséges polgári védelmi szakalegységek megalakítása b) önkéntes segítők, karitatív szervezetek bevonásának tervezése
Induló katasztrófavédelmi készlet	teljes induló katasztrófavédelmi készlet megléte	teljes induló katasztrófavédelmi készlet megléte	induló katasztrófavédelmi készlet tervezése

3. A veszélyelhárítási tervezés

A nemzetközi szinten bevált gyakorlatok alkalmazásával, a kockázatbecsléssel kimutatott veszélyeztető tényezők és hatások azonosítása által, valamint a katasztrófavédelmi osztályba sorolás útján országosan, adott szintekre bontva valósul meg a veszélyelhárítási tervezés.

A települések katasztrófavédelmi besorolási rendszerének megújulásával a veszélyhelyzeti tervezés rendszere is alapvetően átalakult. A besorolt településeken a polgármester gondoskodik – az adott településre készített kockázatelemzés és értékelés alapján kimutatott veszélyeztető hatásoknak és a következmények elhárítása érdekében meghatározott elégséges védelmi szintnek megfelelő – települési veszélyelhárítási terv elkészítéséről. A terület újraszabályozása, a megváltozott követelményekhez való igazítása költségtakarékosná teszi a védelmi tervezést, mert az konkrét veszélyeztető hatásokra épül, továbbá kiszámíthatóbbá teszi a gazdasági-anyagi szolgáltatások teljesítésére kötelezettek terheit a pontosan tervezhető költségek tekintetében.

A veszélyelhárítási tervezés célja, hogy áttekinthetően összefoglalja az adott szintre jellemző meghatározó tényezőket, valamint a beavatkozás megvalósítható és összehangolt körülményeit. A veszélyelhárítási tervek alapvetően a veszélyeztetettség leírását, az általános műveleti tevékenységet, a beavatkozási forgatókönyveket és a helyzetkezeléshez szükséges humánerőnek és eszközöknek az adatbázisait tartalmazzák. Annak érdekében, hogy a tervek a bekövetkezett események során alkalmazhatóak legyenek, kiemelten fontos, hogy naprakészségük (vagyis felülvizsgálatuk), valamint a gyakorlásuk biztosított legyen.

Mindezek alapján megvalósítható az elégséges védelmi szint biztosításának megtervezése, különös tekintettel a hatékony és eredményes beavatkozásra, a döntéstámogatásra és a következmények elhárítására. A veszélyelhárítási tervek készítése során első lépésként el kell végezni a korábbiakban már említett kockázatelemzést, illetve a veszélyeztető tényezők azonosítását. Ezek alapján kimutathatóvá válik a veszélyeztető hatások csoportja, amelyre vonatkozóan a szükséges intézkedéseket ki lehet alakítani. Ez által valósulhat meg a következmények elhárítása, vagyis az elégséges védelmi szint biztosítása. Mindehhez nélkülözhetetlen a feladatok és intézkedések rendjének tervezése, valamint a személyi, anyagi és technikai eszközök maradéktalan hozzárendelése egyaránt. A veszélyelhárítási tervezés szintjei igazodnak a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és a polgári védelmi szervezetek tagozódásához.

4. A lakosságvédelem és a lakosság felkészítése

Az új jogszabályi környezet kialakítása során kiemelt figyelmet kapott a lakosság védelme, azon belül pedig a lakosság felkészítésének hatékonyabbá és eredményesebbé tétele. A katasztrófavédelmi törvény és végrehajtási rende-

te meghatározza, hogy a lakosságvédelem a helyi és a távolsági védelem mód-szereivel valósítható meg, amelyhez szervesen kapcsolódik a lakosság riasztásának, az egyéni védőeszközzel történő ellátásnak, valamint a kitelepítésnek, a kimenekítésnek, a befogadásnak és a visszatelepítésnek a feladatköre. A katasztrófavédelem egyik legfontosabb feladata a riasztás feltételeinek kialakítása, majd a riasztást követően a beavatkozás és a helyreállítás időszakában a helyzetkezeléshez, illetve a túléléshez szükséges veszélyhelyzeti tájékoztatás biztosítása, valamint a megelőző időszakban a lakosság folyamatos és megfelelő szintű katasztrófavédelmi felkészítése.

Riasztás esetén (katasztrófaveszély és veszélyhelyzet során) szöveges közlés kiadásával, illetve szirénajelekkel kell felhívni a lakosság figyelmét a veszély léteire, valamint ismertetni kell az adott helyzetben tanúsítandó magatartási szabályokat egyaránt. A riasztás elrendelése az alábbiak szerint történhet:

- országos vagy több megyét érintő veszély esetén a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter rendeli el a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve útján,
- megyei (fővárosi) szintű veszély esetén a megyei (fővárosi) védelmi bizottság elnöke rendeli el a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve útján,
- a település veszélyeztetettsége esetén a polgármester intézkedik a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szerve útján,
- gazdálkodó szerv területén fellépő veszély esetén a gazdálkodó szerv vezetője rendeli el a polgármester és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szervének egyidejű tájékoztatásával.

A riasztás három alapvető módja:

- szirénarendszer útján,
- szöveges közlés kibocsátása által a közszolgálati műsorszolgáltatók (televízió, rádió), info-kommunikációs eszközök (SMS, MMS, e-mail) és az arra alkalmas lakossági riasztórendszer útján,
- bármely riasztásra alkalmas eszközzel (pl.: mobil hangszóró, szóbeli kihirdetés).

Ide kapcsolódik, mégis markánsan elkülönül a lakosság veszélyhelyzeti tájékoztatása, amely már kihirdetett rendkívüli jogrend során az elrendelt intézkedésekről és korlátozásokról, valamint a további tájékozódási lehetőségekről informálja a lakosságot. A helyreállítás időszakában történő tájékoztatásnak tartalmaznia kell az ideiglenes lakhatási lehetőségeket, a kárenyhítésre és a helyreállítás folyamatára vonatkozó információkat, valamint a lehetséges viszsza költözés idejét és módját, illetve a feltételeit is.

A lakosság felkészítésének alapvetően aktív és passzív módszerei kerülnek alkalmazásra, főként attól függően, hogy adott településen milyen típusú veszélyeztető hatások jelennek meg.

A lakosság felkészítése a következő, konkrétan meghatározott célcsoportok szerint történik:

- a) a polgári védelmi szervezetek,
- b) a közigazgatási vezetők és a védelmi igazgatásban közreműködők,
- c) a köznevelésben és a felsőoktatásban résztvevők,
- d) a pedagógusok,
- e) a veszélyes ipari üzemek környezetében élők,
- f) a lakosság.

A katasztrófavédelmi felkészítések célja a természeti, a civilizációs és egyéb eredetű katasztrófák és veszélyhelyzetek megelőzése, a bekövetkező eseményekre történő lakossági felkészülés, valamint bekövetkezés esetén a káros következmények lehető legkisebbre csökkentése. Ennek érdekében a lehető legszélesebb körben kell biztosítani a követendő magatartási szabályokkal és a veszélyhelyzetek lakossági kezelésével kapcsolatos szükséges és elégséges ismereteket, illetve egyúttal növelni szükséges az egyének biztonságkultúráját is. Összességében ez eredményezheti a magasabb védelmi szint elérését.

Mindezek megvalósulását a hivatásos katasztrófavédelmi szerv főigazgatói intézkedések útján folyamatosan biztosítja. A közigazgatási vezetők felkészítése kulcsfontosságú a megfelelő hatékonyságú helyzetkezelés érdekében. Ennek érdekében a társszervekkel történő együttműködések alapján évente meghatározott alkalmak szerint külön felkészítéseket terveznek – központi, területi és helyi szinten egyaránt. A polgári védelmi szervezetek felkészítése külön rendszer szerint zajlik, attól függően, hogy az adott polgári védelmi szervezet létrehozása milyen szinten történik. Egyre gyakoribbak és rendszerint eredményesek is az egyes polgári védelmi szervezetek riasztási, illetve készenlétbe helyezési gyakorlatai is.

A katasztrófavédelem kiemelt célja a gyermekek és a fiatalok katasztrófavédelmi felkészítése, amelynek érdekében országsszerte lehetőséget biztosítanak a középiskolás diákok számára, hogy közösségi szolgálati kötelezettségüket a katasztrófavédelem szerveinél, megyei igazgatóságokon és kirendeltségeken, valamint tűzoltó parancsnokságokon teljesítsék. Ennek során megismerhetik a szervezet feladatrendszerét; kialakul bennük a biztonság, a katasztrófák megelőzése és a katasztrófák elleni védekezés melletti elkötelezettség és felelősségérzet, és így későbbi életük folyamán nagy valószínűséggel többet tesznek majd saját és környezetük biztonságáért. (2012. szeptember elsejével hatályba lépett a nemzeti köznevelésről szóló törvény nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló miniszteri rendelet, amelynek egyik újdonsága, hogy azoknak a középiskolásoknak, akik 2016. január 1-je után érettségiznek, ötven órányi közösségi szolgálatot kell teljesíteniük.)

V. Az iparbiztonság feladatai a védelmi igazgatásban

1. A veszélyes üzemek szakterületének szabályozása

A SEVESO II. irányelvnek¹ a hazai jogrendbe való beillesztését a Magyar Köztársaság, az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodásban vállalta. Ezen túlmenően az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Helsinkiben elfogadott, az ipari balesetek országhatáron túl terjedő hatásairól szóló egyezményre megteremtette annak a lehetőségét, hogy Európában a tagországok bevezessék a biztonságos technológiákat, a biztonsági irányítási rendszereket, az állandó információcserét, valamint az állami felügyeletet a fejlesztések és a vészhelyzeti tervek kidolgozása terén. Hazánk 1992-ben az elsők között csatlakozott ehhez az egyezményhez.

Magyarország az 1999. évi LXXIV. törvénnyel eredményesen vezette be a súlyos ipari balesetek veszélyének megelőzésére és csökkentésére vonatkozó 96/82/EGK (*Seveso II.*) irányelvet.

Az elmúlt tíz év tapasztalatai, így különösen a bekövetkezett ipari balesetek (pl. 2000-ben a pusztaszőlősi gázkitörés; a tiszai cianid és nehézfém szennyezés; 2004-ben a veszélyes hulladékokat kezelő telep raktárának tüze Budapesten, Rákospalotán; a pirotechnikai raktártűz és robbanás Törökbálinton; 2005-ben a veszélyes hulladékokat kezelő ártalmatlanító telep által okozott felszíni víz- és felszín alatti vízszennyezése Dorogon; 2006-ban a pirotechnikai raktár robbanása Balatonfűzfőn; 2008-ban a lőszergyár robbanása Balatonfűzfőn; 2010-ben a veszélyes hulladékokat kezelő raktár tüze Balatonfűzfőn; a vörösiszap-katasztrófa Kolontáron), valamint a 2006. augusztus 20-ai tűzijáték tragédiája, illetve a 2010. évi május-június hónapban levonuló árhullám pusztítása, mind-mind arra hívta fel a figyelmet, hogy szükség van a vezetés és irányítás rendszerének megújítására.

Ennek megfelelően 2012. január 1-vel hatályba lépett a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.) és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 219/2011. (X. 20.) Korm. rendelet. Így a súlyos balesetek elleni védekezéssel és a veszélyes üzemek hatósági felügyeletével kapcsolatos hazai jogi szabályozás 2012. január 1-jétől kiegészült többek között a küszöbérték alatti üzemek üzemeltetőire vonatkozó eljárásokkal és kötelezettségekkel. A katasztrófavédelmi törvény és a végrehajtásáról szóló kormányrendelet több új fogalmat vezetett be, többek között a

¹ Az Európai Unió *Seveso II.* irányelve értelmében az uniós országoknak meg kell határozniuk a kockázatot jelentő ipari területeket és megfelelő intézkedéseket kell tenniük a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek megelőzése, valamint emberekre és környezetre gyakorolt következményeik mérséklése érdekében.

küszöbérték alatti üzem, a kiemelten kezelendő létesítmény és a súlyos káresemény elhárításáról szóló tervnek a fogalmát.

Az üzemekben bekövetkező balesetek – ahogyan azt legutóbb a Kolontárnál bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa is igazolta – komoly környezeti katasztrófát okozhatnak. A balesetek bekövetkezésének valószínűsége csökkenthető az állami szerepvállalás fokozásával, a hatósági engedélyezési és ellenőrzési tevékenység kiterjesztésével és racionalizálásával.

A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemekkel kapcsolatban a katasztrófavédelmi hatóságnak különböző hatósági jogosítványai vannak. Ezek azt a célt szolgálják, hogy a társaság működése az ott dolgozókat és a környezetet ne veszélyeztesse. E jogosítványok azonban a hatóságot akkor illetik csak meg, ha az üzemben található veszélyes anyagok mennyisége a jogszabály által meghatározott módon számított szintet – az ún. alsó küszöbértéket – eléri. E számítási mód a nemzetközi előírásoknak (Seveso II. irányelv) megfelel.

A veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemeknek a küszöbérték alatti üzemek veszélyes tevékenységének engedélyezéséért, a veszélyes tevékenység azonosításáért, a biztonsági dokumentáció felülvizsgálatáért, valamint a belső védelmi terv felülvizsgálatáért 2012. január 1-je után igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetniük az 51/2011. (XII. 21.) BM rendelet szerint. A BM rendelet mellékletében felsorolt hatósági eljárásokban a kérelmezőnek 2012. január 1-je óta 75000 forinttól 335000 forintig terjedő összeget kell fizetnie.

A katasztrófavédelmi törvény hatálya alá tartozó veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek feletti hatósági felügyelet hatékonyabbá tétele érdekében szükség volt arra, hogy a kisebb súlyú jogsértéseket (pl. a belső védelmi terv elkészítésének és gyakoroltatásának, az üzem bejelentkezésének, illetve a biztonsági irányítási rendszer felülvizsgálatának elmaradása) katasztrófavédelmi bírság bevezetésével szankcionálják.

Az új szabályozás bevezetését megelőzően az üzemek feletti szankciórendszer nem volt megfelelő és csupán három esetre korlátozódott: a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem bezárására; a veszélyes tevékenység folytatásának felfüggesztésére; a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemben, a veszélyes létesítményben található veszélyes anyagok és eszközök elszállítására, illetve megsemmisítésére.

A bírság bevezetése a veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek esetében javítja az üzemeltetői kötelezettségek teljesítését és ezzel együtt a hatósági jogalkalmazás minőségét. Szintén fontos az illegálisan (engedély nélkül) működő üzemek megfelelő szankcionálása is. A törvény alapján az ezekre kiróható katasztrófavédelmi bírság legalacsonyabb összege 300000, legmagasabb összege 3000000 forint.

2. A nukleárisbaleset-elhárítási szakterület feladatai

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Nukleáris Biztonsági Osztálya 2012. április 1-jétől Nukleárisbaleset-elhárítási Osztály néven, az országos iparbiztonsági főfelügyelőség Veszélyes Üzemek Főosztályán végzi tovább a jogszabályokban meghatározott feladatait, ezzel még szélesebb körűvé téve a veszélyes üzemek ellenőrzését és felügyeletét.

A BM OKF Nukleárisbaleset-elhárítási Osztálya az országos nukleárisbaleset-elhárítási rendszerről szóló, 2012. január 1-jei hatállyal módosított 167/2010. (V. 11.) Korm. rendeletben rögzítettek szerint folyamatosan tervezi és szervezi a lakosság országos sugárzási helyzettel kapcsolatos normál és rendkívüli időszaki tájékoztatását, illetve végzi az országos sugárhelyzet értékelését, amelynek érdekében készenléti ügyeleti szolgálatot működtet.

A Nukleárisbaleset-elhárítási Osztály közreműködik a Magyar Honvédség Görgey Artúr Vegyivédelmi Információs Központ Atom-, Biológiai-, Vegyi Riassztási és Értesítési Rendszer (ABV RIÉR) katasztrófavédelemre háruló feladatainak végrehajtásában, továbbá részt vesz a hazai és nemzetközi nukleárisbaleset-elhárítási gyakorlatokon.

Az 1980-as éveket követően világszerte kiépültek olyan sugárfigyelő és -jelző rendszerek, amelyek figyelmeztetnek az érzékszervek által nem észlelhető sugárzás terjedésére. Ezek a rendszerek helyhez kötött, automatikus sugármérő állomásokból állnak, amelyek folyamatosan regisztrálják a környezetük sugárzási helyzetét.

A Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság döntés-előkészítő és döntéshozó tevékenységéhez szükséges információk biztosítása érdekében Magyarországon Országos Sugárfigyelő, Jelző és Ellenőrző Rendszer (OSJER) működik. Az OSJER működésének összehangolását és szakmai munkájának irányítását a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter végzi. Az OSJER vezető szerve a BM OKF bázisán működő Nukleáris Baleseti Információs és Értékelő Központ (NBIÉK), amely többek között ellátja az ország nukleárisbaleset-elhárítási korai előrejelzés központi feladatait.

A nukleárisbaleset-elhárításban – normál és veszélyhelyzeti időszakban egyaránt – nagy jelentősége van a hiteles tájékoztatásnak; a független, illetve folyamatos, helyi és országos szintű sugárzási helyzetértékelésnek és az egységes döntéstámogató rendszerek folyamatos készenlétben tartásának a lakosság hatékonyabb védelme érdekében. Ilyen nemzetközi döntéstámogató rendszer a BM OKF Veszélyes Üzemek Főosztály Nukleárisbaleset-elhárítási Osztály RODOS elnevezésű, valós idejű, online nukleárisbaleset-elhárítási terjedésszámító és döntéstámogató rendszere is.

A határokon átnyúló következményekkel járó esetleges balesetek hatékonyabb kezelése érdekében számos ország rendelkezik együttműködési megállapodással és nemzetközi adatesere-rendszerekkel. Ilyen rendszer az Európai Radiológiai Adatesere Platform (EURDEP) is. Az Európai Atomenergiaközösség

létrehozásáról szóló EURATOM szerződés 36. cikkelye és az EURDEP-szerződés értelmében az Európai Unió minden tagországa számára kötelező az adatszolgáltatás ebbe a rendszerbe, de az Unión kívüli országok is csatlakozhatnak a kezdeményezéshez. Azok az országok, amelyek beküldik adataikat a rendszerbe, láthatják az összes többi tagállam sugárzásmérési eredményeit, ami elősegíti a nemzetközi szintű döntéstámogatást és a lakosság tájékoztatását. A nemzetközi radiológiai monitoring adatsere-rendszer nemzeti központi feladatait hazánkban az NBIÉK látja el, amely az ország nemzetközi értesítési kötelezettségének teljesítése érdekében radioaktív szennyezettségre jellemző adatokat biztosít.

2012. április 1-jétől az iparbiztonsági szakterület országos és területi szinten is kiemelt figyelmet fordít a radiológiai létesítményekre, illetőleg radioaktív anyagokat gyártó, forgalmazó és felhasználó intézményekre. A Nukleáris-baleset-elhárítási Osztály szakértői az iparbiztonsági ellenőrzésekben is közreműködnek, illetve végzik az igazgatóságokon rendszeresített Katasztrófavédelmi Mobil Labor egységek szakmai felügyeletét.

3. A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatok

A katasztrófavédelem megújult szervezeti felépítésben a BM OKF Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőségen belül kiemelt területként jelentkezik a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos feladatok ellátása, a potenciális kritikus infrastruktúra-elemek azonosítása, valamint a kijelölt elemeknek a hatósági felügyelet alatt tartása.

2008-ban jelent meg a kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint ezek védelmi fejlesztéseinek szükségességéről szóló 2008/114/EK tanácsi irányelv, amelyet tagállami kötelezettségünk átültetni a hazai jogrendbe. A hazai Zöld Könyv megjelenése után 2010-ben kapott új lendületet a hazai létfontosságú rendszerek és létesítmények védelmével kapcsolatos szabályozások kidolgozása. A 1049/2010-es kormányhatározat a belügyminiszter hatáskörébe utalta a nemzeti kapcsolattartó pont feladatait és az európai kritikus infrastruktúrák védelmével kapcsolatos kérdések koordinálását. 2012-ben létrejött egy tárcaközi bizottság, amely az energetikai és közlekedési szektor vonatkozásában kidolgozta az azonosítási kritériumokat és felmérte a hazánkban található európai uniós kritikus infrastruktúrákat.

A BM OKF Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség tevékenységi körén belül kiemelt helyet foglal el a kritikus infrastruktúra védelmi szakterület, amelynek egyik fő tevékenységét a jogalkotási és szabályozási feladatok végrehajtása képezi. Ennek eredményeképpen 2013. március 1-jén hatályba lépett a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény, valamint a hozzá kapcsolódó 65/2013. (III. 8.)

általános végrehajtási kormányrendelet. A jogszabály célja egyrészt a létfontosságú rendszerelemek azonosítása, másrészt a kijelölés megtörténte után a megfelelő szintű – humán, fizikai és informatikai – védelemnek a biztosítása.

A törvény az alapvető fogalmak meghatározásán túl – többek között – rendelkezik a nemzeti és az európai létfontosságú rendszerelemek kijelöléséről; az üzemeltetői biztonsági tervkészítési kötelezettségről; a biztonsági összekötő személy kijelöléséről; a nyilvántartás és ellenőrzés szabályairól, valamint a szankcionálásról.

A létfontosságú rendszerelemek azonosítási és kijelölési szabályait tartalmazó ágazati jogszabályok hatálybalépésétől kezdve 180 nap áll rendelkezésre az üzemeltetőknek az azonosítási jelentéseik elkészítésére, amelyeket az ágazati kijelölő hatóságok az ágazati kritériumok alapján, míg a katasztrófavédelem a horizontális kritériumok alapján vizsgál.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításának eredményeképpen kialakul a rendszereknek (és rendszerelemeknek) az a köre, amelyek hálózatbiztonságát a jövőben a katasztrófavédelem hivatott felügyelni, ugyanis a törvény a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének feladatkörébe helyezte a létfontosságú rendszerelemek védelmével kapcsolatos hálózatbiztonsági intézkedések koordinációját, a hálózatbiztonság fenntartásának elősegítését és a hálózatbiztonsággal kapcsolatos események elemzését, valamint értékelését. Ezeket a feladatokat erősítette meg az elektronikus információs rendszerek kormányzati eseménykezelő központjának, ágazati eseménykezelő központjainak, valamint a létfontosságú rendszerek és létesítmények eseménykezelő központja feladat- és hatásköréről szóló 233/2013. (VI. 30.) Korm. rendelet hatálybalépése is.

A fenti feladatok ellátására a BM OKF megtette az első lépéseket. 2013. március 19-én átadták, és megkezdte működését az Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség keretein belül a Létfontosságú Rendszerek és Létesítmények Informatikai Biztonsági Eseménykezelő Központja (LRLIBEK), amely egyelőre elsősorban iparbiztonsági események kezelésével, gyakorlatok és ellenőrzési akciók koordinálásával foglalkozik. Emellett folyamatosan bővíti a hálózatbiztonsági szakmai tevékenységet és a bevont rendszerek körét, valamint kialakítja a működési protokollokat és szabályrendszereket. Az LRLIBEK a magyar és nemzetközi hálózatbiztonsági szervezetektől a Kormányzati Eseménykezelő Központon keresztül kapott riasztások kezelésére – a nemzeti létfontosságú rendszerek és létesítmények érintettsége esetén – számítástechnikai sürgősségi reagálóegységként működik, folyamatos rendelkezésre állással. Az elmúlt időszakban számos olyan – iparbiztonsági szakterületet érintő – esemény következett be, amelynek kezelése, illetve felszámolása során a BM OKF-en kialakított eseménykezelő központ hathatós szakmai háttértámogatást nyújtott.

A villamosenergia-rendszer jelentős zavara és a villamosenergia-ellátási válsághelyzet esetén szükséges intézkedésekről szóló 285/2007. (X. 29.) Korm. rendeletnek megfelelően, a Rotációs Kikapcsolási Rendszerben szereplő, alapvető

és létfontosságú felhasználók körét a megyei (fővárosi) katasztrófavédelmi igazgatóság állapítja meg. A Rotációs Kikapcsolási Rend kötelező felülvizsgálata és aktualizálása, valamint az elmúlt időszak gyakorlati tapasztalatai alapján az alapvető és létfontosságú felhasználók besorolása érdekében 2007. évben kidolgozott első szempontrendszer felülvizsgálata és módosítása – az energetikai szakemberekkel egyeztetve – 2011-ben kezdődött meg és 2012-ben készült el. Az alapvető és létfontosságú felhasználók kijelölési eljárásáról szóló új, 98/2012. sz. főigazgatói intézkedés alapján a fővárosi és megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok pontosították és kijelölték a védett fogyasztók körét, így megújítható lett a Rotációs Kikapcsolási Rend, amelyet a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal 2013-ban hagyott jóvá.

Az elmúlt években nagy hangsúlyt fektettünk a nemzetközi szakmai tevékenység előmozdítására. Képviseltettük magunkat számos kritikus infrastruktúra védelmi szakmai találkozón, ahol lehetőség nyílt a tapasztalatok, a legjobb gyakorlatok megosztására. A társszervekkel és tudományos testületekkel kiváló együttműködést alakítottunk ki, amelynek köszönhetően hatékonyabban előmozdítható a szabályozás megvalósítása.

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényben és a hozzá kapcsolódó 65/2013. (III. 8.) Korm. rendeletben, valamint az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 360/2013. (X. 11.) Korm. rendeletben foglalt feladatok végrehajtásához kapcsolódóan 2014. január 1-jével várhatóan további kilenc ágazati kormányrendelet lép hatályba, a közlekedés, az agrárgazdaság, az egészségügy, a pénzügy, az ipar, az infokommunikációs technológiák, a víz, a jogrend és kormányzat, valamint a közbiztonság és védelem területén. A katasztrófavédelem szervei az uniós és a nemzeti azonosítási és kijelölési eljárás során szakhatóságként², nyilvántartó hatóságként³, javaslattevő hatóságként⁴ meghatározott monitoring, ellenőrzési⁵, koordinatív⁶, nemzeti kapcsolattartó és hálózatzbiztonsági⁷ elemző-értékelő feladatokat látnak el 2014-ben.

Összességében elmondható, hogy a létfontosságú rendszerekkel és létesítményekkel kapcsolatos jogszabályok elfogadása megfelelő alapot biztosít ahhoz, hogy Magyarország komoly lépéseket tegyen a létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme érdekében.

² Lrtv. Vhr. 4.§ (2), 13.§ (1)

³ Lrtv. Vhr. 12.§ (1)

⁴ Lrtv. Vhr. 3.§

⁵ Lrtv. Vhr. 8.§, 13.§ (3)

⁶ Lrtv. Vhr. 11.§ (6)

⁷ Lrtv. Vhr. 10.§

4. A veszélyes áru szállítás szakterületével kapcsolatos nemzeti szabályozás

A nemzetközi gyakorlathoz hasonlóan Magyarországon is évente több millió tonna veszélyes árut szállítanak közúton, vasúton és vízen, illetve ezek mellett – ugyan csekélyebb mértékben – megjelennek ezen áruk a légi szállításokban is. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni hatékonyabb védekezés kialakítása és erősítése érdekében a veszélyes árukkal, veszélyes anyagokkal végzett tevékenységeket fokozott figyelemmel szükséges kísérni, amely legeredményesebben a rendszeres hatósági ellenőrzésekkel valósítható meg.

A hatékony és nagyszámú ellenőrzések végrehajtásával a veszélyes áru szállításában résztvevőket a vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására készíthetjük.

A megnövekedett számú veszélyes áru szállítások esetén is elvárható, hogy a közlekedés biztonsága ne romoljon, a környezet terhelése ne fokozódjon. Ennek megfelelően az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőségén belül 2012. április 1-jével megalakult a Veszélyes Szállítmányok Főosztály. Az új iparbiztonsági szakterület fő céljai közé tartozik a veszélyes áru szállítások, valamint a szállításokhoz kapcsolódó telephelyek rendszeres és következetes ellenőrzésén keresztül a szabályok pontos betartásának számonkérése, elsősorban a balesetek megelőzésének elérése, illetve egy esetleges baleset bekövetkezte esetén a káresemény élet- és vagyonbiztonságra, továbbá a környezetre gyakorolt káros hatásainak csökkentése érdekében.

A Veszélyes Szállítmányok Főosztály szakmai tevékenysége során feladatai közé tartozik továbbá a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésével, a veszélyes áru közúti szállításához kapcsolódó telephelyek ellenőrzésével, valamint az elsőfokú hatóság szakmai felügyeletével kapcsolatos másodfokú hatósági teendők ellátása. Ennek megfelelően a főosztály irányítja a veszélyes áru szállításának ellenőrzésével, szankcionálásával, a balesetek kivizsgálásával összefüggő katasztrófavédelmi hatósági feladatokat. Ezen túlmenően ellátja a megyék által végrehajtott, társszervekkel közös, valamint a több megyére kiterjedő veszélyes áru szállítási szakterületet érintő ellenőrzések felügyeletét és az azokról készült statisztikák összesítését. Figyelemmel kíséri ezen felül a veszélyes áru szállításával kapcsolatos tendenciákat, ezek alapján a megelőzés hatékonyságának növelése érdekében intézkedéseket, iránymutatásokat ad ki, illetve javaslatot készít elő a vonatkozó jogszabályok módosítására.

A katasztrófavédelmi szervek az egyes veszélyes árukat szállító közúti járművek útvonalának kijelöléséről szóló 122/1989. (XII. 5.) MT rendelet módosítását követően 2001. óta vesznek részt a veszélyes áruk közúti szállításának (ADR) hatósági ellenőrzésében.

2002-ben hatályba lépett a veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó egységes eljárásról szóló 1/2002. (I. 11.) Korm. rendelet, amelynek

értelmében, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek a társhatóságokkal együttműködve teljes körű jogkört kaptak a veszélyes áruk szállítása szabályainak közúti és a telephelyi ellenőrzéseire.

A 2007. évben módosított jogszabály kapcsán a katasztrófavédelem, mint önálló ellenőrzési és szankcionálási tevékenységet végrehajtó „katasztrófavédelmi hatóság” került nevesítésre a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényben (Kkt.) és az 1/2002. (I. 11.) Korm. rendeletben. Az ADR-es szállítások ellenőrzésével és a szállítások során elkövetett szabálytalanságok bírságolásával kapcsolatos eljárások lefolytatását ettől kezdve tehát a BM OKF és igazgatóságai önállóan, teljes hatáskörrel végzik.

Újabb jelentős fordulópont 2012. január 1-vel került sor, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény hatálybalépését követően.

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló új szabályozás a vonatkozó ágazati törvények (1995. évi XCVII. törvény a légiközlekedésről; 2000. évi XLII. törvény a víziközlekedésről; 2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről) módosításával megteremtette a jogszabályi hátterét annak, hogy a katasztrófavédelem immáron önálló hatósági jogkörben végezheti a veszélyes áruk vasúti és vízi szállításának ellenőrzését is, valamint szükség esetén bírságot szabhat ki, illetve egyéb intézkedéseket eszközölhet a veszélyhelyzetek elkerülése érdekében.

A módosított ágazati törvények adta felhatalmazás alapján a végrehajtás részleteinek pontosítására került kiadásra a hivatásos katasztrófavédelmi szerv eljárásai során a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére és a bírság kivetésére vonatkozó egységes eljárás szabályairól, továbbá az egyes szabálytalanságokért kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatok általános szabályairól szóló 312/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet).

A veszélyes áru szállítás ellenőrzését Magyarország területén a hivatásos katasztrófavédelmi szervek helyi szervei a területi szerv teljes illetékességi területén hajtják végre. Közúti szállításnál a közúti forgalomban; vasúti fuvarozás esetén a vasúti pályán, az üzemváltó- és határállomáson, valamint a vasúti üzemi létesítményen; vízi szállításnál pedig a nemzeti és nemzetközi vízi utakon, kikötőkben, veszteglő helyen, illetve az egyes szállítási ágakhoz kötődő telephelyen számíthatnak ellenőrzésre az érintettek.

Kiemelten kezelendő a veszélyes áru szállítás során bekövetkezett balesetek vizsgálatának szakszerű végrehajtása, valamint a balesetek kivizsgálásával szerzett tapasztalatok értékelése. Alapvető feladat, hogy a veszélyes áru szállítás során bekövetkezett balesetek, események okait, következményeit és a megelőzés lehetséges módjait meghatározzák. Ennek egyik fő alapja, hogy ezeket az eseményeket a katasztrófavédelmi szervek megfelelő módon, kellő alapossggal kivizsgálják, dokumentálják, hogy az érintett vállalkozások figyelmét felhívják az esetleges hiányosságokra, valamint ha szükséges, a jogszabály

módosítását kezdeményezzék a további balesetek megelőzése érdekében. A veszélyes áru szállítás során bekövetkezett balesetek kivizsgálását a belső szabályozó elsősorban a katasztrófavédelmi mobil laborokra (KML) telepítette, mivel a lakosság védelme érdekében az ilyen típusú balesetekhez, illetve eseményekhez a KML kell, hogy kivonuljon. A közúti balesetek kapcsán elmondható, hogy a legtöbb esetben alapvetően közlekedési szabályszegés vagy figyelmen kívül hagyás volt a baleset alapvető oka, de esetenként árukezelési szabálytalanságok (pl. a rakomány rögzítésének szabálytalanságából eredően a rakomány elhagyása stb.) is tetten érhetőek voltak a vizsgálatok eredményei alapján. A vasúti események kapcsán megállapítható, hogy az események kialakulásának oka elsősorban az, hogy a veszélyes áru szállításban részt vevő vasúti kocsik töltési fokát nem tartják be, a vasúti kocsi töltő-lefejtő szerelvényei tömítetlenek, valamint a tartálykocsik műszaki állapota elégtelen, hiányzik a megfelelő karbantartás.

A Veszélyes Szállítmányok Főosztály szorosan együttműködik mind a társzervekkel, mind a szakmai szervezetekkel a mindennapi ellenőrzések és hatósági ügyek, illetve az alkalmanként jelentkező egyeztetési feladatok végrehajtása területén. Az elmúlt években számos saját szervezésű vagy a társhatóságok által szervezett, a veszélyes áru szállítás ellenőrzését célzó akciósorozat végrehajtásában, koordinálásában vett részt. Az ellenőrzéssorozatok résztvevői a társhatóságok részéről a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Országos Rendőr-főkapitányság, illetve a Budapesti Rendőr-főkapitányság Dunai Vízügyi Rendészeti Rendőrkapitánysága és annak illetékes szervei, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság voltak.

A társhatóságokkal való együttműködés minden esetben megfelelő és hatékony volt, az ellenőri munka végrehajtását kölcsönösen elősegítették. Miután az akciókban részt vevő társhatóságok nem rendelkeznek a veszélyes áru vasúti és vízi szállításának ellenőrzésében önálló hatósági jogkörrel, az eddigi tapasztalatok alapján indokolt további hasonló, a társhatóságokkal közös ellenőrzések rendszeres megszervezése. A társhatóságokkal történő együttműködés hatékonyságát igazolja, hogy a Veszélyes Szállítmányok Főosztály közreműködik a nemzetközi jelentőségű Dunai Rendészeti Koordinációs Központ létrehozásának és kialakításának végrehajtásában is.

Összegezeként elmondható, hogy a veszélyes áru szállítás ellenőrzésének szakterülete számára kiemelkedő feladat, hogy a megújult katasztrófavédelmi szervezetrendszer és szabályozási háttér biztosította előnyöket a gyakorlatban is érvényre juttassa, ezzel fokozva a lakosság életének és vagyonának biztonságát, a kiemelkedő társadalmi jelentőségű közszolgáltatások folytonosságának biztosítását, valamint a meglévő közfeladatok, a közbiztonság, illetve a közlekedés biztonságának hatékonyabb ellátását.

Felhasznált jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény

A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet

Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvény

Az elektronikus információs rendszerek kormányzati eseménykezelő központjának, ágazati eseménykezelő központjainak, valamint a létfontosságú rendszerek és létesítmények eseménykezelő központja feladat- és hatásköréről szóló 233/2013. (VI. 30.) Korm. rendelet

Az energetikai létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 360/2013. (X. 11.) Korm. rendelet

290/2011. (XII. 22.) Kormányrendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény végrehajtásáról

62/2011. (XII. 29.) BM rendelet a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól

1249/2010. (XI. 19.) Korm. határozat az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről szóló, 2008. december 8-i 2008/114/EK tanácsi irányelvnek való megfelelés érdekében végrehajtandó kormányzati feladatokról

2080/2008. (VI. 30.) Korm. határozat a Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról

212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről

- 1150/2012. (V. 15.) kormányhatározat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról
- 16/2013. (V.9.) BM rendelet a belügyminiszter feladatkörét érintő ágazati honvédelmi feladatokról
- 68/2012. számú Főigazgatói Intézkedés a normál és katasztrófaveszély, illetve veszélyhelyzeti időszak katasztrófavédelmi logisztikai biztosításának rendjéről
- 35/2012. számú Főigazgatói Intézkedés a hivatásos katasztrófavédelmi szervek működési rendjének szabályozására katasztrófaveszély, veszélyhelyzet, helyreállítás és újjáépítés idején
- 117/2012. számú Főigazgatói Intézkedés a hivatásos katasztrófavédelmi szervek védelmi igazgatási tevékenységének és tervezésének rendjéről
- 49/2011. számú Főigazgatói Intézkedés az alapvető és létfontosságú felhasználók kijelölési eljárásáról
- 25/2012. számú Főigazgatói Intézkedés a kritikus infrastruktúra védelmi területtel összefüggő feladatok meghatározásáról
- 2/2012. számú országos iparbiztonsági főfelügyelői szakmai állásfoglalás a létfontosságú rendszerek és létesítmények (kritikus infrastruktúrák) azonosításához és kijelöléséhez szükséges felmérés végrehajtási szempontjainak meghatározásáról
- 98/2012. számú Főigazgatói Intézkedés az alapvető és létfontosságú felhasználók kijelölési eljárásáról

Felhasznált irodalom

- Az új katasztrófavédelmi szabályozás – Jegyzet és jogszabály gyűjtemény a közbiztonsági referensek felkészítéséhez.* (szerk. Dr. MÓGOR Judit), BM OKF, Budapest, 2012.
- Dr. TÓTH Ferenc–Dr. MÓGOR Judit–Bonnyai Tünde: *Előadások a megújult katasztrófavédelmi rendszerről a megyei védelmi bizottságok elnökei, valamint a hivatásos katasztrófavédelmi szervek módszertani felkészítésein.* BM OKF, Budapest és Pécel, 2012.
- Dr. TÓTH Ferenc.: *ÚTMUTATÓ a települések kockázatértékeléséhez és a katasztrófavédelmi osztályba sorolási eljárásról.* BM OKF, Budapest, 2012.
- BOGNÁR Balázs–VASS Gyula–KOZMA Sándor: *A BM OKF Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség szakterületeinek bemutatása.* Új Magyar Közigazgatás, Budapest, 2012/6, 19-27.
- BOGNÁR Balázs: *A létfontosságú rendszerek és létesítmények védelme.* Katasztrófavédelmi Szemle, Budapest, 2012, XIX/4, 13–17.

A DUNAI ÁRVÍZ LEGFRISSEBB VÍZÜGYI TAPASZTALATAI¹

Bevezetés

2013. június elején a Duna minden idők eddigi legmagasabb szinten levonult árhulláma állította hazánkat rendkívüli próbatétel elé. A dunai árhullám ellen példaértékű nemzeti összefogás jött létre, amelyben a kormányzati, a vízügyi, a rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség, a védelmi igazgatás rendszere, az állampolgárok és a civil szervezetek együtt küzdöttek az árral.

De miért is fenyegeti hazánkat időről-időre az árvíz, legyen az a nagy folyókon vagy a dombvidéki kisvízfolyásokon? Ehhez mindenekelőtt nézzük meg, milyen geomorfológiai adottságokkal rendelkezik Magyarország.



1. ábra. Hazánk árvízi veszélyeztetettsége

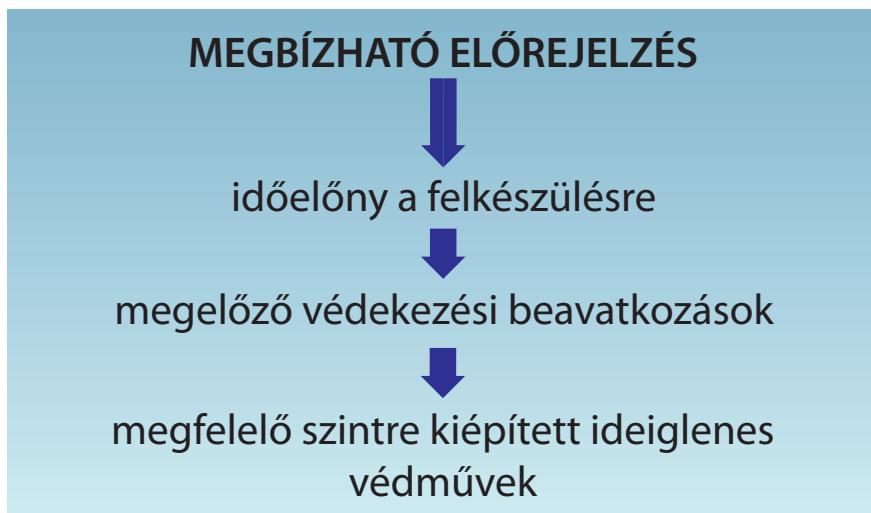
* Barabás Ákos a Belügyminisztérium Vízügyi Koordinációs Főosztályának főosztályvezetője

¹ A tanulmány a 2013. évi rendkívüli dunai árvízről készített, az Országos Vízügyi Főigazgatóság által koordinált kormányfőterjesztés szövegének felhasználásával készült.

Hazánk a Kárpát-medence legmélyebb részén fekszik. Magyarország területének mintegy 50%-a árvizek és belvizek által veszélyeztetett. Hidromorfológiai sajátosság, hogy az államhatárokkal osztott vízgyűjtőkön hozzánk érkező vízhozam $3602 \text{ m}^3/\text{sec}$, míg hazánk területén csak $180 \text{ m}^3/\text{sec}$ vízmennyiség keletkezik.

Ezért is olyan fontos számunkra a határvízi kapcsolatok rendszere, amelynek keretében valamennyi szomszédos országgal van vízgazdálkodási kérdéseket szabályozó együttműködésünk. Ezekben a kétoldalú állam-, illetve kormányközi megállapodásokban kerültek rögzítésre azok az elvek, amelyek – egyéb vízgazdálkodási kérdéseket megelőzve – Magyarország árvízvédelmi biztonsága szempontjából meghatározóak. Főképp a Duna, a Tisza és a Körösök vonatkozásában igaz az a tény, hogy a hazai folyók árvizei a külföldi vízgyűjtőkön alakulnak ki. Az év bármely időszakában számítanunk kell árvizek kialakulásával valamely folyónkon. Ezt a veszélyeztetettséget csak fokozza a globális éghajlatváltozással összefüggésben tapasztalható szélsőségek kialakulása az időjárásban és így a folyók vízjárásában is. Mindezek miatt számunkra kiemelt jelentősége van az árvízi előrejelzésnek.

A hazai vízrajzi előrejelzés az Országos Vízügyi Főigazgatóság szervezetében működő Országos Vízjelző Szolgálat feladata. A Szolgálat az Országos Meteorológiai Szolgálattal és a külföldi társszervezetekkel együttműködve, kihasználva az internet adta lehetőségeket is, szolgáltatja a vízügyi védekezők számára azokat az információkat, amelyek alapvetően szükségesek az árvízvédekezés műszaki feladatainak meghatározásához. Egy megalapozott, megfelelő időben közreadott előrejelzés időelőnyt jelent a felkészülés folyamatában, a megelőző védekezési beavatkozások elvégzéséhez, a megfelelő szintű ideiglenes védművek kellő időben történő kiépítéséhez.



2. ábra. Az előrejelzés fontossága

I. A 2013-as rendkívüli dunai árhullám kialakulása és levonulása

1. Időjárási helyzet, csapadékviszonyok

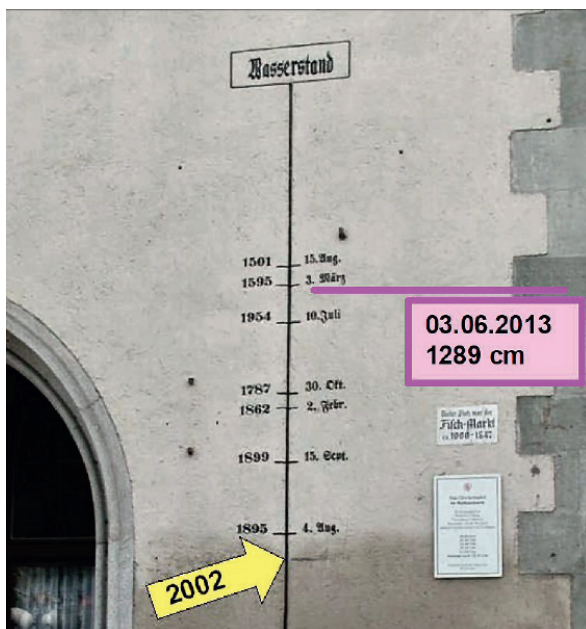
2013 májusának közepén Közép- és Nyugat-Európa fölött egy alacsony nyomású, csapadékos időjárást okozó, hideg léghullám tartózkodott. A május 30-át követő három nap rendkívül intenzív csapadékát az váltotta ki, hogy az Atlanti-óceán felől megerősödő anticiklon miatt a nedves légtömegek összetorlódtak és az Alpok hegyvonulataiba ütközve vízterhűktől megszabadulva rendkívüli csapadékokat okoztak.

Ennek eredményeként a Duna felső vízgyűjtőjében 2013. május végén és június első napjaiban rövid idő alatt nagy mennyiségű csapadék hullott le. A csapadék mennyiségét jellemzi, hogy a német-osztrák határ közelében június 2-án reggelig 36 óra alatt többfelé esett 150 mm-t meghaladó eső. A csapadékhullás két ciklusa ismételten ugyanazon vízgyűjtőket – köztük a Duna legmeghatározóbb mellékfolyója, az Inn vízgyűjtőjét – érintette. A Duna felső szakaszának, az Inn-nek és a nagyobb ausztriai mellékfolyóinak, a Traunnak és az Ennsnek a vízgyűjtője néhány óra eltolódással szinte egy időben kapta a csapadékhullám maximumát. Az első nagy csapadékhullámot követően szinte teljes csapadékmentesség következett közel egy héten át, amikor is a Duna legfelső, a forrásvidékhez közeli szakasza kapott ismét nagy zivatart. Az Ulmnál betorkolló Iller nevű mellékfolyó területén 70 mm értéket mértek.

2. Hidrológia

A Duna árhullámainak jellemzői jelentős mértékben függenek a meghatározó nagy mellékfolyók árhullámainak mértékétől, egyidejűségüktől. A folyó felső szakaszán sorozatban lehullott csapadék az árhullám kialakulásának hosszmenti megosztását, hármas árhullám kialakulását eredményezte 1-1 nap eltolódással. A Dunába Passaunál beömlő Inn folyó a torkolat fölött már történelmi csúcsokat döntve, közel 6000 m³/s vízhozamot szállított a június 3-ai tetőzésénél.

Az Inn által visszaduzzasztott Duna Passaunál 3-án 18 órakor 1289 cm-rel tetőzött. A várost elöntő víz (Városháza-tér szintje: 900 cm!) a régi Városháza falán 1501-től rögzített történelmi árvizek sorában a harmadik legnagyobb. 1595. óta ennél magasabb vízállást ott nem észlelek (lásd 3. ábra). Az előzőekkel egyidejű nagycsapadék a nyugat-ausztriai Alpokban szintén rendkívüli áradást okozott az Enns és a Traun folyókon. Ezekből június 2-án este, illetve 3-án délelőtt a Dunán – az Inn betorkolása alatt mintegy 100 kilométerrel és a passauai tetőzés előtt fél nappal – intenzív áradás kezdődött.



3. ábra. Eddigi vízállások Passaunál

Összegezve tehát, a Duna 2013. júniusi árhulláma három fő részből tevődött össze: a felső-dunai árhullámból, az Inn áradásából, valamint a felső-ausztriai mellékfolyók árhullámaiból. Ezek a vízfolyás szerinti távolságnak megfelelően 1-1 napos időeltolódással terhelték a Duna vízhozamát.

A Duna országhatár fölötti meghatározó tetőzése Pozsonynál június 6-án 19 órakor következett be, a korábbi legnagyobb vízállás (a továbbiakban: LNV) fölött 46 cm-rel. A magyar szakaszon az árhullám jól követte a 2002. évi árhullám levonulásának menetét, és a sokkal nagyobb víztömeg miatt az árhullám szokásos ellapulása nem következett be a folyó hazai alsó szakaszán.

Rajkától Bajáig mindenhol több deciméterrel haladta meg az eddigi maximumokat. Esztergom fölött a 2002-es, Esztergom és Adony között a 2006-os, majd attól délre az 1965-ös LNV-kezt túlta felül a kialakult vízszint. Nagybajcsnál még jól látható meredek felfutással kezdődött, de a magyar Alsó-Dunán már mindhárom árhullám egybemosódott, sőt a kisebb dunai utóáradás is csak az apadás elnyúlását tudta kiváltani.

Az időbeli alakulás a Rajka vízmércéjén 7-én hajnalban mért tetőzéstől a Budapesten 9-én éjjel bekövetkezett 891 cm-es (LNV+31 cm) tetőzésen át a 13-i mohácsi 964 cm-es (LNV+20 cm) tetőzésig tartott. Ez a „menetrend” a szokásos dunai árhullám-levonulásokhoz képest alig tért el, csak a nagy vízmennyiség miatti tartóssága volt szokatlanul elnyúlt.

A budapesti szakaszon a legnagyobb mért vízhozam 9500 m³/s volt, mintegy félezer köbméterrel nagyobb, mint a 2006-ban mért maximum. Az árvíz időtartama alatt 11 km³ vízmennyiség haladt át a magyarországi szakaszon.

3. Az új legnagyobb vízszintek kialakulása

A 2013. júniusi árhullám levonulása során Magyarország összes dunai vízrajzi törzsszállomásán mért tetőző vízállás – Mohács kivételével – felülmúlta a megelőző időszak addig mért legmagasabb vízállásait, vagyis – az alábbi táblázat szerint – mindenhol új LNV-k alakultak ki.

1. táblázat. Az új legnagyobb vízállások (LNV) kialakulása

Állomás	Eddigi LNV		2013		Eltérés (cm)
	éve	cm	Tetőzés (cm)	Időpont	
Vámosszabadi	2002	845	876	2013. június 7. 19:04	31
Nagybajcs	2002	875	907	2013. június 7. 21:05	32
Gönyű	2002	832	857	2013. június 8. 06:16	25
Komárom	2002	801	845	2013. június 8. 17:23	44
Esztergom	2002	771	813	2013. június 9. 04:07	42
Nagymaros	2006	714	751	2013. június 9. 13:16	37
Budapest	2006	860	891	2013. június 9. 20:03	31
Dunaújváros	1965	742	755	2013. június 11. 01:00	13
Dunaöldvár	1965	703	721	2013. június 11. 04:11	18
Paks	1965	872	891	2013. június 11. 07:16	19
Dombori	1965	894	916	2013. június 11. 18:03	22
Baja	1965	976	989	2013. június 12. 05:00	13
Mohács	1965	984	964	2013. június 13. 03:12	–20

Az adatok két jelentős vízjárási sajátosságra hívják fel a figyelmet: a Komárom–Budapest közötti szakaszon az árvízszint jelentős emelkedésére, illetve a Baja alatti szakaszon az LNV-től való elmaradására.

Budapest fölött feltételezhető, hogy a kedvezőtlen – és egyre romló – vízáteresztő képesség (beépített és benőtt hullámterek, helyi töltésekkel szűkített meder) miatt csak magasabb szinten képes ugyanaz a vízmennyiség lefolyni. A Baja alatti LNV-t el nem érő szint magyarázata, hogy a Dráván – az 1965. évi helyzettől eltérően – nem alakult ki egyidejűleg árhullám.

A meteorológiai elemzések rámutattak arra, hogy a légköri anomáliák miatt számolni kell a hasonló nagyságrendű árvizek gyakoriságának növekedésével, ami rámutat az árvízi biztonság növelésének szükségességére. Az értékelés alapján kijelenthető, hogy hasonló árvizek esetében a Duna magyarországi szakaszán a helyhiány miatt tározással érdemben nem csökkenthetőek az árvízszintek. Helyhiányról részben a domborzati viszonyok (a magaspart nem teszi lehetővé a Dunánál a vízkárelhárítási célú tározók kialakítását), részben a települési beépítettség miatt beszélhetünk.

A Duna rendkívüli árhullámának kiváltó tényezőiről, az előrejelzés fontosságáról, az árhullámok sajátosságairól és a kialakult új LNV értékekről térjünk át a védekezés végrehajtására, valamint a szervezeti, az irányító és a támogató tevékenységek ellátására.

II. A rendkívüli árvízvédekezés

1. Az árvízvédekezés jogszabályi háttere

A hazai árvízvédekezést törvényi szinten a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, továbbá a vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet, valamint az árvíz- és a belvízvédekezésről szóló 10/1997. (VII. 17.) KHVM rendelet, mint az irányítás egyéb jogi eszközei szabályozzák.

A vizek kártételei elleni védekezés szabályairól szóló 232/1996. (XII. 26.) Korm. rendelet rögzíti, hogy a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter irányítja a védekezési készség időszakában a vízügyi igazgatási szervek árvíz- és belvízvédekezéssel kapcsolatos tevékenységét. A rendelet 5. §-a szerint veszélyhelyzet kihirdetése esetén az árvíz- és belvízvédekezés országos irányítása a Kormány feladata.

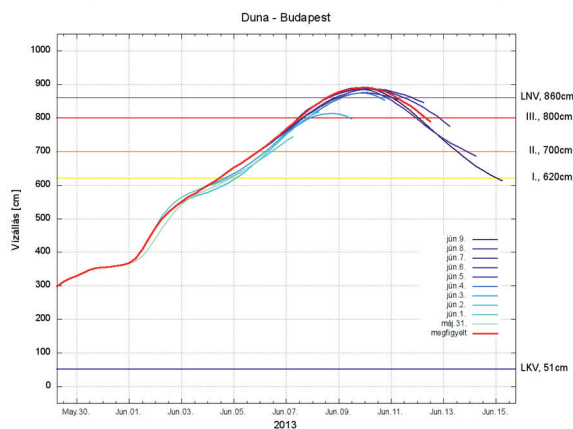
A Katasztrófavédelmi Koordinációs Kormánybizottságról (a továbbiakban: KKB) rendelkezik a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.), amely szerint a Kormány a katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése, valamint a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatos feladatok összehangolt megoldása érdekében kormányzati koordinációs szervet működtet. A védelmi igazgatási rendszer felsőszintű irányítása a KKB a munkacsoportjain keresztül valósul meg.

A vízkárelhárítás országos irányításának szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2012. (II. 10.) BM utasítás szerint a belügyminiszter vagy a KKB az árvíz- és belvízvédekezés műszaki feladatainak országos irányítását az OVF és az annak bázisán létrehozott OMIT, valamint a területileg illetékes vízügyi igazgatóságok és Budapest Főváros védelmi szervei útján látja el. A helyi védelmi bizottságok a megyei védelmi bizottságok alatt tevékenykedtek, összehangolták a védekezésben részt vevő önkormányzatok munkáját.

2. A vízügyi szolgálat megelőző tevékenysége

Az Országos Vízjelző Szolgálat először május 29-én jelezte a rendkívüli árhullám kialakulásának lehetőségét (lásd 4. ábra). A vízügyi szolgálat ugyanezen a napon megkezdte a felkészülést. Döntés született az Országos Műszaki Irá-

nyító Törzs (a továbbiakban: OMIT) készenlétbe helyezéséről, és értesítették a vízügyi igazgatóságokat a lehetséges árhullámról, illetve a várható védekezési beavatkozások szükségességéről.



4. ábra. Előrejelzés – Az Országos Vízjelző Szolgálat budapesti előrejelzései a tetőzést megelőző 10 nap alatt

Május 31-én, a német és osztrák vízgyűjtőkön várható nagy csapadékok alapján pontosították az előrejelzéseket.

Az ár- és belvízvédekezést irányító OMIT 2013. június 3-án kezdte meg működését és haladéktalanul elrendelte:

- a védelmi és lokalizációs tervek azonnali felülvizsgálatát;
- az erőforrás igénybevételi tervek felülvizsgálatát, különös tekintettel az abban szereplő anyagok, eszközök és alvállalkozók bevonhatóságára;
- az együttműködő társszervek, önkormányzatok értesítését;
- a vízügyi igazgatóságoknál a bevetési tervek aktualizálását, a személyi állomány készenlétbe helyezését és a szükséges átvezénylések előkészítését;
- a nyílt ártéren fekvő települések, valamint a töltéssel védett, de védekezéssel érintett települések listájának elkészítését; (A listákat megküldték az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, a továbbiakban: OKF, részére.)
- az önállóan védekező települések védekezési tevékenységének szakmai irányításához műszaki szakértők kivezénylését, akik irányításával haladéktalanul megkezdődött az ideiglenes védelmi létesítmények kiépítése;
- az önkormányzati védekezés támogatása érdekében központi homokzsáktöltő telepek kialakítását, amelyek anyaggal, létszámmal és szállítóeszközzel való feltöltését, ellátását az állami szervek biztosították;
- a védekezés során várhatóan felhasználásra kerülő anyagok (homokzsák, homok, fólia) beszerzési lehetőségeinek felderítését, az utánpótlási vonalak megszervezését;

- a folyamatban lévő kivitelezéssel érintett védvonalszakaszokon a védelmi biztonság azonnali helyreállítását;
- az előre jelzett tetőző vízállások figyelembevételével a kritikus védelmi pontok meghatározását;
- a levonuló árhullám által legkorábban veszélyeztetett Szigetköz területét érintő védekezési munkálatok haladéktalan előkészítését.

3. A különleges jogrend bevezetése

Tekintettel arra, hogy az előrejelzések szerint a Dunán az addig észlelt legnagyobb vízállást meghaladó árvíz volt várható, a Kormány az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében 2013. június 4-én 12 órától a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelettel veszélyhelyzetet hirdetett ki a budapesti és az attól északra eső Duna-szakaszokra (Győr-Moson-Sopron megye és Komárom-Esztergom megye teljes területére; Pest megyében a Szobi járás, a Váci járás, a Dunakeszi járás, a Szentendrei járás területére; míg Budapesten az I., II., III., IV., V., IX., XI., XIII., XXI. és XXII. kerületek területére).

A rendkívüli árhullám levonulását követve a Kormány 2013. június 10-én 12 órától a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről, valamint a veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 191/2013. (VI. 10.) Korm. rendelettel veszélyhelyzetet hirdetett ki a Budapesttől délre eső Duna-szakaszokra is (Pest megyében az Érdi járás, a Ráckevei járás és a Szigetszentmiklósi járás; Fejér megyében a Martonvásári járás és a Dunaújvárosi járás; Bács-Kiskun megyében a Kunszentmiklósi járás, a Kalocsai járás és a Bajai járás; Tolna megyében a Paksi járás, a Tolnai járás és a Szekszárdi járás; míg Baranya megyében a Mohácsi járás területére).

A fenti kormányrendeletek lehetővé tették a veszélyhelyzettel érintett területeken a Kat.-ban foglaltak szerinti rendkívüli intézkedések, mint például a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalmának korlátozása vagy ideiglenes megtiltása; kitelepítés, kiürítés elrendelése; ideiglenes polgári védelmi szolgálat, jármű, műszaki eszköz, földmunkagép igénybevételének elrendelése; ingatlan igénybevétele stb., alkalmazását.

A 191/2013. (VI. 10.) Korm. rendelet lehetővé tette, hogy a védekezéssel felmerült és indokolt költségek finanszírozása tekintetében az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény és az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet egyes szabályaitól eltérő módon lehessen kifizetni az állami támogatásokat. Ilyen eltérő szabály, hogy a támogatások minél előbb történő kifizetése érdekében nem kell vizsgálni a köztartozás-mentességet, valamint előfinanszírozás esetén nem kell csatolni a támogatási szerződéshez az egyes finanszírozási időszakokat tartalmazó költségter-

vet. Azért, hogy az ellenjegyzés hiánya ne hátráltassa a védekezést, kötelezettséget előzetes pénzügyi ellenjegyzés nélkül is lehet vállalni.

Az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése szerint a Kormány veszélyhelyzet során hozott rendelete 15 napig marad hatályban kivéve, ha a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján a rendelet hatályát meghosszabbítja. A fentiekre tekintettel 2013. június 12-én az Országgyűlés a 2013. június 4-én kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításához történő hozzájárulásról szóló 44/2013. (VI. 12.) OGY határozatban felhatalmazta a Kormányt, hogy a 177/2013. (VI. 4.) Korm. rendelet hatályát legfeljebb 2013. július 19-éig meghosszabbítsa.

A felhatalmazás alapján 2013. június 12-én a Kormány a budapesti és az attól északra eső Duna-szakaszokra meghosszabbította a veszélyhelyzetet 2013. július 19-éig a 2013. június 4-én kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításáról szóló 192/2013. (VI. 12.) Korm. rendelettel.

2013. június 14-én az Országgyűlés a 2013. június 10-én kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításához történő hozzájárulásról szóló 58/2013. (VI. 14.) OGY határozatban felhatalmazta a Kormányt, hogy a 191/2013. (VI. 10.) Korm. rendelet hatályát legfeljebb 2013. július 19-éig meghosszabbítsa.

A felhatalmazás alapján 2013. június 14-én a Kormány a Budapesttől délre eső Duna-szakaszokra is meghosszabbította a veszélyhelyzetet 2013. július 19-éig a 2013. június 10-én kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításáról szóló 219/2013. (VI. 24.) Korm. rendelettel.

A Kormány a veszélyhelyzetet a 2013. június 4-én és 2013. június 10-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 259/2013. (VII. 9.) Korm. rendelettel 2013. július 20-tól megszüntette.

4. A tényleges védekezési tevékenység ismertetése

A védekezésért felelős szervezetek alapvetően a vízügyi szolgálat és az önkormányzatok voltak, azonban a védekezés kezdeti fázisától a vízügyi szolgálat az önkormányzatoknál is átvette a műszaki irányítást. Ennek megfelelően a vízügyi szolgálat irányította a védekezési tevékenységet az állami védműveken, a települések belterületein, valamint azokon a magaspartokon, amelyek korábban, mint természetes terepalakulatok védték a mögöttes területeket, de az árvíz rendkívüli magassága miatt ez a védképesség megszűnt.

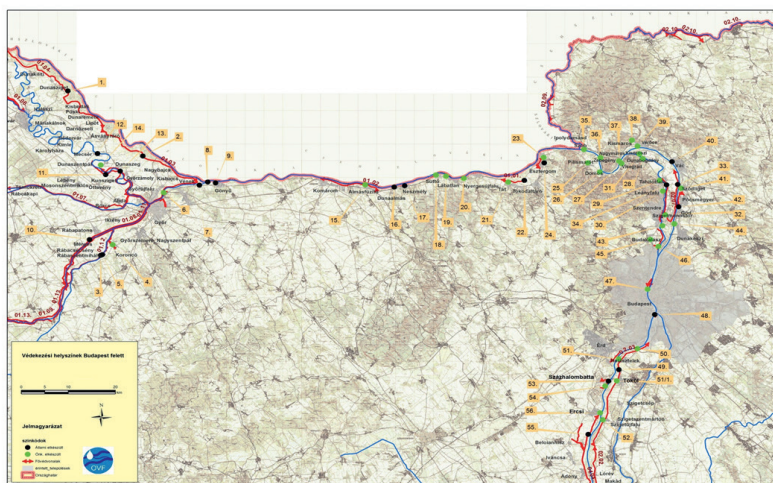
A védekezési feladatok zömében a meglévő védművek magasítását, megtámasztását, valamint új, ideiglenes védművek kialakítását jelentették. Emellett szükségessé vált a buzgár elfogás, a hídszerkezetek leterhelése, illetve a nagyértékű létesítmények egyedi védelme. A folyamatban lévő árvízvédelmi fejlesztések miatt megbontott töltésszakaszokon a kivitelezők haladéktalanul megkezdték a töltés védképességének helyreállítását.

Az állami és önkormányzati védekezés sikeres végrehajtása érdekében az OMIT utasítása alapján végrehajtották a nem védekező vízügyi igazgatóságok

anyag- és eszközkészletének, valamint munkaerő állományának folyamatos át-csoportosítását a Duna menti védekező vízügyi igazgatóságok területére. Az OMIT vezetője a területi feladatokat összefogó műszaki koordinátorokat jelölt ki a Szigetköz, Komárom-Esztergom megye, a Dunakanyar, Szentendre és Budapest térségéhez, akik folyamatosan ellenőrizték a védképességet érintő kivitelezéseket. A védekezés támogatására az OMIT vezetője az öt tiszai, a dunai árhullám elleni védekezésben közvetlenül nem érintett vízügyi igazgatóság vezetőjét is a Duna védvonalaihoz rendelte, hogy a műszaki irányítók és a védekezésben résztvevők munkáját koordinálják.

Az önállóan védekező települések védekezési tevékenységének szakmai irányításához a vízügyi igazgatóságok állományából műszaki szakértőket vezényeltek ki. Az ő irányításukkal építették ki az ideiglenes védelmi létesítményeket. Az állami és önkormányzati védekezés támogatása érdekében – a védekezési feladatokhoz igazodóan – 27 helyen alakított ki a vízügy központi homokzsáktöltő telepeket, amelyek anyaggal, létszámmal és szállítóeszközzel való feltöltését, ellátását az állami szervek biztosították.

A Duna mentén összesen 87 ponton került sor tényleges védelmi beavatkozásra, amelyek közül a fontosabbak az alábbiak voltak:



5. ábra. Védekezési helyszínek Budapest felett

A Győr–Koroncó védvonal

Az előrejelzések alapján az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (ÉDUVÍZIG) meghatározta a magasságihiányos helyeket és a védelmi szakaszon nyúlgát építésével megkezdtek ezek megszüntetését. A nagy árvízi terhelés következtében a védőtöltésen több helyen átázásokat jelentett az őrszolgálat, ezért nagy erővel – a honvédséggel és közerővel – megkezdtek mindkét Bakonyér-parti

töltés mentett oldali leterhelését homokzsákokkal. A védmű a beavatkozások eredményeként ellenállt az eddigi legnagyobb vízállásnak. A koronái gátörjáráshoz tartozó Bakonyér jobb- és balparti töltéseinél magassági és keresztmetszeti hiányok vannak, ezért a KEOP projekt keretében rövid időn belül előíranyozták ennek a szakasznak az átépítését.

A Vének–Dunaszentpál árvízvédelmi szakasz

A Mosoni-Duna balparti árvízvédelmi szakaszának Győr feletti szakaszán megkezdődtek a Duna projekt kivitelezési munkái. A kivitelező a Mosoni-Duna balpartjának Győrújfalú melletti területén a védtöltésen megkezdte a kiviteli munkákat az előírt új töltés keresztmetszvényének kialakításával. Az árhullám érkezése előtt az előrejelzések alapján a védelemvezetés kiadta a kiviteli munkákhoz készített és jóváhagyott árvízvédelmi intézkedési tervben foglaltak azonnali végrehajtását, vagyis a töltés védképességének helyreállítását. A védekezés során a fenti töltésszakaszon a magassághiány megszüntetésére nyúlógátat építettek, megtámasztották, valamint a rézsúállékonyság biztosítása érdekében bordás megtámasztást és előtér leterhelést végeztek.

A beavatkozásokat nagyszámú társ vízügyi, katonai, illetve katasztrófavédelmi szerv és közérő segítségével hajtották végre. A beavatkozások eredményeként a töltés védképessége fennmaradt. A Mosoni-Duna védekezésének irányítását – tekintettel a közreműködő szervezetek nagy létszámára és a beavatkozás koncentráltására – az OMIT saját hatáskörébe vonta.

A Komárom–Álmásfüzitő árvízvédelmi szakasz

Ezen szakaszon a védvonalat a Budapest–Bécs vasúti pályatest földműve alkotja. A védelmi szakaszon mintegy 4600 m hosszan magassághiányos a védvonal. Az árvízi biztonság eléréséhez a fenti szakaszon a vasúti töltés padkájára 80–120 cm magas, homokzsákból épült nyúlógátat alakítottak ki a vízügy szakmai irányítása mellett, jelentős honvédségi és MÁV-erők segítségével. A kiépítést követően folyamatosan erősítették az ideiglenes művet. Időszakosan mindkét pályatesten szükségessé vált a vasúti forgalom leállítása. A védekezés sikeres volt, a vizet a védmű biztonsággal megtartotta.

Az Esztergom–Tát árvízvédelmi szakasz

A védelmi szakasz táti gátörjárásában az Unyi patak jobb- és balparti, valamint a Kenyérmezei patak balparti töltésének kiépítése a KEOP projekt során megkezdődött, de az árvíz megérkezésekor még nem volt olyan kész töltésszakasz, amely alkalmas lett volna az eddigi LNV-t is meghaladó vízállás fogadására. Így a 2002-ben megépített ideiglenes töltést építették ki biztonsággal az előre jelzett vízszint fölött. A munkában a kivitelező aktívan részt vett. A megerősített és részben új nyomvonalon kiépített ideiglenes védvonal ellenállt a víz nyomásának.

Visegrád ideiglenes védőműveinek kiépítése

Visegrád belterületén, a 11-es út dunai oldalán kb. 1500 m hosszan nyúlgátat építettek ki – helyenként több vonalban – átlagosan 1 m-es magassággal. A 11-es utat keresztező mély fekvésű csapadék-levezető árkok mentén a Dunára merőleges visszatöltéseket építettek a védekezők, amelyhez kapcsolódva a víznyomás csökkentése érdekében többlépcsős ellennyomó medencéket alakítottak ki kaszkád rendszerben.

Nagymaros ideiglenes védőműveinek kiépítése

Az építés alatt álló végleges árvédelmi vonal mentén, mintegy 2000 m hosszan ideiglenes védőmű épült a már elkészült létesítmények felhasználásával, az építkezéssel még nem érintett szakaszokon hagyományos homokzsákos védelem kialakításával. Az épülő mobilgátas szakaszon a kialakított védelem mögött lokalizációs vonalat építettek ki a 12-es út vonalában.

Szentendre

Szentendre önállóan védekező város. Az OMIT külön összekötőt rendelt a város védelmi bizottsága mellé a védekezések szakmai kérdéseinek koordinálására. A mobil árvízvédelmi fal megvalósítását is tartalmazó projekt az árvízi védekezés idején még nem zárult le, így sajátos eleme volt a védekezésnek, hogy a kivitelező is jelentős részt vállalt a védekezési munkálatokból. A mobilgátat behelyezték, és hibátlanul betöltötte funkcióját. A város többi részén mintegy 3 km hosszan ideiglenes védőmű épült 300 000 homokzsák felhasználásával.

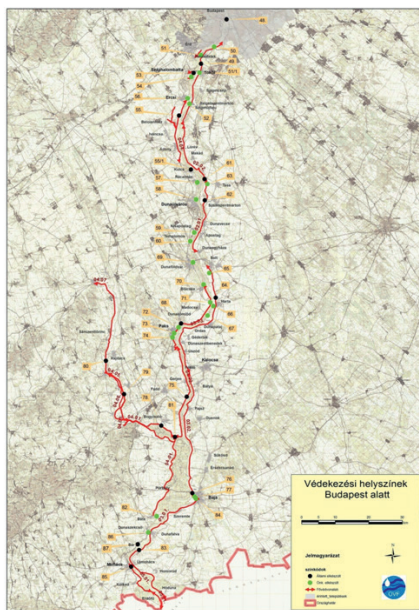
A Szigetmonostor–Horány szakaszon a vízbetörés megállítása és a lokalizáció

A szigetmonostori magasparton jelentkezett vízbetörést helikopterek segítségével elhelyezett konténerzsákokkal és az erre kiépített homokzsákos elzárás kiépítésével szüntették meg. Ennek előkészítése során a területen a vízben álló fákat el kellett távolítani, a beáramlás konténerzsákos csökkentése után a végleges homokzsákos elzárást a víz felől kiépítették. Szigetmonostor horányi üdülőterületén ezzel párhuzamosan lokalizációs vonalakat alakítottak ki homokzsákokból. A három kiépített vonalból a vizet az első vonalnál sikerült megállítani.

Budapest árvíz elleni védelme

A Főváros a Duna eddigi legnagyobb árhullámának fogadására a szükséges munkálatokat időben és szervezeten megkezdte. A Fővárosi Csatornázási Művekre alapozott védekezési feladat ellátása magas szakmai színvonalon, megfelelő feladatleosztás mellett, jó szervezethez és a szükséges erőforrások folyamatos biztosításával zajlott a teljes védekezés alatt. A hét védelmi szakaszra osztott fővárosi védekezés egyenszilárdságúan, a szükséges szakmai

döntések kellő önállósággal való meghozatalával zajlott. A Főváros védekezését hatékonyan segítette az OMIT részéről kivezényelt szakértői csoport is. A lakosság közvetlen figyelme mellett zajló védekezés kritikus pontjai, mint korábban mindig, a Margitsziget, a Római-part, az Aranyhegyi-patak, a Barát-patak, illetve a Dagály-fürdő voltak. A Margitsziget védelme az altalaj problémái miatt rendkívül nehéz volt.



6. ábra. Védekezési helyszínek Budapest alatt

A kisapostagi ideiglenes védmű

A mintegy 14 km hosszú ideiglenes védmű időre megépült. Az árvíz tetőzése közelében a nyúlát mintegy 5 m-es szakasza bedőlt, de eredményes lokalizálással sikerült a víz továbbterjedését megakadályozni. Három helyen szivattyúzással távolították el az átszivárgó vizeket a mentett területről.

Baja

A városi védmű erősítése határidőre elkészült és megfelelően működött. A bajai Petőfi-szigeten 2,5 km hosszú ideiglenes védmű kiépítése vált szükségessé. Ide az OMIT delegált műszaki irányítót.

A bátai ideiglenes védmű

A 2 km hosszú ideiglenes védmű határidőre kiépült. A víz emelkedésekor a löszös altalaj miatt további erősítésekre volt szükség, ezért további anyagot és munkaerőt kellett a településre vezényelni. A védekezés sikeres volt.

Mohács árvízvédelme

Mohácson a védvonaltól (parapetfaltól) mintegy 30 m-re, a város szennyvíz főgyűjtő-csatornája fölötti kiüregelődés miatt az úttest beszakadt. A keletkezett gödörben kialakult nyugalmi vízszint a Duna szintjénél 1,8 m-rel alacsonyabb volt. A helyszíni és a kirendelt műszaki szakértők felállították az őrszolgálatot, erőforrásokat helyeztek készenlétbe egy esetleges lokalizáció végrehajtása érdekében. A csatornarendszerért felelős vállalkozó számára a szivattyúzást (a vízszint süllyesztését) megtiltották, a helyszínt lezáratták.

5. Rendkívüli esemény

Szokták mondani, hogy a baj nem jár egyedül. Míg a dunai védvonalakon védekezők a rendkívüli árhullám nyomásával vették fel a küzdelmet, addig az Ipoly folyótól nem messze, Érsekvadkert közelében június 5-én a hajnali órákban földrengést észleltek. Az OMIT a bejelentést követően haladéktalanul elrendelte a védelmi létesítmények azonnali ellenőrzését. Az ellenőrzés megállapításai alapján a védművekben a földrengés szerencsére nem okozott károkat.

6. Határvízi együttműködés az árhullám levonulása során

Mint ahogyan azt a bevezetőben is hangsúlyoztam, a határvízi kapcsolatoknak fontos szerepe volt a védekezés során. Az adatszolgáltatás (adatesere) mind a Felső-Dunán a szlovák féllel, mind a déli országhatáron a szerb és horvát féllel a vízgazdálkodási egyezményekben meghatározott módon, a szükséges részletekkel és folyamatosan történt.

Az OMIT értékelte a déli országhatár alatti Duna-szakaszon kialakulható helyzetet és egy, esetleges szerbiai segítségnyújtáshoz szükséges védelmi osztag összeállításáról, illetve annak Baján történő készenlétbe helyezéséről döntött.

7. A vízitársulatok szerepe a védekezésben

A védekezés a jelenlegi jogszabályi környezetben tagolt, azaz állami, társulati és önkormányzati szinten történik, ami nem tette lehetővé a védekezés egységes állami irányítását. Az állami tulajdonú, de társulati kezelésű művek kapcsolatot képeznek a vízügyi igazgatóságok és az önkormányzatok vízi létesítményei között. A vízitársulatok 28 472 km állami tulajdonú csatornát és kisvízfolyást, 2500 vízgazdálkodási célú műtárgyat, 333 belvízátemelő szivattyú-

telepet, 120 öt hektárnál nagyobb holtágat kezelnek, amelyeknek az éves fenntartási költsége 7 061,8 millió Ft.

A víztársulatokról szóló 2009. évi CXIV. törvény alapján a működő 83 víztársulat a működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken lát el közfeladatként területi vízrendezési, vízkárelhárítási, mezőgazdasági vízhasznosítási, karbantartási és üzemeltetési feladatokat. A víztársulati kezelésben lévő forgalomképes vízálléscímények esetében az állami befolyás csak közvetetten tud érvényesülni, amely sok esetben nem teszi lehetővé az üzemelési, fenntartási és fejlesztési feladatok hatékony ellátását. Szervezési, irányítási oldalról a társulati művek bevonása az egységes állami irányítási rendszerbe elősegítené a hatékonyabb védekezés végrehajtását.

A kettősműködésű csatornarendszereken belvíz, vízminőségi kár, illetve aszály idején lép fel védekezési kényszer, de ez szinte minden esetben egybeesik a területileg illetékes vízügyi igazgatási szervek védekezésével, ahogyan ez a dunai árvízzel egy időben is megtörtént. Ugyanakkor a 2013-as árvízi védekezés során jelentős erőforrást lekötött az önkormányzati védekezések irányítása és a segítségnyújtás. Ezeket a tevékenységeket sokkal jobban el lehet látni az állami tulajdonú, de társulati kezelésű művek és az azok irányításához szükséges személyzet átvételével. Emellett a belvízvédekezéshez szükséges gépészlétszám kiállítását is elősegítené, ha a jelenleg társulati gépkezelőként dolgozókat be lehetne vonni az állami vízügyi védekezésbe.

A céloknak megfelelő üzemeltetés és a vízkárelhárítási feladatok egységes szakmai alapú ellátása akkor válik lehetővé, ha a közvetlen állami befolyást kiterjesztik a forgalomképes állami tulajdonú, jelenleg társulati kezelésű vízálléscíményekre is.

A fentiekből látható, hogy a víztársulatok jelentős szerepet töltenek be a védekezésben és a forgalomképes állami tulajdonú vízi létesítmények fenntartásában.

8. A Natura 2000-es területek

A természetvédelmi és az árvizek megelőzésével kapcsolatos jogszabályok összhangjának megteremtése Magyarországon kiemelten fontos. Európai viszonylatban is jelentős területek kerültek Natura 2000 védettség alá (az ország területének több mint 20%-a), ugyanakkor Magyarország rendelkezik a legnagyobb ártérrel is (24%), ami a szükséges vízgazdálkodási és védekezési beavatkozások helyszíne is. A Natura 2000 védettsége alá tartozó területek jellemzően a folyók nagyvízi medrében találhatók, és a területek használatára vonatkozó szabályozások nincsenek összhangban a nagyvízi medrek törvényben meghatározott elsődleges funkciójával, az árvizek levezetésével.

9. Az új legnagyobb vízszintek kialakulásának hatása a védekezésre

A vízügyi igazgatóságok, valamint az önkormányzatok vízkárelhárítási terveit a jogszabályban meghatározott, mértékadó árvízszint és az eddig mért legnagyobb vízállások figyelembevételével dolgozták ki. A vízszintek és a mért vízhozamok alapján egyaránt rendkívülinek tekinthető árhullám jelentős mértékű kihívás elé állította a vízügyi szolgálatot. A rendkívüli árhullám hidrológiai paraméterei jelentősen hatottak a védekezési tevékenységre is.

Ezek a hatások a következőkben összegezhetők:

- Minden korábbi dunai árhullámnál nagyobb volumenű védekezési munkára volt szükség.
- Számos védvonalszakaszon olyan árvízi jelenségek alakultak ki, amilyenek ott korábban – a mostaninál kisebb tetőző vízállásoknál – nem voltak tapasztalhatók.
- Az árvíz minden eddigit meghaladó tetőző vízszintjei miatt, az eddig biztonságos magaspартnak tekinthető szakaszokon is védekezési munkákat kellett végrehajtani. Megfigyelt jelenség lett a magaspартok „kimerülése” (a mostani árvíznél pl. Szigetmonostornál).
- A különböző vízméreteken az eddigi LNV-t 13–44 cm-rel meghaladó vízszintek – az áradás és apadás korábban jellemző üteme mellett is – jelentős tartósság-növekedést eredményeztek elsősorban azokban a magas vízállástartományokban, amelyekben mindeddig alig-alig kaptak terhelést a védművek.
- A megnövekedett számú és intenzitású árvízi jelenség miatt fokozni kellett az őrszolgálatot, nagyobb létszámot, gyakorlottabb szakszemélyzetet kellett vezényelni ezekre a feladatokra.

A tárcák, és szervezeteik együttműködése az eredményes árvízvédekezésben
A teljesség igénye nélkül csak a védekezés műszaki szempontjait figyelembe véve említék meg szervezeteket és tevékenységeket.

- A Magyar Honvédség fő erőkiejtését az élet- és vagyonmentésre, a fő-, és önkormányzati védvonalakon a védművek megerősítésére helyezte az OMIT szakmai irányítása és esetenként az önkormányzatok igénye szerint.
- A légi felderítés légi felvételeket készített és járőrözött (pilóta nélküli repülőeszköz – SUAV – alkalmazásával).
- Az ország keleti felében lévő honvédségi erőket és a speciális technikai eszközöket a veszélyeztetett szakaszokra telepítették át.
- Az árvízi veszély elhárításában közreműködő légi járművek zavartalan repülése érdekében az MH kezdeményezte a Nemzeti Közlekedési Hatóságnál a légtér igénybevételének korlátozását.
- Az MH bűvárcsoportjai 737 merült óra teljesítésével járultak hozzá a feladatok sikeres végrehajtásához.

- Az árvízi mentésben mintegy 800 gépjármű-technikai eszköz, 24 PTSZ-M lánc-talpas úszó gépjármű, valamint 4 MI-8/MI-17 szállító helikopter vett részt.
- A honvédségi közreműködés hatékonyságát az alkalmazásra vonatkozó, pontosan, jogszerűen és időben megfogalmazott külső igényekkel biztosították.
- A rendőri szervek a következő tevékenységeket végezték: rendfenntartó járőrszolgálat; zárási és forgalomterelési feladatok; a védmű területének ellenőrzése, őrzése, illetve ellenőrző-átengedő pontok létesítése; figyelő szolgálat; vagyonvédelmi feladatok, valamint ideiglenes védművek építése.
- A Készenléti Rendőrség helikopterei rendszeres repüléssel támogatták az árvízzel érintett területek megfigyelésének és ellenőrzésének feladatait.
- A Tűzszerész Szolgálat a rendelkezésére álló vízi járművek segítségével a legkritikusabb helyszíneken segítette az árvízzel elöntött területek felügyeletét, valamint a szükségessé váló védekezési munkálatokat.
- A Tiszai és a Balatoni Vízi rendészeti Rendőrkapitányság kisgéphajókkal és szakmai személyzettel segítette a dunai vízirendészeti feladatokat.
- A rendőrség megkülönböztetett figyelmet fordított a kitelepített lakosság elhelyezésére szolgáló intézmények, objektumok felügyeletére, rendőri ellenőrzésére, valamint a hátrahagyott állampolgári javak védelmére.
- A Polgárőrség az árvízi védekezés során három fontos feladatot látott el: a gátak fizikai védelme, homokzsákok töltése, gátépítés és a szivárgások eltömítése; a kitelepített településeknél közbiztonsági, bűnmegelőzési járőrszolgálat ellátása, a közlekedés rendjének biztosítása, parkolók őrzése, forgalomirányítás bizonyos helyeken, illetve bizonyos esetekben karitatív feladatok ellátása; az OPSZ Vízi tagozatának mentőhajói által, a Rendőrség és a vízügyi szakemberek felkérésére járőrtevékenység ellátása.
- A Terrorrelhárítási Központ védekezésbe bevont állománya Győrújfalun, Szigetmonostor-Horányon, illetve Baja térségében vett részt az árvízi védekezésben. A BTR-80-as járművek az esetleges személy- és vagyonmentési feladatok ellátására folyamatos készenlétet láttak el a védekezések helyszínein.
- A büntetés-végrehajtási szervezetek főképpen az árvízi védekezést követő helyreállítási munkálatokban vettek részt.
- A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a kapcsolattartás keretében összekötő szerepet töltött be az önkormányzatok felé. A védelmi igazgatás részeként pedig a kormányhivatalok felé koordináló, közvetítő feladatot is ellátott.
- Az árvízi védekezés szempontjából kitüntetett szerepet játszó ultrarövidtávú előrejelzések döntően az OMSZ szuperszámítógépén futtatott modelljei alapján készültek.
- Az OMSZ a hidrológiai célú rövid- és középtávú mennyiségi csapadék-előrejelzések széles skáláját már több éve folyamatosan, naponta kétszer szolgáltatja a vízügy számára. Ezt a normál, „békeidőben” megszokott szolgáltatást az idei árvíz idején az OMIT megrendelésére számos speciális szolgáltatással egészítették ki.

- A nemzeti parkok igazgatóságai a védekezési munkákhoz munkatársakat rendeltek ki, akik jól működő rendszerben végezték feladataikat, tevékenységük szervezeten folyt, a rájuk bízott feladatokat lelkiismeretesen, pontosan és a tudásuknak megfelelően látták el.
- A Szigetköztől a Dunakanyarig a védekezés első napjaiban folyamatosan több mint ötszáz erdőgazdasági dolgozó segített a gátakon. A homokzsákok töltése, a védművek építése mellett a gátak, homokbányák környékének útjait tették járhatóvá. A Pilisben a helyi erdőgazdaság az erdészeti utak megnyitásával biztosította Pilismarót és Dömös megközelíthetőségét.
- A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium irányítása alá tartozó, a közlekedés, energetika és a hírközlés területéhez tartozó háttérintézmények és gazdálkodó szervezetek folyamatos ügyeleti rendszer megszervezésével, valamint a szükséges intézkedések azonnali végrehajtásával segítették a védekezést. Az előtöltött árterületeken az áramszolgáltatók folyamatosan végezték a szükséges kikapcsolásokat, majd a víz levonulását követően a visszakapcsolásokat. Az árhullám levonulásának megfelelően előbb kíméletes hajózást, majd teljes hajózási zárlatot rendeltek el a Duna magyarországi szakaszán. A Magyar Államvasutak Zrt., a GYSEV Zrt., Magyar Közút Nonprofit Zrt., az Állami Autópálya kezelő Zrt., valamint az érintett Volán Társaságok megtették a szükséges előkészületeket, felkészültek az ideiglenes forgalomkorlátozások alkalmazására és a menetrendek átszervezésére.
- A Magyar Posta Zrt. a veszélyhelyzetek, köztük az árvízi védekezés esetére is szabályozott és folyamatosan karbantartott rendszerben működött.
- A víziközmű-szolgáltatók a vízügyi és katasztrófavédelmi szervezetektől kapott jelzéseknek megfelelően 2013. május 28-ától fokozott készenlétet rendeltek el szervezeteiknél, amelyet az árhullám levonulásának, illetve a helyreállítási és tisztítási feladatok befejezésének függvényében szüntettek meg.
- A gemenci ártér védelmi funkciója a 2013. évi rendkívüli dunai árvíznél is beigazolódott, a Duna magyarországi szakaszán csak Mohácsnál nem dőlt meg az évszázados árvízi rekord, a gemenci árteret viszont még sohasem terhelte ekkora víztömeg, az ártéren ekkora mennyiségű víz még nem volt.
- A NAV az ásványolajtermék (gázolaj) szállítását és átadását végezte felkérés alapján a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság részére.
- Az árvízzel fenyegetett településeken a háziorvosok előzetesen felmérték az evakuáció esetén közösségi szállásra nem helyezhető, mentőszállítást, kórházi elhelyezést igénylő betegek adatait, amelyet az Országos Mentőszolgálat rendelkezésére bocsátottak.
- Az érintett megyék kórházai szintén felkészültek az árvíz alatti működésük biztosítására. A háziorvosi ellátás minden településen elérhető volt. Folyamatosan biztosították a védekezésben résztvevők, valamint az ideiglenesen kitelepített személyek egészségügyi ellátását is.
- Az árvíz által elzárt településeken több esetben kellett légi mentést igénybe venni (Szigetmonostor, Kisoroszi, Dömös, Surány).

- A vezetékes ivóvíz minőségét folyamatosan ellenőrizték. Az egészségügyi hatóságok intézkedése szerint a népegészségügyi szakigazgatási szervek laboratóriumai gyakorlatilag napi szinten vizsgálták a vízminőséget.
- A veszélyhelyzet kihirdetésével egy napon, 2013. július 4-én megjelent a Nemzeti Humanitárius Koordinációs Tanácsról szóló 178/2013. (VI.4.) Korm. rendelet. A Tanács döntött az 1357-es hívószámú Nemzeti Összefogás Vonalra, továbbá az ahhoz tartozó számlaszámra érkező adományok elosztásáról. Az összegyűjtött pénzt a tagszervezetek egymással koordinálva, de külön-külön az árvízi segélyprogramjaik keretében használták fel.
- Az árvíz elhárításában az egyházak és segélyszervezeteik hangsúlyos szerepet vállaltak. Nagy erővel nyújtott segítséget a Katolikus Karitás, a Magyar Református Szeretetszolgálat, a Magyar Evangélikus Egyház, a Mázsihisz, a Baptista Szeretetszolgálat Alapítvány, a Magyar Vöröskereszt, a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat.
- A civil szervezetek önkéntesekkel vettek részt az árvízi védekezésben, a gátak megerősítésében és a homokzsákok pakolásában.

Kommunikáció

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és az ennek során teendő intézkedésekről szóló 177/2013. (VI.4.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a veszélyhelyzet elhárításával kapcsolatos kommunikációs tevékenységet a belügyminiszter hangolta össze. Külön ki kell emelni az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egészségügyért Felelős Államtitkárság, az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a Magyar Közút Nonprofit Zrt. pontos, tárgyyszerű kommunikációs tevékenységét.

Az állami védművek helyreállítása

Az eddig mért legmagasabb értékeket meghaladó szintekkel levonuló árhullám komoly károkat okozott a védelmi létesítményekben. A károk mértékét befolyásolta, hogy a korábbi rendkívüli árvizek és védekezések (2006, 2010) után nem volt teljes körű a helyreállítás, és a védelmi készletet nem pótolták. A védelmi létesítményekben keletkezett rongálódások mértéke és jellege miatt a hazai ár- és belvízvédelmi rendszer egyenszilárdságú védképessége megbomlott, helyenként ezek az alapvető védelmi funkciókat sem tudják biztosítani. Az árhullám levonulásával egyidejűleg ezért felmérték a védelmi létesítményekben keletkezett rongálódásokat és meghatározták azt a helyreállítási igényt, ami a védelmi művek árvízvédelmi biztonságának korábbi szintre történő visszaállításához elengedhetetlenül szükséges.

A helyreállítási feladatok mellett a vízügyi igazgatóságok, mint az állami védműveken védekezésre kötelezettek számára előírások tartalmazzák azokat a védelmi anyagokat és eszközöket, amelyekből folyamatosan meghatározott készletekkel kell rendelkezniük. Az eszköz- és gépállomány pótlása, illetve javítása elengedhetetlen a szervezet védelmi képességének fenntartásához.

Tapasztalatok és javaslatok

A rendkívüli dunai árhullám ellen példaértékű nemzeti összefogás jött létre, amelyben a kormányzati, a vízügyi, a rendvédelmi szervek, a Magyar Honvédség, a védelmi igazgatás rendszere, az állampolgárok és a civil szervezetek együtt védekeztek. Ki kell emelni a civilek és önkéntesek részvételét és helytállását a védekezés során. A közsféra az állampolgárok elvárásainak és a Kormány által támasztott követelményeknek megfelelően látta el szolgálati feladatait. A Belügyminisztérium és a Honvédelmi Minisztérium megelőző intézkedései és a felkészülésük elősegítették a védekezési feladatok végrehajtását. Önmagában ez nem lett volna eredményes a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által koordinált rendkívül nagyszámú önkéntes és a közsféra tevékenysége nélkül.

Mindezek együtt tették lehetővé, hogy a – minden eddigi legnagyobb vízszintet meghaladó – rendkívüli dunai árhullám elleni védekezés sikeres legyen. Különösen fontos hangsúlyozni, hogy az árvíz Magyarországon emberéletet nem követelt, a közbiztonság szilárd maradt, mind a veszélyhelyzettel érintett területeken, mind az ország többi részén.

A védekezés során részletes elemzés készült a kialakult jelenségekről, valamint a védekezés szervezetéről és végrehajtásáról. Ennek megfelelően a tapasztalatok három csoportba sorolhatóak:

Az árvízszintek emelkedése, gyakoriságuk növekedése

- A meteorológiai elemzések rámutattak arra, hogy a légköri anomáliák miatt számolni kell a hasonló nagyságrendű árvizek gyakoriságának növekedésével, ami az árvízi biztonság növelését teszi szükségessé.
- Az értékelés alapján kijelenthető, hogy hasonló árvizek esetében a Duna magyarországi szakaszán a helyhiány miatt tározással érdemben nem csökkenthetőek az árvízszintek.
- Az árvízszintek emelkedése rámutatott arra, hogy a folyók árterein, hullámterein nem biztosított stabilan az árvíz levezetése a helytelen területhasználat miatt, ami további vízszintemelkedésekhez vezet.
- Alapvető biztonsági érdek, hogy az árvizek levonulását biztosító területek – nagyvízi meder – kezelése és hasznosítása egységesen szabályozható legyen, aminek egyik akadálya a teljes körű nagyvízi meder bejegyzésének a hiánya.
- A Natura 2000 védettséggel érintett területeken jelentős többletköltséggel hajthatók végre az árvízvédelmi célú üzemelési, fenntartási feladatok.
- A kialakult rekord árvízszint következtében több helyen kimerültek a településeket védő természetes terepalakulatok, az ún. magaspartok tartalékai, megnőtt az újabb mögöttes területek veszélyeztetettsége.
- A megemelkedett árvízszintek miatt nőtt az altalaj hibáiból eredő negatív talajmechanikai jelenségek (buzgár, kimosódás stb.) száma.

Az önkormányzatok védképességének elemzése

- A veszélyeztetett önkormányzatok felkészültsége heterogén, összehangolt szakmai irányításuk nem megoldott.
- Nem érvényesült összehangolt műszaki irányítás valamennyi önkormányzatnál, ami külső (OMIT) beavatkozást tett szükségessé.
- Az önkormányzatok nem rendelkeznek a jogszabályokban előírt és a védekezés alapját képező települési vízkárelhárítási tervekkel.
- Nem biztosított azonos szinten az önkormányzatok alapvédeettsége, sok helyen a védekezés rendkívüli kockázatokkal jár.
- Az önkormányzatoknál alkalmazott mobilgátak működési tapasztalatai jók voltak.

A védelmi szervezetek működése, működtetése

- A kialakult rendkívüli árvíz az eddigieknél lényegesen rugalmasabb intézkedéseket kényszerített ki a védekező szervezetekből.
- A védekezés a jelenlegi jogszabályi környezetben tagolt, állami, társulati és önkormányzati szinten történik, ami nem teszi lehetővé a védekezés egységes állami irányítását.
- A 2013-as árvízi védekezés során jelentős állami védvonali erőforrást kötött le az önkormányzati védekezések irányítása, a segítségnyújtás. Ezeket a tevékenységeket az állami tulajdonú, de társulati kezelésű művek és az azok irányításához szükséges személyzet átvételével sokkal jobban el lehet látni.
- A vízügyi igazgatóságok jelenlegi védekezésbe bevonható létszáma nem elegendő az állami és önkormányzati védekezési feladatok egyidejű irányítására és a segítségnyújtásra.
- A közfoglalkoztatottak teljesítménye a védekezés során jó volt, azonban a védelmi szervezetbe korlátozottan lehetett integrálni őket a jogszabályi korlátok miatt, mivel rendkívüli munkavégzést számukra nem lehetett elrendelni.
- A közbeszerzési előírások a védekezési időszakban rendkívül megnehezítették vagy megakadályozták a védekezéshez szükséges anyagok megfelelő időben történő biztosítását a vízkárelhárítási feladatok ellátásához.
- A védekezésben részt vevő reguláris szervezetek hasznos eszközparkja és bevetési egységei nem mindig voltak összhangban a védekezési feladat végrehajtásának szükségleteivel.

A tapasztalatok alapján az alábbi javaslatok fogalmazhatók meg:

- Stabilizálni szükséges az ártereket, hullámtereket annak érdekében, hogy a levezető képesség romlása miatt az árvízszintek ne nőjenek tovább. Ez szükségessé teszi a vízgazdálkodási törvényben elrendelt nagyvízi mederkezelési tervek elkészítését és felülvizsgálatát. A terv meghatározza az optimális területhasználatokat, illetve a szükséges fejlesztéseket, és rendszeresen értéke-li azok érvényesülését, illetve a folyószakasz mellett élők biztonságát.

- A nagyvízi mederben való elhelyezkedés tényét, mint jogi jelleget valamenyny ingatlan esetében a vízügyi hatóságnak az érintett ingatlanra vonatkozó jogerős határozata alapján – díjmentesség biztosítása mellett – az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni.
- A vizet, mint állami vagyont érintő hatósági eljárásokba a vízkárok elkerüléséért és a vízvágon védelméért felelős, területi jelenléttel és ismerettel bíró vízügyi igazgatási szerveket kötelező jelleggel vonják be a megfelelő érdekérvényesítés érdekében.
- Az árvízszintek további emelkedésének megelőzése, a konfliktusok feloldása érdekében a nagyvízi mederkezelési tervek elkészítése során meg kell vizsgálni az érdekütközések feloldásának módját a Natura 2000 védettséggel érintett területek tekintetében.
- Az emelkedő árvízszintek miatt országosan is vizsgálni szükséges a magas partok állapotát, helyzetét, a mögöttük lévő települések veszélyeztetettségének mértékét.
- A magyarországi árvízvédelmi töltések átfogó értékelésére talajmechanikai mérési program összeállítása szükséges.
- Az önkormányzati védekezést a tapasztalatok alapján új szervezeti rendszerbe kell foglalni. Az önkormányzati és az állami védműveken az összehangolt, egységes állami vízügyi irányítást ki kell alakítani.
- A védekezés szervezettsége és hatékonysága érdekében el kell készíteni valamennyi folyó menti, árvíz által veszélyeztetett nyílt ártéri település vízkárelhárítási tervét. Ezeken a településeken ki kell építeni az alapvédeltséget az árvízi kockázatok csökkentése érdekében. Az ehhez szükséges fejlesztési terveket el kell készíteni.
- Az elkészült települési vízkárelhárítási és fejlesztési terveknek megfelelően az állandó védelemre kiépített önkormányzati védművek fenntartását állami kezelésbe kell vonni.
- Meg kell kezdeni a nyílt ártéri települések védelme érdekében az önkormányzatok alapvédeltségét biztosító védművek állam általi kiépítését és a meglévők fejlesztését, a 2014–2020. évi tervezési időszakban elnyerhető uniós támogatások felhasználásával.
- A vízkárelhárításért felelős vízügyi igazgatási szerveknek az egységes védekezés és vízszolgáltatás érdekében át kell venni a mezőgazdasági szakigazgatási szervektől és a vízi társulatoktól a forgalomképes állami tulajdonú vízfolyások és vízi létesítmények üzemeltetését és fenntartását.
- Lehetővé kell tenni a közfoglalkoztatottak nagyobb arányú részvételét (túlóra, éjszakai műszak, rendkívüli munkavégzés) a védekezésben, ehhez a szükséges jogszabályi háttérrel biztosítani kell.
- A hivatalosan elrendelt védekezési időszakban, a vízkárelhárítás során egyszerűsíteni kell a közbeszerzési eljárásokat a védelmi anyagok gyors és hatékony bevezethetősége érdekében.

- A védekezésben részt vevő reguláris szervezetek (vízügy, rendőrség, katasztrófavédelem, honvédség, büntetés-végrehajtás) eszközeinek és készleteinek, bevetési egységeinek közös felülvizsgálata és fejlesztése szükséges annak érdekében, hogy az alaptevékenységüket szolgáló, és az ár- és belvízvédekezést segítő eszközparkok alakuljanak ki.

A fentiek közül több olyan intézkedést is ki kell emelni, amelyek hosszú távon megalapozhatják Magyarország árvízi biztonságát. A legfontosabb, hogy az árvizek levezetésére szolgáló területeken, a nagyvízi mederben kiemelt figyelmet kell fordítani a területkezelésre, a lehetséges beavatkozásokra annak érdekében, hogy az árvízszintek ne nőjenek tovább. Magyarországnak elemi érdeke a nagyvízi medrek megfelelő kezelése, különös tekintettel arra, hogy a Kárpát-medencében ezek az árvízi szempontból káros folyamatok (pl. a hordalék lerakódása, az árvízi kitettség) halmozottan érintik hazánkat.

A dunai árvíz másik fontos tapasztalata, hogy az állam nem hagyhatja magára a folyók mentén, a nyílt ártéren az árvíz ellen küzdő önkormányzatokat. Az érintett önkormányzatok rendelkezésére álló kapacitáshoz nagyságrendekkel nagyobb erők szükségesek ahhoz, hogy az ideihez hasonló árvizek kivédhetőek legyenek. Ezért szükséges a közvetlen vízügyi árvízi irányítás megjelenése, amelyen keresztül országos infrastruktúrák is biztosíthatók az érintett önkormányzatok biztonságos védelméhez.

Sikeres volt az árvíz során a közfoglalkoztatottak bevonása az árvízvédekezés rendszerébe, amely az érintettek számára többletmunkát, többletlehetőségeket biztosított, ezért a közeljövőben szükséges a közfoglalkoztatás nagyobb mértékű bevonása a védekezési tevékenységbe, amely enyhítheti a helyi védelmi erők létszámhiányát és lehetővé teszi olyan védekezési képzettségek megszerzését, amely a későbbiekben is hasznosítható, adott esetben állandó foglalkoztatásra is lehetőséget teremt.

A TÉLI ÜZEMELTETÉS TAPASZTALATAI ÉS A FELKÉSZÜLÉS RENDJE A MAGYAR KÖZÚT NONPROFIT ZRT.-NÉL

I. Jogszabályi háttér

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. (a továbbiakban: a Társaság) működését – így a téli üzemeltetést is – jogszabályok határozzák meg.

A Társaság a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint annak végrehajtásáról szóló 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet alapján az országos közutak tekintetében közútkezelői feladatokat lát el. Társaságunk működését az Országos Közutak Kezelésének Szabályozásáról szóló 6/1998. (III. 11.) KHVM rendelet alapjaiban szabályozza. A Társaság a közhasznú tevékenysége során olyan közfeladatot lát el, amelyről a Magyar Állam tulajdonában lévő országos közutak vonatkozásában a közlekedésért felelős miniszter által irányított minisztériumnak, mint állami szervnek kell gondoskodnia. A közútkezelői feladatok minden évben a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központtal kötött szerződés formájában kerülnek meghatározásra. Az elvégzendő feladatokra, azok nagyságrendjére (vagyis a teljesítményekre) vonatkozóan tételes szerződést kötünk, és az elvégzett munkákat is tételesen számoljuk el. A szerződés naptári évre vonatkozó, éves keretösszegig ad lehetőséget a munkák elvégzésére. A téli üzemeltetési időszak nem esik egybe a naptári évvel, ezért november, december hónapokra behatároltabb keret áll már csak rendelkezésre. Január, február, március hónapokban a téli védekezési feladatok teljesebb körű ellátására van lehetőség, az év hátralévő részében elvégzendő egyéb feladatoktól történő átcsoportosítással.

A Társaság fő védelmi feladatait két Gazdasági és Közlekedési Miniszteri (GKM) rendelet határozza meg, amelyek aktualizálása napjainkra szükségessé vált. A gazdasági és közlekedési ágazat katasztrófavédelmi feladatairól szóló 33/2003. (V. 20.) GKM rendelet 8. §-a alapján a Társaság részt vesz a katasztrófavédelem ágazati feladatainak végrehajtásában. Ugyanezen rendelet 8/A §-a határozza meg a katasztrófhelyzetek kapcsán a közlekedési és egyéb létesítményekben keletkezett károk megállapításával, valamint a kárigények felméré-

* Tánczos István Tibor a Magyar Közút Nonprofit Zrt. Üzemeltetési Igazgatóság Üzemeltetési és Fenntartási Osztály osztályvezetője

sével kapcsolatos eljárási rendet. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, valamint a közvetlen felügyelete alatt álló szervek, továbbá a kijelölt szervezetek polgári védelmi feladatairól és a tevékenység irányításáról szóló 95/2003. (XII. 18.) GKM rendelet a Társaság polgári védelmi kötelezettségeit szabja meg.

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal (a továbbiakban: BM OKF) 2012. december 19-én kötött megállapodás alapján vesz részt a BM OKF Központi Polgári Védelmi Szervezetében. A megállapodás célja a lakosság biztonságának és biztonságérzetének növelése, a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés hatékonyságának fokozása, a katasztrófavédelmi szervezetrendszer erősítése, valamint a katasztrófavédelmi intézkedések eredményességének növelése.

A Társaság honvédelmi feladatait a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény és egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet határozza meg. Ezek alapján végez a Társaság rendszeres, illetve igény szerint egyszeri adatszolgáltatást a területileg illetékes katonai igazgatási központ részére a Hvt. 13. § (21) bekezdésének d) pontja alapján a honvédelmi célból igénybe vehető saját tulajdonában vagy birtokában lévő technikai eszközökről – különösen a gépjárművekről, munkagépekről, valamint ingatlanokról.

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. a jogszabályok által és a nyújtott szolgáltatásokkal szemben támasztott elvárásoknak való megfelelés érdekében belső szabályzatokat hozott létre. Tekintettel azonban arra, hogy az Állami Autópálya Kezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság közútkezelői tevékenységének a Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaságnak történő átadásáról szóló 1600/2013. (IX. 3.) Korm. határozat rendelkezései értelmében az Állami Autópálya Kezelő Zrt. a gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetői és fenntartási tevékenységét a Magyar Közút Nonprofit Zrt. részére 2013. november 1. napjával átadja, ezért minden korábban megírt szabályzatot módosítani fognak.

A megnövekedett feladatok nem csupán mennyiségi különbséget jelentenek. Az összes többletfeladat ugyanis a legmagasabb szolgáltatási osztályba sorolt úthálózatok kezeléséhez kapcsolódik. Így biztosítani kell a magasabb elvárásokhoz illő szolgáltatási szinteket és az ezeknek való megfelelést.

Az Országos Közutak Kezelésének Szabályozásáról szóló 6/1998. (III. 11.) KHVM rendelet (a továbbiakban: OKKSZ) részletezi az úthálózat kezeléséhez kapcsolódó valamennyi üzemeltetési és fenntartási feladatot. A rendelet hét különböző szolgáltatási osztályba sorolja a közutakat, a hálózatban betöltött szerepük és az átlagos napi forgalom nagyság alapján. Ennek megfelelő prioritásokkal kell elvégezni az üzemeltetési feladatokat. A közutak szolgáltatási osztályba sorolása az alábbi táblázat alapján történik, a közút kategóriáján és a forgalom nagyságán kívül, figyelembe kell venni a közút kiépítettségét és a forgalom időszakos változását is.

1. táblázat. A közutak szolgáltatási osztályba sorolása

Közutak és közúti szakaszok	Szolgáltatási osztály
Autópályák, autóutak és ezek esomóponti ágai	I.
I. rendű főutak	II.
II. rendű főutak és az összekötő és mellékutak, ha az ÁNF* > 5000 E/nap	III.
Összekötő és mellékutak, ha az ÁNF* = 2000–5000 E/nap	IV.
Összekötő és mellékutak, ha az ÁNF* < 2000 E/nap	V.
Gyalog- és kerékpárutak	VI.
Földutak	VII.

* ÁNF – átlagos napi forgalom a besorolás évében (egységjármű/nap)

1. Ügyeleti rendszer

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. állandó 24 órás diszpécierszolgálatot működtet a közúthálózat esetében megyei szinten, a gyorsforgalmi hálózat esetében pedig mérnökségi szinten. A közlekedési ágazat egyéb szerveitől származó információk mellett a megyei és központi diszpécierszolgálatból érkezőket is összefogva működik a Közlekedési Főügyelet, az ÚTINFORM szolgálat. A gazdasági és közlekedési főügyeleti rendszer létrehozásáról, működéséről, valamint egyes bejelentési kötelezettségekről szóló 59/2005. (VII. 18.) GKM rendelet írja elő a rá vonatkozó szabályokat. A rendelet értelmében szintén az ÚTINFORM látja el az Ágazati Főügyelet feladatait is.

Az állandó diszpécierszolgálatok mellett, a téli üzemeltetés során műszaki készenlét/ügyelet működik a Magyar Közút Nonprofit Zrt. valamennyi szintjén.

A közúthálózatot üzemeltető mérnökségeken minimum egy fő (amely létszám az időjárási viszonyok függvényében bővíthető), kellő tapasztalattal rendelkező munkavállaló látja el a munkavégző gépek irányítását és a felsőbb szintek felé történő jelentést, adatszolgáltatást. Ez rendkívüli időjárási helyzetekben meglehetősen komplex feladat, ezért nagyon fontos a kellő tapasztalatok megszerzése és az oktatás biztosítása.

Megyei szinten a diszpécser szolgálatot is irányítva dolgoznak a megyei műszaki ügyeletesek, akik az adott megye mérnökségei közti koordinációt bonyolítják le. Igény esetén végzik a szükséges gépek lehívását, irányítását és rendelkeznek a hómárók bevetéséről.

A gyorsforgalmi úthálózaton üzemeltetett mérnökségeken az ügyeleti szolgálat két fővel működik. Egy fő a szolgálatvezető, aki a gépek irányítását, a döntések meghozatalát végzi, az ő munkáját segíti a másik fő, aki gyűjti és továbbítja az információkat, tájékoztatja a közlekedőket.

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. központjában központi műszaki ügyelet működik két fővel, akik a gyorsforgalmi és a közúthálózat vonatkozásában végzik az országos szintű koordinációs feladatokat, szükség esetén a gépek megyék közötti átvezénylését.

2. Útellenőrzés

Az OKKSZ 3.1 pontja alapján az utakat, azok tartozékait és műtárgyait meghatározott gyakoriságú, szakszerű felügyelet alatt kell tartani. Ezért a közutakon – azok szolgáltatási osztályának és a forgalom nagyságának megfelelően – útellenőri szolgálatot működtet Társaságunk.

2. táblázat. Az útellenőrzés gyakorisága

Szolgáltatási osztály	Forgalomnagyság ÁNE, E/nap	Útellenőrzés gyakorisága legalább (naptári naponként)
I.	–	naponta kétszer
II–III.	> 8000	naponta
II–III.	5000–8000	kétnaponta
II–III.	< 5000	hetente
IV.	–	hetente
V.	> 1000	kéthetente
V.	< 1000	havonta
VI–VII.		negyedévente

Indokolt esetben, például árvízi veszélyhelyzetben vagy rendkívüli időjárási körülmények között az előírtaknál gyakrabban is történhet az ellenőrzés.

II. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. helye a katasztrófák elleni védekezés országos rendszerében

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. katasztrófavédelmi tevékenységét az ország védelmi rendszerébe integráltan, a nemzeti fejlesztési miniszter (a továbbiakban: miniszter) szakmai irányításával, a katasztrófavédelemben részt vevő országos hatáskörű hatósági szervekkel és a védelmi igazgatás országos és megyei szerveivel együttműködésben valósítja meg. A feladatok konkrét végrehajtásában – a központi szervezet irányításával – a megyei szervezetek és üzem-mérnökségeik, valamint a központ közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezeti egységek vesznek részt.

A Társaság – komplex védelmi tevékenységének részeként – katasztrófavédelmi feladatainak megvalósítása során folyamatos kapcsolatot tart fenn a felügyeletét ellátó kormányzati szervvel (Nemzeti Fejlesztési Minisztérium), valamint az irányítása alá tartozó területi szervezeteivel. Együttműködik a védelmi feladatokban közreműködő országos hatáskörrel rendelkező hatósági szervek és intézmények (Honvédelmi Minisztérium, BM OKF, Országos Rendőr-főkapitányság, Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága és más országos hatáskörű szervezetek) operatív vezetési csoportjaival, valamint a Megyei- és Fővárosi Védelmi Bizottságokkal, továbbá helyi szinten a Helyi Védelmi Bizottságokkal és a védelmi feladatokban közreműködő polgári szervezetekkel.

1. A téli üzemeltetés

Társaságunk gépparkja az átlagos időjárási körülményekre méretezett, tartálékokkal nem rendelkezik.

Az OKKSZ alapján átlagos téli időjárásnak tekinthető, ha a folyamatos havazás, illetve hófúvás nem haladja meg a 24 órát, a hőmérséklet -8°C vagy annál magasabb, és a szél sebessége 30 km/óránál kisebb. Alacsonyabb hőmérséklet vagy nagyobb szélsébség, továbbá ónos eső esetén a szórás munká, síkoság-mentesítés időtartama növekedhet.

A közutakat síkosság elleni védekezési rendszerbe kell sorolni. Ez függ az út hálózati jelentőségétől, forgalmától és más egyéb körülményektől.

Az OKKSZ által meghatározott három szolgáltatási kategória:

- **Őrjáratos utak:** azok az utak, illetve útvonalak, amelyeken az út állapotát a közút kezelője rendszeresen ellenőrzi, a védekezés pedig – szükség szerint – az út teljes hosszán, rendszeresen, éjjel-nappal, vegyi és/vagy érdesítő anyaggal történik a síkosságtól függően. A hóeltakarítás során ezek az utak elsőbbséget élveznek. (Az őrjáratos rendszerbe tartoznak az I., II., III. és – indokoltság esetén – a IV. szolgáltatási osztályba sorolt közutak.)
- **Rajonos utak:** azok az utak, ahol az út állapotát az útellenőrökön kívül csak a kritikus időszakokban kivezényelt elhárító gépkocsi vezetője ellenőrzi, a védekezés pedig nem terjed ki az út teljes hosszára, csupán annak veszélyes részeire (ívek, emelkedők stb.). A munkavégzés rendje és a kötelező védekezési szakaszok a tisztántartási tervekben pontosan meghatározottak. A hóeltakarítás során ezek az utak az őrjáratos utak után következnek. (A rajonos rendszerbe tartozik a IV., V. és VI. szolgáltatási osztályba sorolt közutaknak a tisztántartási tervben meghatározott része.)
- **Az ún. fehér utak:** azok az utak, amelyek nem tartoznak sem az őrjáratos, sem a rajonos rendszerbe. Ezeken az utakon, útszakaszokon a síkosság elleni védekezésről nem kell rendelkeznie a közútkezelőnek, az ellenőrzés pedig csak az útellenőrzés gyakoriságával történik. A hóeltakarítás az előző

pontokban rögzített feladatok elvégzését követően végezhető és csak olyan mértékig, hogy az út személygépkocsival járható legyen.

A síkosság elleni védekezés három módszerrel történik:

- Preventív védekezés: a gyorsforgalmi úthálózaton, egyéb főutakon és nagy forgalmú mellékutakon (a helyi sajátosságok figyelembevételével) végzett megelőző védekezés. Adott időjárási körülmények között ennek alkalmazásával megakadályozható a síkosság kialakulása, illetve a lehullott hó letapadása.
- Havazás előtti alászórás: előre jelzett havazás esetén, minden esetben (mivel a hólepel is le tud tapadni), amennyiben 24 órán belül nem volt sószórás, a havazás kezdetekor 14–20 g/m² alászórást kell alkalmazni az őrzáratos és rajonos utak szórt szakaszain tisztán sóval.
- Normál szórás: a már lehullott hóréteg megolvasztására alkalmazott módszer, amely hálózati szereptől, időjárástól és forgalomtól függő mennyiségű és típusú szóróanyag kijuttatásával történik.

Szóróanyagok alatt a síkosság-mentesítés során használt olvasztó, illetve érdesítő anyagokat kell érteni. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. által használt olvasztó anyagok:

- nátrium-klorid (útszóró só, NaCl)
- kalcium-klorid (CaCl₂)
- magnézium-klorid (MgCl₂)
- kalcinol jégoldó folyadék.

Érdesítő anyagok (gyorsforgalmi utak esetén nem használható érdesítő anyag):

- homok (éles szemű)
- zúzalék (maximum 4 mm-es szemnagyságú)
- salak (őrölt és osztályozott vagy granulált)
- érdesítő anyag + só keverék (3:1 arányban).

2. A géppark

Társaságunk – a korábbiakban már említetteknek megfelelően – az átlagos téli időjárási körülmények közötti síkosság-mentesítésre méretezett, ennek megfelelő számú és típusú jármű- és munkagépparkkal rendelkezik.

A téli üzemeltetés során homlok- vagy forgó rakodógépek, önjáró hómarók és úgynevezett kombinált gépek vannak használatban. A kombinált gépek hóekével, esetleg oldalhóeke- és sószóró-adapterrel felszerelt tehergépkocsik, amelyek az átlagos téli időjárás során végzik a síkosság-mentesítési és hóeltakarítási munkákat. Társaságunk részére saját gépein kívül szükséges bérelt és lehívható eszközöket is biztosítani, főleg rendkívüli időjárási körülmények között.

Bérelt gép a Társaság téli tisztítási feladatainak elvégzésével megbízott vállalkozó kettős rendeltetésű gépe, amellyel a vállalkozó vállalkozási szerződés alapján szolgáltatást nyújt. A vállalkozó a szerződésben meghatározott erőforrásokkal a számára kijelölt téli szolgálati helyen munkára készen várakozik, majd a mérnökségi ügyeletes döntése szerint munkát végez.

Lehívható gép a Társaság téli üzemeltetési feladatainak elvégzésével megbízott vállalkozó gépe (kettős rendeltetésű gép, téli adapterrel, illetve adapterekkel felszerelt vagy nem felszerelt tehergépkocsi, mezőgazdasági vontató, rakodógép, földgyalu), illetve egyéb olyan hőeltakarításra alkalmas munkagép, amellyel a vállalkozó vállalkozási szerződés alapján szolgáltatást nyújt. A 2012/2013. évi tél során több mint 600 hívható gép állt a Magyar Közút Nonprofit Zrt. rendelkezésére.

A Társaság kombinált gépei nagyon összetett képet mutatnak a gépparkról. Egyes tehergépkocsik életkora eléri a 15 évet is. Ezek a régebbi típusok Liaz és Tátra gyártmányúak. Emellett használatban vannak Renault, Mercedes és Rába gyártmányúak is. 2012-ben közel 200 új Mercedes Actros és Axor típusú (lásd 1. számú ábra) gépre ruházott be a Társaság, amelyek a géppark átlag-életkorát jelentősen javították. Az új beszerzésű gépek a 2012/2013. évi téli üzemeltetés alatt remekül teljesítettek.



1. ábra. Mercedes Axor típusú kombinált gép

Rendkívüli téli időjárási körülmények esetén csupán kombinált gépek bevetése nem elegendő az utak járhatóságának biztosítására és a hóeltakarításra. Átlagosnál nehezebb téli időjárásnak (kvázi rendkívülinek) tekinthető, ha a folyamatos havazás, illetve hófúvás időtartama meghaladja a 24 órát, a hőmérséklet -8°C vagy annál alacsonyabb és a szél sebessége 30 km/óránál nagyobb, illetve ónos eső esik. Ilyen időjárás esetén van szükség a bérelt és leihívható gépek bevetésére is.

Hófúvásos időszakban a hófalak lebontásához vagy a megtisztított útfelület szélesítéséhez kell használni az önjáró hómarókat, hószóró adaptereket, amelyekből Társaságunk két fő típust alkalmaz.

A nagy magasságú hófalak elbontására alkalmasak a nagy teljesítményű hómarók, amelyekből mindössze nyolc darab (hét darab a közúti és egy darab a gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetésére) áll a Magyar Közút Nonprofit Zrt. rendelkezésére. Ezek a hómaró adapterek a Schmidt gyártmányú TS-4-es típuskóddal jelzettek és felszerelhetőek nagyobb teljesítményű és teherbírású Unimog eszközhordozó tehergépjárművekre. Hozzávetőleg maximálisan 2 m magasságú hófalak eltakarítására használhatók.

Az alacsonyabb hófalak elbontására kisebb teljesítményű gépek állnak rendelkezésre. Ezekből Társaságunk jelenleg 72 darabot (50 darabot a közúti és 22 darabot a gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetésére) tart használatban megyei szinten. Ezek közül 25 darabot tartanak, magas átlagéletkoruk ellenére, országosan bevethető állapotban. A ZIL típusú úgynevezett önjáró hómarók 40–50 évesek, karbantartásuk és működtetésük igen fáradtságos és költséges, cseréjüket csak hosszú évek alatt lehetséges kigazdálkodni.

A rendelkezésre álló főbb hómarókat a 2–4. számú ábrák szemléltetik.



2. ábra. Zil tehergépkocsira szerelt nagyteljesítményű homlok hómaró szélesítés közben (Békés megye, 2012. február 16.)



3. ábra. Mercedes Unimogra szerelt homlokhómaró adapter (Somogy megye, 2013. február 8.)



4. ábra. Mercedes Unimogra szerelt oldalhószóró adapter szélesítés közben (Tata-Kocs, 2013. március 16.)

Az alacsonyabb, maximálisan egy méter magasságú összefüggő hóakadályok megnyitására úgynevezett nyitóekéket használ Társaságunk. Az út járhatóvá tétele érdekében ezek mellett szükséges oldalszóró adapterek, esetleg oldal-hóekék alkalmazása. Egy nyitóekét szemléltet az 5. ábra.



5. ábra. Nyitó hóeke Mercedes Actrosra szerelten (Orosháza, 2012. november. 8.)

Az eddigi tapasztalatok szerint esetenként az egyszerű hófalak elbontásánál jelentősen nehezebb feladatok megoldására is fel kell készülnünk. Ilyen feladat a 2013. március 15–17. közötti rendkívüli helyzetben is felerült: fagyott hófalat kellett eltávolítani az úttestről. Ez a rendkívül kemény hóakadály akkor keletkezhet, amikor az úttesten lévő hó a nappali enyhébb időben kissé megolvad, majd éjszaka megfagy. Így olyan tömör fal alakul ki, amely a hómarók mozgó alkatrészeit egymás után teszi működésképtelenné. Ekkor kell bevetni a rakodógépeket, amelyek tömbökben hordják el a fagyott havat az útról. A rakodógéppel történő hóeltakarítás lényegesen lassabb a többi módszernél, de ilyen esetekben csak ez a megoldás létezik.

A burkolaton kialakuló vastag (5–10 cm) fagyott hóréteget olvasztó anyaggal nem lehet gazdaságosan eltávolítani. Ezért Társaságunk úgynevezett földgyalu (vagy gréder) eszközöket használ, amelyek a kombinált gépeknél las-

sabb haladással, de lényegesen hatékonyabban végzik a lefagyott hóréteg eltakarítását. A 6. ábrán látható egy Baukema típusú földgyalu, a fagyott hóréteg törésére használt acélpengékkel.



6. ábra. Földgyalu szemlézése (Szekszárd, 2012. november 4.)

A felkészülés

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. esetében minden előkészületi munkával legkésőbb november 1-ig végezni kell. A munkavállalók, a géppark és az üzemmnökségek felkészültségéről gépszemlékkel kell meggyőződni. A gépszemléket októberben, esetenként november elején kell megtartani, gépszemle bizottság vezetésével. A bizottság tagjai:

- megyei igazgató,
- megyei üzemeltetési és fenntartási osztályvezető,
- megyei gépészeti feladatokat irányító kolléga,
- megyei munkavédelmi vezető,
- üzemmnökség-vezető,
- üzemmnökségi üzemeltetési/fenntartási művezető,
- üzemmnökségi gépész művezető.

Minden egyes eszköznél meg kell vizsgálni, hogy megfelel-e az összes felállított kritériumnak. Hiányosság esetén annak mielőbbi pótlásáról intézkedni kell. A szemle tapasztalatairól jegyzőkönyvet kell készíteni. Társaságunk központi gépészeti és üzemeltetési vezetői, valamint az ő közvetlen beosztottjaik lehetőség szerint részt vesznek az üzemmnökségek gépszemléin.

A gépszemlék alkalmával az üzemmérnökség udvarán sorakoznak fel megfelelő esztétikai és műszaki állapotban a téli eszközök (azaz el kell végezni a festési és karbantartási munkákat). A gépek kezelői minden gép esetében az arra a gépre téli szolgálatra beosztottak közül kerülnek ki. Egy átlagos téli gépszemlét mutat be a 7. számú ábra.



7. ábra. Téli gépszemle (Orosháza, 2012. november 8.)

A gépparkkal szemben támasztott követelmények

A Társaság munkavégző képességét nagyban befolyásolja a géppark állapota, felkészültsége. Éppen ezért minden évben nagy hangsúlyt fektetünk az elavult gépek cseréjére, a meglévők karbantartására és védelmére. Az általunk használt eszközök fokozottan ki vannak téve a káros hatásoknak. Ilyenek a tél során a víz, a hó, a jég és a korróziót tovább fokozó savas anyagok (mint például NaCl és CaCl₂). A munkagépek teljes felületét, különösen az adaptereket el kell látni a megfelelő korrózióvédelemmel.

A forgalomban részt vevő minden egyes eszköznek rendelkeznie kell a legalább a téli üzem végéig (április 1-jéig) érvényes forgalmi engedéllyel.

A gépeket fel kell tölteni fagyálló ablakmosó és hűtőfolyadékkal. A járművek vezetőfülkébeli fűtésének és a szélvédő páramentesítőjének üzemképesnek kell lennie. A gépkocsikon el kell helyezni egy-egy hat kilogrammos poroltó készüléket, két-két darab kitámasztó éket, lapátot és tartalék folyadékokat.

A forgalmi rendszámokat úgy kell elhelyezni, hogy a felszerelt adapterek ne takarják el.

A hóéke valamennyi hidraulikai elemét fokozottan védeni kell a korrózió ellen. A járművön túlnyúló eszközt a KRESZ előírásainak megfelelően jelölni kell, valamint előre fehér, hátra piros fényű lámpával kell ellátni.

A sószóró adapterekre rácsot kell szerelni, hogy elkerülhetőek legyenek a balesetek, illetve az, hogy nagyobb tárgyak esetlegesen bejuthassanak. Az adaptert takaróponyvával is fel kell szerelni, a szóróanyagra hulló csapadék megakadályozására. Olyan sárga villogó berendezéssel kell még, hogy rendelkezzen az adapter, amely a szórás megkezdésekor kezd el működni. Ezen túlmenően fel kell szerelni a közúti munkavégzésre figyelmeztető táblával, valamint a kötelező kikerülési irányt jelző táblával, amely alatt az „ÚTSZÓRÁS” feliratnak kell szerepelnie. A szerkezetet be kell kalibrálni a megfelelő szóráskép használatára. Végül pedig el kell végezni az érintésvédelmi méréseket.

Társaságunk napi állandó téli feladatra igénybe vehető gépeit a december 1-jétől március 15-ig terjedő időszakban szükséges kiegészíteni bérelt gépekkel. Ezeknek az eszközöknek is meg kell felelnie az összes, saját gépre is vonatkozó kritériumnak. A bérelt gépek személyzetét is, a saját munkavállalókhöz hasonlóan, oktatásban kell részesíteni.

Még kell említeni, hogy a Magyar Közút Nonprofit Zrt. gépjármű állománya a téli síkosság-mentesítésre van méretezve, a hóeltakarítási feladatokat az úgynevezett lehívható gépekkel tudjuk ellátni. Az eszközöket biztosítókkal vállalkozási szerződések keretében állapodunk meg. Ugyanaz a kritériumrendszer vonatkozik ezekre a járművekre is, mint a sajátokra. A lehívható gépek igénybevételére november 10-től március 31-ig van lehetőség. A gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetésének átvételével az autópályákon való alkalmazásuk is ugyanebben a rendszerben biztosított.

3. A munkavállalók felkészítése

A téli üzemeltetés feladatainak ellátásában is, mint sok más területen, jelentős szerep jut az emberi tényezőnek. Ezért fontos, hogy az utakon és az operatív irányításban résztvevők naprakész ismeretekkel rendelkezzenek saját területükről.

Társaságunk minden téli üzemeltetési időszak előtt oktatást tart az összes érintett munkavállaló részére. Nagyobb csoportokban mérnökségenként, illetve megyei központonként egy-egy előadás keretében kerül sor a KRESZ-, illetve a munka- és tűzvédelmi oktatásokra. Emellett az üzemmérnökségeken a gépészeti művezetők minden egyes gépkezelőt, azok többéves tapasztalata ellenére, felkészítenek saját gépük használatára. Az üzemmérnökség vezetője a téli üzemeltetésben érintett valamennyi munkavállalójával ismerteti az aktuális téli tervet, illetve a gépkezelőkkel a rájuk szabott kör(ök) útvonalát (téli kör alatt a téli tervekben meghatározott, az adott gépnek megszabott útvonal értendő).

Minden illetékes irányító munkatársnak ismernie kell a szükséges informatikai (ÚTMET, KOMVIR, FMR) rendszerek használatát, a számítógépek és a hírközlő eszközök kezelését, a belső operatív és a külső kommunikáció szabá-

lyait. Mindemellett ismernie kell saját megyéje teljes úthálózatát és az üzem-mérnökségi, illetve megyei tervet. A felkészítésükről a megyei üzemeltetési osztályvezető gondoskodik.

4. A közúthálózat felkészítése

A közlekedők számára a legszembetűnőbb előkészületi feladatok a közúthálózat téli felkészítéséhez kapcsolódnak. Ekkor kell elvégezni a közhasznú vállalkozási szerződés szerinti építési, állagmegóvó, valamint karbantartási, illetve az OKKSZ szerinti 1. fokozatú, lokális pályaszerkezeti hibák kijavítását, az árok- és padkarendezési munkákat, valamint az áteresztisztításokat.

Figyelmeztető táblákat kell kihelyezni a téli síkosság szempontjából veszélyes helyekre. Ilyen a „Hólánc használata kötelező” tábla, amelyet azokon a nem kezelt útszakaszokon kell kihelyezni, ahol a domborzati viszonyok ezt indokolják. Majd mindaddig érvénytelenített állapotban kell tartani ezeket, amíg az időjárási viszonyok nem teszik szükségessé használatukat.

Az olyan hófúvásveszélyes útszakaszok mentén, ahol nincs hóvédő erdő, illetve cserjesáv, ott hordozható hóvédművet kell telepíteni. Ezeket a hatékony védelem érdekében az úttesttől kb. 30 méteres távolságban kell kihelyezni, amely gyakran nehézségekbe ütközik. Ugyanis a legtöbb esetben ezek a területek magánkézből vannak és általában földművelés alatt állnak. A közlekedésről szóló 1988. évi I. tv. 43. §-a lehetőséget ad a hordozható hóvédművek telepítésére idegen földterületen, azonban csak a földtulajdonos 30 nappal korábbi értesítése és engedélye mellett. Ha a termény betakarítása még nem zajlott le, akkor a tulajdonos kérheti, hogy csak ezt követően kerüljön kihelyezésre területén a hóvédmű. Ebben az esetben a betakarítást követő 5 napban el kell végezni a telepítést.

A többéves tapasztalatok által indokolt helyekre ki kell helyezni az önmentő anyagdepóniákat. Ezek érdesítőanyag-depóniák, amelyeket a síkosság szempontjából veszélyes útszakaszokon, a padkán helyezünk el, felhasználásukkal az esetlegesen elakadt járművezető önmentést végezhet. Az kihelyezett anyagdepóniák helyeit a téli tervekben külön fejezetben fel kell tüntetni.

5. Az anyagok biztosítása

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. a közel 32 000 kilométernyi úthálózaton rendkívül nagy mennyiségben használ síkosság-mentesítő és érdesítő anyagokat. Ezek beszerzéséről minden évben közbeszerzés útján kell gondoskodni. Az alábbi szóróanyagokat használjuk az úthálózat üzemeltetése során:

- útszóró só,
- kalcium-klorid,
- magnézium-klorid,
- kalcinol jégoldó folyadék,
- érdesítőanyagok (különböző típusú zúzott kövek).

A beszerzett szóróanyagokat a téli üzemeltetési időszak kezdete előtt leszállítják az üzemműnökségre (a 8. ábra egy sótárolót szemléltet). A közbeszerzés során megkötött szerződés feltételeiben benne foglaltatik további szóróanyag (általában só) depózása Magyarország területén. Így az átlagosnál keményebb tél esetén is biztosított a szükséges anyagkészlet.



8. ábra. Sótároló (Heves, 2011. július 19.)

Az útszóró sót fedett tárolókban kell felhasználásukig raktározni, amelyeknek megbízható vízelvezetéssel kell rendelkezniük, megakadályozandó a só összeállását.

Kalcium-kloridot a Társaság kétféle halmazállapotban szerez be. A minél gyorsabb felhasználás lehetősége miatt készre kevert, oldott állapotban, amelyet műanyag, korrózióálló tartályban tárolnak. A gazdaságosabb szállítás és raktározás miatt granulátum formájában is történik beszerzés. Azonban ezek alkalmazására csak olyan üzemműnökségeken van lehetőség, amelyek rendelkeznek oldatkészítő berendezéssel.

Az érdesítőanyagokat rendszerint kültéri depókban raktározza a Társaság.

A 2012/2013-as téli időszakban az átlagosnál nagyobb mennyiségben volt szükség a szóróanyagok alkalmazására. A közúthálózat téli üzemeltetése során rögzített, a felhasználásra vonatkozó évenkénti adatok alakulását az 1. számú táblázat szemlélteti.

3. táblázat. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. jelentősebb szóróanyag felhasználása az utóbbi négy év során

Anyag/Felhasználás éve	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Útszóró só	125 000 t	108 000 t	72 000 t	157 000 t
Kalcium-klorid oldat	1,23 m liter	1,67 m liter	1,1 m liter	3,5 m liter
Kalcium-klorid granulátum	490 t	462 t	462 t	320 t
Érdesítőanyag	25 000 t	19 000 t	20 000 t	188 000 t

A szóróanyagok mellett szükséges gondoskodni a téli üzemeltetés különféle „fogó alkatrészeinek” pótlásáról, amelyet szintén közbeszerzés útján intéz a Társaság. Ezek közé tartoznak a hóeke kopóalkatrészei (ekevas, latyakoló gumi) és az ezüst-nitrát oldat (amellyel az úttesten lévő sóoldat töménységét lehet meghatározni).

6. Egyéb erőforrások biztosítása

Sajnos, minden évben fel kell készülni arra, hogy a téli időjárás miatt ideiglenesen járhatatlanná válnak egyes útszakaszok. A hóeltakarítási munka elvégzéséhez szükséges, hogy ezen útszakaszokat a forgalom elől lezárjuk, mert az



9. és 10. ábra. Az ÚTMET állomás időjárás érzékelő és távközlési eleme, valamint útburkolati érzékelője

itt elakadt járművek jelentősen akadályozhatják a járhatóvá tételt. Az útlezáráshoz minden üzemmérnökségen biztosítani kell a szükséges táblakészletet.

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. az operatív irányítás támogatására útmeteorológiai (ÚTMET) állomásokat üzemeltet. Ezek információt szolgáltatnak valamennyi szervezeti egység számára az adott pont környékén lévő időjárási és útállapotokról. Mivel ezek lényeges információforrások, folyamatos működésükről gondoskodni kell. Ellenőrzésüket, valamint a szükséges kalibrációkat a téli üzemeltetési időszak kezdetéig el kell végezni. A 9 és 10. számú ábra mutatja be egy ÚTMET állomás úttest- és levegő-adatainak mérésére, valamint azok továbbítására szolgáló eszközeit.

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. kezelésében lévő webkamerák működtetését folyamatosan kell biztosítani, ellenőrzésüket pedig a téli üzemeltetési időszak kezdetéig el kell végezni.

A téli üzemeltetésben résztvevők munkavédelmi ellátását (munkaruha, védőruha, védőital stb.) november 10-ig meg kell szervezni és a téli időszak során folyamatosan biztosítani kell számukra.

7. A téli üzemeltetési terv

A téli üzemeltetés kiemelt fontosságára való tekintettel, az előkészületek és a végrehajtás eredményességének előmozdítására – az OKKSZ 4.14. pontja szerint – „téli üzemeltetési tervet” kell készíteni. A téli üzemeltetési tervre vonatkozó előírásokat a Magyar Közút Nonprofit Zrt. a gyorsforgalmi- és a nem gyorsforgalmi úthálózat tekintetében külön valósítja meg.

A nem gyorsforgalmi úthálózatra vonatkozó téli üzemeltetési terv

A tervek minden év november 10-től a következő év március 15-ig tartó időszakra készülnek. Az üzemmérnökségi terveket október 20-ig kell elkészíteni és felterjesztetni a megyei üzemeltetési- és fenntartási osztálynak. Ezek után a jóváhagyott üzemmérnökségi tervek alapján november 1-ig kell elkészíteni a megyei téli üzemeltetési tervet. Az üzemmérnökségi terv minimális tartalma a következő:

- tartalomjegyzék
- üzemmérnökség-vezetői utasítás
- közérdekű telefonszámok
- szolgálatra beosztott gépkezelők beosztása, elérhetősége az aktuális év téli időszakában
- ügyeltesek elérhetősége, szolgálati beosztása
- a téli szolgálatra beosztott gépi eszközök
- a téli tisztántartásra le hívható gépek jegyzéke
- szolgáltatási osztályok és beavatkozási időintervallumokat tartalmazó útjegyzék

- az üzemméternökségi úthálózat téli tisztántartási besorolása
- az üzemméternökségi úthálózat téli tisztántartási besorolása – térkép
- preventív védekezési szakaszok
- őrzáratos, rajonos és fehér utak szolgálati beosztása, gépenkénti beavatkozási körzetekre bontva, szóróanyag számítással december 1. és március 15. között (bérelt gépekkel)
- őrzáratos, rajonos és fehér utak szolgálati beosztása, gépenkénti beavatkozási körzetekre bontva, szóróanyag számítással november 10. és december 1. között (bérelt gépek nélkül)
- hóeltakarítási-terv december 1. és március 15. között (bérelt gépekkel)
- hóeltakarítási-terv november 10. és december 1. között (bérelt gépek nélkül)
- lefagyás szempontjából különösen veszélyes, táblával jelzett utak jegyzéke
- „Hólánca használata kötelező” táblával ellátott útszakaszok jegyzéke
- hóvédművel (fix és hordozható) ellátott útszakaszok jegyzéke
- „Önmentő-érdesítőanyag” prizmával ellátott utak jegyzéke
- forgalom visszatartási pontok
- forgalom visszatartási pontok és a forgalomterelés teendői (térkép)
- munkavégzési utasítás.

A megyei szintű téli üzemeltetési terv minimális tartalma az üzemméternökségi terveken túlmenően még a következő:

- megyei irányítók szolgálati beosztása, elérhetősége
- közérdekű telefonszámok kiegészítése (megyei diszpécierszolgálatok, megyei védelmi bizottságok, más megyei hatáskörű szervek, vállalatok stb.)
- útmeteorológiai állomások adatai (térkép)
- megyei géplista méternökségi bontásban.

A gyorsforgalmi úthálózatra vonatkozó téli üzemeltetési terv

A tervek minden év november 1-től a következő év március 15-ig tartó időszakra készülnek. A gyorsforgalmi úthálózatra vonatkozó központi szintű tervet a méternökségek által elkészített és október 1-ig a központi üzemeltetési osztályra megküldött méternökségi tervek alapján kell elkészíteni október 31-ig. A terv minimális tartalma a következő:

- tartalomjegyzék
- méternökség-vezetői utasítás
- közérdekű telefonszámok (megyei diszpécierszolgálatok, megyei védelmi bizottságok, más megyei hatáskörű szervek, vállalatok stb.)
- a szolgálatra beosztott gépkezelők beosztása, elérhetősége az aktuális év téli időszakában
- az ügyeletesek elérhetősége, szolgálati beosztása
- téli szolgálatra beosztott gépi eszközök
- a téli tisztántartásra lehívható gépek jegyzéke

- szolgáltatási osztályokat és beavatkozási időintervallumokat tartalmazó útjegyzék
- hóvédművel (fix és hordozható) ellátott útszakaszok jegyzéke.

Az gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetési igazgatóságának központi téli üzemeltetési terve az üzemmnökségi terveken túlmenően minimális tartalmazza még a következőket is:

- a központi koordinátorok szolgálati beosztása, elérhetősége
- a közérdekű telefonszámok kiegészítése (központi diszpécserszolgálat, országos védelmi bizottság, más országos hatáskörű szervek, vállalatok stb.)
- gyorsforgalmi utakon alkalmazható szórási, ekézési eljárások
- menetutasítási minta.

A tervek elosztása

A közúthálózat üzemeltetési igazgatóságának megyei központjai számára egy kinyomtatott példányt kell készíteni a megyei tervből és a gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetési igazgatóság központi tervéből.

A gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetési igazgatósága számára egy kinyomtatott példányt kell készíteni a nem gyorsforgalmi úthálózat megyei terveiből és a gyorsforgalmi úthálózat központi tervéből.

Minden üzemmnökségnek egy példányt kell megőriznie a saját üzemmnökségi tervéből. A jóváhagyó aláírásokat tartalmazó megyei tervet és a gyorsforgalmi úthálózat üzemeltetési igazgatóságának tervét elektronikus módon elérhetővé kell tenni az üzemmnökségek számára is.

8. A téli szolgálati fokozatok

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. üzemeltetési tevékenységének ellátása során az időjárás függvényében négy szolgálati fokozatot különböztetünk meg:

I. fokozat (Egyszerű készenlét)

Amennyiben a léghőmérséklet az üzemmnökség teljes területén meghaladja a $+3^{\circ}\text{C}$ értéket, és ez az időjárási körülmény – az előrejelzések alapján – az elrendelést követő 24 órán belül fennáll.

II. fokozat (Szigorú készenlét)

Amennyiben a szolgálat napi időtartama alatt a léghőmérséklet várhatóan $+3^{\circ}\text{C}$ alá süllyed, és részleges vagy teljes síkosság-mentesítés válhat szükségessé, illetve 5 cm friss hórétegnél több csapadék a következő 24 órán belül várható.

III. fokozat (Hóeltakarítás)

Amennyiben a lehullott hó vastagsága a következő 24 órában várhatóan meghaladja az 5 cm-t vagy az üzemmérnökség területének egy részén ónos eső hullik.

IV. fokozat (Elhárítás)

Amennyiben a folyamatos havazás vagy a hófúvásos időszak időtartama meghaladja a 24 órát és a szélsébség nagyobb 30 km/h-nál vagy az üzemmérnökség teljes területén ónos eső hullik.

9. A 2012-2013. évi téli üzemeltetési időszak tapasztalatai

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. 2012. november 10. és 2013. április 4. között több mint 14,8 milliárd forintot fordított a téli síkosság-mentesítési, hóeltakarítási és egyéb üzemeltetési feladatok ellátására.

A Társaság a saját gépparkja mellett a nehezebb időszakokban berendelte a szerződéses hóeltakarító gépeket is. A lehívható géppark egy átlagos télen csak biztonsági tartalékként szolgál, a 2012–2013. évi télen tapasztalt rendkívüli hóhelyzetek miatt azonban több megyében a saját és a lehívható gépparkokat is csúcsra járatta a társaság. Volt olyan időszak, amikor egyszerre csaknem 700 munkagép dolgozott a hóakadályok megszüntetésén. A géppark végül összesen közel 175 000 munkaórát töltött aktívan az utakon. Emellett a Magyar Közút Nonprofit Zrt. 78 üzemmérnökségének 3500 dolgozója 12 óras váltásban folyamatosan látta el a hóeltakarítási, síkosság-mentesítési és a kátyúzási feladatokat is. 2012. november 10. és 2013. április 4. között hóeltakarításra és síkosság-mentesítésre összesen 157 000 tonna só, 188 000 tonna érdesítőanyagot, 3,5 millió liter sóoldatot és 320 tonna sóoldat előállításához szükséges granulátumot használtak fel a szakemberek, ami csaknem a kétszerese egy átlagos téli szezon szükségleteinek.

Az összesen 157 000 tonna só felhasználása a teljes úthálózatra vetítve átlagosan 860 g/m²-t jelent, ami elég jelentős mennyiség.

Az 2012–2013. évi télen az országos síkos, havas napok száma magasabb volt a korábban megszokottnál. Üzemmérnökségi szinten azonban jelentős eltérések voltak tapasztalhatóak: a legkevesebb „téli napot” Makón számolták, ahol mindössze hat nap volt; míg a legtöbbet, 45 napot Ajkán jelezték. A téli szolgálati naplóban rögzített síkos, havas napok országos számát a 2. számú táblázat szemlélteti az elmúlt négy téli időszakban.

4. táblázat: A Magyar Közút Nonprofit Zrt.
elmúlt négy téli időszakában rögzített síkos és havas napok száma

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Havas napok száma	17	15	7	15
Síkos napok száma	75	88	91	92

Síkos nap az olyan nap, amelynek bármely időszakában az üzemtechnológia által kezelt úthálózaton lokális vagy folyamatos síkosság alakul ki, és a síkosság megelőzése vagy megszüntetése érdekében szórás történik. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. téli üzemeltetési rendszerében ebből a szempontból a mindenkori reggeli műszakváltástól a következő nap reggeli műszakváltásig tartó időszakot definiáljuk egy napként. A síkos napok számát üzemtechnológiára vonatkoztatva lehet csak értelmezni.

Havas nap az olyan nap, amelynek bármely időszakában az üzemtechnológia által kezelt úthálózaton, kiterjedéstől függetlenül történik hóeltakarítás. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. téli üzemeltetési rendszerében ebből a szempontból a mindenkori reggeli műszakváltástól a következő nap reggeli műszakváltásig tartó időszakot definiáljuk egy napként. Statisztikai szempontból a havas napok számát üzemtechnológiára vonatkoztatva lehet csak értelmezni, amelyik nap havas, az nem lehet síkos is.

Az elmúlt téli időszak tapasztalatai alapján az alábbi intézkedéseket, amelyeket már meg is indítottuk vagy már be is fejeztük, tarja a Társaság szükségesnek:

1. Szükséges új Mercedes Unimog eszkozhordozó alapgépek beszerzése és a meglévő nagyteljesítményű Schmidt hómaró adapterek felújítása, átalakítása. Az eszkozhordozók beszerzési lehetőségeit felmértük, megvalósítása csak 2014-ben kivitelezhető. Az alapgéphez rendelhető adapterek felújítása, átalakítása megtörtént.
2. Ki kell jelölni a stratégiai gépeket, amelyek bármikor átcsoportosíthatók az ország egész területén. A kiemelt hómarók vezényletét központilag kell biztosítani és állapotukat állandóan figyelemmel kell kísérni.
3. A 25 stratégiai hómaró kijelölése megtörtént és GPS nyomkövető rendszerrel el is látták ezeket, így lehetővé vált a központi szerverről történő felügyeletük. Ezekre a hómarókra külön személyzet biztosított, az eredeti rendeltetési helyén esetlegesen kialakuló létszámbővítés elkerülése miatt.
4. Szükséges a téli forgalomkorlátozások felülvizsgálata, amely minden érintett esetben elkezdődött, egyes esetekben már be is fejeződött.
5. Szükséges a hóvédművekre vonatkozó igényeknek a felülvizsgálata, amely már lezajlott, a 2013–2014. évi télre igényelt netlon hálók beszerzése megkezdődött. A hóvédművek kihelyezésére és beszedésére vonatkozóan szigorúbb belső szabályt határoztak meg.

6. A lehívható eszközök szerződéseiben lehetővé kell tenni a meghosszabbított alkalmazás lehetőségét. A belső szabályzatot eszerint módosították.
7. Szükséges a bérelt és lehívható gépek saját GPS-szel való ellátása és a saját flottakövető rendszerbe való beillesztése. Az eszközök első lépcsőben történő beszerzése megkezdődött, legkésőbb december 1-jéig tervezzük üzembe helyezésüket.
8. Egységes formátumú téli üzemeltetési terv alkalmazását kell előírni a könnyebb kezelhetőség érdekében. A belső szabályzatot ennek megfelelően módosították.

Összegzés

A Magyar Közút Nonprofit Zrt. tapasztalatai alapján összességében elmondható, hogy az elmúlt rendkívül kemény és változatos tél folyamán a vállalat a saját elvárásainak megfelelően teljesített. Azonban a hatékonyabb szolgáltatás érdekében tovább kell finomítani a belső szabályzatokat, valamint szükséges a géppark egy részének cseréje. Eddigi tapasztalatainkat beépítjük az elkövetkező telek felkészülésébe.

A védelmi igazgatással kapcsolatosan úgy látjuk, hogy ez egyre kiforrottabbá és összehangoltabbá válik az évek múlásával. A részt vevő szervezetek közti együttműködés folyamatosan javul. Társaságunk bizakodva néz a 2013–2014. évi téli időszak elé.

Az idei felkészülés a megnövekedett feladatok ellenére is fennakadások nélkül zajlik, de mindenképpen nagy kihívás elé állítja szervezetünk valamennyi tagját. Társaságunk továbbra is sokat tesz a minél teljesebb előkészítés érdekében, ezért az idei évben is tervezi megtartani az összes megyei és központi igazgatóság téli felkészülési tájékoztatóját a védekezésben részt vevő szervezetek számára.

ISSN 2064 3306
ISBN 978 963 327 598 6

All rights reserved.

Minden jog fenntartva.

A könyvet vagy bármely részét a kiadó engedélye nélkül bármilyen formában vagy bármilyen eszközzel másolni, tárolni vagy közölni tilos!

Olvasószerkesztő: Kiscelli Piroska

Korrektor: Helyes Katalin

Műszaki szerkesztő: Sztáryné Benkő Krisztina

Borítóterv: Dani Márton

Tördelő: Szabó Bettina

Nyomdai kivitelezés:

HM Zrínyi Térképészeti és Kommunikációs Szolgáltató Közhasznú Nonprofit Kft.

Felelős vezető: Németh László ágazati igazgató