

MUHORAY ÁRPÁD – NAGY RUDOLF

A katasztrófák elleni védelem rendszere a létfontosságú infrastruktúrák biztonságáért

A modern társadalom az infrastruktúrák széles körétől vált függővé, kezdve az energiaellátó rendszerektől az informatikai hálózatokon keresztül egészen az szállítási rendszerekig. Az infrastruktúra bármely elemének kiesése, hosszabb-rövidebb ideig tartó zavara ellehetetleníti egész települések vagy teljes régió normál életvitelét. Ezért is foglalkozik minden fejlett állam kiemelten a kritikus szegmensek biztonságával. Meg kell jegyezni azonban, hogy a veszélyzetettségnek ez az összetett formája valóban csak a fejlett társadalmakban jelentkezik. Meglehető, egy-egy kritikus szektor a fejletlenebb országok sajátja is lehet, de semmiképpen sem várhatunk olyan dominóeffektusokat, mint a bonyolult rendszerekkel át- meg át- szőtt, kiemelkedő technológiai színvonalú régiókban. Számos esemény mutatja, hogy ezek igen sebezhetők, és infrastruktúrájuk működésképtelensége jelentős hatással lehet az állampolgárok mindennapi életvitelére, valamint az államszervezet és a társadalom egyéb szegmenseinek hatékony működésére.

Nem véletlen hát, hogy az 1990-es évek közepétől az Amerikai Egyesült Államokban is kialakították a kritikusinfrastruktúra-védelemmel kapcsolatos koncepciót, és megkezdték a szektorok vizsgálatát. Tudniillik ekkorra tehető az információs technológia olyan mérvű elterjedése, amelynek védelmi aspektusait már nem lehetett figyelmen kívül hagyni.

A kritikus infrastruktúrák vagy más néven létfontosságú infrastruktúrák védelme újszerű megközelítésének fokozott igénye a terrortámadások kockázatát előtérbe helyezve 2001. szeptember 11. után jelentkezett. A terrortámadás után több ország is kidolgozta saját létfontosságú infrastruktúrái védelmével kapcsolatos koncepcióját, számos állam biztonsági intézkedéseket vezetett be, például a légi közlekedés és a tengerhajózás területén.

A nemzeti védelmi koncepciók kialakításának kezdeti szakaszában már felszínre kerültek a továbblépést sürgető körülmények, amelynek kapcsán a létfontosságú infrastruktúrák védelmében élenjáró országok kezdeményezték e tevékenység nemzetközi szervezetek szintjén történő összehangolását. Az amerikai, majd a madridi és a londoni terrorcselekményekre reagálva a NATO és az EU is kiemelt figyelmet fordít a létfontosságú infrastruktúra-védelemre. Hazánkban ennek az ügynek a felelős gondozását a kormány katasztrófavédelemmel kapcsolatos döntései előké-

szítéséért, összehangolásáért felelős Kormányzati Koordinációs Bizottság (a továbbiakban: KKB) vállalta magára¹.

A KKB keretein belül végzett munka jól szolgálja a kritikus infrastruktúrák védelmének erősítését. Ugyanis az ezek védelmére irányuló tevékenységek szintén hozzájárulnak a katasztrófák lakosságra és az anyagi javakra gyakorolt hatásainak kezeléséhez. Ezért kritikusinfrastruktúra-védelem és a katasztrófák kialakulásának kivédésére szolgáló veszélyhelyzet-kezelés egymást támogatja, és az eredmény a magasabb szintű egyéni és kollektív biztonság lehet.²

E magasabb szintű biztonság megteremtésében hozott új, egyértelmű helyzetet az önkormányzati miniszter feladat- és hatásköréről szóló 132/2008. (V. 14.) kormányrendelet, amely a miniszter feladatkörébe utalta az infrastruktúra kritikus elemeivel kapcsolatos feladatok kormányzati koordinálásának felelősségét.³

A katasztrófavédelem és a létfontosságú infrastruktúrák súlyos következményekkel járó sérüléseiből levont tapasztalatok előzőekben felvillantott lakosságvédelmi összefüggései is hozzájárultak ahhoz, hogy a 95/2009. (IV. 24.) kormányrendelet hatálybalépésével sor került a katasztrófavédelmi törvény (a továbbiakban: Kat.tv.) végrehajtási rendeletének megújulására.⁴

A katasztrófák elleni küzdelem feladatrendszere

Magyarország nemzeti ügynek tartja a katasztrófák elleni védekezés kérdését⁵. Eme elv megvalósulásának garanciája, hogy nemcsak az államapparátust, hanem a társadalom valamennyi szereplőjét bevonják a felkészülésbe és a védekezésbe. A rendszer alulról felfelé építkezve garantálja a fokozatosságot, illetve az arányos és elégséges beavatkozás feltételeit.

A Kat.tv. három irányítási szintet nevesít (ábra).

1 Emlékeztető a KKB-ülés 3. napirendi pontjához: „... Az ügy döntéshozó testülete a KKB”

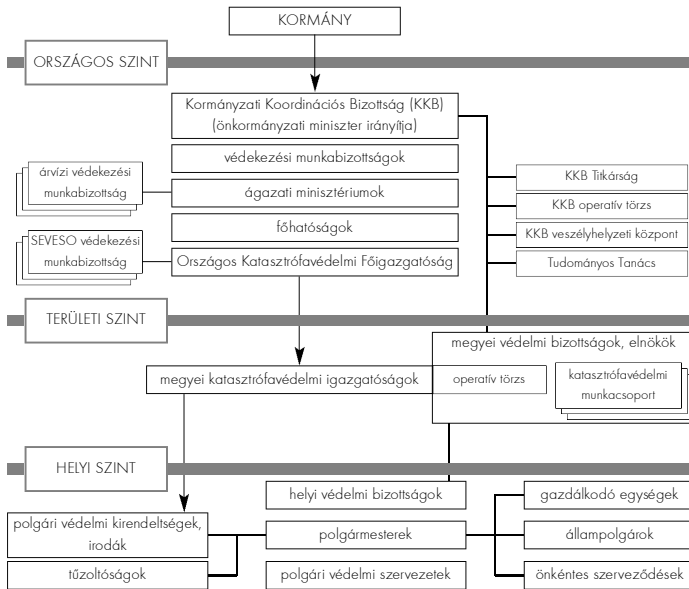
2 Helmecci Gusztáv: A kritikus infrastruktúra védelmének hazai helyzete. In: A kritikus infrastruktúrák védelmének hazai és nemzetközi szabályozása, a lehetséges veszélyforrások azonosítása és hatásainak elemzése, az infrastruktúra kritikus elemeinek meghatározására alkalmas vizsgálati módszerek. Szakmai vitaanyag. Gazdasági Minisztérium, Védelem-Koordinációs Főosztály, Budapest, 2006. április, 13. o.

3 132/2008. (V. 14.) kormányrendelet 8. § k) pont: „A miniszter a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos felelőssége körében [...] koordinálja a kritikus infrastruktúrával kapcsolatos feladatok ellátását...”

4 A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) kormányrendelet módosításáról szóló 95/2009. (IV. 24.) kormányrendelet.

5 1999. évi LXXIV. törvény 1. § (1) bekezdés: „A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy.”

A katasztrófavédelmi igazgatás rendszere Magyarországon



A katasztrófaveszélyek kezelésében két fő, időben elkülönülő és módszereiben is eltérő állapotot különböztethetünk meg, így elsődlegesen az érintettek „katasztrófa helyzetben, illetve a katasztrófa megelőzése érdekében”⁶ végzett feladatairól beszélhetünk.

A prevenció a katasztrófavédelem rendszerének elsődleges eleme, amelyben a fő hangsúlyt a központi közigazgatás, a területi, helyi önkormányzatok és a gazdálkodó szervezetek aktív⁷ és passzív⁸ megelőző védelmi intézkedései összhangjának megteremtésére helyezik.

6 1999. évi LXXIV. törvény 4. § (1) bekezdés: „E törvényt kell alkalmazni a katasztrófa helyzetben, illetve a katasztrófa megelőzése érdekében...”

7 Aktív védelmi elemek azok a műszaki és fizikai biztonsági intézkedések, amelyek bevezetésével a károsodást kiváltó hatást csökkentő, illetve megakadályozó ellenreakciók idézhetőek elő.

8 A megelőzésben passzív módszerek tekintjük az adminisztratív intézkedések és felkészülési feladatok azon körét, amelyek életbe léptetésével, megvalósításával minimalizálható a lehetséges előforduló okok előfordulási valószínűsége, vagy fokozható a reagálókészség.

A változások nyomon követése nélkül a megelőzés és felkészülés feladatainak terszerű, koordinált folytatása önmagában nem hozhatja el az előzőekben követelményként megfogalmazott egyenszilárdság kívánatos szintjét. A jelenlegi helyzetet, a jövőbeni kilátásokat meghatározó kockázatok – az azt befolyásoló valószínűségi mutatókban játszott szerepük miatt – ugyanis csak jelentős empirikus bázisra támaszkodva nevesíthetők. Ezért van a katasztrófák elleni védekezés központi irányításának preventív feladataiban meghatározó szerepük a helyzetértékelést és a feladatok vázolását segítő gyakorlati tapasztalatoknak⁹. Nem minden ok nélküli a különféle veszélyhelyzeteknek a felkészülés keretében történő szakmai, tudományos elemzése, mivel ennek alapján kerülhet sor a szükségessé váló jogszabályi, vezetési és irányítási rendszerbeli változtatásokra is.

A megelőzés, felkészülés előbbiek szerinti gyakorlati megalapozottságú, reális kockázatelemzésre épülő fundamentuma a tervezés, amelynek során a védekezést szolgáló valamennyi kérdésre választ kell adni. A tervekben foglaltak tartalmuk szerint a fenyegető hatások számbavételére mint próbatételekre, illetve az azok megelőzésére, elhárítására vonatkozó feladatokra különülnek el.

Ezeken felül tervezni kell a veszélyhelyzeti szervezetek feladatainak elsajátítását garantáló *felkészítést*, a beavatkozó szervezetek *megalakítását* és a veszélyeztető hatások szerinti *speciális reagálási feladatokat*.

A reagálás első elemeként az operatív és az irányítói szint riasztását kell megemlíteni. Az operatív elemeket a tűzoltóságok, a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság Veszélyhelyzeti Felderítő Szolgálat, valamint a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok állományában található veszélyhelyzeti felderítő csoportok alkotják. A katasztrófavédelem szervezetei a riasztási terveikben foglalt feladatok végrehajtásával, mind személyi állományukat, mind pedig technikai eszközeiket tekintve, a szervezési utasításban meghatározott időn belül és helyen kell hogy elérjék az alkalmazási készenlétüket¹⁰.

Az ez után intézkedés szerint megkezdett feladatok nem pusztán a veszélyelhárításra szorítkoznak. A katasztrófák elleni védelem rendszerének, ha helyes szemlélettel alakították ki, választ kell tudnia adni a következményekre, bármilyen eredetűek legyenek is. Ennek érdekében a megfelelő vezetés, közreműködés, illetve a kiszolgálás feltételeként az igényelt erőforrások rendelkezésre állását garantáló saját infrastruktúrát kell működtetni. A védekezés feladatai az operatív reagá-

⁹ 179/1999. kormányrendelet 8. § (1) bekezdés c) pont: „A védekezésre való felkészülés és a megelőzés során a KKB: [...] értékeli az előző év súlyos balesetei, katasztrófái kezelésének, a nemzetközi együttműködésnek és a kölcsönös segítségnyújtásnak, valamint az előző évi felkészülés tapasztalatait...”

¹⁰ Az alkalmazási készenlét elérése azt jelenti, hogy az állomány kiképzettsége, a megfelelő felszerelés és technikai eszközök lehetővé teszik az alaprendeltetésnek megfelelő tevékenység megkezdését.

lason és a vezetésen felül a döntés-előkészítés, a döntéstámogatás, a koordináció, illetve az együttműködés teendőit is lefedik.

Az irányítás egyszemélyi felelőssége és az azzal járó operativitás hol lehetne fontosabb, mint a katasztrófák eszkalációjának elkerülését és a minél gyorsabb mentést megkövetelő védekezésor. Az illetékes vezetőt terhelő ezen kötelezettségnek azonban nem lehet eleget tenni felkészült szakmai háttér nélkül. A vezetői döntések előkészítése, illetve végrehajtása a védelmi igazgatás szerveinek szakértők útján történő széles körű bevonását igényli.

A katasztrófák elleni küzdelem a védekezés rendkívüli időszakán túlmutató más kérdéseket is magában foglal, köztük a helyreállítás feladatait is. A helyreállításon szakmai szempontból érthetjük a katasztrófa tovaterjedésével fenyegető, illetve a védekezés megvalósítását akadályozó, a katasztrófa következtében sérült infrastruktúra és épített környezeti elemek ideiglenes helyreállítását, illetve a veszély elmúltával megvalósítható teljes kárfelszámolást. Az előbbi még szorosan a védekezés része, míg utóbbi már egy optimálisabb, normál viszonyok közepette funkcionáló államigazgatás által levezényelt, de már csak a káros következmények anyagi, technikai és pénzügyi erőforrásokkal kiküszöbölhető részére kiterjedő folyamat.

Láthatóan a helyreállítás sem választható el a katasztrófavédelmi rendszer működésétől. A katasztrófák elleni védelemben az irányítás, vezetés és koordináció a helyi felelősségből kiinduló szubszidiaritás elvére épül.¹¹ A reagálóképesség decentralizált megközelítése azonban nem idézheti elő a választézkedések hatékonyságának csökkenését. A felülről szervezett és irányított segítségnyújtás ne korlátozza a települési védekezés önálló felelősségét. Hiszen a polgári védelmi törvény és a Kat.tv. mellett az önkormányzatiságot szabályozó önkormányzati törvény is deklarálja az önkormányzati vezetők közreműködését az életet, a vagyonbiztonságot és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javakat fenyegető természeti és civilizációs katasztrófák hatásai elleni védekezés feladataiban¹².

Ugyanez a jogalkotói szándék tükröződik az önkormányzati hatáskörben ellátandó katasztrófaregelőzés és -elhárítás feladatainak nevesítéséből, valamint az ár-, belvízvédekezés és a helyi vízkárelhárítás vizsgáldalkodási törvény szerinti kötelezettségeinek¹³ megyei (fővárosi) közgyűlés elnökéhez, illetőleg a polgármes-

11 Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia-tervezet. Belügyminisztérium, Budapest, 2005

12 1990. évi LXV. törvény 7. § (2) bekezdés: „...polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke részt vesz az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában.”

13 1995. évi LVIII. törvény 17. § (4) bekezdés: „Az árvíz- és belvízvédekezés, valamint a helyi vízkárelhárítás államigazgatási feladat- és hatáskörét [...] a megyei közgyűlés elnöke, illetőleg a polgármester, fővárosban a főpolgármester látja el.”

terhez történő telepítéséből is. Katasztrófa helyzetben a károk felszámolását és az egyes alapjogoknak a veszély nagyságával arányos esetleges korlátozásával¹⁴ járó lakosságvédelmi feladatok megoldását lehetővé tevő rendkívüli intézkedések bevezetésének alkotmányos kereteit a veszélyhelyzet kormány általi kezelése, súlyosabb helyzetben a szükségállapot¹⁵ kihirdetése teremti meg.

A kormány katasztrófavédelmi feladatai a jogszabályi feltételek kimunkálásától kezdve a szükséges személyi, tárgyi feltételeken át egészen az irányításig és az abból eredő végrehajtás ágazati feladatainak koordinációjáig terjednek.

A kormány a jogalkotó szándéka szerint

- a katasztrófavédelemmel kapcsolatosan szabályozza az egyes miniszterek hatáskörében ellátandó feladatait és a védekezés állami szerveinek kötelezettségeit;
- a megelőzés és a katasztrófák következményei felszámolására való felkészülés, illetve a végrehajtás feladatainak tárcaközi koordinálásának, a védekezés irányítása és végrehajtása összehangolásának jogosítványait a Kormányzati Koordinációs Bizottság (továbbiakban: KKB) útján gyakorolja;
- az államközi és határ menti katasztrófákkal kapcsolatos kölcsönös tájékoztatás és segítségnyújtás és együttműködés kereteit nemzetközi egyezményekben fekteti le;
- az irányító és végrehajtó szervek közötti eredményes információáramlás céljából országos katasztrófavédelmi információs rendszert hoz létre, amelynek országos központja az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF) bázisán megalakított veszélyhelyzeti központ¹⁶;
- a nemzetközi segítségnyújtásban elsősorban a hivatásos beavatkozó szervezetekre, illetve a felkészült mentő szervezetekre bízta hazánk képviseletét, ezért alakítja ki a részvétel minősített rendszerét. Ezt szolgálja a hazai kutató-mentő szervezeteknek az ENSZ Insarag-irányelvek¹⁷ alapján OKF által történő felkészítése is, amely a katasztrófaturizmust szándékozik kiküszöbölni;

14 1949. évi XX. törvény 8. § (4) bekezdés: „Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása [...] felfüggeszthető vagy korlátozható.”

15 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés i) pont: „...az Országgyűlés [...] az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető [...] elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén [...] szükségállapotot hirdet ki.”

16 48/1999. (XII. 15.) BM rendelet 8. § (1)–(2) bekezdés: „A Veszélyhelyzeti Központ ellátja a Katasztrófavédelmi Információs Rendszer országos szintű központjának feladatait. Az igazgatóságok Területi Információs Központot működtetnek.”

17 Az ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs; OCHA) a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtásban hivatalosan részt vevő mentőszervezetek tevékenységét a Nemzetközi Kutató-Mentő Tanácsadó Csoport (International Search and Rescue Advisory Group; Insarag) által kialakított módszertan alapján szabályozza.

– az éves költségvetésben tervezi a hazai és a nemzetközi segítségnyújtásra fordítható előirányzat mértékét.

A reagálás mechanizmusában a kormányhoz telepített jogkörök között a legfontosabb, hogy meghatározott területi hatállyal rendeletben, szükség esetén műsorszórók útján veszélyhelyzetet hirdethet ki. A rendeleti úton életbe léptetett intézkedések a veszély, illetve következményei felszámolásáig, de legfeljebb tizenöt napig maradnak érvényben, meghosszabbításukra az Országgyűlés adhat felhatalmazást. A központi államigazgatás védekezést szolgáló feladatainak koordinációja a KKB-ra hárul, amely a védekezés idején a kormányzati döntések előkészítésére is hivatott.

A helyreállítás viszonylatában a legjelentősebb, e döntési jogosultságot nézve, a vis maior alap, illetve a központi pénzügyi források felhasználásának és ellenőrzésének szabályozása, amelynek célja a természeti károkból eredő kiadások, valamint az önkormányzati ingatlanokban a vis maior események okozta károk helyreállításának támogatása¹⁸. A védekezés irányítása mellett a normál életvitel feltételeinek kialakítását megteremteni hivatott központi források felhasználása is a KKB döntés-előkészítő munkájára támaszkodva zajlik.¹⁹

A katasztrófák elleni védekezés mindezen kérdéskörébe tartozó döntések meghatározó javaslattevő testülete a KKB. Az említett tárgykörű kormánydöntések, legyenek azok bármely, a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeiből eredők is, nem nélkülözhetik a KKB előzetes kontrollját és a kormánynak tett, egyetértését rögzítő javaslatát.

Fontos kitétel, hogy míg a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás a katasztrófák elleni védekezés rendszerében megvalósuló tevékenység, addig Magyarország humanitárius segítségnyújtásban történő részvételének koordinatív szerepkörét a külpolitikáért való felelőssége keretében a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma látja el együttműködve a segély- és más civilszervezetekkel.²⁰

Az előzőekből láthatjuk, hogy a KKB a hazai katasztrófavédelmi igazgatás meghatározó szervezeti eleme. Röviden összefoglalva: a KKB feladata, hogy egy-egy követelményrendszert alakítson ki, és érvényesítse a megelőzés és a védeke-

18 33/2009. kormányrendelet 1. § (2) bekezdés: „... támogatások célja az egyes természeti károkból adódó indokolt és szükséges védekezési kiadások – részbeni vagy teljes – megtérítése, valamint az önkormányzati kötelező feladatok ellátását szolgáló ingatlanokban a vis maior események okozta károk helyreállításának részbeni vagy teljes támogatása.”

19 179/1999. kormányrendelet 8. § (3) bekezdés a) pont: „A következmények felszámolása és a helyreállítás során a KKB: összehangolja a helyreállítással kapcsolatos feladatok végrehajtását, a kárfelmérést, a kormányzati pénzeszközök, valamint segélyek felhasználását...”

20 A külügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 166/2006. (VII. 28.) kormányrendelet.

zésre felkészülés, valamint a kormány katasztrófavédelemmel összefüggő döntéseinek előkészítése folyamán.

E koordinatív és irányadó grémium első számú vezetőjének funkcióját az önkormányzati miniszter tölti be²¹. A KKB tagjai a Kat.tv. módosított végrehajtási rendelete szerint: „az agrárpolitikáért, az államháztartásért, a bányászati ügyekért, az egészségügyért, az elektronikus hírközlésért, az élelmiszerlánc-felügyeletért, az energiapolitikáért, a gazdaságpolitikáért, a határendészetért, a honvédelemért, az idegenrendészetért és menekültügyért, az iparügyekért, a kereskedelemért, a kormányzati, közigazgatási informatikáért, a környezetvédelemért, a közlekedésért, a külpolitikáért, az oktatásért, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért, a rendészetért, valamint a vízgazdálkodásért felelős miniszter vagy az általa megbízott állami vezető”.

A KKB tárcák közötti koordinációs szerepe a védekezésen túl kiterjed a katasztrófák megelőzése érdekében végzett ágazati tervezési, felkészülési feladatokra is. A preventív feladatok e testület – normál helyzetben – félévente megtartott ülésein adott helyzetértékelés és az annak alapján határozatban elrendelt intézkedések végrehajtásával valósulnak meg. Az ülésen a bizottság értékeli az eltelt időszak feladatainak végrehajtását, és megállapítja a következő időszak feladatait. Ennek elsőhelyi felelősének – miniszteriális szinten – mindig az ágazati kompetenciákat figyelembe véve hatáskörrel bíró minisztériumot jelölik meg.

A KKB az Önkormányzati Minisztérium bázisán operatív törzset, az OKF-en a szükséges adatok gyűjtésére, rendszerezésére veszélyhelyzeti központot működtet. Szükség esetén igénybe veheti a KKB Tudományos Tanácsának segítségét is, amelynek tagjai elismert kutatók és szakértők. A KKB adminisztratív tevékenységének koordinációjára titkárságot működtet.

A KKB tevékenységét az elnök irányítja. Akadályoztatása esetén – általános helyettesítési jogkörrel – a rendészetért felelős miniszter helyettesíti.

A KKB veszélyhelyzeti központ állandó ügyelettel és megfelelő szakemberekből álló munkacsoportok megalakításával gyűjti, elemzi, értékeli a beérkező információkat.²²

A KKB operatív törzse az illetékes minisztérium, főhatóság bázisán megalakított illetékes védekezési munkabizottság²³ megalakulásáig végzi a katasztrófa következ-

21 132/2008. [V. 14.] kormányrendelet 8. § h) pont: „A miniszter a katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos felelőssége körében [...] ellátja a Kormányzati Koordinációs Bizottság elnöki teendőit...”

22 A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) kormányrendelet.

23 179/1999. kormányrendelet 5. § (2) bekezdés: „Az a miniszter, akinek az adott katasztrófatípus kezelése az első helyi felelősségébe tartozik, védekezési munkabizottságot hoz létre és működtet...”

ményeinek elhárítására vonatkozó operatív döntések előkészítését, és az alárendelt szervezetekre vonatkozóan javaslatot tesz a végrehajtásra az érintett tárcák részére. Ez után a KKB elnökének intézkedése szerinti, különösen a katasztrófákkal összefüggő lakosságvédelmi feladatok koordinálásával kapcsolatos feladatokat hajtja végre. A KKB operatív törzs vezetőjét a KKB elnöke nevezi ki. Az operatív törzs állománya az OKF és a minisztériumok, országos hatáskörű szervek szakembereiből áll.

A minisztériumok a szakmai kompetenciákra figyelemmel, a katasztrófahelyzetben ellátandó szakmai feladatok koordinálására – a KKB szakmai döntés-előkészítő szerveként – a katasztrófa típusa szerinti miniszter védekezési munkabizottságot hoz létre az általa kijelölt vezető beosztású személy irányításával. Eme általános elvtől eltérően rendelkezik a szabályozás nukleáris baleset, valamint földrengés és veszélyes ipari üzemek okozta katasztrófák kapcsán. A jogalkotó előbbi során az Országos Atomenergia-hivatal, míg utóbbi kettő esetében az OKF főigazgatóját jelöli meg felelős személyként. A védekezési munkabizottság tagjai az érintett minisztériumok és más központi államigazgatási szervek vezetői által kijelölt szakemberek.

Állíthatjuk hát, hogy a KKB és munkaszerveinek struktúrájában megmutatkozó széles szakmai háttér garancia a lakosság élet- és vagyonbiztonságát kiterjedt mértékben veszélyeztető események kezelésére, és mint azt a megelőzés kapcsán bemutatottuk, nem csak veszélyhelyzet esetén.

Ennek legfontosabb példájaként emelhetjük ki a létfonosságú infrastruktúrák megóvását és a működési zavarai hatásai elleni védelmet. A polgári védelem feladatrendszerében kiemelt helyen rögzítették a lakosságnak a katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek megteremtésére irányuló tevékenységet. Sőt ennek részeként taxativé definiálják a létfonosságú közművek helyreállítását, a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen létesítmények megóvásában való közreműködést, és a szükségellátás végrehajtását is.

Minthogy maga a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti program (a továbbiakban: program) részeként közreadott Zöld könyv is olyan infrastruktúraelemeket, létesítményeket, szolgáltatásokat, rendszereket nevez meg kritikus infrastruktúráként, amelyek a lakosság, gazdaság és kormányzat szempontjából létfonosságúak²⁴, ezért e gondolatkörhöz elválaszthatatlanul kötődik a katasztrófavédelem.

24 2080/2008. [VI. 30.] kormányhatározat 1. melléklet (Zöld könyv) 3.2. pont: „Kritikus infrastruktúrák alatt olyan, egymással összekapcsolódó, interaktív és egymástól kölcsönös függésben lévő infrastruktúra elemek, létesítmények, szolgáltatások, rendszerek és folyamatok hálózatát értjük, amelyek az ország (lakosság, gazdaság és kormányzat) működése szempontjából létfonosságúak és érdemi szerepük van egy társadalomlag elvárt minimális szintű jogbiztonság, közbiztonság, nemzetbiztonság, gazdasági működőképesség, közegészségügyi és környezeti állapot fenntartásában.”

Ezt a szemléletet erősíti Kovács Ferenc, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem docense, aki tanulmányában felteszi, hogy a „polgári védelmi települési besorolás és az adott területen található kritikus infrastruktúra elemek veszélyeztetettsége között természetesen összefüggések mutathatók majd ki”.²⁵ Értelmezését alátámasztja, hogy a miskolci és a Komárom-Esztergom megyei vízszennyezések vagy a tisztvíz-csínszennyezés során az egészséges ivóvízzel történő ellátás, illetve a BZ-motorvonatok egyidejű, javítási célú kivonásakor a lakosság közlekedésének megszervezése az érintett településeken valós biztonsági erőpróba volt. Éppen azért, hogy a közigazgatás az ezekhez hasonló helyzetekre ne csak ad hoc reagálhasson, a települések polgári védelmi besorolásának szabályairól és védelmi követelményekről szóló 114/1995. (IX. 27.) kormányrendelet megújításakor befolyásoló tényezőként határoztuk meg a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak megsemmisülését vagy működésképtelenné válását kiváltani képes veszélyeket. Ezt szakmailag az immár több éve az OKF saját belső normája alapján, évi rendszerességgel végzett vizsgálatok is alátámasztották. Ennek kapcsán a területi szervek bemutatták a létfenntartású infrastruktúrák elemeit, azok kritikus pontjait, kölcsönhatásait, illetve a lakosság életére, anyagi javaira, normál életvitelére, valamint az épített és természeti környezetre gyakorolt hatását.

A mérvadó szaktekinetélyek is rámutatnak, hogy a létfenntartású infrastruktúrák sérülései, illetőleg működési zavarai civilizációs katasztrófákhoz vezethetnek, ezért sebezhetőségüknek, veszélyeztetettségüknek a társadalom oldaláról is jelentős figyelmet kell szentelni.

A katasztrófák elleni védekezés és a létfenntartású infrastruktúrák védelme

A katasztrófák elleni védelem kérdése eltérő nézőpontból ugyan, de a létfenntartású infrastruktúrák védelmének mind a veszélyeztetettséget, mind pedig a következményeket jelentő oldalán megmutatkozik. A végzetes kimenetelű természeti csapások a civilizációs katasztrófákhoz vagy csak egyszerű technológiai zavarokhoz hasonlóan megbonthatják a létfenntartású infrastruktúrák „köré vont biztonsági hálóját”, amelynek nyomán az eseményskálán az egészen jelentéktelentől a katasztrófát kiváltó súlyos sérülésig terjedő problémákkal kell szembenéznünk. A katasztró-

25 Kovács Ferenc: A kritikus infrastruktúra elemeinek fenyegetettsége és kategorizálása. In: A kritikus infrastruktúrák védelmének hazai és nemzetközi szabályozása, a lehetséges veszélyforrások azonosítása és hatásainak elemzése, az infrastruktúra kritikus elemeinek meghatározására alkalmas vizsgálati módszerek. Szakmai vitaanyag. Gazdasági Minisztérium, Védelem-Koordinációs Főosztály, Budapest, 2006. április, 24. o.

fáknak mint veszélyeztető tényezőknek tulajdonított szerepet Kovács Ferenc így azonosítja a kritikus infrastruktúra elemeinek fenyegetettségét és kategorizálását vizsgáló munkájában: „A kritikus infrastruktúra elemeinek fenyegetettsége az alábbiakban felsorolt veszélyeztető tényezőktől függ: [...] természeti katasztrófák (föld-rengés, árvizek, szélviharok stb.), nukleáris balesetek, [...] ipari balesetek.”²⁶

Speciális funkciója, környezete, alkalmazott technológiája miatt minden létfon-tosságú infrastruktúra más-más konkrét megoldásokat használ működése közben. Ezért a katasztrófa megelőzésben is a biztonsági kockázatok eltérő válfajaival ke-rülhet szembe, amelyek egyedi válaszokat igényelnek. Igaz ez természetesen a ve-szélyhelyzeti beavatkozások esetében is. A kiváló tényezőben rejlő specifikumok meghatározók a kárelhárítás technológiája tekintetében.

Egy másik tanulmány rávilágít a következménykezelés másik és egyben legfon-tosabb elemére, a lakosságvédelmet érintő egyes katasztrófavédelmi vonatkozá-sokra. Sok más befolyásoló tényező elemzése mellett a védelmi igényekre figye-lemmel a települések veszélyeztetettségének csökkentésében, illetve a veszélyes ipari üzemek környezetében a lakosság létfenntartáshoz szükséges anyagi javak helyi védelmét szükségletként fogalmazza meg a tervezésre kiterjedően.²⁷

Bizonyíthatóan szükség van tehát a létfon-tosságú infrastruktúrák és az üzemza-varok által veszélyeztetettek védelmének összehangolására, a védelemi rendszer ehhez adaptált kialakítására. A felkészülés feladatait, a technikai feltételeket, az el-járási rendeket, végrehajtásuk aktivizálását, a szükséges infrastruktúra kialakítását, a veszélyeztetett környezettel és veszélyhelyzeti szolgálatokkal való együttműködés képességét a biztonsági dokumentációban hitelt érdemlően alá kellene tudni tá-masztani. E feladatokat pedig tervezni, majd időről időre tesztelni is kell, ebben döntő szerepe lehet a katasztrófavédelmi igazgatásnak.

A katasztrófavédelmi intézményrendszer meghatározó szervének, a KKB-nak tevékenységi rendjében szerepel a lakosság életét, létfeltételeit és az anyagi érté-kek mentését szolgáló valamennyi kérdés.

A létfon-tosságú infrastruktúrákkal foglalkozó másik tanulmány az Olaszországban bekövetkezett áramszünet hatásait vizsgálva megállapítja, hogy a létfon-tosságú infrast-ruktúrák kiesésének legnagyobb problémaköre a lakosságot sújtó ellátási zavarok.²⁸

Ezt megelőzendő a katasztrófavédelem fő feladata az érintett gazdálkodó szervezetek bevonásával a létfon-tosságú infrastruktúrák elemeinek folyamatos vizs-

26 Uo.

27 Mógor Judit – Földi László – Solyosi József: Lépések a kritikus infrastruktúra védelmének magyarországi sza-bályozása felé. Hadmérnök, 2008/4., 22. o.

28 Siposné Kecskeméthy Klára: A létfon-tosságú infrastruktúra. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények, 2007/1., 147. o.

gálata, a működéshez szükséges feltételek kidolgozásában való közreműködés, valamint az önkormányzatok és a lakosság felkészítése az esetlegesen bekövetkező kritikus helyzetek gyors és hatékony kezelésére és az abban való együttműködésre.²⁹ A megelőzés korábban ismertetett követelményeit nagyrészt ágazati, hatósági hatáskörben juttatják érvényre.

A katasztrófavédelmi rendszer mozgósítására a szükséges jogszabályi feltételek megléte esetén az előre lefektetett rendben eljárva a következménykezelés azon időszakában kerül sor, amikor a kárfelszámoló szervezet vezetőjének megítélése szerint az esemény előidézte károsodás méreteke dominóhatás-szerűen nagyobb területet veszélyeztet, és az általa irányított beavatkozás nem elegendő a további károk kivédésére.

Ha a következmények kezelése meghaladja az erre rendelt szervezetek lehetőségeit, a katasztrófavédelmi igazgatás a jogszabályok rendelkezései szerint szükség esetén rendkívüli intézkedések életbe léptetésével segíti az élet- és vagyonbiztonság helyreállítását szolgáló feladatok végrehajtását.

Ennek megfelelően:

- ha olyan rendkívüli esemény következik be, amely a védekezést végző, erre hivatott szervezet vezetőjének értékelése, illetve javaslata szerint katasztrófának minősíthető, a védekezés vezetője tájékoztatja az érintett település polgármesterét;
- első ütemben a védekezést a helyi szervek kezdik meg a polgármester irányításával;
- a védekezés helyi lehetőségeit meghaladó körülmények kialakulása esetén az irányítást a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke veszi át, és intézkedik a megyei erők és eszközök szükség szerinti igénybevételére;
- a védelmi bizottság elnöke szükség esetén intézkedik a védelmi bizottság összehívására, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek területi igazgatóságai és más érintett szervezetek állományából kijelölt területi operatív törzs megalakítására, amelynek vezetője a megyei katasztrófavédelmi igazgató, a fővárosban pedig a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság igazgatója;
- a kialakult helyzetről a védelmi bizottság elnöke tájékoztatja a KKB elnökét;
- a védekezési munkabizottság érintett tárcánál történő működésének megkezdéséig a KKB operatív törzse végzi a katasztrófa következményeinek elhárítására vonatkozó operatív döntések előkészítését, majd a helyzet súlyosbodása esetén mozgósítják az ágazati védekezési munkabizottságokat is;
- az OKF működteti a KKB veszélyhelyzeti központot, továbbá irányítja az alárendelt hivatásos katasztrófavédelmi szervek tevékenységét.

²⁹ Katasztrófavédelem. Évkönyv. Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Budapest, 2005, 54. o.

A hazai Zöld könyv a védelmi igényekről

A hazai létfontosságú infrastruktúra védelmének tervezéséhez és megvalósításához kapcsolódó fogalmakkal, feladatokkal és felelősi körökkel részletesen foglalkozó első dokumentum a program mellékletében szereplő úgynevezett Zöld könyv.

A megfelelő rendszer kialakítását segítő a Zöld könyv alapfelvetéseket fogalmaz meg, amelyek nagyban segíthetik az alapok lefektetését. A szervezeti keretek vonatkozásában a Zöld könyv célszerűen a már meglévő struktúrára építkező elgondolást javasol mind az állam, mind pedig a magánszféra együttműködésében. Az ágazati szinteken működő intézményi struktúrák, illetve az üzemeltetőkkel már eddig kiépített konzultációs fórumok, szakmai kamarai rendszer hasznos pillére lehet a későbbi nemzeti kereteknek.

Ez egyben költségtakarékosság szempontjából is megfelel az állam és az érintett magánszektor érdekeinek. A közigazgatásban ez azt jelenti, mint azt a Zöld könyv is helyesen megfogalmazza, hogy a tevékenységi rendszernek a meglévő állami struktúrára történő rávetítése folyamán érvényesülniük kell az ágazati sajátosságoknak. Az átfogó rendszer szükségessé teszi szektorokon átfelül kérdések megoldását is, ez pedig koordináció nélkül nem működhet hatékonyan. A hatékonyság megköveteli, hogy a koordinációs és döntéshozatali mechanizmus minél operatívabb legyen. Mindezekkel összhangban a Zöld könyv felveti a jelenlegi jogszabályi háttér és intézményi struktúra áttekintését, az ennek alapjait lefektető szabályozási koncepció tervezete 2009-ben elkészült. Egyik fő célkitűzése a Zöld könyv megfogalmazásában a párhuzamosságok és hatásköri összeütközések kivédése.

A létfontosságú infrastruktúrák előbbiek szerinti védelmét koordináló szervet jogszabály jelöli ki. A Zöld könyv javaslata: a koordináló szerv feladatainak ellátására az egyik lehetséges alternatíva valamely kormánybizottság felhatalmazása.

A dokumentum a koordináló szerv lehetséges feladatai közé sorolja:

- a nemzeti és uniós védelmi program végrehajtásának koordinálását, ellenőrzését és felügyeletét, illetőleg a hazai és közösségi követelmények összehangolását;
- az ágazati programok kidolgozásának koordinálását;
- a hazai és közösségi kijelölési eljárásban történő részvételt,
- az ágazatok közötti interdependenciák azonosítását és elemzését, a prioritások kijelölését, valamint a fejlesztések koordinálását;
- a biztonsági intézkedési tervek kidolgozásának felügyeletét;
- nemzeti konzultációs fórum működtetését;
- nemzeti védelmi tervezési információk nyújtását (honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, rendvédelem, illetve a nemzetbiztonság vonatkozásában);
- a veszélyeztetettséget befolyásoló nemzeti információk gyűjtését;

- a nemzeti riasztási és információs platform ügyeleti rendszerének működtetését, valamint kapcsolattartást a kritikus infrastruktúrák európai figyelmeztető és információs hálózatával (Critical Infrastructure Warning Information Network; CIWIN);
- a létfontosságú infrastruktúrák védelmével kapcsolatos képzési rendszerek fejlesztését;
- a nemzeti gyakorlatok tervezését, szervezését és levezetését;
- a közösségi kapcsolati pont feladatainak ellátását;
- az EU és a NATO létfontosságú infrastruktúrákat érintő döntéshozatalában való részvételt a kormányzati koordinációval kialakított nemzeti álláspontot képviselve.³⁰

A hazai irányítás megújítása a védelmi igényekhez igazodva

Mint említettük, a biztonsági környezet változása kényszerítő hatással kell hogy legyen a védelmi rendszerre. Minthogy a lakosságbiztonságot érintően az elmúlt évek sorra rámutattak a létfontosságú infrastruktúrák sérüléseire történő reakálás átgondolásának szükségességére, a KKB is aktív részese a megújítás e törekvéseinek. Valószínűleg azért is illeszthető viszonylag jól a KKB feladatrendszerébe a létfontosságú infrastruktúrák kérdésköre, mivel sok olyan általános megállapítás ismerhető fel a létfontosságú infrastruktúrák védelmének körvonalazódó elképzeléseiben, amelyeket a katasztrófák elleni védelem is alkalmaz. A létfontosságú infrastruktúra-védelemben is találkozhatunk a szubszidiaritás, a kiegészítés, a titokvédelem, az együttműködés, az arányos reagálás, valamint az ágazati megközelítés elveivel.

A feladatok rendkívül összetettek, és mivel egy ilyen soktényezős tevékenységet egyetlen szervezet sem képes másoktól függetlenül a megnövekedett biztonsági igényeket kielégítő szinten ellátni, ezért az joggal bízható egy tárcaközi koordinációs hatáskörrel felruházott testületre. Optimálisnak tűnik ennek felelősségét a most előkészítés alatt álló szabályozásban a KKB-ra ruházni a jogalkotónak, annál is inkább, mivel a 2080/2008. kormányhatározat 3., a szabályozási koncepció összeállítását elrendelő pontja is elsőhelyi felelősként nevezi meg a KKB elnökének szerepét betöltő önkormányzati minisztert.

Íme, néhány érv adalékként:

- A KKB a kormánybizottságok sorában a miniszteriális szervek széles körének munkáját összehangoló tárcaközi testület: állandó tagjai a minisztériumok többségének felelős vezetői. Ezen felül lehetővé teszi, hogy a központi államigazga-

³⁰ A Kritikus Infrastruktúra Védelem Nemzeti Programjáról szóló 2080/2008. (VI. 30.) kormányhatározat.

tási szervek vezetői állandó tanácskozási joggal vehessenek részt. Ez a kormányzati döntések előkészítésének legszélesebb koordinációját garantálhatja, összhangban a létfontosságú infrastruktúrák védelmének összveszély-megközelítést alkalmazó hazai elvével³¹.

- Összevetve a KKB összetételét a programban feltüntetett szektorfelelősökkel, láthatjuk, hogy azok tartalmazzák a kérdéskörben érintett ágazatokat.
- A létfontosságú infrastruktúrákat fenyegető egyes katasztrófák fenyegetésének megítélésében is közvetlen és adekvát válaszok fogalmazhatók meg a katasztrófatípus szerinti védekezési munkabizottságok által.
- Az Országos Katasztrófavédelmi Információs Rendszeren keresztül lehetséges a gyors és hatékony reagáláshoz szükséges információáramlás egy eskalációval veszélyeztető létfontosságú infrastruktúra-sérülés okozta helyzetben.
- A KKB munkája folyamán jelentős tapasztalatok halmozódtak fel a létfontosságú infrastruktúra védelmét illetően.
- A program kialakításakor is hatékony szakértői együttműködést sikerült kialakítani.
- Továbbá a létfontosságú infrastruktúrákkal kapcsolatos jogszabályi előkészítést az önkormányzati miniszter hatáskörében megvalósuló feladat³².
- A létfontosságú infrastruktúrák védelmének NATO-szintű fő kidolgozó feladatokkal foglalkozó szervezetben a nemzeti képviselést és kapcsolattartást az OKF látja el³³, amely alárendeltjei útján a helyi szintig képes közvetíteni a kitérített célokat. Ezen felül a létfontosságú infrastruktúrák leállása miatt bekövetkező helyzetek következménykezelésének mind beavatkozó, mind pedig a döntés-előkészítési operatív teendőiben meghatározó szervezet.

Zárszó

Az itt felsorakoztatott indokokat párhuzamba állítva a közelmúlt energetikai és a korábbi, infrastruktúrákat érintő működési gondokkal, valamint azok lakosságra gyakorolt hatásaival, a tulajdonosi felelősség mellett, szembeszökő a katasztrófák elle-

31 2080/2008. (VI. 30.) kormányhatározat 1. melléklet (Zöld könyv) 3.5. pont: „A kritikus infrastruktúrák védelmének európai programjával összefüggésben Magyarország támogatta az összveszély megközelítést terrorizmus prioritással, amely értelmében az EPCIP mindenfajta veszéllyel szembeni védelemre, azonban kiemelten a terrorizmusra koncentrált. Az NKIV vonatkozásában is javasolt ennek a megközelítésnek az érvényesítése.”

32 2080/2008. (VI. 30.) kormányhatározat 3. pont: „elrendeli a hazai infrastruktúra létfontosságú elemeinek védelméről szóló szabályozási koncepció összeállítását [...] Felelős: önkormányzati miniszter [...]”

33 2270/2005. (XII. 6.) kormányhatározat 3. pont: „A NATO polgári veszélyhelyzeti tervezés terén a nemzeti kapcsolattartási pont a Belügyminisztérium.”

ni védelem rendszerének érintettsége a lakosság védelmében, akárcsak a súlyosabb következmények kivédésére való felkészülés feladatainak összefogásában játszott megkerülhetetlen szerepe.

Ezért a katasztrófák kiváltotta sérülések, valamint a létfeltételeket veszélyeztető üzemzavarok miatt a katasztrófák elleni védelem szervezéséért felelős kormányzati szerv, a KKB mindig is elsőrendű témaként kezelte az infrastruktúrák védelmének kérdését. A létfontosságú infrastruktúrák biztonságának fokozása több feltétel meglétét is igényli. A katasztrófák elleni védekezés rendszere a társadalmi források és ágazati képességek kiterjedt integráló szervezeteként tapasztalatait, intézményrendszerét és infrastruktúráját felhasználva, alkalmassá tehető a jelentkező feladatok megoldására. Ez a képesség megfelelő jogszabályi környezet kialakításával és ösztönző rendszerrel tovább erősíthető, hozzásegítve az állampolgárokat normál életvitelük, az állami szerveket zavartalan működésük, valamint a magánszférát infrastrukturális létesítményeik üzemfolytonosságának nagyobb biztonság mellett történő fenntartásához.

IRODALOM

Helmecci Gusztáv: A kritikus infrastruktúra védelmének hazai helyzete. In: A kritikus infrastruktúrák védelmének hazai és nemzetközi szabályozása, a lehetséges veszélyforrások azonosítása és hatásainak elemzése, az infrastruktúra kritikus elemeinek meghatározására alkalmas vizsgálati módszerek. Szakmai vitaanyag. Gazdasági Minisztérium, Védelem-Koordinációs Főosztály, Budapest, 2006. április. Katasztrófavédelem. Évkönyv. Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, Budapest, 2005

Kovács Ferenc: A kritikus infrastruktúra elemeinek fenyegetettsége és kategorizálása. In: A kritikus infrastruktúrák védelmének... i. m.

Mógor Judit – Földi László – Solymosi József: Lépések a kritikus infrastruktúra védelmének magyarországi szabályozása felé. *Hadmérnök*, 2008/4., 22. o.

Siposné Kecskeméthy Klára: A létfontosságú infrastruktúra. *Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények*, 2007/1.