



Az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikájának bemutatása

Presenting the Humanitarian Aid and Civil Protection Policy of the European Union

Teknős László

Dr. PhD, adjunktus, t. sz. azados
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
teknos.laszlo@uni-nke.hu

Ambrusz József

Dr. PhD, adjunktus, tüzoltósági főtanácsos,
mb. tanszékvezető, t. ezredes
Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar
ambrusz.jozsef@uni-nke.hu

Absztrakt

Cél: Jelen cikk célja, hogy bemutassa az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikáját, megvizsgálja a COVID–19 helyzetet és értékelje a vírus által okozott világméretű járvánnyal kapcsolatos segítségnyújtási intézkedéseket, a hatékonyságot.

Módszertan: Elemzi a jövőbeli fejlesztési igényeket és a lehetőségeket a megelőzés, felkészülés, reagálás vonatkozásában. Ennek érdekében az Európai Unió honlapján található infografikai ábrák és a feltüntetett adatok elemzése mellett, az Európai Polgári Védelem és Humanitárius Segítségnyújtási Műveletek Főigazgatóságának napi jelentéseit, az Európai Bizottság adatait vizsgálták meg a szerzők.

Megállapítások: Az adatok alapján megállapítható, hogy az Európai Unió a polgári védelmi mechanizmusán keresztül globálisan nyújt segítséget, még a COVID–19 járványügyi helyzetben is, mikor a koronavírus mindegyik uniós tagállamot időben és térben egyszerre sújtotta.

Érték: A kollektív együttműködés hiányosságai a válság első évében igazolták azt, hogy a fenyegetések kezelésére irányuló erőfeszítések hatékonyságát növelni kell, a tagállamok közötti segítségnyújtási hajlandóságot, képességeket, kapacitásokat erősíteni, fejleszteni szükséges.

Kulcsszavak: Európai Unió, EU humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitika, COVID–19, válságkezelés

Abstract

Aim: The article aims to present the humanitarian aid and civil protection policy of the European Union; examines the COVID–19 situation and evaluates the effectiveness of the measures taken in response to the pandemic caused by the virus.

Methodology: It analyses future development needs and opportunities in terms of prevention, preparedness and response. In order to accomplish this, in addition to analysing the infographic figures and data on the original website of the European Union, the authors studied the daily reports of the European Directorate-General for Civil Protection and Humanitarian Aid, as well as reports of the European Commission.

Findings: The data show that the European Union is providing global assistance through its civil protection mechanism, even in the epidemiological situation of COVID–19 – all during a time when the coronavirus has affected all EU Member States simultaneously, regardless of time and place.

Value: The shortcomings of its collective co-operation in the first year of the crisis confirmed the need to increase the effectiveness of efforts to address the threats, to strengthen and develop the willingness, capabilities and capacities of the Member States to provide assistance.

Keywords: European Union, EU humanitarian aid and civil protection policy, COVID–19, crisis management

Bevezetés

Általános szakmai közhely, hogy a katasztrófák nem ismernek határokat. Ez nem csak magára az eseményre, illetve hatásaira értelmezhető, de a következmények kezelésére is. A katasztrófákat előidéző okok bekövetkezési valószínűségének csökkentése, elhárítása, felszámolása, a helyreállítási tevékenységek mind nemzetközi együttműködést (is) követel(het). Ennek értelmében a határon átnyúló megállapodásoknak, eljárásrendszereknek, a környező országok egységesebb szabályrendszereinek relevanciája van, sőt ezek még magasabb szintű kollektív védekezési rendszerekbe tömörülnek. Ezek lesznek európai oldalról nézve a közös szakpolitikák, melynek céljai a regionális, nemzeti és helyi szintű intézkedési rendszerek kiépítése, fenntartása, fejlesztése, továbbá az ehhez szükséges támogatási lehetőségek (anyagi eszközök) kiépítése, hozzárendelése, a közös védekezési kapacitások növelése, a felajánlott, vállalt képességek spektrumának dinamikus bővítése, a változó biztonsági környezethez igazodó, azzal arányos

mértékű kialakítása, az aktív szerepvállalási kedv (motiváció) erősítése. Másik általános szakmai közhely, de lényeges kijelentés, hogy a katasztrófák hatásai nemcsak a ténylegesen érintett területen érvényesülnek, hanem annak, akár több ezer kilométerre is lehetnek gazdasági, társadalmi, válságkezelési következményei, hisz itt is érvényesül(het) a minden, mindennel összefügg elv. Ennek értelmében alakult ki a nemzetközi katasztrófa segítségnyújtási és -kérési rendszere, melynek európai gyakorlati eleme a 2001-óta működő Európai Unió polgári védelmi mechanizmusa (továbbiakban: mechanizmus) (Muhoray, 2002; Teknős, 2018). A mechanizmus lényege, hogy az abban önként felajánlott – katasztrófaelhárítási, válságkezelési – képességekkel a rászoruló, a természeti és/vagy antropogén (civilizációs, technológiai eredetű) katasztrófa által sújtott területen élőknek (kérés alapján, akár világszerte) segítséget nyújtsanak, intézkedésekkel növeljék a túlélési esélyeket, s kialakítsák a biztonságos környezeti feltételeket az újrakezdéshez.

A mechanizmust a működése óta több mint 420 alkalommal aktivizálták, melyek széles körben fedték le – főként – a természeti katasztrófát előidéző okok elhárítását, felszámolását ([URL1](#)).

2020-tól a koronavírus hatásai elleni védekezés jelentős mértékben terhelte meg a nemzetek ellenállóképességét, gazdasági és egészségügyi kapacitásait, melyek kihatottak a veszélyhelyzetkezelési, katasztrófavédelmi, polgári védelmi szervek feladat-, eszköz- és intézkedési rendszereire. Európában a polgári védelmi mechanizmust, a kölcsönös segítségnyújtást ez rendkívüli kihívások elé állította. A COVID–19 vírus által okozott világválság (a továbbiakban: pandémia) során világossá vált, hogy az Európai Uniónak (a továbbiakban: EU) jobban fel kell készülnie a jövőben esetleg bekövetkező súlyos veszélyhelyzetekre. Ennek okán az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) szükségesnek tartja, hogy az uniós mechanizmus megerősítése érdekében további módosításokat javasoljon a meglévő jogi kerethez.

A szerzők az EU humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikájának aktuális helyzetét vizsgálják, külön bemutatva az EU polgári védelmi mechanizmusának a pandémiával kapcsolatos válságkezelését, továbbá a megtett intézkedéseket elemzik, értékelik a hatékonyságot, vizsgálják a jövőbeli fejlesztési igényeket, lehetőségeket a megelőzés, felkészülés, reagálás vonatkozásában.

Az Európai Unió szakpolitikáiról dióhéjban

A Bizottság hivatalos honlapján 2021-ben összesen 297 darab szakpolitikai terület van feltüntetve, megadva ([URL2](#)). Az adóügytől kezdve, a közlekedésen keresztül,

a mezőgazdaságon át számos üggyel, kérdéskörrel, témával foglalkozik az EU (URL3). A vámuniót tekintve egységes valamennyi tagállamra érvényes szabályozók vonatkoznak, míg például az oktatásra és a kultúrára vonatkozóan pedig úgynevezett puhább eszközök állnak rendelkezésre. Úgy is lehet fogalmazni, hogy a hatáskörtípus jellege adja meg azt a mélységet, mely meghatározza az uniós vagy tagállami szervek mozgásterét. Ennek értelmében megkülönböztethetünk¹ a kizárólagos hatáskörbe tartozó területeket (például vámunió, közös halászati politika, mely a Brexit után az angolok és franciák között komoly nézeteltéréseket okoz, az euró mint a közös hivatalos pénznem, közös kereskedelempolitika) (URL4)², a támogató, összehangoló és kiegészítő hatáskör³ (URL5) alá eső területeket (például idegenforgalom, oktatás, polgári védelem stb.) (Láncos, 2019). Az utóbbiak esetében a tagállamok az elsődleges döntéshozók. A harmadik, az úgynevezett megosztott hatáskörök⁴ (például mezőgazdaság, környezetvédelem és az energiaügyek, szociálpolitika, fogyasztóvédelem, gazdasági, társadalmi és területi kohézió stb.) esetében eltérő lehet az integráció szintje, az EU-s szabályozások mélysége és mennyisége. A megosztott hatáskörök területébe tartozik a szakpolitikák döntő többsége. Speciális szabályozás vonatkozik a közös kül- és biztonságpolitika területén, mivel az EU-s hatáskör kiterjed az egész külpolitikára, illetve az EU biztonságát érintő összes kérdésre (Gyenyey, 2018; Juhász, 2014).

A Bizottság hat prioritást jelölt meg 2019–2024 között, melyeket a szakpolitikákon keresztül valósít meg. A szakpolitikák vonatkozásában megfigyelhető, hogy egyre inkább előtérbe kerülnek az egyes katasztrófákat előidéző okok kialakulási valószínűségét csökkentő és megelőzés centrikus kollektív intézkedések (közös kockázatbecslés, felkészülés, műszaki megoldások, gyakorlatok, finanszírozás, modulok kialakítása stb.). Ennek oka, hogy a katasztrófák hatásai elleni küzdelem gyakran követeli meg a nemzetközi szintű együttműködést – a katasztrófamenedzsment ciklusait tekintve – mind a megelőzés, mind a felkészülés, mind a beavatkozás, mind pedig a helyreállítási feladatok ellátásában (Ambrusz, 2018; Vass & Bleszity, 2020).

A katasztrófavédelmi szempontból (is) érintett szakpolitikák közül jelen publikáció a humanitárius segítségnyújtással és a polgári védelemmel foglalkozik. A Bizottság segítségnyújtási rendszerének két meghatározó eszköze, lehetősége

1 Az uniós hatáskörök fajtái: úgymint a.) kizárólagos uniós hatáskör; b.) megosztott hatáskör; c.) támogató, összehangoló, kiegészítő hatáskör.

2 Ezen területeken kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust.

3 Meghatározott területeken és a szerződésekben megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére.

4 Ha egy meghatározott területen a szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az EU-ra. Ezen e területen mind az EU, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat.

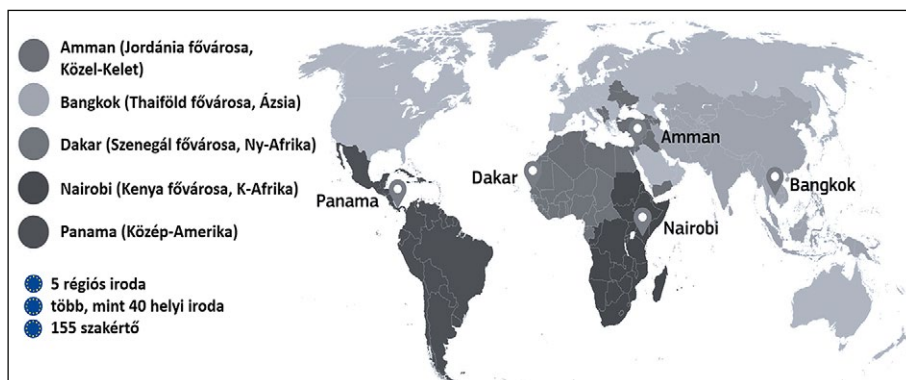
a humanitárius segítségnyújtás és a polgári védelem. A humanitárius segélyek jelentőségét mutatja, hogy a Bizottság 1992 óta nyújt humanitárius segítséget több mint 110 országban, a segítendők létszáma minden évben eléri a 100 millió főt (URL6). Ennek értelmében a humanitárius segítségnyújtás és a polgári védelem célja „az emberi élet megmentése és megóvása, az emberi szenvedés megelőzése és enyhítése, valamint a természeti katasztrófák és az ember által okozott válságok által sújtott lakosság integritásának és emberi méltóságának védelme” (URL7). Marján Attila, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem (a továbbiakban: NKE) docense szerint az EU a belső biztonság javítását a bűnüldözés, a határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem területeken kívánja fokozni (Marján, 2014).

Humanitárius segítségnyújtás

Az EU külkapcsolati rendszerében jelentős helyet foglal el a humanitárius segítségnyújtás, melyet a brüsszeli székhelyű Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatóság (European Commission Humanitarian Aid & Civil Protection, a továbbiakban: ECHO) irányít (Perchinig, Rasche & Schaur, 2017). Öt regionális és 40 országban levő helyi irodájával együtt felel az uniós humanitárius segélyek gyors és hatékony célba juttatásáért (Marján, 2014) (URL8). Az elmúlt években a humanitárius műveletekre fordított összeg elérte az egymilliárd eurót, mely több mint 100 millió rászorulóknak segített évente (Czene, 2014) (URL6).

A humanitárius segítségnyújtás mellett az ECHO a polgári védelem uniós szintű összehangolásában is segít.

1. számú ábra: Az ECHO hálózata a 2021-ben működő regionális irodáival



Forrás: URL8.

A nemzetközi humanitárius elvek⁵ alapján, és a humanitárius segítségnyújtásról szóló európai konszenzusban (URL8; URL9) foglaltak szerint rengeteg anyagi támogatást biztosít olyan humanitárius jellegű projektekhez, melyekben részt vesznek NGO (nem kormányzati, civil) szervezetek, egyéb nemzetközi szervezetek, a Nemzetközi Vöröskereszt és Vörösféldhold Nemzetközi Szövetsége (IFRC), valamint az ENSZ olyan szakosított szervei, mint például az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezet (FAO), Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO), Gyermekprogramja (UNICEF), Egészségügyi Világszervezete (WHO) stb. (Teknős, 2018). A koronavírus-járvány kitörésének kezdetétől kezdve már több esetben koordináló szerepet töltött be, olyannyira, hogy például az EU Egészségügyi Főigazgatóságának a munkáját is segítette (főként egyéni védőfelszerelések, orvosi eszközök, műszerek igényfelmérésében, a felajánlások irányításában) (Gulyásné Gyurka & Vass, 2021). A segítségnyújtás, a válsághelyzeti és segélyezési műveletek olyan területekre terjednek ki, mint például az élelmiszer és táplálkozás, menedék, egészségügy, víz, higiénia és veszélyhelyzeti oktatás (felkészülés), és olyan formákban, mint az ellenállóképesség fejlesztése (az alkalmazkodóképesség fokozása), gyorssegélyek (pénzbeli juttatásként, élelmiszerek, gyógyszerek, szükségleti cikkek stb. vásárlásához, helyreállítási munkálatok finanszírozásához), élelmezési segély (éhínség vagy aszály sújtotta területeken), menekültek segélyezése, katasztrófakockázat csökkentésére szánt segély (felkészültség fokozása) (URL6; Czene, 2014).

Polgári védelem

Katasztrófák esetén – kérésre – a Bizottság megteszi a szükséges reagálási válaszintézkedéseket, melynek keretén belül globális szinten működteti és koordinálja a mechanizmus keretében felajánlott országok képességeit, polgári védelmi célú erőforrásait (URL7). Ennek a segítségnyújtási rendszernek az alapja, maga a közös polgári védelmi intézkedések összehangolásának kezdeti lépései az 1990-es évekre tehetőek (URL10), melynek tényleges megalakulása 11 évvel később, 2001-ben valósult meg a polgári védelmi mechanizmus által (Teknős, 2018). Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata szerint maga a mechanizmus kiterjed a segítségnyújtás anyagi forrásaira, a mentőerőkre/beavatkozókra, szakértőkre, a lakosság és az anyagi javak (kulturális örökség) védelmére is.⁶ De segítségnyújtás kérhető a terrorcselekmények

5 Úgy mint: emberiesség, pártatlanság, semlegesség, függetlenség.

6 Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata, 1. cikk (1)–(5).

következményeinek kezelésére, a tengerszennyezések, egészségügyi válságok idejére, továbbá egyéb környezeti katasztrófák hatásainak felszámolására egyaránt. A terrortámadásokat és a radiológiai okok miatt bekövetkezett eseményeket tekintve a mechanizmus a felkészültségi és a reagálási intézkedéseket támogatja (Schweickhardt, 2018).

Az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikájának aktuális helyzete – COVID–19 vírus által okozott világjárvánnyal kapcsolatos intézkedések

Az EU-ban a válságkezelés koordinálása három szinten működik, mely lehet politikai, műveleti, technikai. Ennek értelmében megkülönböztethetők a Bizottság válsághelyzeti működéssel kapcsolatos eljárásai (lásd például ARGUS riasztási rendszer), az EU Tanácsának integrált politikai válságreakálási intézkedései (a továbbiakban: IPCR) és az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ) válságreakálási mechanizmusa (főként a terrorrelhárítás, a kibebiztonság és a migráció területén játszik szerepet).

Az EU Tanácsának soros elnökségi tisztségét 2020 januárjában Horvátország töltötte be 2020. január-július között, hat hónapon át. Az új koronavírus-járvány fokozódó terjedése miatt a horvát elnökség aktiválta az uniós politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmust (Integrated Political Crisis Response, a továbbiakban: IPCR) (Gulyásné Gyurka & Vass, 2021). A mechanizmus lényege, hogy a súlyos válsághelyzetek esetén biztosítja a tagállamok közötti információcserét, elősegíti a koordinált tagállami fellépést, a leggyorsabb és legösszehangoltabb uniós döntéshozatalt nagyobb természeti katasztrófák, több ágazatot érintő civilizációs katasztrófák, illetve terrorcselekmény következményeinek kezelésében. Az EU-s válságkezelésnek a keretét a Lisszaboni Szerződés adja meg. Olyan területekre is kiterjed, mint például a polgári védelem, az egészségügyi biztonság és a humanitárius segítségnyújtás. De tartalmazza a „szolidaritási klauzulát”, mely egyfajta kötelezettség is a tagállamoknak, egyfajta közös felkészülést, fellépést, segítségnyújtást jelent. Az EU elveit, célkitűzéseit, mozgásterét a szakpolitikai területeit meghatározó, az EU működéséről szóló szerződés (EUMSZ) (URL11), illetve annak 222. cikke által bevezetett szolidaritási klauzula biztosítja a közös fellépést, az uniós országok területein a terrorizmussal kapcsolatos megelőzést, továbbá a természeti vagy civilizációs katasztrófa bekövetkezésekor a segítségnyújtást (Juhász, 2021).

2019. december 8-án mutatták ki először a COVID–19 vírust a Hupej tartományban található Vuhan városban (Skorka, 2020; Hegyaljai, 2020; Hautzinger,

2020, Goniewicz et. al., 2020), majd 2020 januárjában egyre több EU-s tagállamban diagnosztizálták az új típusú koronavírus által okozott megbetegedést, ezért január 28-án⁷ aktiválták az IPCR információmegosztási üzemmódját, majd második lépésként 2020. március 2-án a teljes körű IPCR mechanizmust (Varga & Zsigovits, 2020; URL11). 2020. január 28-án a Bizottság is aktiválta a válságelhárítási koordinációs rendszer (a továbbiakban: ARGUS) második szakaszát, majd Franciaország segítségkérésére életbe lépett az EU polgári védelmi mechanizmusa. A mechanizmus keretén belül a kínai Vuhan tartományban rekedt uniós állampolgárokat két repülőgéppel szállították haza. A Bizottság 2020. március 18-án stratégiai mentési célú európai uniós készletet hozott létre, hogy támogassa a tagállamokat a COVID-19 világjárvány elleni küzdelemben. Március 20-án lépett hatályba a Bizottság 2019/570 EU végrehajtási határozata az orvosi készletezési kapacitásokkal kapcsolatban. Magyarország a határozatban foglaltaknak megfelelően egészségügyi eszközöket készletezett az EU számára.⁸ Márciustól az EU Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központon (ERCC) keresztül számos segítségkérés érkezett. Az állampolgárok hazaszállítása érdekében több száz járatot indítottak el a világ különböző pontjaira. A pandémia válságkezelésének hatékonyságnövelése céljából a Bizottság egészségügyi eszközökből rescEU készletet hozott létre 2020. március 19-én (az európai fertőzötték regisztrálásainak korai szakaszában). A lélegeztetőgépeket, védőmaszkokat, védőkesztyűket és egyéb laboratóriumi felszereléseket tartalmazó rescEU raktárakat Németország és Románia után, a szeptemberi hónapban Magyarország, Dánia, Görögország és Svédország is létrehozta. Ezzel a raktárakkal az európai lefedettség is bővült, a közös segítségnyújtási kapacitás jelentősen növekedett.

2020 áprilisában az EU ERCC koordinálta azt a román és norvég egészségügyi csapatot, melyek az olasz pandémiás területeken láttak el szolgálatot. Júniusban német, olasz, litván egészségügyi sürgősségi csoportot küldtek Örményországba, ahol a válságkezeléshez szükséges egészségügyi kapacitások nem álltak megfelelő minőségben és mennyiségben rendelkezésre. Június 18-án az EU nyilvánossá tette a Szükséghelyzeti Támogatási Eszközön (a továbbiakban: ESI) a mobilitási csomagja keretében történő finanszírozás igénylésének feltételeit. Az ESI-n keresztül juttatott források a határokon átnyúló együttműködést

7 Az EU területén 2020. január 24-én regisztrálták az első megbetegedéseket. Magyarországon 2020. március 4-én regisztrálták az első új koronavírusos megbetegedéseket (két fő esetében), majd hét nappal rá már a magyar kormány veszélyhelyzetet hirdetett ki.

8 Magyarországon 2020. március 11-én veszélyhelyzetet, vagyis különleges jogrendet (normál igazgatástól eltérő) időszakot hirdetett ki a kormány [40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről] (László, 2021).

hivatottak fedezni. Több alkalommal érkezett megkeresés a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága (a továbbiakban: BM OKF) részére a nemzetközi segélyszállítmányok Magyarországon történő átutazásának megsegítésére.⁹ Augusztusban olasz egészségügyi személyzetből álló sürgősségi segélyszolgálati csoportot vetettek be az Azerbajdzsáni Köztársaságban (ezzel is jelezve, biztosítva a globális segítségnyújtást).

A COVID–19 elleni küzdelem 2020. évi hiányosságainak orvoslása, és a hasonló esetek jövőbeni előfordulásának megelőzése érdekében a Bizottság 2020 őszén bejelentette, hogy az EU új Egészségügyi Veszélyhelyzeti Készenléti és Reagálási Hatósága (HERA) (korábbi nevén EU-BARDA) jönne létre (Európai Parlament). Az ügynökség pontos hatóköréről hivatalosan még nem állapodtak meg, illetve nem jelentették be, de várhatóan hasonló lesz az Egyesült Államok Biomedical Advanced Research and Development Authority-éhez (BARDA), és átfogó céljai közé tartozik a főbb egészségügyi veszélyek horizontjának átvizsgálása, a K+F finanszírozása lehetséges orvosi ellenintézkedésekre, a gyártási kapacitás támogatására, valamint az alapvető orvosi kellékek és felszerelések felhalmozására (Forman & Mossialos, 2021; Anderson – Forman & Mossialos, 2021).

A segítségnyújtás folytonosságát és széles körű jellegét mutatja, hogy októberben segélyszállítmányok érkeztek Hollandiából a Szent Márton-, Curaçao- és Aruba-szigetekre. Decemberben Ukrajna lélegeztetőgépeket, Grúzia egyéni védőeszközöket kapott Dánia jóvoltából, Albániába – észt felajánlással – segélyszállítmány érkezett, Moldova pedig egyéni felszerelésekhez, takarókhöz jutott hozzá osztrák és lengyel támogatással. 2021-ben a segítségnyújtás tovább folytatódott. Januárban Észak-Macedónia és Mongólia kért és kapott védőfelszereléseket, majd a fokozódó ellátási problémák megoldására a februárban regionális projektet hoztak létre, mely hétmillió euróval támogatta a nyugat-balkáni országokat. Szlovákiába román orvosi csoport segítette az intenzív ellátást, de Románia védőruhákat, maszkokat, oltóanyagokat jutott a szomszédos Moldovába is. Oltóanyagokat tekintve júniusban Koszovót támogatta Norvégia, júliusban Görögország által Albánia és Észak-Macedónia jutott hozzá vakcinákhoz, majd augusztusban Tunézia (1,3 millió dózist). Tunézia mellett más afrikai országok is kaptak egyéni védőeszközöket, orvosi eszközöket, anyagi támogatást (mintegy 700 ezer eurót). A 2021 őszi járványügyi helyzet jelentős

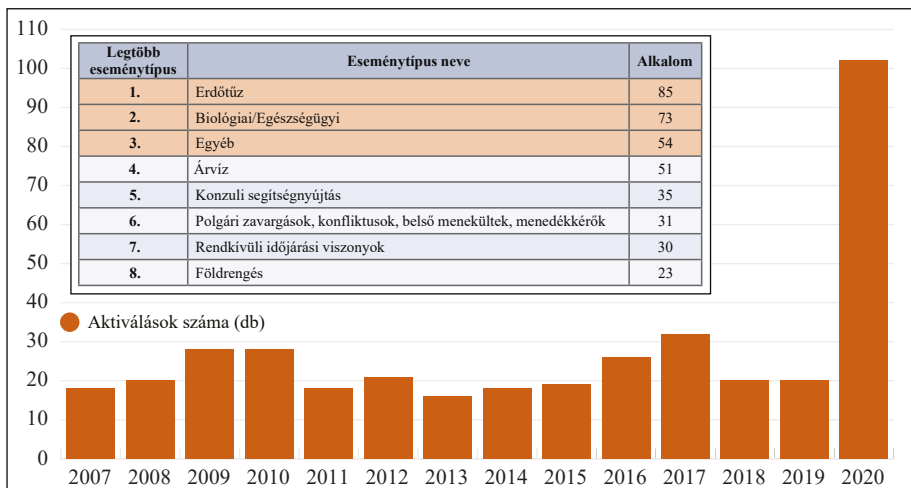
9 A BM OKF 2003 óta nemzeti kapcsolattartó pont, majd a 2004-es EU csatlakozás után az európai katasztrófavédelmi együttműködés aktív tagjává vált. Nemzeti kapcsolattartó pontként működik még az Észak-Atlanti Szerződés Szervezete (NATO), az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) és egyéb regionális és kétoldalú katasztrófavédelmi együttműködési rendszerben [234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 15. § (1)]

romlása miatt Románia lélegeztetőgépeket, oxigénkoncentrátort kapott, s magyarországi kórházakba (főként Debrecenbe) helyeztek el román fertőzötteket az ottani egészségügyi ellátó rendszer rendkívüli leterheltsége okán (URL12).

Az EU polgári védelmi mechanizmus aktiválása 2007–2020 között

Az aktiválások bemutatásai a Bizottság interneten található infógrafikai és a DG ECHO napi térképtámogatású jelentései alapján történtek meg.

2. számú ábra: Az EU polgári védelmi mechanizmus aktiválása eseménytípusok megoszlása szerint 2007–2020 között

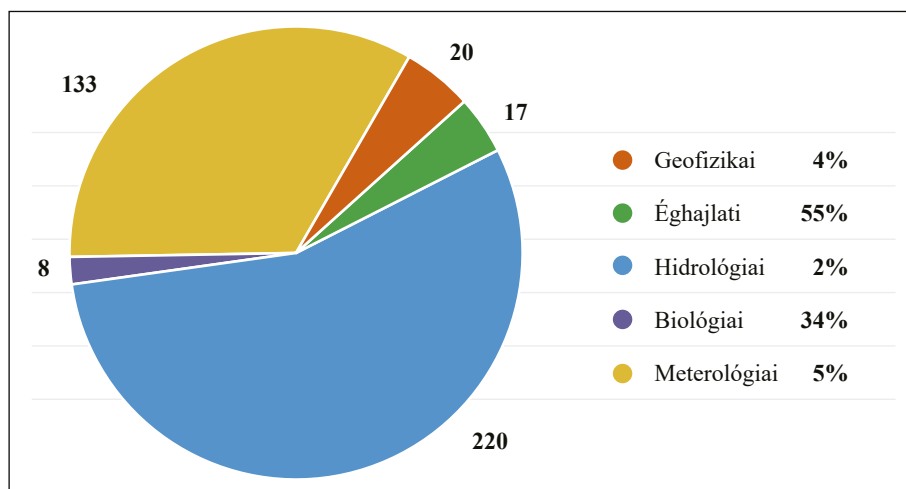


Forrás: URL12, az ábrát szerkesztette Teknős László.

A 2. számú ábrán az EU polgári védelmi mechanizmus aktiválása látható 2007–2020 között. Az egyes éveket tekintve megállapítható, hogy a 2020-as év a többi évhez képest jelentős mértékű aktiválási darabszámmal rendelkezik. Bár az ábrán nem látszik, de a 102 alkalomból 85 darab a COVID–19 járványügyi helyzethez kapcsolódik (83,33%), 17 darab (16,66%) egyéb (természeti és antropogén eredetű ok miatti). Ha a 2007–2019-es időszak átlagát nézzük, akkor 23,66 darab aktiválást jelent, mely a 2020-as egyéb kategória 17-es értékével még átlag alulinak is tekinthető. A növekmény (85 db) vagy az év rendkívülisége közvetlenül 54 aktiválással a biológiai és egészségügyi veszélyekhez és a konzuli segítségnyújtáshoz (27 db) köthető. Az ábrából leolvasható, hogy különböző eseménytípusok

kezeléséhez kértek segítséget, úgymint – rendszerezve természeti¹⁰ és antropogén¹¹ eredetűre – biológiai és egészségügyi veszélyekhez, földrengésekhez, rendkívüli időjárási viszonyokhoz, viharokhoz, árvizekhez, erdőtüzekhez, polgári zavarásokhoz, konfliktusokhoz, belső menekültekhez, menedékkérőkhöz, konzuli segítségnyújtáshoz stb. (URL13). Az ábrán (bal felső sarokban) elhelyezésre került kis táblázat a vizsgált időszak rangsorolt eseménytípusait mutatja be az aktiválás darabszám értékeivel. Látható, hogy a legtöbb eseménytípus az erdőtüzekhez kapcsolható (85 alkalommal), ezt követik a biológiai és egészségügyi veszélyek (73 darabbal), majd az egyéb kategória következik a maga 54 esetszámaival. Amennyiben a 2020-as évet természeti eredetű eseménytípusok alapján tovább szeretnénk elemezni azzal a céllal, hogy milyen kategóriájú események következtek be, akkor az EM-DAT katasztrófa adatbázisban rögzített adatokat lehet segítségül hívni (lásd 3. számú ábra).

3. számú ábra: A 2020-ban rögzített természeti eseménytípusok darabszámai az EM-DAT adatbázis szerint (név/darab/%)



Forrás: URL14, az ábrát készítette az EM-DAT adatbázis adatai alapján Teknős László.

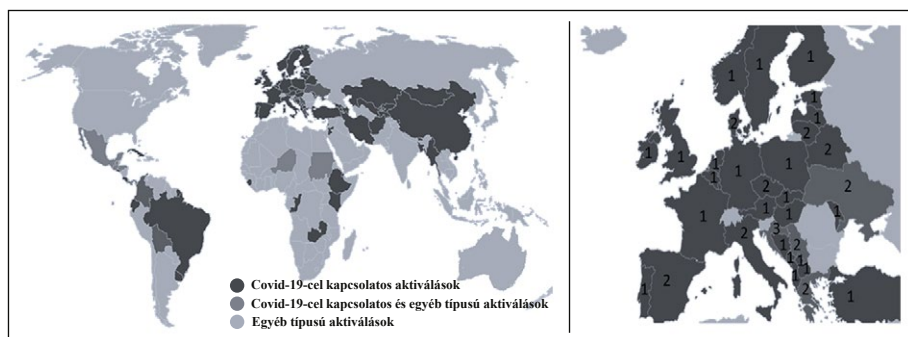
A 3. számú ábrán a 2020-ban rögzített természeti eseménytípusok darabszámai láthatók az EM-DAT adatbázis szerinti felosztásban. A katasztrófa-adatbázis

10 Természeti eredetű: földrengések, rendkívüli időjárási viszonyok, viharok, árvizek, erdőtűz (öngyulladás, villámcsapások miatti), biológiai és egészségügyi veszélyek.

11 Polgári zavarások, konfliktusok, belső menekültek, menedékkérők, konzuli segítségnyújtás, erdőtűz, biológiai és egészségügyi veszélyek.

nyílt, sajátos módszertan¹² alapján dolgozza fel az adatokat, melynek szerzői lekérdezése és feldolgozása alapján készült el a nevezett ábra. Az ábrából leolvasható, hogy öt kategóriára történt a természeti események adatsorainak lekérdezése, úgymint hidrológiai, meteorológiai, geofizikai, éghajlati, biológiai. Az egyes esetszámok összeadása szerint a vizsgált évben összesen 398 (kár)eseményt regisztráltak, melyek egymáshoz való viszonyát tekintve a legtöbbször a hidrológiai eredetűek (főként árvizek, villámárvizek) fejtették ki hatásaikat. Ezt követi 133 esettel a meteorológiai (például viharok) alkategória, majd bár nagyságrendekkel kevesebb értékkel, de a geofizikai (földrengés stb.), éghajlati (extrém hőmérséklet, aszály, erdőtűz stb.) és a biológiai is. A 2. és 3. számú ábrák alapján megállapítható, hogy a bekövetkezett természeti eredetű események kezelésére történtek aktivizálások az EU polgári védelmi mechanizmusát tekintve, így van kapcsolat az ábrák között, de a 2020-as év biológiai és egészségügyi veszélyei az EM-DAT adatbázisban olyan esemény, mely csak egyszer szerepel, de a legtöbb segítségnyújtás ehhez az eseményhez köthető 2020-ban.

4. számú ábra: Az EU polgári védelmi mechanizmus aktiválása 2020-ban



Forrás: URL13, az ábrát szerkesztette a Bizottság adatai alapján Teknős László.

A 4. számú ábra az EU polgári védelmi mechanizmus aktiválásait mutatja be a 2020-as évre vonatkozóan világszerte (balra) és Európát kiemelve (jobbra). Az egyes területeken történt segítségnyújtások egész jól lokalizáltak, melyek alapján megállapítható, hogy a legtöbb aktiválás Európára terjedt ki, de egyéb típusú segítségnyújtás valósult meg Mexikót, Panamát, Fidzsi- és Vanuatu-szigeteket tekintve egy-egy alkalommal trópusi ciklon okán, egyszer Nigerben árvíz következtében, kétszer Szudánban, árvíz és menekültek miatt. Európában a legtöbbször segítséget kérő ország Horvátország volt, mely a COVID–19

12 Legalább tíz áldozata, 100 érintettje van, veszélyhelyzetet hirdettek ki, nemzetközi segítségkérés történt.

helyzet (védőeszközök, felszerelések) mellett földrengéssel kapcsolatosan kért támogatást. A 2. és a 3. számú ábrát tekintve megállapítható, hogy egyrészt a „megszokott” természeti eredetű kihívások 2020-ban is jelentkeztek, másrészt, hogy a COVID–19 járványügyi helyzet a világ számos pontján okozott olyan gondokat, melyek kezeléséhez szükséges volt a polgári védelmi mechanizmuson keresztül megvalósult segítségnyújtásra. Történt ez úgy, hogy maga a segítségnyújtók válságkezelési rendszerét is nagymértékben terhelték meg egyfelől a COVID–19, másfelől egyéb események hatásai is. Mindenesetre ezek a bekövetkezett események már előremutatók abban, hogy az EU humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikáját fejleszteni, úgynevezetten reziliensebbé kell alakítani.

Összegzés, következtetés

A katasztrófákkal kapcsolatos humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem szakpolitika alapja a megalapozott információkra vonatkozó teljes körű igény biztosítása, a gyors és felkészült reagálás, a hatékony koordináció és együttműködés a segítségnyújtásban, valamint a szükséges erő és eszköz rendelkezésre állásának megszervezése, illetve azok átfogó irányítása. A szakpolitikai fejlődés és a tagállami katasztrófavédelmi szervezetek áttekintése során nincs egységesen kialakított szervezeti felépítés, azonban a feladatok értelmezését az EU tagországok mindinkább egyöntetűen kezelik. A katasztrófavédelmi rendszer fejlesztésére tett – főképpen szabályozási és eszközfejlesztési – lépések következtében, a bekövetkezett természeti, civilizációs és egyéb eredetű katasztrófák kezelésének értékeléséből levont következtések alapján elengedhetlenné vált a biztonság politikai, belügyi, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, valamint környezeti dimenziójának szinte egyidejű kezelése, az érintett ágazatokon túli megoldások keresése, a nemzetközi kapcsolatok további elmélyítése.

„Az Európai Unió katasztrófavédelmi tevékenységében Magyarország a *BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság útján vesz részt*” (URL15) intézményi szinten a Bizottsággal, valamint az EU Tanácsával tart fenn szakmai kapcsolatot (58/2014. számú BM OKF főigazgatói intézkedés). Fontos kiemelni azonban, hogy a BM OKF szoros nemzetközi kapcsolatokat ápol a regionális és kétoldalú katasztrófavédelmi együttműködési rendszerekben is¹³ [2011. évi CXXVIII. törvény; 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet – Kat. vhr.]. 2011 első felében, az uniós magyar elnökség idején a BM OKF vezette az EU Tanácsi

13 Kat. 23. §. (5), illetve Kat. vhr. IV. fejezet.

Polgári Védelmi Munkacsoportot (PROCIV)¹⁴ (URL16). Az elnökség eredménye a Bel- és Igazságügyi Tanácsban három jelentős tanácsi következtetés elfogadtatása volt az integrált árvízi védekezés, a katasztrófakockázatok felmérése és a kritikus infrastruktúra védelem területén. Magyarország legközelebb 2024 második felében látja el a soros elnöki teendőket (URL17).

A koronavírus gazdasági, társadalmi-szociális hatásai egyértelműek (Welfens, 2020). Ahogyan az a pandémia kezelése során beigazolódott, a kölcsönös európai szolidaritást a jövőre nézve erősíteni kell, ha a tagállamok többsége vagy mindegyike egyszerre szembesül ugyanazzal a veszélyhelyzettel. A teljes reagálási mechanizmus hatékonyságát a kapacitások rendelkezésre bocsátása és a rescEU erőforrások bevetéséhez társuló – az igény felmerülésének helyétől független – reziliencia növelése fogja maximalizálni.

Összegezve, a polgári védelmi mechanizmus hasznos eszköznek bizonyul a részt vevő államok által az unión belüli és kívüli válsághelyzetekre reagálva nyújtott segítség mozgósításában és koordinálásában, valamint kézzelfogható bizonyítékát adja az európai szolidaritásnak. A hirtelen, a világ minden részén jelentkező COVID–19 járványügyi helyzet és a nemzeti egészségügyi rendszerek kezdeti reagálási nehézségei, a kollektív együttműködés hiányosságai a válság első évében igazolták azt, hogy a fenyegetések kezelésére irányuló erőfeszítések hatékonyságát növelni kell, a tagállamok közötti segítségnyújtási hajlandóságot, képességeket, kapacitásokat erősíteni, fejleszteni szükséges. Az EU-nak nagyobb szerepet kell vállalnia a nemzetközi támogatásban, a COVID–19 egészségügyi válság bebizonyította a szolidaritás fontosságát a határokon átnyúló veszélyhelyzeti reagálásban, a reziliencia növelésének szükségességében (Forman & Mossialos, 2021).

Felhasznált irodalom

- Ambrusz J. (2018). A katasztrófavédelem. In Bába I. (Szerk.), *Közszolgálati protokoll. IV. könyv. Hivatásrendek protokollja* (pp. 77–93). Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Anderson, M., Forman, R. & Mossialos, E. (2021). Navigating the role of the EU Health Emergency Preparedness and Response Authority (HERA) in Europe and beyond. *The Lancet Regional Health – Europe*, 9, 100203. <https://doi.org/10.1016/j.lanpe.2021.100203>
- Balla J., Christián L. & Hautzinger Z. (2021). Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején. In Koltay A. & Török B. (Szerk.), *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül* (pp. 67–86). Ludovika Egyetemi Kiadó.

14 Working Party on Civil Protection (PROCIV) – EU Tanácsi Polgári Védelmi Munkacsoport.

- Czene G. (2014). *Az Európai Unió konfliktus és válságkezelő intézményrendszere, valamint gyakorlati alkalmazásai*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- Forman, R. & Mossialos, E. (2021). The EU Response to COVID–19: From Reactive Policies to Strategic Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, 59, 56–68. <https://doi.org/10.1111/jcms.13259>
- Goniewicz, K., Khorram-Manesh, A. J., Hertelendy, A., Goniewicz, M., Naylor, K. M. & Burke Jr., F. (2020). Current Response and Management Decisions of the European Union to the COVID–19 Outbreak: A Review. *Sustainability*, 12, 3838. <https://doi.org/10.3390/su12093838>
- Gulyásné Gyurka T. & Vass Gy. (2021). A hivatásos katasztrófavédelmi szerv koronavírus-járvány-kezelés kapcsán végrehajtott feladatai. In Koltay A. & Török B. (Szerk.), *Járvány sújtotta társadalom: A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül* (pp. 111–122). Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Gyenyey L. (2018). Az uniós polgárság. In Szabó M., Debisso K., Gyenyey L. & Pünkösty A. (Szerk.), *Az Európai Unió jogának alapjai*. Pázmány Press.
- Hautzinger Z. (2020). A migráció szabályozásának reaktív tényezői. *Belügyi Szemle*, 68(9), 47–62. <https://doi.org/10.38146/BSZ.2020.9.3>
- Hegyaljai M. (2020). A COVID–19 járvánnyal összefüggésben bevezetett intézkedések a határok ellenőrzése tekintetében Magyarországon és Ausztriában. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *A hadtudománytól a rendészettudományig társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében* (pp. 299–309). Magyar Hadtudományi Társaság.
- Juhász K. (2014). *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége*. PhD értekezés. Szegedi Tudományegyetem.
- Juhász L. (2021). Az EU válságkezelési mechanizmusa. *Honvédségi Szemle*, 147(4), 50–64.
- Láncos P. L. (2019). Az európai közigazgatás rendszere. In Szabó M., Láncos P. & Gyenyey L. (Szerk.), *Uniós szakpolitikák* (pp. 10–23). Pázmány Press.
- László V. (2021). A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata. *Katonai Jogi és Hadijogi Szemle*, 9(1), 43–76.
- Marján A. (2014). *EU közpolitika és szakpolitikák*. Nemzeti Közszerológiai Egyetem.
- Muhoray Á. (2002). *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata*. PhD értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem.
- Perchinig, B., Rasche, L. & Schaur, K. (2017). *Humanitarian Aid and Civil Protection Policies in the European Union and the MICIC Agenda*. International Centre for Migration Policy Development.
- Skorka T. (2020). Rendőrség a koronavírus ellen. *Magyar Rendészet*, 20(4), 174–192. <https://doi.org/10.32577/mr.2020.4.11>
- Schweickhardt G. (2018). *A katasztrófavédelem rendszere*. Dialóg Campus Kiadó.
- Teknős L. (2018). A klímaváltozás, mint új kihívás megjelenése az Európai Unió Polgári Védelmi Mechanizmus feladatrendszerében. *Hadtudomány*, 28(E-szám), 188–210.

- Varga M. & Zsigovits L. (2020). Globálisan kialakuló veszélyhelyzetek (COVID–19 koronavírus okozta megbetegedés) hatása a rendészeti infokommunikációs technológiára. In Gaál Gy. & Hautzinger Z. (Szerk.), *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XXII.* (pp. 193–199). Magyar Hadtudományi Társaság.
- Vass Gy. & Bleszity J. (2020). The Analysis Of The Process Of Rehabilitation Following Disasters. *Védelem Tudomány*, 5(1), 98–117.
- Welfens, J. J. P. (2020). *Corona-Weltrezession: Epidemiedruck und globale Erneuerungs-Perspektiven*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-31386-9>

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Polgári védelem az EU-ban*. <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/civil-protection/>
- URL2: *Policies*. https://ec.europa.eu/info/policies_en
- URL3: *Topics of the European Union*. https://europa.eu/european-union/topics_en
- URL4: *Yves Bot Főtanácsnok Indítványa*. 2012. december 11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CC0274&from=LV>
- URL5: *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Első Rész: Alapelvek – I. CÍM: Az Unió Hatásköreinek Típusai és Területei – 2. cikk*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- URL6: *Néhány humanitárius segítségnyújtás számokban*. https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid_en
- URL7: *Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem*. https://ec.europa.eu/info/topics/humanitarian-aid-and-civil-protection_hu
- URL8: *Field network*. https://ec.europa.eu/echo/who/about-echo/field-network_en
- URL9: *Commission Staff Working Document Implementation Plan of the European Consensus on Humanitarian Aid*. SWD (2015) 269 final, Brüsszel, 2015. https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/2015_Consensus_Implementation_Plan_en.pdf
- URL10: *Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem*. https://ec.europa.eu/info/topics/humanitarian-aid-and-civil-protection_hu
- URL11 *Az Európai Parlament és a Tanács 2011/95/EU Irányelve a harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról*, 2011. december 13. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=celex:32011L0095>
- URL12: *A mechanizmus aktiválása 2007 és 2020 között*. <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/civil-protection/>
- URL13: *A mechanizmus aktiválása világszerte 2020-ban*. <https://www.consilium.europa.eu/hu/>

[infographics/civil-protection/](#)

URL14: *EM-DAT, the International Disaster Database*. <https://public.emdat.be/>

URL15: *NATO és EU tagságból eredő feladatok*. <https://www.katasztrofavedelem.hu/26429/nato-s-eu-tagsgbl-ered-feladatok>

URL16: *Nemzetközi kapcsolatok*. http://www.szentflorian.hu/?pageid=katved_nkapcsolatok&menuid=katved

URL17: *Európai Unió rendszere*. http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szervezet_nemzetkozi_eu

Alkalmazott jogszabályok

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.

Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Teknős L. & Ambrusz J. (2022). Az Európai Unió humanitárius segítségnyújtási és polgári védelmi szakpolitikájának bemutatása. *Belügyi Szemle*, 70(5), 1039–1055.

<https://doi.org/10.38146/BSZ.2022.5.9>