

Horváth Zoltán

HAZÁNK HONVÉDELMI ÉS KATASZTRÓFAVÉDELMI RENDSZERÉNEK KAPCSOLATA

A katasztrófavédelem logisztikai támogatásának kutatása során szembesültem azzal a ténnyel, hogy a szakemberek és a védelem területével foglalkozó kutatók gyakran eltérő módon értelmezik a katasztrófavédelem helyét és szerepét hazánk védelmi rendszerében. Nincs egységes álláspont a „nemzetvédelem”, az „országvédelem”, a „honvédelem” vagy a „komplex védelem” kifejezések értelmezésében és használatában sem. Komoly vélemény különbségek vannak abban is, hogy vajon a katasztrófavédelem része-e a honvédelem rendszerének, elhelyezhető-e benne, vagy teljesen újszerű megközelítésként kell a kérdést kezelni. Cikkemben arra keresem a választ, hogy a honvédelem rendszere lefedi-e hazánk komplex védelmi rendszerét és ennek kifejezésére használható-e a nemzetvédelmi-, az országvédelmi-, és a komplex védelmi megnevezés, továbbá hogy a katasztrófavédelem része-e hazánk komplex védelmi rendszerének.

I. HAZÁNK HONVÉDELMI RENDSZERÉNEK FOGALMA, ÉRTELMEZÉSE, TERÜLETEI

A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően hazánkban is általánossá vált az a szemléletmód, hogy egy ország védelmi rendszere *magába foglalja a védelem valamennyi területét, átfogja annak teljes vertikumát, és magát a „védelmi rendszert” komplexen kell kezelni.* Az Alkotmányban (1949. évi XX. törvény) rögzített minősített időszakokban is azokkal a belső rendvédelmi, katasztrófa-elhárítási, illetve egyéb válságkezelési feladatokkal kell számolni, melyek végrehajtása a honvédelmi rendszer valamennyi elemének közreműködésével valósul meg. A védelemben részt vevő szervek és szervezetek feladatai nem korlátozhatók csak az idegen hatalom által, állami szinten indított agresszió elhárítására, hanem figyelembe kell venni a „nem háborús” jellegű- és szintű- válságok kezelésében betöltött szerepüket is.

Az eddigi kutatásaim során azt tapasztaltam, hogy hazánk védelmi rendszerére vonatkozóan a szakemberek gyakran különböző elnevezéseket használnak. Az eltérő megnevezéseket, ha vizsgáljuk, változatos képet találunk egyes nyugat-európai országok védelmi rendszerére használt megnevezések tartalmáról. Németországban az ország védelmi rendszere alatt olyan *összvédelmet* értenek, amely *katonai és polgári védelemből* áll. Franciaországban ugyanezen fogalom alatt *nemzetvédelmet* értik, amely *katonai védelemből, polgári védelemből és gazdasági védelemből* tevődik össze. Ausztriában ezen fogalommal összefüggésben *átfogó védelemről* beszélnek, amely *katonai, polgári, gazdasági és szellemi* (morális, ideológiai, oktatási és tájékoztatási) védelemre tagozódik.[1]

A „komplex védelem”, a „nemzetvédelem”, az „országvédelem” és a „honvédelem” rendszerének értelmezése

Hazánk védelmi rendszerének tárgyalásakor gyakran keverednek a „komplex védelem”, a „nemzetvédelem”, az „országvédelem” és a „honvédelem” kifejezések. A továbbiakban röviden ismertetem a fenti megnevezéseket és azok belső tartalmát.

Komplex védelemre használt kifejezés tartalma, értelmezése

A komplex védelem kifejezés meghatározására sem jogszabályban, sem lexikonban meghatározás nem áll rendelkezésre. A komplex, vagyis átfogó kifejezésre a Magyar Köztársaság Nemzeti Katonai Stratégiájáról (továbbiakban: NKS) szóló 1009/2009. (I.30.) Korm. határozatban találunk hivatkozást, miszerint a „A Magyar Köztársaság Kormánya a biztonságot átfogó módon értelmezi.”

Az NKS-ben leírtak szerint az állam a biztonságot, annak igényét értelmezi átfogó módon, amelyben a társadalmi (jogi, szociális), politikai (diplomáciai), gazdasági, környezeti (ökológiai, katasztrófavédelmi), katonai (honvédelmi), informatikai, pénzügyi, egészségügyi (járványügyi), belügyi (rendészeti, katasztrófavédelmi) biztonságot együtt értelmezhetjük. [2]

Az átfogó biztonság véleményem szerint átfogó, vagy komplex védelem meglétét feltételezi. Ez egy egységes állami irányítás mellett megvalósuló szervezeti,- feladat- és intézményrendszeren keresztül képes megvalósulni, melynek részei az állam védelmi feladatait ellátó szervek, szervezetek és a társadalom egyéb szereplői.

Ha áttekintjük a védelem témájával foglalkozó irodalmat és rákeresünk az interneten a „komplex védelem” kifejezésre, a magyar hivatalos web-oldalak közül a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatalának¹ oldalán találunk a védelmi igazgatás meghatározásánál a komplex védelemre vonatkozó utalást, az alábbiak szerint:

„A védelmi igazgatás fogalma: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer. Az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység.”

A védelmi igazgatás meghatározásából azonban csak az következik, hogy az állam komplex védelmi feladata alatt az *államra háruló védelmi feladatok összességét kell érteni*, vagyis azokat a feladatokat, melyet az állam saját szervezetein keresztül, azok együttműködése útján valósít meg. A komplex kifejezés itt tehát az állami szervek átfogó módon megvalósuló védelmi feladatellátását jelenti, így az nem fejezi ki a komplex védelem értelmezését.

Nemzetvédelemre használt kifejezés tartalma, értelmezése

A nemzetvédelem kifejezésre szintén nem találunk meghatározást a különböző jogszabályokban és lexikonokban. Ahhoz, hogy a *nemzetvédelem kifejezést értelmezni tudjuk*, „történelmi környezetbe”

¹ Letöltés: http://www.regiment.hu/miniszterium/hm_vedelmi_hivatal, 2010. december 22. 15:22

kell helyezni a nemzet, mint kifejezés értelmezését. Nagy László, a *Gondolatok a nemzeti stratégiákról*² című munkájában leírja, hogy Közép-Európában közhelynek számít az a megállapítás, hogy az államhatárok általában nem esnek egybe a nemzeti (etnikai) településhatárokkal. Nagy László szerint ebből következik tehát, hogy régióinkban a nemzet fogalmát meg kell különböztetnünk az állam fogalmától, és hogy a magyar társadalom országunk minden állampolgárának közösségét jelenti, beleértve a kisebbségek közösségeinek tagjait is. Megállapítja végezetül, hogy a Magyar Köztársaság nem nemzet, hanem állam.

A nemzet tehát egy közösség, mely nem feltétlenül kötődik csak egy országhoz, területhez. A más országban élő magyar állampolgárok védelmét nem lehet közvetlenül katonai, vagy egyéb rendvédelmi eszközökkel megoldani, így a nemzet „megvédése” alapvetően politikai eszközök alkalmazását igényli, vagyis csak és kizárólag a hatékony külpolitika, diplomácia eszközeivel lehet azt megvalósítani. Ha fogalmat akarunk alkotni a nemzetvédelemre, illetve annak céljára, akkor erre az alábbi meghatározást javaslom:

„A nemzetvédelem a nemzet érdekében a globális politikai környezetben megvalósuló alapvetően a politikai diplomácia eszközeire épülő tevékenységek összessége.”

A nemzetvédelem célja:

„A nemzetvédelem célja a nemzet politikai értelemben vett függetlenségének, egységének és érdekeinek védelme.”

Országvédelemre használt kifejezés tartalma, értelmezése

Az országvédelem fogalmára és céljára a Hadtudományi Lexikonban az alábbi meghatározást találhatjuk:

„Az országvédelem fogalma: ...az ország külső fegyveres támadástól való megvédésével és az alkotmányos rend fenntartásának biztosításával kapcsolatos elvek, szervezetek, tevékenységek és potenciális tényezők összessége ...”

Az országvédelem célja:

„... az ország függetlenségének, területi épségének és alkotmányos társadalmi rendjének védelme, továbbá lakosságának és anyagi javainak megóvása.”³

Az országvédelem meghatározása a biztonságot veszélyeztető külső és belső fenyegetések elleni védelmet igyekszik együtt kezelni. Ezt nem kizárólagos állami védelmi feladatként jelöli, szemben a komplex védelem jelenlegi értelmezésével, hanem végrehajtási oldalról az országban fellelhető valamennyi tényező (szervezet, tevékenység) együttesével képzeletben azt megoldani.

² Nagy László: *Gondolatok a nemzeti stratégiáról*, <http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/1998/ht-1998-3-1.html>, 2010. december 20. 11:57

³ Hadtudományi Lexikon 1995. ISBN 963 045226X (I-II) kötet 1024. oldal - kiemelés

A országvédelem fogalmára vonatkozóan a Hadtudományi Lexikon az *országvédelmet* a *honvédelemmel* megegyező fogalomként jelöli⁴, így a továbbiakban a honvédelem értelmezésével együtt kezelem és értelmezem az országvédelmet.

Honvédelemre használt kifejezés tartalma, értelmezése

A magyar jogban nincs definiálva a honvédelem, bár megjegyzem, a 2005. január 1.-től hatályon kívül helyezett 1993. évi CX. törvény 2. §-a tartalmazott utalást a honvédelem céljára⁵, de a jelenlegi hatályos, a honvédelemről szóló 2004. évi CV. törvény (továbbiakban: honvédelmi törvény) nem tartalmaz erre vonatkozó meghatározást. A honvédelem fogalmi meghatározásánál, az alábbi tudományos irodalmi meghatározásokból indulok ki.

A Magyar Nyelv Értelmező Szótár definíciója alapján:

*„Honvédelem: A haza védelmére létesült állami szervezet (hadsereg, intézmények, felszerelés stb.) és az ezt irányító hivatalos tevékenység.”*⁶

A Hadtudományi Lexikon a honvédelemre az alábbi meghatározást adja:

*„A honvédelem fogalma: az ország külső fegyveres támadástól való megvédésével kapcsolatos elvek, szervezetek, tevékenységek és azt meghatározó tényezők összessége.”*⁷

A két idézett meghatározásból a következő megállapításokat tehetjük:

- az Értelmező Szótár alapvetően a hadseregre építi a honvédelmet, mint *állami védelmi feladatok összessége*;
- a Honvédelmi Lexikon egyértelműen a *külső támadás elleni védekezést* érti a honvédelem alatt, *de nem szűkíti le a végrehajtást csak és kizárólag állami szervezetekre*.
- értelmezve a honvédelem fogalmát, érdekesnek találhatjuk, hogy míg a Hadtudományi Lexikon a honvédelmet *megegyezőnek* tekinti ugyan az országvédelemmel, a honvédelem Hadtudományi Lexikonban található fogalom-meghatározásából kimaradt a *belső támadások elleni védekezés*.

A honvédelemnek tehát ki kell terjednie a haza külső és belső védelmére egyaránt, és ez a védelem nem feltétlenül csak a katonai és rendvédelmi feladatok végrehajtásában kell, hogy megvalósuljon. A komplex védelem alfejezetnél leírtakat alapul véve véleményem szerint az átfogó biztonság és az „arra adandó válaszként értelmezhető” átfogó védelem túlmutat a katonai és rendvédelmi feladatokon, ki kell, hogy terjedjen a XXI. századi új kihívásokra, melyek alapvetően politikai, gazdasági, környezeti és társadalmi eredetűek.

⁴ Hadtudományi Lexikon 1995. ISBN 963 045226X (I-II) kötet 1024. oldal – kiemelés: „Magyarországon az országvédelmen a honvédelmet értik.”

⁵ „A honvédelem célja: idegen hatalom fegyveres támadása ellen a Magyar Köztársaság függetlensége, területi sérthetlensége, a lakosság és az anyagi javak katonai erővel való megvédése, illetőleg az államszervezet, ezen belül a fegyveres erők, a rendvédelmi szervek, továbbá a nemzetgazdaság, a társadalmi szervezetek és az érintett állampolgárok erre való összehangolt felkészítése.”

⁶ A Magyar Nyelv Értelmező szótára, Akadémia kiadó, Budapest, 1960. III. kötet 333. oldal.

⁷ Hadtudományi Lexikon 1995. ISBN 963 045226X (I-II) kötet 563. oldal - kiemelés

Hazánk honvédelmének értelmezésénél a magyar nyelv „haza” értelmezését áttekintve a következő meghatározást találjuk:

„Haza: a magyar hazafias etosznak a tettekre, az áldozatkészségre, valamint az egységre apelláló morális kötelesség jellege van. Ennek célja a haza szabadságának és függetlenségének kivívása, illetve védelme, valamint a közjó.”⁸

A meghatározásból következik, hogy a „hazafias etosz” túlmutat a külső fenyegetettségen, hiszen a közjó, illetve annak biztosítása a belső támadások, egyéb társadalmi, környezeti veszélyek, vagyis a belső társadalmi rend elleni támadások elleni védekezés tevékenységét is jelenti.

A honvédelem fogalmára fentiek alapján, cikkem szempontjából a következő értelmezést tekintem:

A honvédelem olyan össz nemzeti ügy, melynek rendeltetése az ország függetlenségének, területi, társadalmi, környezeti és alkotmányos rendjének védelme, lakosságának és anyagi javainak megóvása, mely a honvédelemben együttműködő szervezetek, elvek és módszerek útján valósul meg, állami irányítás mellett.⁹

A honvédelemben együttműködő szervezetek alkotják a honvédelem rendszerének szervezeti elemeit. Azonban a honvédelem rendszere ettől összetettebb jelentéssel bír. Erre vonatkozóan meghatározást a 94/1998. (XII.29) OGY határozatban találunk, melynek 13. pontja az alábbiakat mondja ki:

„A honvédelem rendszere az Észak-atlanti Szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek egységére, az ország és a Szövetség védelmi igényeit tudatosan elfogadó polgárok önbecsülésére és felelősségére, a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaságra, a védelemre felkészült államszervezetre, a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erőkre, a fegyveres erők demokratikus és polgári irányítására és ellenőrzésére, a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelemre, valamint a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatására épül.”

Ebből a meghatározásból a honvédelem rendszerére vonatkozóan az alábbi következtetések tehetők:

1. A honvédelem rendszere magába foglal egy úgynevezett „erkölcsi tényezőt”, mely az állampolgárok önbecsülésére és s felelősségvállalására, valamint a honvédelem ügyének széleskörű támogatására épül;
2. magába foglal egy gazdasági tényezőt, mely a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit képes kielégíteni;
3. áll egy hatékony államszervezetből, mely fel van készülve a védelem feladatainak ellátására,
4. áll egy felkészült fegyveres erőből,
5. és magába foglal egy, a lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelmet.

A honvédelem rendszere nem szűkíthető le tehát egyetlen szervezetre és nem is egy miniszteriális tárca irányítása alá esik, hiszen magába foglalja a katonai védelem, a rendvédelem, a gazdasági

⁸ Letöltés: Banczerowski Janusz-Bárdosi Vilmos: A „haza” fogalma a világ magyar nyelvi képébe <http://www.c3.hu/~nyelvor/period/1281/128101.pdf>, 2010. december 20.; 8:45

⁹ Szerző által alkotott saját fogalom-meghatározás.

védelem és a polgári védelem szervezeti- és intézményi rendszerét, valamint feladatrendszerét egyaránt. Ha erre vonatkozóan áttekintjük a magyar jogi szabályozást, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényből kiindulva a következőféleképpen határozhatjuk meg a *honvédelem területeit* (1. táblázat):

94/1998. (XII.29) OGY határozat	Magyar Köztársaság Alkotmányában megtalálható szabályozás	Honvédelem területe
„a védelemre felkészült államszervezet”	35.§ (1) a) A Kormány védi az alkotmányos rendet 35.§ (1) h)irányítja a Magyar Honvédséget és a rendvédelmi szerveket 35.§ (1) i) az élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapások, illetőleg következményeinek az elhárítása valamint a közrend és a közbiztonság védelme érdekében megteszi a szükséges intézkedéseket	Állami irányítás
„a védelem katonai feladatait ellátni képes fegyveres erő”	40/A. § (1) A Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a nemzetközi szerződésből eredő kollektív védelmi feladatok ellátása.	katonai védelem területe
	40/A. § (2) A Rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.	rendvédelem területe
„polgárok önbecsülése és felelőssége (...) és a magyar társadalom legszélesebb rétegeinek támogatása”	70/H. § (1) A haza védelme a Magyar Köztársaság minden állampolgárának kötelessége.	polgári védelem területe
„lakosság és az anyagi javak megóvását szolgáló polgári védelem”	70/H. (3) A Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára törvény polgári védelmi kötelezettséget és rendkívüli állapot idejére honvédelmi munkakötelezettséget írhat elő.	
„a fegyveres erők és a védelem anyagi szükségleteit kielégíteni képes gazdaság”	70/H. (4) A természetes személyek, a jogi személyek és a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek gazdasági és anyagi szolgáltatás teljesítésére kötelezhetőek	gazdasági- és anyagi szolgáltatások területe (gazdaságvédelem)

1. táblázat. A honvédelem területének jogi szabályozása

Honvédelem területeinek rövid ismertetése

Katonai védelem

A *katonai védelem* feladatát alapvetően a Magyar Honvédség látja el. Pekó József *A katonai védelem stratégiai alapkérdéseiről* című munkájában a katonai védelmet úgy értelmezi, hogy a katonai védelem a fegyveres erő alkalmazásának nemcsak a védelmi fajtáját jelöli, hanem magában foglalja a haderőnek a külső fegyveres veszélyek megelőzését és elhárítását biztosító minden lehetséges

tevékenységi fajtáját és formáját. Sőt, a katonai védelmet túlmutatóan értelmezi, ugyanis véleménye szerint az ország függetlensége, területi épsége, lakossága és anyagi javai védelmén túl más fontos nemzeti, sőt nemzetközi értékek és érdekek védelmét is magában foglalja.” [3]

Hazánk vonatkozásában a Magyar honvédség alapfeladata a haza fegyveres, katonai védelme. Azonban a *katonai védelem* ezen túlmenően magába foglalja mindazon szervezetek feladatellátását és tevékenységét, melyek közvetve, illetve közvetlenül kapcsolódnak a katonai védelem feladatához. A honvédelmi törvény szabályozza a katonai védelem feladatában való részvétel módját, mint például a honvédelmi szolgálat, a honvédelmi munkaszolgálat.

Rendvédelem területe

A honvédelem rendszerében a rendvédelem nem azonosítható egyértelműen csak és kizárólag a Magyar Rendőrség közrendvédelmi feladatával. Opál Sándor a rendvédelemről a következőket írja:

„Rendvédelemnek tekintem mindazokat a tevékenységi formákat, amelyek az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjének fenntartására és folyamatos biztosítására irányulnak. A közrend és közbiztonság fenntartásának kérdése nem szűkíthető le sem a rendőrség, sem más rendészeti feladatokat ellátó szervezet munkájára.”¹⁰

A rendvédelembe beletartoznak az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapások (katasztrófák, tüzesetek), valamint a közbiztonság védelmével összefüggő egyéb feladatok, mint például a titkosszolgálati feladatok ellátása. Hazánkban szervezetileg a közrend és közbiztonság (rendvédelem) feladatait alapvetően a Belügyminisztérium és szervezetei valósítják meg, ide tartoznak a következő szervezetek:

- rendőrség;
- katasztrófavédelem hivatásos szervei;
- polgári nemzetbiztonsági szolgálatok;
- állami és önkormányzati tűzoltóságok.

Polgári védelem

A *polgári védelem* a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény 2. §. (1) bekezdés a) pontja szerint egy olyan szervezet, feladat- és intézkedési rendszer, mely áll egyfelől a rendvédelem részét képező hivatásos polgári védelmi szervezetből, valamint a honvédelmi törvényből levezethető, a polgári védelmi kötelezettség alá tartozó állampolgárokból. Alapvetően a polgári védelem kettős feladatot lát el:

- egyfelől fegyveres összeütközések esetén a genfi egyezményben meghatározott lakosságvédelmi és anyagi javak megvédésével összefüggő feladatok ellátása,
- másfelől a katasztrófa és más veszélyhelyzet esetén megvalósuló lakosságvédelmi és anyagi javak megvédésével összefüggő feladatok ellátása.

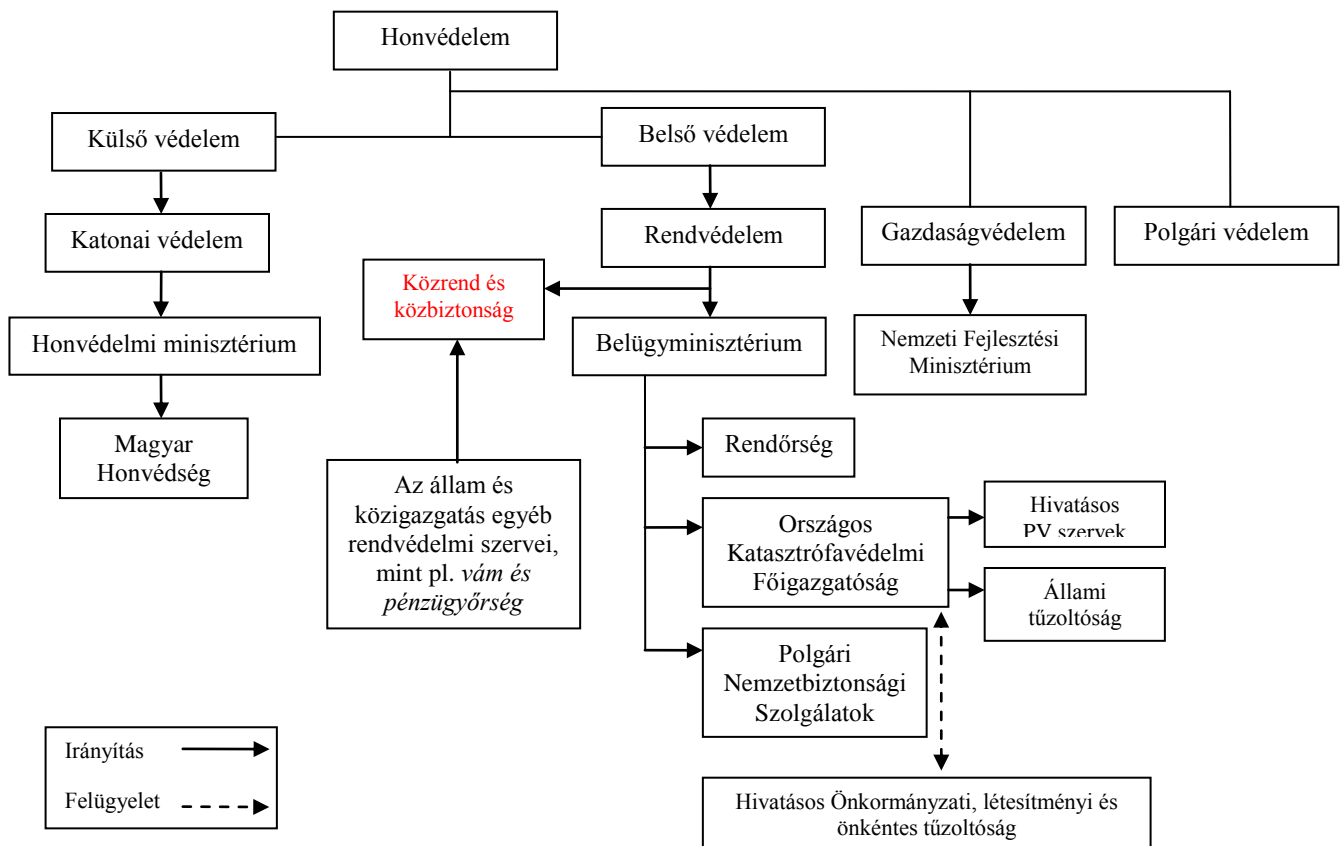
¹⁰ Opál Sándor: Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. Rendészeti szemle, 1991/1

Gazdaságvédelem

A Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII.29) OGY határozat szerint „a nemzetgazdaságnak képesnek kell lennie arra, hogy a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai célkitűzései eléréséhez szükséges gazdasági alapokat biztosítsa”.¹¹

A gazdaságvédelem alatt a gazdaságfelkészítési és a gazdaságmozgósítási tevékenységek összességét értem, a gazdaságpolitika részét képező tervszerű, folyamatos tevékenység, amelynek során a védelmi igazgatási szervek felkészítik a biztonságpolitikai és védelmi alapelvekkel összhangban, a piacgazdasághoz igazodva képes legyen biztosítani a minősített időszakokban az ország és a társadalom működőképességét, a fegyveres erők és szervezetek megnövekedett igényeinek kielégítése mellett is. A védelemgazdasági tervezés feladatait jelenleg Magyarországon a Nemzeti fejlesztési Minisztérium látja el, a védelmi igazgatás szervein keresztül.

Összegezhetjük tehát, hogy a honvédelem rendszere a katonai védelem, a rendvédelem, a polgári védelem és a gazdaság- védelem területeinek feladatait megvalósító szervezeteken keresztül valósul meg. A honvédelem rendszerének modelljének elkészítéséhez a Hadtudományi Lexikon rendvédelem¹² szócikknél található ábra alapján az alábbi ábrát szerkesztettem (1. ábra):



1. ábra. A honvédelem rendszerének modellje

¹¹ 94/1998. OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről. 12. pont

¹² Az eredeti ábrát lásd: Hadtudományi Lexikon 1995. ISBN 963 045226X (I-II) kötet, 1163. oldal

Összefoglalva, ha áttekintjük a *komplex védelem, nemzetvédelem, országvédelem és honvédelem* kifejezések tartalmát, megállapíthatjuk a következőket:

1. Sem a komplex védelem, sem a nemzetvédelem kifejezés véleményem szerint nem egy védelmi rendszer kifejezésének legmegfelelőbb módja, hiszen míg az komplex védelem annak az igénynek az összefoglaló kifejezése, mely a biztonságot átfogó módon értelmezi, addig a nemzetvédelem egy általam alkotott értelmezésben a nemzet érdekében a globális politikai erőterben megvalósuló alapvetően a politikai diplomácia eszközeire épülő tevékenységek összessége.
2. Az országvédelem kifejezés vizsgálatom alapján egyben jelent fogalmat és rendszert. Mivel azonban a *honvédelemmel* megegyező fogalom, annak használata elfogadott hazánk komplex védelmének kifejezésére, mivel olyan összenemzeti ügy, melynek rendszere a honvédelmi alapelvekre épül, magába foglalja a *fegyveres erőket, a rendvédelmi szerveket, a nemzetgazdaságot, a lakosságot és a védelmi igazgatás egészét.*

II. A HAZAI KATASZTRÓFAVÉDELEM ÉS A HONVÉDELEM RENDSZERÉNEK KAPCSOLATA

Napjainkban komoly szakmai vita folyik arról, hogy a honvédelem rendszerének része-e a katasztrófavédelem vagy önálló védelmi területként kell értelmezni. Az Alkotmány nem tartalmaz a katasztrófavédelemre vonatkozó konkrét szabályozást, szemben a Magyar Honvédségre és az egyes rendvédelmi szervekre¹³ vonatkozó szabályozással.

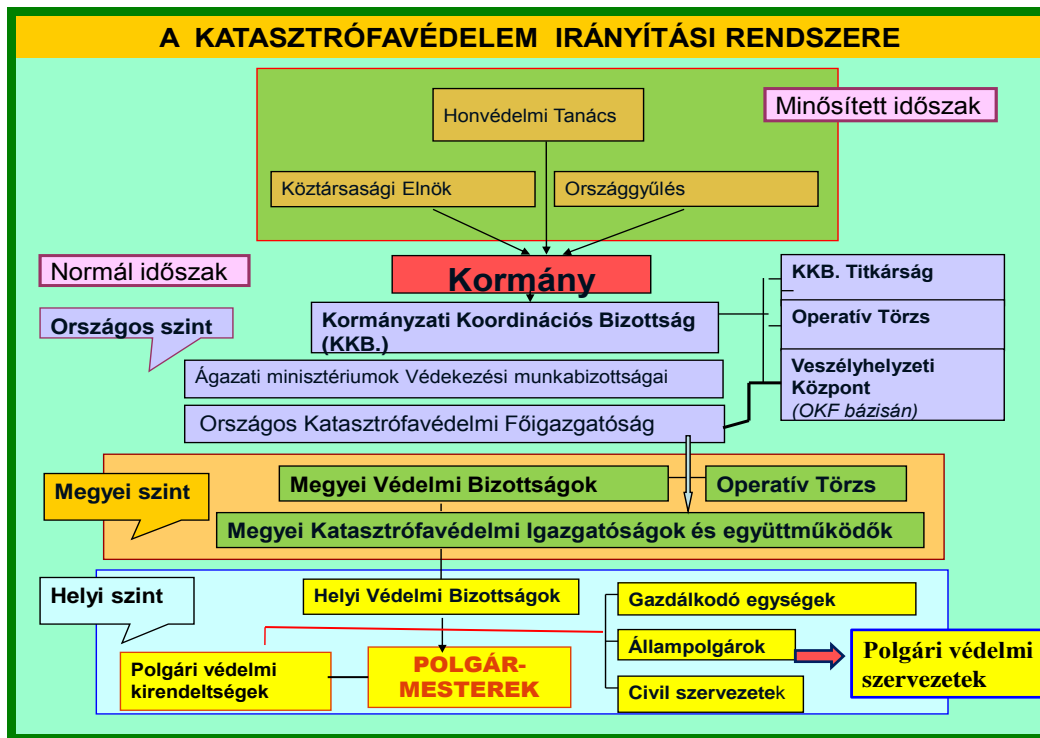
Az egységes katasztrófavédelemre vonatkozó szabályozás alapját a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezéstről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (továbbiakban: katasztrófa-törvény) teremtette meg, mely egy olyan katasztrófaelhárító rendszer működtetését tűzte ki célul, amely:

- egyrészt eleget tesz annak a korábbi igénynek, hogy ipari vagy természeti katasztrófák bekövetkezése esetére törvény szabályozza a különböző szintű állami szervek tevékenységét a védekezés irányításában,
- másrészt megteremteni a jogi alapjait egy új szervezeti felépítésben működő katasztrófaelhárító szervnek.

A katasztrófavédelmi törvényben a katasztrófák elleni védekezés egységes irányítása *állami feladat*¹⁴, vagyis rögzíti a *Kormánynak, a belügyminiszternek*, továbbá az érintett minisztereknek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek feladat- és hatáskörét védekezésre való felkészülés érdekében és az irányítás területén. Az irányítás leegyszerűsítve a védelmi igazgatás rendszerén keresztül valósul meg. A katasztrófák elleni védekezés irányítását a 2. ábra mutatja.

¹³ A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény VIII. fejezet

¹⁴ A katasztrófavédelmi törvény 1 §. (1) bekezdés alapján



2. ábra. A katasztrófavédelem irányítási rendszere
Készítette: Kertész László, BM OKF 2005.

Az eddigi, a katasztrófavédelem rendszerszemléletű vizsgálatából kiinduló kutatásaimban megállapítottam, hogy a katasztrófavédelem rendszere 3 alrendszerre bontható¹⁵, úgymint

- szervezeti,
- erőforrás és
- feladat alrendszerekre.

A katasztrófavédelmi rendszer szervezeti alrendszere magába foglalja a katasztrófa-elhárításban résztvevő végrehajtói és irányítói szervezetek összességét, melyek öt alapvető csoportba sorolhatók:

- A hivatásos katasztrófavédelmi, mentő és védelmi szervezetek¹⁶,
- Állami és önkormányzati szervek és szervezetek,
- Polgári védelmi szervezetek (a polgári védelmi kötelezettség alapján létrehozott szervezetek);
- Gazdálkodó szervek és szervezetek;
- Civil és karitatív szervek, szervezetek, beleértve az önkéntes állampolgárokat.

2001. január 1.-ével létrejött az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: OKF), mely a Belügyminisztérium irányítása alatt áll. Az OKF a *rendvédelmi szervek* kategóriájába tartozik, és ezt az úgynevezett központi szervet tekinthetjük a *hivatásos katasztrófavédelmi szervezetnek*.

¹⁵ Lásd: Dr. Tóth Rudolf-Horváth Zoltán: A logisztikai támogatás helye, szerepe a hazai katasztrófavédelem rendszerében, Polgári Védelmi Szemle 2009. 1. szám; 146-163 oldal

¹⁶ Ebbe a csoportba sorolhatók mindazon mentő, vagy védelmi szervezetek, amelyek a katasztrófa elhárításban közreműködőként vesznek részt, vagy alaprendeltetésük szerint hajtják végre a katasztrófavédelmi feladatokat. (Pl.: a honvédség, az önkormányzati tűzoltóság, a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet, stb.) Ide sorolhatók továbbá azok a civil (polgári) mentő szervezetek, amelyek speciális területeken, a mentési feladatokat hivatásszerűen végzik, mint pl. a barlangi mentőszolgálat, a kutyás mentő-felderítő szolgálat stb.

A katasztrófák ellen védekezés tehát a szervezeti alrendszer valamennyi résztvevőjének együttműködésén keresztül valósul meg. Ha áttekintjük a honvédelmi rendszer területeiről az I. fejezetben leírtakat, valamint kiindulunk a katasztrófavédelem feladataira vonatkozó jogi szabályozásból, akkor a következő megállapításokat tehetjük:

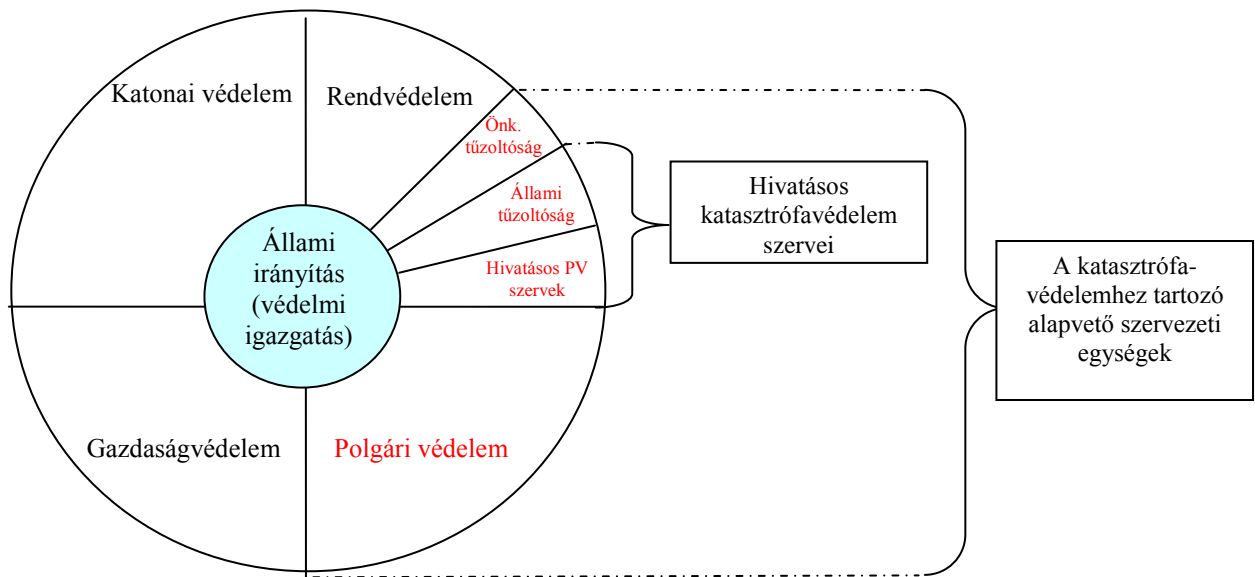
1. A Honvédség alapvető feladata a haza fegyveres védelme, a Magyar Köztársaság függetlenségének, területének, légterének, lakosságának, anyagi javainak védelme. A honvédelmi törvény 70. § (h) pontja alapján szabályozza a katonai részvétel engedélyezését a katasztrófavédelmi feladatok ellátásában, a Honvédség alapvető feladataik ellátása mellett *közreműködőként* vesz részt azoknak a katasztrófavédelmi feladatoknak az ellátásában, amelyeknél a fegyveres erők számbeli, harci és technikai felkészültsége nem nélkülözhető.
2. A rendvédelem területe a közrend és közbiztonság alapfeladatát látja el a honvédelmi rendszerben. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 1. § (2) bekezdés 9. pontja kimondja: „*a rendőrség katasztrófa vagy katasztrófa veszélye esetén ellátja a hatáskörébe utalt rendvédelmi feladatokat*”. A Belügyminisztérium irányítása alá tartozó egyéb szervek katasztrófavédelmi feladatairól, a védekezés végrehajtásának rendjéről szintén külön jogszabály rendelkezik¹⁷. Az OKF, mint rendvédelmi szerv a katasztrófavédelem hivatásos szerve, eleme a honvédelmi rendszer rendvédelem területének.
3. Az Alkotmány 70/H. § (3) bekezdése, valamint a honvédelmi törvény 5. § (2) pontja, illetve a 32. § alapján kerül levezetésre a polgári védelmi kötelezettség, melyről a részletes szabályozást a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény tartalmazza. A polgári védelem katasztrófavédelmi feladatainak az ellátásában elsősorban a hivatásos polgári védelmi szervezetek, az államigazgatási szervek, valamint az önkormányzatok szervei vesznek részt.
4. A katasztrófavédelem feladatellátásának pénzügyi-, gazdasági alapját elsődlegesen a nemzetgazdaság összes erőforrása jelenti. Az eddigi kutatásaim alapján ezek az erőforrások az úgynevezett erőforrás alrendszerben¹⁸ elemeiként jelennek meg, melyek az alábbiak szerint csoportosíthatók:
 - *központi, állami és önkormányzati készletek, tartalékok, költségvetési pénzügyi források, (vis-major alap)*
 - *szervezeti alrendszer elemeinek saját erőforrásai, beleértve a gazdaság szereplőinek erőforrásait is;*
 - *az állampolgárok erőforrásai;*

Megállapítható, hogy a honvédelmi rendszer területeinek feladatát megvalósító szervezetek valamennyien rendelkeznek *katasztrófa elhárítási feladattal*. A honvédelmi rendszer területei között

¹⁷ 48/1995. (XII.15.) BM rendelet

¹⁸ Lásd: Dr. Tóth Rudolf-Horváth Zoltán: A logisztikai támogatás helye, szerepe a hazai katasztrófavédelem rendszerében, Polgári Védelmi Szemle 2009. 1. szám; 151. oldal

ábrázolva az ott feladatot megvalósító olyan szervezeteket - melyek részt vesznek a katasztrófavédelemben – azokat a 3. ábra mutatja:



3. ábra. A hivatásos és a katasztrófavédelemhez tartozó alapvető szervezeti egységek helye a honvédelem elvi modelljében¹⁹

Az ábrából kiderül, hogy a honvédelmi rendszer területeinek feladatait megvalósító szervezetek között elhelyezhetők a katasztrófavédelem hivatásos és alapvető közreműködő szervezetei. Ebből következik, hogy a honvédelmi rendszer feladatai között megtalálhatóak a katasztrófavédelmi feladatok. ***A katasztrófavédelmi feladatok, és az azok ellátását végző szervezetek külön-külön részei a honvédelmi rendszernek, akkor a katasztrófavédelem rendszere is része annak.***

Itt feltehető az a kérdés, hogy a katasztrófavédelem önálló területként jelenik-e meg a honvédelmi rendszerben, vagyis szükséges-e a katonai védelem, a rendvédelem, a polgári védelem és a gazdaságvédelem területei mellett önállóan megjeleníteni a katasztrófavédelmet.

Véleményem szerint nem indokolt az önálló területként való kezelése. Ennek igazolására induljunk ki abból, hogy a honvédelem feladatai komplex védelmi feladatrendszert alkotnak, melyben egyaránt megtalálhatóak a fegyveres és nem fegyveres (polgári) védekezés feladatai.

A fegyveres védekezés feladata az ország fegyveres védelmének és a katonai jellegű válságok kezelésének feladatait jelenti. A nem fegyveres (polgári) védekezés feladatai felölelik az alábbiakat:

- polgári veszélyhelyzeti tervezés feladatait²⁰,
- katasztrófák elleni védekezés feladatait,
- a nem katasztrófa jellegű válságok kezelésének feladatait.

¹⁹ Ábra a szerző saját ábrája, Dr. Hornyacsek Júlia – Dr. Csépainé Széll Pálma – Veres Viktória: Közigazgatási vezetők felkészítése a védelmi feladatokra. Kézikönyv polgármesterek részére a települési védelmi feladatok ellátásához. ZMNE. Vegyi- és Katasztrófavédelmi Intézet, Budapest. 2009. 39. oldal. ISBN: 978-963-7060-76-2 anyagában található ábra alapján

²⁰ A Polgári Veszélyhelyzeti Tervezés: a honvédelmi törvény végrehajtásáról szóló 71/2006. (IV.3) Korm. rendelet 42. § alapján: „a honvédelmi felkészítés feladatrendszerében végzett tervező tevékenység a kormányzás folyamatos biztosítása, a lakosság és az anyagi javak védelme, a gazdaság működőképességének fenntartása, a Honvédség és a rendvédelmi szervek, valamint a szövetségi műveletek polgári támogatása, továbbá a polgári hatóságok katonai erővel és eszközökkel történő segítése érdekében.”

A honvédelmi rendszer egy komplex szervezeti-, feladat- és intézmény rendszer, melynek bármely helyzetben és időben képesnek kell lenni a fegyveres és nem fegyveres (polgári) védekezés feladatainak ellátására. Leegyszerűsítve úgy is fogalmazhatunk, hogy a rendszer szempontjából indifferens, hogy a feladatokat megvalósító szervezeteket hogyan csoportosítjuk és szervezzük át mindaddig, míg a teljes rendszer vonatkozásában a feladatok mindegyike ellátására kerül. A katasztrófavédelem nem kizárólag szervezeti rendszert jelent, hanem feladatrendszert is egyben. Szükségtelen tehát önálló területként megjeleníteni, hiszen:

- mint feladatrendszer igazolhatóan része a honvédelem feladatrendszerének,
- szervezeten felül a honvédelmi rendszert alkotó szervezetek egészét, hiszen valamennyi, a szervezeti alrendszer alkotó szervezet, intézmény, magánszemély és vállalkozás megtalálható a honvédelmi rendszerben.

Fentiek alapján igazolva látom azt az állítást, hogy a katasztrófavédelem része a honvédelmi rendszernek, annak integráns része, nem önálló területként, hanem olyan feladat- és szervezeti rendszerként, melynek elemei és feladatai részei a honvédelemnek.

III.. ÖSSZESÍTETT KÖVETKEZTETÉSEK

Cikkemben két kérdésre kerestem választ. Egyfelől vajon a honvédelem rendszere lefedi-e hazánk komplex védelmi rendszerét, másfelől hogy a katasztrófavédelem része-e a honvédelem rendszerének, elhelyezhető-e benne, vagy teljesen újszerű megközelítésként kell a kérdést kezelni.

A honvédelem olyan össznemzeti ügy, melynek éppúgy része az ország függetlenségének, területi épségének, alkotmányos rendjének katonai és rendvédelmi erők által való védelme, éppúgy, mint a lakosságának és anyagi javainak megóvása, akár katonai jellegű támadás, akár katasztrófa jellegű veszélyeztetettség éri.

A II. fejezetben a katasztrófavédelemre vonatkozóan vontam le következtetéseket, mely szerint a katasztrófavédelem a honvédelem rendszerének része, habár nem önálló területe annak, de szervezeti- és feladatrendszerében szorosan kapcsolódik a honvédelmi rendszer feladatait megvalósító szervezetekhez, hiszen igazoltam, hogy tágan értelmezve a honvédelmi rendszerének valamennyi eleme fontos része a katasztrófavédelem komplex rendszer szervezeti alrendszerének is.

HIVATKOZÁSOK

- [1] Tóth Rudolf: A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében, PhD értekezés ZMNE, 2000, 46. oldal
- [2] [2] Dr. univ. Dsupin Ottó: A kormányzati koordináció megvalósulása, a biztonsági kihívások tükrében - előadás, <http://portal.zmne.hu/pls/portal/url/ITEM/66553D90154D8185E040E0C1044C7F08>, 2010. december 20. 10.17.
- [3] Pekó József: A katonai védelem stratégiai alapkérdéseiről, http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2000/1_4.html, 2010. december 22. 16:22

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Pataky Iván: A polgári védelem a honvédelem rendszerének alkotóeleme, <http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/1998/ht-1998-3-5.html>, letöltés: 2010.12.17.

- [2] 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről
- [3] 1999. évi LXXIV. törvény a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről végrehajtásáról szóló 179/1999. (XII. 10.) Korm. Rendelet
- [4] Dr. Tóth Rudolf egyetemi docens Speciális logisztika 1. tantárgy előadás (ZNEBK416417-2008/2009. I félév)
- [5] Dr. Tóth Rudolf – Horváth Zoltán: A logisztikai támogatás helye, szerepe a hazai katasztrófavédelem rendszerében. Polgári Védelmi Szemle. 2009/1. szám. 149-163 oldal. ISSN: 17 88-2168
- [6] Dr. Hornyacsek Júlia – Dr. Csépainé Széll Pálma – Veres Viktória: Közigazgatási vezetők felkészítése a védelmi feladatokra. Kézikönyv polgármesterek részére a települési védelmi feladatok ellátásához. ZMNE. Vegyi- és Katasztrófavédelmi Intézet, Budapest. 2009. 53. oldal. ISBN: 978-963-7060-76-2
- [7] Tempfli József: Nemzetgazdasági módosítás néhány kérdése, <http://193.224.76.4/download/bjkmk/bsz/bszemle/kozgaz110301.html>, 2010. december 23. 11:36
- [8] Tóth Rudolf: A Magyar Polgári Védelem fejlesztésének szükségessége, lehetséges iránya, a NATO tagság, a Magyar honvédség korszerűsítése és a hazai katasztrófavédelmi rendszer helyzetének tükrében, PhD értekezés ZMNE, 2000