

SZABÁLYOZÁSI KONCEPCIÓ

a katasztrófavédelmi rendszer javítására és fejlesztésére

Bevezetés

A katasztrófavédelem a különböző, így a természeti és a civilizációs eredetű katasztrófák elleni védekezésben azon tervezési, szervezési, összehangolási, végrehajtási, irányítási, létesítési, működtetési, tájékoztatási, riasztási, adatközlési és ellenőrzési tevékenységek összessége, amelyek a katasztrófa kialakulásának megelőzését, közvetlen veszélyek elhárítását, az élet- és vagyonbiztonságát, a mentés végrehajtását és a helyreállítás feltételeinek megteremtését szolgálják.

A katasztrófák megelőzésével, felszámolásával, a védekezés irányításával kapcsolatos feladatok fontosságára a jelentősebb hatású hazai vagy külföldi káresemények, veszélyhelyzetek irányították a figyelmet. Az 1980-as években az Országgyűlés is több alkalommal szorgalmazta az ország katasztrófavédelmének megnyugtató megoldását, az 1990-es évek elején ismét napirendre került a szabályozás, azonban törvény megalkotására nem került sor. Az igényt jelzi, hogy egységes keret hiányában is megalkotásra kerültek az ágazati, szakmai (pl. a tűzvédelemmel, polgári védelemmel, környezetvédelemmel kapcsolatos) törvények.

A hosszas és alapos előkészítést követően 2000. január 1-jén lépett hatályba a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (katasztrófavédelmi törvény), ezzel egységes, önálló jogszabály született a civilizációs és természeti eredetű katasztrófák megelőzése, ilyen események bekövetkezése esetén a különböző szintű állami, kormányzati, önkormányzati rendszerek tevékenységének szabályozása és összehangolása, a helyreállítás során az egyes szervezetek felelősségének és teendőinek meghatározása érdekében.

A katasztrófavédelmi törvény az ország és a polgárok biztonsága érdekében végrehajtott feladatok tapasztalatai alapján működőképes rendszert hozott létre. Ezen rendszer meghatározó elemévé vált a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet.

Az elmúlt évtized igazolta, hogy a kialakított tervezési, irányítási, szervezeti és működési rendszer alkalmas a veszélyhelyzetek kezelésére a kisebb súlyú, lokális eseményektől a jelentős, kiterjedt, súlyos veszélyhelyzetekig.

A katasztrófavédelmi törvény hatálybalépése óta megnőtt a lakosságot, az anyagi javakat és a környezetet veszélyeztető természeti és ökológiai katasztrófák száma, összetettebbé és ellenőrizhetetlenebbé váltak a civilizációs veszélyforrások és azok okai. Az elmúlt években többször adódtak olyan problémák, amelyek egyszerre különböző fajtájú és szintű beavatkozásokat igényeltek.

A társadalom jogos elvárása, hogy a bekövetkezett kisebb-nagyobb eseményeket szakszerűen, emberségesen és az adott szituációban szakszerűen, összehangolt tevékenységgel végezzék az erre hivatott szervek és szervezetek.

A katasztrófavédelem nemzeti ügy és a társadalom által elvárt szerepének betöltése megköveteli a különböző természeti-, és egyéb változásokhoz igazodó korrekciók elvégzését, az állami szerepvállalás növelését és az igényelt fejlesztések megvalósítását.

A katasztrófavédelem jelenlegi jogszabályi környezetének módosításaival, a települési önkormányzatok közreműködésének megőrzése mellett az állam szerepvállalásának növelésével garantálható a Magyar Köztársaság területén élő lakosság életének, vagyonának biztonsága, valamint az ország működőképességének folyamatos fenntartása.

A sürgetően szükséges fejlesztési igények csak fokozatosan az ország teherbíró képességével összehangoltan teljesíthetőek. Ehhez szükség van a széles körű társadalmi konszenzusra, amit a szabályozási koncepció közérthető kifejtésével törekszünk elősegíteni.

A Kormány október 15-i ülésén tárgyalta a katasztrófavédelmi rendszer javításáról és fejlesztéséről szóló koncepciót. A koncepció a Belügyminisztérium, illetve az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság gondozásában előkészítés alatt állt már a kolontári katasztrófát megelőzően is, ám a bekövetkezett események miatt csak nagyon rövid tárgyegeztetésre volt mód.

A Kormány a koncepcióval kapcsolatban – 1233/2010. (XI. 15.) kormányhatározatban a következő döntést hozta:

- elrendelte a koncepciónak az érdekeltekkel – így a kormányzati szervekkel, az önkormányzatokkal, az érintett gazdasági társaságokkal, a veszélyeztetett területen élő lakossággal -, valamint a döntéshozatalban résztvevőkkel – így az Országgyűlés hatáskörrel rendelkező bizottságaival – való megvitatását;
- felhívta a belügyminisztert, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a koncepció megvitatását követően a koncepció alapján készített törvénytervezeteket terjesszék a Kormány elé.

A koncepció jelen változata a kormányzati szervekkel történő egyeztetést eredményeként pontosított szöveg.

I. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni hatékonyabb védekezés kialakítása

A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védelem erősítése

Az elmúlt időszakban bekövetkezett élethelyzetekre tekintettel - pld. a Kolontár külterületén bekövetkezett ipari szerencsétlenség – megfontolandó, hogy a katasztrófa törvényben koncepcionális szinten közvetlenül az Alkotmányból levezetve jelenjen meg a civil típusú katasztrófákra, minősített helyzetekre vonatkozó minősített időszaki szabályok Hvt. elkülönülő önálló szabályrendszere. Ez jelentősen növelné a katasztrófavédelem jelentőségét és mozgásterét a minősített időszakhoz kapcsolódó jogalkotás terén.

Egyes üzemek olyan ipari, biológiai (mezőgazdasági), kémiai tevékenységet végeznek, melyek ellenőrizhetlenné válása esetén azok hatása tömeges méretekben veszélyezteti, illetve károsítja az emberi egészséget, a környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot.

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

Az elmúlt időszakban több baleset következett be az alsó küszöbérték alatti üzemeknél, ezek főként veszélyes anyagokkal kapcsolatosan bekövetkezett ipari balesetek döntő többségében ilyen, a szabályozás hatálya alá nem tartozó üzemekben történtek. Az említett balesetek többnyire veszélyeshulladék-feldolgozó üzemekben, húsipari üzemek területén, klórt felhasználó gazdálkodó szervek és pirotechnikai üzemekben történtek. Ilyen jelentős súlyú és következményű események például a Budapest XV. kerületi veszélyeshulladék-tároló telephelyen történt tűz és robbanás 2004-ben, a törökbálinti pirotechnikai raktárban történt robbanás szintén 2004-ben, a balatonfűzfői veszélyes hulladéklerakóban keletkezett tűz az idei év során. Ismert az ez év október 4-én Kolontár település külterületén bekövetkezett tároló sérülésével kapcsolatos ipari szerencsétlenség.

Amennyiben ezekre az üzemekre az Irányelv szerinti hatósági tevékenység kiterjedt volna, e balesetek bekövetkezésének valószínűsége csökkenthető lett volna. Indokolt ezért a hatósági jogosítványokat az alsó küszöbérték felét elérő veszélyes anyaggal dolgozó ipari üzemekre is kiterjeszteni. A szigorúbb szabályozás az EU normáival nem ellentétes. Így például Hollandiában vagy Svájcban minden, veszélyes anyagot előállító, tároló és forgalmazó üzem és tevékenység (szállítási ágazatok, üzemanyag töltő állomások, teherpályaudvarok, kikötők, stb.) biztonsági jelentéshez hasonló dokumentáció készítésének kötelezettsége alá esik, Nagy-Britanniában a csővezetékes szállításra vonatkoznak szigorúbb előírások, míg Franciaországban külön szabályozás alá kerültek a vasúti rendező pályaudvarok, melynek során kockázatelemzést kell benyújtani a Seveso hatóság részére.

A küszöbérték alatti üzemek súlyos ipari balesetek elleni védekezésről szóló szabályozás hatálya alá vonása területén az alábbi költségek jelentkeznek:

Üzemeltetői költségek.

- védelmi terv készítésének költsége – egyszeri költség a szabályozás bevezetését követően, amely üzemenként 0,2-1,0 millió forint az üzem nagyságától függően;
- védelmi terv karbantartása és szükséges felülvizsgálata – évente 0,1-0,5 millió forint 2012. évtől kezdődően;
- védekezéshez szükséges eszközök beszerzése és karbantartása – egyszeri költség 0,2-3,0 millió forint 2012-évben, a karbantartásra pedig évi 0,1-1,0 millió forint az üzem biztonsági állapotától függően 2013. évtől kezdődően.

Az összesített kiadás üzemeltetői szinten 2011-ben elérheti a 100 millió forintot, 2012-ben várhatóan 300 millió forint, majd évente legfeljebb 150 millió forint lesz.

(A hatósági engedélyezési és ellenőrzési tevékenység végrehajtása érdekében 2011. évtől 3 fő felügyelő személyi költségeinek biztosítása szükséges, amely 18 millió forint évente. Az engedélyezési és felügyeleti tevékenység végzésének éves üzemeltetési (tárgyi eszközök beszerzése, elhelyezés, kommunikációs, utazási költség, stb.) költsége mintegy 2 millió forint. Így a hatósági költségek összesen 20 millió forintot tesznek ki évente.)

b) A katasztrófavédelmi törvény hatálya alá tartozó veszélyes ipari üzemek feletti hatósági felügyelet hatékonyabbá tétele érdekében szükséges a kisebb súlyú jogsértéseket (pl. belső védelmi terv elkészítésének és gyakoroltatásának, az üzem bejelentkezésének, a biztonsági irányítási rendszer felülvizsgálatának elmaradása) szankcionáló **katasztrófavédelmi bírság** bevezetése.

A szankcionálandó szabálytalanságok száma a veszélyes ipari üzemek tekintetében az eddigi tapasztalatok alapján évente megközelíti a 100 esetet.

Jelenleg az üzemek feletti szankciórendszer nem megfelelő és csupán három esetre korlátozódik, így a veszélyes ipari üzem bezárására, a veszélyes tevékenység folytatásának felfüggesztésére, a veszélyes ipari üzemből, veszélyes létesítményben található veszélyes anyagok, eszközök elszállítására és megsemmisítésére.

A bírság jogintézményének a bevezetése a veszélyes ipari üzemek esetében javítja az üzemeltetői kötelezettségek teljesítését és ezzel együtt a hatósági jogalkalmazás minőségét.

c) A hatósági engedélyezési és ellenőrzési rendszer hatékonyabbá tétele érdekében szükséges a hatósági eljárásból a szakhatóság közreműködésének megszüntetésével a hatósági tevékenység egyszerűsítése. Az eddig egymást követően végzett szakhatósági és hatósági vizsgálatok helyett az OKF önállóan – az eljárási határidők és költségek jelentős csökkenése mellett – képes ellátni a Seveso II. irányelv katasztrófavédelmi hatósági eljárásában jelenleg a szakhatóság által végzett feladatokat is, a biztonsági dokumentációk vizsgálatát és az üzemek periodikus hatósági ellenőrzéseit.

Az ilyen módon kialakított engedélyezési és ellenőrzési rendszer gazdaságos módon, üzemeltetői részről évi 300 millió Ft, míg költségvetési oldalról évi 100 millió Ft megtakarítással működtethető.

d) A **veszélyes anyagok** közúti szállításáról a Veszélyes Áruk Nemzetközi Közúti Szállításáról Szóló Európai megállapodás (ADR) rendelkezik. A szabályozás nem írja elő azt az országba belépéskor, a szállítást be kell jelenteni; nem ír elő útvonalengedély bejelentést sem. Az Európai Unió jelenleg olyan norma tervezetét készíti mely szerint e szállítmányoknál a GPS-szel történő nyomkövetést kötelezővé tenné. Az országhatárokon átlépő veszélyes anyagok szállításának problémáját tehát e jogi szabályozás feltételezhetően megoldja. Addig is lehetőség van azonban az útvonalak fokozottabb figyelemmel kísérésére. A KRESZ ugyanis jelenleg lehetőséget ad arra – és ezzel az illetékesek több esetben élnek is – hogy meghatározott útvonalakon a veszélyes szállítmányok áthaladását megtiltsák. Amennyiben ez több útvonalnál is megtörténik, úgy ezen adatok, valamint a gyakorlati tapasztalat alapján a szállítási útvonal gyakorlatilag behatárolható, mely megkönnyíti az ellenőrzéseket is.

A pirotechnikai termékek, a radioaktív anyagok, valamint a robbanóanyagok szállításánál az indulási, valamint az érkezési helyet be kell jelenteni a rendőrségnek. Indokolt, hogy ezekhez az adatokhoz – a szükséges ADR ellenőrzések lefolytatása végett a katasztrófavédelmi szervek is hozzáférjenek.

A vasúton közlekedtetett veszélyes anyagok szállításáért a vasúti hatóság a felelős. A katasztrófavédelmi szerveknél felhalmozódott tapasztalatok, valamint a veszélyes anyagok szállításának egységes szemléletmód szerinti kontrollálása szükségessé teszi, hogy e szállítások ellenőrzésében is a katasztrófavédelmi szervek önállóan is részt vegyenek.

A törvény módosítása során a katasztrófavédelemnek az ADR ellenőrzési szerepének erősítése és az egy szakterületen egy egységes eljárási rend és követelményrendszer kialakítása érdekében javasolt szerepeltetni, hogy a jelenleg négy hatóság (rendőrség, vám- és közlekedési hatóság, katasztrófavédelem) által végzett ADR ellenőrzési feladatkörben belföldön kizárólag a katasztrófavédelem, míg az EU külső határain és a vámudvarokon a vámhatóság hajtsa végre. Ez egyrészt összhangban áll a kormánynak a hatósági feladatok egyszerűsítésére vonatkozó törekvésével, másrészt az érintett három hatóság számára is kedvező, mivel racionálisabban tudják a forrásaikat felhasználni a speciális közúti közlekedési feladataik ellátására. Az egyes ellenőrző hatóságok erő- és eszközállománya nem forgácsolódik szét a többféle szakterület között, azok egy-egy területre koncentrálhatóak. Az ADR ellenőrzéseket végző katasztrófavédelem területi szervei rendelkeznek a feladat ellátáshoz szükséges ADR ügyintézői végzettséggel rendelkező ellenőrökkel

e) Meg kell vizsgálni, hogy az ipari üzemek biztonságos működésének ellenőrzésére milyen formában lehet hangsúlyt fektetni, például iparfelügyeleti hatósági eszközrendszer kialakításával. Az iparfelügyeleti hatóság azonosítja a veszélyes tevékenységet és kötelezi az üzemeltetőt a biztonságos működést bizonyító megelőző és következmény csökkentő intézkedések bevezetésére, nevezetesen a súlyos káresemény elhárítási terv elkészítésére és a tervben foglaltak végrehajtása érdekében üzemi biztonsági irányítási rendszer működtetésére.

Az iparbiztonsági felügyeletet végző szervezet hatósági engedélyezési, felügyeleti és ellenőrzési rendszert működtet az üzemeltetők intézkedések bevezetésének érvényesítése céljából, melynek során nem veszi át az ágazati biztonsági szakterületek (környezetvédelem, munkaegészségügy, bányafelügyelet, stb.) hatósági tevékenységét, kizárólag a veszélyes tevékenységek katasztrófa-, tűz- és polgári védelmi felügyeletét teszi hatékonyá.

Az iparbiztonsági felügyelet a súlyos káresemény elhárítási tervek elkészítésébe és azok begyakorlásába bevonja az ágazati hatóságokat, amelyek hatósági ellenőrzésük eredményeiről tájékoztatják az iparbiztonsági felügyeletet annak érdekében, hogy az esetleges lakosságot és anyagi javakat érintő veszélyeztető következmények megelőzhetőek legyenek.

Az iparbiztonsági felügyeletet végző szervezet hatósági engedélyezési és ellenőrzési rendszert működtetne a veszélyesebb üzemek (létesítmények) és tevékenységek esetében, biztosítaná a káresemény elhárítási tervezési és irányítási rendszer felügyeletét a kiemelten kezelendő üzemekben és létesítményekben a balesetek (káresemények) következményeinek elhárítására és hatásainak csökkentésére, valamint koordinálná az ágazati biztonsági feladatokat ellátó szervezetek iparbiztonsági ellenőrzéseit. Az iparbiztonsági felügyelet a veszélyes üzemek teljes „életciklusát” felügyelné a tervezéstől a beruházás megvalósításán keresztül az üzem felszámolásáig, az üzem volt területének rekultivációjáig.

II. A lakosságvédelem erősítése

a) A lakosságtájékoztatás, riasztás és a katasztrófavédelmi gyakorlatok rendjének szabályozása

Az utóbbi évtizedben Magyarország lakossága már nemcsak a távoli országokból érkező tudósításokból értesülhet természeti és ipari katasztrófák, elemi csapások okozta károkról, tragédiákról, hanem saját maga is megtapasztalhatja utazásai során, sőt lakhelyén is ezeknek az eseményeknek a sokkoló hatását.

Mindenki egyetért abban, hogy a veszteségek jelentősen csökkenthetőek, ha a szakma kellően felkészült a védekezésre, a lakosság pedig kellően tájékozott és motivált a katasztrófák megelőzésében, veszélyhelyzetekben pedig a megfelelő viselkedésmódok megtartásában. A jogok, kötelezettségek, védekezési lehetőségek ismerete, a megszerzett tudás szinten tartása, begyakorlása, készségszintre fejlesztése jelenti a felkészültséget. Abban is mindenki egyetért, hogy a felelősségtudat kialakítását fiatal korban kell elkezdni. A gyerekek biztonságos életmódra történő neveléséért, oktatásáért felelősek a szülők, a pedagógusok, illetve a katasztrófavédelmi szervezetekkel együttműködve az oktatásért felelős minisztérium. Ennek megfelelő háttérrel pedig a szakmai szervek nyújtják, beleértve az önkormányzati/közigazgatási vezetők felkészítési rendszerének kialakítását.

Mindezt szem előtt tartva 2000 óta a katasztrófavédelmi szervezetek tájékoztatják a lakosságot, a közigazgatási, önkormányzati vezetőket és a közoktatásban érintetteket a várható veszélyekről, az eseményekre való felkészülés lehetőségeiről, szabályairól, illetve a képzésekhez központi ajánlások készültek.

Hiányosság azonban,

- hogy nem biztosított sem a civil lakosság, a tanulók, a pedagógusok, sem a közigazgatási vezetők felkészülésének folyamatossága, továbbá a kötelezőség az ismeretek elsajátítására, átadására.

A közoktatási intézményekben és a közigazgatási vezetőképző rendszerekben mindössze lehetőség a katasztrófavédelmi oktatás/felkészítés, amelyhez igény esetén a szakemberek segítséget nyújtanak.

A felkészítés így csak alkalmoszerű. Gyakran valamely eseményhez, rendezvényhez kapcsolódva tartanak bemutatókat, foglalkozásokat a szakemberek, ami igen hasznos és népszerű, de nem adja meg a biztos, begyakorlott, alkalmazható tudást.

Érdeklétté kell tenni a pedagógusokat katasztrófavédelmi-továbbképzés elvégzésében. Jelenleg van ilyen akkreditált képzés, amelyre azonban a költségek miatt kevesen jelentkeznek (országos szinten eddig kb. 600 fő végezte el a tanfolyamot). Szükséges ennek a képzésnek az anyagi támogatását kidolgozni, pl. pályázatok, közvetlen állami költségforrás révén.

A leghatékonyabb akkor lenne a tanulók felkészítése, ha a közoktatási intézmények pedagógiai programjában kötelezően benne lenne a katasztrófavédelmi ismeretek, elsősegélynyújtás oktatása tanórai és/vagy tanórán kívüli foglalkozásokba építve. Hasznos lenne a pályaorientációs együttműködés ezen iskolák között. Az oktatás eredményességének mérésére tanulmányi, tehetséggondozó versenyeket érdemes szervezni helyi, területi/régiós és országos szinten.

Hiányosság továbbá,

- hogy a lakosság védelme szempontjából nem biztosított egy modern XXI. századi riasztási rendszer kialakítására és működtetésére vonatkozó szabályozás, amelyben előtérbe kell helyezni a nemzetközi viszonylatokban már több helyen alkalmazott mobiltelefon hálózatra épülő riasztási rendszer alkalmazását.

b) A veszélyeztetett terület elhagyásának, valamint az oda történő belépés korlátozásának szabályozása

Az elmúlt évtized árvizei során gyakran előfordult, hogy a lakosság a hatósági figyelmeztetés és felszólítás ellenére is életveszélyessé vált lakóépületekben maradt, a folyamatos ellátás és a későbbi kimenekítés jelentős terhet rótt a védekezésben résztvevőkre. Ezt történt például Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ahol a mentésben résztvevő erők határozott fellépésének köszönhetően sikerült elérni, hogy emberéletben ne essen kár. A veszélyeztetett terület elhagyása, őrzése és az oda történő belépés korlátozása az érintett rendőrség és más önkéntes szervek részéről felvetődő költségek megnövelik a védekezés költségigényét.

A katasztrófavédelmi hatóságnak jogosultságot kell adni, hogy határozattal kötelezhesse a lakosságot lakóhelyének elhagyására, illetve hogy az intézkedésre jogosult rendvédelmi szerv érvényt szerezhessen a határozatának. Nemzetközi példákat tekintve jellemző, hogy Svájcban a riasztások kibocsátását követően a lakosság a rádión keresztül értesül a közérdekű információkról, hatóságok által meghatározott feladatokról, a veszélyeztetett terület elhagyásáról. Ez a közlés végrehajtandó határozatnak minősül, melynek a rendőrség szerez érvényt az azt negligálókkal szemben. A lakosság kitelepítésével kapcsolatban a helyi önkormányzati vezető kötelessége, hogy a terület veszélyeztetettségének és a lakosságszámának megfelelően tervet készítsen, és azt minden évben felülvizsgálja.

A katasztrófavédelmi törvény szabályainak megújításával a polgármester kötelezettségévé kell tenni a lakosság kitelepítésére és befogadására vonatkozó tervek elkészítésében való közreműködést, illetve az illetékes katasztrófavédelmi igazgatóság számára a szükséges adatok szolgáltatását. A gazdálkodó szervezeteknek és a természetes személyeknek adatszolgáltatási kötelezettséget szükséges előírni a katasztrófavédelmi tervezés – megelőzés – védekezés - újjáépítés érdekében. Biztosítani kell a közüzemek, közszolgáltatók kárelhárításban érintett szakembereinek a katasztrófa sújtotta területre történő biztonságos bejutását és munkavégzését. A kitelepítési tervben pontosan ki kell dolgozni a lakosságvédelmi intézkedéseket és azok foganatosításának rendjét azzal az alapvető céllal, hogy a hatóságok részére adott helyzetekben a lehető legtöbb és legpontosabb információ álljon rendelkezésre. A terveknek figyelemmel kell lennie a fogyatékos személyekkel kapcsolatos különleges bánásmódra, igényekre is.

c) Az állami-önkormányzati tartalékszállítás rendszerének kialakítása

Országos szinten a tartalékszállítások kialakítására és katasztrófahelyzetekben történő igénybevételére vonatkozóan szabályozást szükséges alkotni.

Az átmenetileg fedél nélkül maradó lakosság ideiglenes elhelyezésére a katasztrófák megelőzése időszakában elsődlegesen a települések szintjén a hivatásos katasztrófavédelmi szervezeteknek a polgármesterek bevonásával el kell készíteni azokat a terveket, amelyek a helyszínen meglévő közösségi építmények elszállásolásra történő igénybevétele lehetőségeit tartalmazzák. Itt az ideiglenes berendezésekkel felszerelt férőhelyek konkrét számát szükséges megjelölni, annak érdekében, hogy a szükségessé váló befogadások központi-, megyei-, vagy települési szinten tervezhetőek legyenek. A települések katasztrófavédelmi terveinek részét kell, hogy képezze az önkormányzatok kezelésében lévő üres lakások száma, illetve kisebb települések vonatkozásában az üresen álló és lakható épületállomány mennyisége.

A tartalékszállításokat rögzítő terveknek tartalmazniuk kell a várható elszállásolási igényeket és azokat a megoldási alternatívákat, amelyek az adott helyszíni lehetőségeket meghaladó elszállásolási igényekre vonatkoznak. Ennek kapcsán a szomszédos települések önkormányzatainak azonos érdeke, hogy tartalékszállítás lehetőségeiket egymással összehangolják és adott esetben azokat egymás rendelkezésére bocsássák.

A katasztrófa sújtotta területen lévő települések tartalékszállítás kialakítására meglévő lehetőségeit a lakosság kitelepítésének, illetve befogadásának végrehajtása során a már előre kidolgozott és az érintett önkormányzatok szintjén egyeztetett tervekbe kell foglalni. A tervezett jogszabályi módosítások közé feltétlenül szükséges beemlíteni a települési önkormányzatok tartalékszállítások kialakítására és azok adott időszakban egyeztetett felhasználására vonatkozó kötelezettségeit. Meg kell vizsgálni, hogy a tartalékszállítások országos szintű tervezése összehangolható-e a közművelődési infrastruktúra fejlesztésével.

E téren az elmúlt árvízi védekezés tapasztalatai – különösen Borsod-Abaúj-Zemplén megyében – több esetben is bizonyították a tartalékszállítások szükségességét. A tartalékszállításnak kijelölt, nem lakhatási célra épített ingatlanokban minden esetben előtérbe került a fektető anyagok biztosítása, amelyek döntően a tábori ágyak, takarók, esetlegesen hálósákok biztosítását jelenti.

A legutóbbi tapasztalatok alapján a befogadó 3000 Ft/fő/nap költségterítésben részesült. Ez a dotáció nagymértékben megnövelte a befogadásra jelentkezők számát.

d) A helyi önkormányzatok védelmi igazgatási feladatainak támogatása a képzett védelmi referens intézményének bevezetésével

A 2010. évi május-június hónapok folyamán levonuló árvizek során bebizonyosodott, hogy a hatékony védekezéshez elengedhetetlen, hogy helyi szinten a védekezésért felelős személyek alapvető ismeretekkel rendelkezzenek a katasztrófavédelem területén. Jelenleg hiányzik az önkormányzati vezetők megfelelő felkészültsége, ezért az önkormányzati dolgozók közül is kell kiképezni a szakmaiságot legalább minimum szinten biztosító képzett védelmi referenseket, akik közvetlenül segítenék elő az önkormányzatok katasztrófák elleni felkészülési, mentési, védekezési tevékenységét.

Referensnek az a személy jelölhető ki, aki legalább középfokú állami iskolai végzettséggel rendelkezik, a képzett védelmi referensi tanfolyamot eredményesen elvégezte és az adott településen köztisztviselői jogviszonyban áll. Feladatai tervezése és ellátása során együttműködik az illetékes polgári védelmi kirendeltség-vezetővel. A referens feladatai ellátásához szakmai segítséget kérhet az illetékes polgári védelmi kirendeltség-vezetőtől.

A referensre vonatkozó normatív szabályokat a katasztrófavédelmi törvényben szükséges megjeleníteni. Az egységes képzést a katasztrófavédelem oktatási központja által készített – az OKF szakemberei által véleményezett – jóváhagyott központi képzési program alapján a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok és a polgári védelmi kirendeltségek szakemberbázisán kell végrehajtani. A védelmi referensek képzésénél a már meglévő OKJ-s képzéseket célszerű alapul venni.

A képzés közel 12.000 főt érintene, amelynek egy főre eső költsége hozzávetőlegesen 70.000 Ft lenne. Így a teljes, képzésben érintett állomány felkészítése közel 840 millió Ft-ot jelentene a központi költségvetés terhére.

e) Komplex kártalanítási-kármegelőzési rendszer létrehozása

A katasztrófavédelmi szervezetrendszer jelenlegi formájának több, mint tíz éves fennállása során, de akár csak a legutóbbi időszakban szerzett tapasztalatok alapján (pl. a 2010. évi árvíz és vörösiszap-ömlés során több száz lakóingatlan semmisült meg vagy károsodott olyan mértékben, hogy azok már nem állíthatók helyre) világossá vált, hogy a katasztrófa sújtotta lakóingatlanokban élők elemi lakhatási feltételeinek biztosítása, illetve a káreseményt megelőző állapotok visszaállítása érdekében a kártalanítást-kármegelőzést szolgáló, komplex pénzügyi rendszer létrehozása indokolt.

Öngondoskodást elősegítő, a piaci alapú biztosítást állami kártalanítással kiegészítő kártalanítási rendszer létrehozása a cél. Ennek keretében az állam fokozott mértékű felelősséget vállal a piaci alapon nem biztosítható kockázatokra (megelőzéstől a kártalanításig) és alapszintű, korlátozott mértékű kártalanítást nyújt az öngondoskodást elmulasztók részére.

A kártalanítási rendszer kidolgozása során a lakossági, illetve az állami-önkormányzati tulajdonban lévő ingatlanok védelme egyaránt hangsúlyosan jelenne meg.

A károk öngondoskodás (piaci alapú vagyont biztosítás és a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap-hoz történt csatlakozás) keretén túli megtérülése az állami szabályozással előírt felelősségbiztosítás, illetve állami kártalanítás révén történhet. Az állam a kármegelőzést és a kártalanítást a katasztrófavédelmi hozzájárulás és a tűzvédelmi hozzájárulás felhasználásával, ezen túlmenően a költségvetés terhére valósítja meg.

A rendszer egyik elemeként megfontolandó egy új biztosítási termék, a kötelező ingatlanbiztosítás bevezetése az elháríthatatlan természeti katasztrófák bekövetkezése elleni védekezés érdekében. A biztosítás a lakosság öngondoskodásának elősegítése érdekében a beépített lakóingatlanokra terjedne ki és kötelező lenne.

Az állam a kártalanítás mellett nagy hangsúlyt fektet a károk megelőzésére. A megelőzés a meghatározott megelőző és védelmi feladatok ellátásán túl a veszélyes üzemű tevékenységek esetében az okozható kár nagyságához igazodó kötelező felelősségbiztosítás (vagy ezzel egyenértékű vagyoni biztosíték) meglétét, ezen tevékenységek folytatóinak katasztrófavédelmi hozzájárulás teljesítésére vonatkozó kötelezettségét jelenti. A megelőzés magában foglalja az ártéri (ártér, hullámtér, árvízzel nemcsak katasztrófaesetben fenyegetett terület) és belvizes területeken lévő (lakossági, állami, önkormányzati) ingatlanok esetében az építési szabályok újragondolását is.

f) A magántulajdonú ingatlanok óvóhelyként való használata

Az életvédelmi építmények kijelölésének szabályai hiányoznak a magyar jogrendszerből.

E feladat ellátására **két alternatíva lehetséges:**

a.) Az életvédelmi építmények kijelölésével kapcsolatos törvényi szintű szabályok, valamint egy felhatalmazás kialakítása a Kormány részére annak érdekében, hogy az országos szakmai követelményeket, a létesítésre, fenntartásra, használatra és ellenőrzésre vonatkozó speciális szabályokat is megalkossa, megszüntetve a jelenlegi szabályozási hiányosságokat.

Jelenleg Magyarországon a meglévő életvédelmi építmények nem biztosítják az ország valamennyi állampolgárának elrejtését, ez az arány nem éri el a 20 %-ot. Az egyes életvédelmi építmények létesítési, fenntartási és bontási költségei jelentős mértékben eltérnek, függően a méretüktől, a felszereltségüktől és a felhasznált anyagoktól. Az újonnan megépülő életvédelmi építmények esetében nem állapítható meg egy általános, %-ban kifejezhető összeg, amely megmutatná a teljes beruházáshoz viszonyított költségeit. Előfordul, hogy egy több száz millió Ft-os beruházás esetében az életvédelmi építmény kialakítása a teljes költség 3-5 %-át sem éri el, míg egy kisebb családi ház esetében a bekerülési költség ennél nagyobb arányú is lehet.

Az életvédelmi építmények építésére és fenntartására vonatkozó, a rendszerváltozás előtti műszaki irányelvek napjainkra elavultak, ezért azokat hatálytalanítani kellett.

Nagy népsűrűségű településen a lakosság kimenekítése körültekintő szervezést igényel, azonban ez nem biztosítja a veszélyeztető hatások elleni azonnali védelmet. Főként ipari jellegű katasztrófák ellen az elsődleges menekülési lehetőséget tehát a helyszínen található óvóhely jelenti.

Például egy nagyváros területén egy teherszállító szerelvény balesetkor több tonnányi mérgező anyag juthat a szabadba. Az anyag párologása vagy égése esetén rendkívül nagy mennyiségű szennyező anyag kerülhet a levegőbe, ezért kimenekítésre az idő rövidegsége miatt nem kerülhetne sor, a hatékony védelmet a lakosság arra alkalmas óvóhelyeken történő elzárkózása jelentené.

Svájcban az óvóhelyek száma alapján egy természeti, vagy ember által előidézett katasztrófa esetén a lakosság 95%-át biztonságba lehet helyezni. Ezeket a létesítményeket szinte kizárólag vasbetonból építik, mélyen a földbe helyezik el magáningatlanok, iskolák, kórházak, szállodák, illetve középületek alsó szintjein.

Hasonló fokú biztonság hazánkban talán nem indokolt NATO tagságunk miatt, azonban óvóhelyeink szerepét a fentiek miatt nem becsülhetjük alá. Az óvóhelyek számának növeléséhez a pénzügyi és technikai feltételek biztosítása mellett jogalkotási lépések megtétele vált szükségessé, amelyek az óvóhelyé nyilvánítás eljárás rendjét rögzítenék.

A jogszabályi rendelkezések biztosíthatják, hogy a jövőben többfunkciós és időálló életvédelmi építmények épülhessenek nagyvárosainkban.

b.) A hatályos szabályozásból törölni kell a magántulajdonú ingatlanokra vonatkozó életvédelmi építmények létesítésére és fenntartására előírt követelményeket.

A Magyarországon ma fellelhető óvóhelyek többsége a XX. század elején épült. Mára az ország területét érintő fegyveres konfliktus valószínűsége csökkent, ezért az óvóhelyek, mint életvédelmi létesítmények elsődleges funkciója más típusú, emberéletet veszélyeztető egyes hatások elleni védelemre tevődik át.

Korunk kihívása a katasztrófák, kiemelten az árvizek elleni minél hatékonyabb védelmi rendszer kifejlesztése. E kihívás nem egy statikus, hanem egy változó körülményekre reagálni képes infokommunikációs technológiát felhasználó rendszer fejlesztését indokolja.

Akár egy természeti, akár ember okozta katasztrófa bekövetkezése a fejlett kommunikációs technológiák segítségével azonnal beazonosíthatóvá válik. Ezzel a veszélyeztető esemény gyorsan elfojtható, vagy egy nagy mértékű fenyegetettség során a lakosság a jól szervezett és biztonságos kitelepítéssel, kimenekítéssel megvédhető.

Az informatikai és telekommunikációs technológia fejlesztése rugalmasan több irányba történhet, a védelmen kívül más célokat is szolgálhat, ellenben az óvóhelyek fenntartása költséges és mára feleslegesnek tűnő többletterheket ró az épület tulajdonosára is. Az elavult óvóhelyrendszer fejlesztése helyett az arra fordítandó összeggel a kommunikációs technológiák bővítésére nyílna lehetőség. Ezzel olyan több funkciós lakosságvédelmi rendszert támogatnánk, amivel az óvóhelyek területhez kötöttsége nem veheti fel a versenyt.

Ugyanakkor mindazok számára, akik saját védelmük érdekében óvóhelyet kívánnak építeni és fenntartani, biztosítani kell a szükséges előírásokat. Az erre vonatkozó műszaki szabványok kidolgozása több 10 millió Ft-ba kerül, azonban mindez elhanyagolható az óvóhely állomány időszakos fenntartási és karbantartási költségeihez képest.

Tekintettel a két alternatíva mellett felsorolt érvekre és ellenérvekre, a b) alternatíva támogatása célszerűbb. A kérdés szabályozása azért is sürgető, mert az Alkotmánybíróság a 17/2008 (III.12.) AB határozatában az életvédelmi építmények kijelölésének elmulasztása miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg.

III. A polgári védelem szerepének erősítése, a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának fejlesztése

a) A polgári védelmi szervezetek fejlesztése

Az utóbbi 10 évben a hazai polgári védelem a katasztrófavédelem integráns része lett. Ugyanakkor a jelentősebb erőt igénylő események tapasztalatai, az egyik legsürgetőbb feladatává tették, hogy a mennyiségi felülvizsgálat mellett, minőségileg kerüljenek átalakításra a polgári védelmi szervezetek.

E fejlesztést két egymást erősítő elem biztosíthatja, egyrészt az önkéntesség alkalmazása, másrészt a történelmi hagyományokon alapuló köteles polgári védelem működtetése.

A helyzet megoldására a Ptv. módosításával kell kialakítani az önkéntes polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, illetőleg alkalmazásának szabályait, ugyanakkor el kell végezni a köteles polgári védelmi szolgálat biztosítása érdekében a polgári védelmi kötelezettség életkori határának módosítását, a polgári védelmi kötelezettség személyes közreműködéssel történő teljesítésének és a szolgáltatásnyújtási kötelezettség szabályozását.

A egységesíteni kell a honvédelemről szóló törvény (Hvt.) és a Ptv. között a polgári védelmi kötelezettség életkori határait érintő eltérő szabályozását (a Hvt. alapján nőkre 18-50, férfiakra 18-55 éves kor; a Ptv. szerint nőkre 18-55, férfiakra 16-60 éves kor) úgy, hogy a polgári védelmi kötelezettség életkori határát ki kell terjeszteni a jogszabályban meghatározott mindenkori öregségi nyugdíjkorhatárig.

A polgári védelmi kötelezettség életkori felső határát azért célszerű - szövegszerűen is - a mindenkori öregségi nyugdíjkorhatárhoz igazítani, mert amellett, hogy elkerülhető a nyugdíjkorhatár változásakor a vonatkozó szabályok módosítása, a rendelkezés azt biztosítja, hogy az állam – amennyiben a védelem másként nem biztosítható –, polgári védelmi szervezetben vehesse igénybe az egyes gazdálkodó szerveknél alkalmazott, speciális képzettségű, de a hadkötelezettség felső korhatárát betöltött állampolgárokat is.

A védekezést vezetők számára fontos garancia, hogy az önkéntes polgári védelmi szervezetek tagjainak jogai és kötelezettségei egyezzenek meg az állampolgári kötelezettség alapján szolgáltatást teljesítők jogaival és kötelezettségeivel.

Azokon a településeken, ahol nincs megfelelő képességű önkéntes polgári védelmi szervezet, vagy a kockázati viszonyok azt indokolttá teszik, ott állampolgári kötelezettségen alapuló köteles polgári védelmi szervezetre továbbra is szükséges lesz.

Célszerű az új szabályozásban a köteles polgári védelem teljesítését olyan módon kialakítani, hogy az pénzzel megváltható legyen, és az ilyen forrásból származó fedezet csak a polgári védelem fejlesztésére legyen fordítható.

A köteles polgári védelmet – a korábbi köteles tűzoltósághoz hasonlóan –, elsősorban a településen lakó 22-27 éves állampolgárokból célszerű megszervezni. Ha azonban a szükséges létszám, így nem biztosítható, azt a következő korosztályból kell kiegészíteni.

A közrend és közbiztonság helyi feladataiban résztvevő állampolgárokat, az anyagi motiváción túl morális eszközökkel célszerű ösztönözni, így korszerű, gazdaságos, magyaros egyenruha, és rendfokozat viselésével, fogadalom, illetve eskütétellel, kitüntetés adományozásával.

Az önkéntes polgári védelmi szervezetek kialakításának költségvetési hatásai megegyeznek az önkéntest köztisztviselői tűzoltóságok költségeivel, azaz mintegy 8000,- Ft napi költséggel lehet számolni alkalmazás esetén, míg a köteles polgári védelem megszervezésének költségei egyrészt veszélyhelyzetben, illetve a veszélyhelyzetet közvetlenül megelőző időszakban jelentkeznek, másrészt a felkészülés, felszerelés költségei éves szinten elérhetik a 25.000 Ft-ot, ami a fentiekben jelzett kötelezettség pénzbeli megváltásával gyakorlatilag önfenntartóan finanszírozható.

b) A települések polgári védelmi besorolásának és védelmi követelményeinek megújítása

Az egyes veszély-, illetve katasztrófhelyzetek hatékony megelőzése, az élet és anyagi javak megóvása érdekében 1995-ben sor került hazánk települései többségének polgári védelmi szempontú besorolására. Az elmúlt 10 év eseményei, elsősorban a természeti eredetű veszélyforrások megváltozása (pl. szélsőséges időjárási jelenségek egyre gyakoribbá válása), a lakosságot fenyegető tényezők megszorodása szükségessé teszi a jelenlegi besorolás felülvizsgálatát és ennek alapján hazánk valamennyi településének besorolását.

A Kolontár településen bekövetkezett katasztrófa is indokolja, hogy a települések jelenlegi besorolását a valós kockázatokhoz szükséges igazítani, melynek érdekében olyan rugalmas szabályozást kell kialakítani, amely követi a természetes és épített környezetben bekövetkező változásokat. A besorolás kezdeményezésének jogkörét közvetlenül a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet vezetőjéhez célszerű telepíteni.

c) Polgári védelmi szabályzat létrehozása

Az elmúlt években egyre gyakoribbá váló rendkívüli események (pl. árvizek, felhőszakadások, jégesők) ráirányították a figyelmet arra, hogy szükség van nemcsak a katasztrófavédelemben résztvevő szervekre, szervezetekre, hanem az állampolgárookra is egyaránt kiterjedő, eddig jogszabályokban nem szereplő szabályok megalkotására.

A szabályzat a lakosság védelme érdekében eddig jogszabályokban nem szabályozott területeire kíván általánosan alkalmazandó normarendszert rögzíteni, amely a társadalom valamennyi szintjén kötelező érvényű. A szabályzatnak tartalmaznia kell a katasztrófa sújtotta területen tartózkodók alapvető magatartási formáit.

A kialakított rendelkezések új, hiánypótló szabályozást fognak tartalmazni a humán- és állatjárvánnyal, a nukleáris veszélyhelyzettel, az ár- és belvízzel, a veszélyes hulladékokkal történő szennyezéssel, a lég- és ivóvízszennyezéssel, a szélsőséges időjárási helyzetekkel, a földrengésekkel, a rendezvényekkel, az energetikai és közüzemi rendszerek leállásával, a veszélyes küldeményekkel, valamint az életvédelmi építményekkel, a lakosság felkészítésével, a katasztrófavédelmi gyakorlatokkal és a kitelepítéssel-befogadással kapcsolatban.

Ezen túlmenően az együttműködés javítása érdekében a szabályzatban a katasztrófavédelmi szervezetek eddig belső szabályozókban rögzített feladatait is meg kell jeleníteni, melyek a természeti és a civilizációs katasztrófák, valamint az egyes biztonságot fenyegető helyzetek esetére részletezik a feladatokat.

A szabályzat részletesen szabályozná a miniszteri biztos, illetve a polgári védelmi szaktisztek alárendeltségében működő állami és civil szervezetek feladatait, lehetővé téve ezzel működésüket az ország bármely területén a helyi sajátosságoktól függetlenül.

A szabályzat tartalmazná a katasztrófák elleni védekezésben részt vevő szervek és szervezetek más jogszabályban nem szabályozott feladatait, így ennek alapján az érintettek átdolgozhatják saját, ágazati katasztrófavédelmi tevékenységüket rögzítő belső szabályzóikat.

A szabályzatban az energiaszolgáltatás üzembiztonságának fenntartása érdekében célszerű a villamos vezetékek védelmi övezetében álló fák telepítésével, kivágásával kapcsolatos hatósági eljárások és hatáskörök újraszabályozása is.

d) Polgári védelmi hatósági és szakhatósági jogkörök bővítése

A polgári védelem hatékony anyagi jogszabályainak hiánya miatt hatályon kívül helyezett hatósági és szakhatósági jogköröket, a szükséges normatív rendelkezések pótlása mellett vissza kell állítani, annak érdekében, hogy a katasztrófavédelem átfogó információkkal rendelkezzen az épített környezet és az infrastruktúra változásairól, állapotáról. Ennek során a hatósági jogkör öncélú fejlesztése helyett a kockázati tényezőktől való félelem és bizonytalanság csökkentését, az emberek életminőségének javítását és a gazdaságra gyakorolt pozitív hatást kell megvalósítani.

Az idei év árvizei felvetették, hogy a hatósági jogköröket a polgármesterektől, illetve a megyei közgyűlés elnökeiktől, részben, vagy egészben át kell telepíteni a katasztrófavédelemhez. Ezzel el lehet kerülni az időszakonként változó hatáskört gyakorló személy, újbóli betanításából, gyakorlatszerzéséből adódó költségtöbbleteket, valamint az ismeretek hiányából adódó, adódható szakszerűtlen beavatkozást.

Ugyanakkor megfogalmazódott az is, hogy a hatósági jogkörök a megyei kormányhivatalokhoz kerüljenek.

A kritikus infrastruktúrával kapcsolatos területeken, a lakosságot veszélyeztető üzletekkel, létesítményekkel, a lakosság kimenekítésével, a katasztrófák miatt bekövetkezett kárfelméréssel kapcsolatos területeken szükséges a szakhatósági jogkörök visszaállítása, párhuzamosan az anyagi jogszabályok megteremtésével (katasztrófavédelmi szabályzat).

e) Szabálysértési, büntető- és büntetőeljárási szabályok kialakítása a veszélyhelyzetet megelőző időszaki és a veszélyhelyzeti időszakban a polgári védelmi kötelezettség tekintetében, a bűncselekmény gyorsabb elbírálása érdekében

Hazánkban az utóbbi években előtérbe került a természeti katasztrófák kialakulása, amelyek elleni védekezésben, valamint a mentésben, a kárelhárításban nagy szerepe van a megalakított polgári védelmi szervezetek közreműködésének. A polgári védelmi szervezetek létszámát a polgári védelmi kötelezettség alapján kijelölt személyek alkotják.

Alkalmazhatóságuk egyik feltétele, hogy a szervezetekbe polgári védelmi kötelezettség alapján beosztott személyek meghatározott időn belül rendelkezésre álljanak.

A polgári védelmi kötelezettség teljesítését érintően a büntetőjog szankciót jelenleg csak a rendkívüli állapotban bevezetett hadkötelezettség elrendelését követő időszakra, valamint kifejezetten a szolgálat ellátására vonatkozóan állapít meg. Szükséges a büntetőjogi szankciót kiterjeszteni a veszélyhelyzet, valamint a rendkívüli állapot időszakára és ebben az időszakban az egyéb polgári védelmi kötelezettség teljesítésével kapcsolatos mulasztásra.

A békeidőszakban történő polgári védelmi kötelezettség megszegése szabálysértési eljárást von maga után. A leírt szabályozás szigorításával az állampolgári fegyelem erősítése a cél.

A kitelepítés, kimenekítés során az ott lakó emberek az értékeiket, vagyonukat hátrahagyva menekülnek a katasztrófa veszélyes területéről. Ezt a helyzetet többen kihasználva a veszélyeztetett területen, kárterületen vagyon elleni bűncselekményeket követnek el az ott lakók sérelmére. Azért, hogy az ilyen területeken élő lakosság hátrahagyott vagyona büntetőjogi védelem alá kerüljön, szükséges a vagyon elleni bűncselekményekre vonatkozóan súlyosabb büntetés kiszabását kilátásba helyezni az elkövetőkkel szemben.

A büntetőjogi védelem szükségessé teszi azt is, hogy a veszélyeztetett területen, kárterületen bűncselekményt elkövető személyekkel szemben a büntetőeljárás ne hónapokig, évekig tartson, hanem abban az esetben lehetőség legyen soron kívüli büntetőeljárás lefolytatására az elkövetővel, elkövetőkkel szemben.

f) Az önkéntes mentőszervezetek védekezésbe történő bevonásának, illetve támogatásának szabályozása

A katasztrófavédelem „nemzeti ügy”, amelyben a társadalom legszélesebb köre vesz részt. A katasztrófavédelemben jelentős szerep hárul az önkéntes és civil szervezetekre is. Az önkéntes mentőszervezetek tevékenységére a katasztrófák elleni védekezésben - speciális szakismeretük, felkészültségük alapján – rendkívül nagy szükség van. E speciális felkészültségű „készenléti egységek” különböző szervezeti formában – többségük karitatív, társadalmi szervezatként – működnek. Az önkéntes mentőszervezetek tevékenységének nagy hazai és nemzetközi hagyománya van, de az ország társadalmi, gazdasági fejlődésével számuk és szakosodásuk nagymértékben megszaporodott. Feladataikat alapszabályukban meghatározottak szerint látják el. Speciális felkészültségük és felszereltségük alapján tevékenységi körük sokrétű, a mentés és katasztrófa-elhárítás minden területére kiterjed. Ilyen nemzetközi elvárás ma a földrengés sújtott területen bevethető (komplex mentésre alkalmas) városi kutató-mentő-, vagy árvíz esetén az árvízi mentőcsapatok létrehozása és alkalmazása.

Több alkalommal került sor ezeknek a civil szervezeteknek hazai, és nemzetközi bevonására, így például 2004/2005-ben a szökőár sújtott Sri Lankán, 2006-ban az árvízzel elöntött Romániában, Szerbiában és hazai árvízi védekezés (2000. 2001. 2002. 2006.) során, valamint 2009-ben a földrengés következtében segítséget kérő Indonézia, Nyugat-Szumátra, majd 2010-ben Haiti térségében.

Az önkéntes mentőszervezet különleges kiképzésű speciális technikai eszközökkel felszerelt, katasztrófák és veszélyhelyzetek hatásainak kivédésére, felszámolására, valamint emberi élet mentésére önkéntesen létrehozott civil szerveződés olyan képességekkel, amelyek sem az állami, sem az önkormányzati tűzoltóságoknál nem állnak rendelkezésre. A speciális eszközökkel felszerelt, komplex alakulat, katasztrófa-elhárítási feladat végrehajtására állították össze vagy alakították meg, legtöbbször közhasznú szervezatként.

Európa számos országához hasonlóan hazánkban is meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a speciális eszközökkel és képzettséggel rendelkező szervezetek jogszerűen, megfelelő szakmai irányítással és nem utolsósorban a működésükhöz szükséges pénzügyi forrásokkal részt vehessenek a hazai védekezési tevékenységben, valamint az elmúlt 10 évben egyre gyakoribbá váló nemzetközi segítségnyújtásokban.

A mentőszervezetek a fenntartásuk pénzügyi feltételeit – főszabályként – önerőből, saját forrásból biztosítanák. Ezt egészítenék ki a pályázati támogatások. A költségvetésnek évente megközelítőleg 20-25 millió forint többletköltséget jelentene a támogatás. Igénybevétel esetén az állam részéről a költségtérítés törvény által előírt kötelezettség lenne.

g) A NATO polgári veszélyhelyzeti tervezéssel és az európai uniós polgári védelmi mechanizmussal összefüggő hazai szabályozás kialakítása

Ki kell alakítani az uniós polgári védelmi együttműködési rendszerhez való kapcsolódásunk rendjének általános szabályait. Meg kell határozni az uniós kötelezettségek teljesítésének tervezési, szervezési és végrehajtási szabályait. Meg kell teremteni a nemzetközi segítségnyújtásban való aktívabb magyar részvétel lehetőségeit (finanszírozás, gyorsabb döntés, rugalmasság, jobb láthatóság).

Mind a NATO, mind pedig az EU a vonatkozásában meg kell teremteni a nemzetközi katasztrófasegély nyújtásának, illetve fogadásának feltételeit, körülményeit, az EU és a NATO információs központjaival való kapcsolattartást. A nemzetközi segítségnyújtás mára bevett gyakorlattá vált a katasztrófavédelem rendszerében, ezért indokolt annak szabályozását is kialakítani.

A NATO és EU kötelezettségeinkből adódóan a hazai törvényi szabályozás részévé kell tenni a NATO veszélyhelyzeti tervezés rendszerét, valamint a polgári védelmet, katasztrófavédelem elleni védekezést érintő uniós feladatokat, továbbá ki kell alakítani az uniós polgári védelmi együttműködési rendszerhez való kapcsolódásunk rendjének általános szabályait, és meg kell határozni az uniós kötelezettségek teljesítésének tervezési, szervezési és végrehajtási szabályait. A NATO és az EU vonatkozásában egyaránt meg kell teremteni a nemzetközi segítségnyújtásban való aktívabb magyar részvétel lehetőségeit (finanszírozás, gyorsabb döntés, rugalmasság, jobb láthatóság).

Az EU vonatkozásában a Lisszaboni Szerződés értelmében meg kell teremteni a nemzetközi humanitárius segítségnyújtás sürgősségi szakaszában való részvételünk lehetőségeit, kapacitásait és szabályait, az EU információs központjával való kapcsolattartást, valamint a hazai katasztrófák esetén nyújtott nemzetközi segítségnyújtás fogadásának feltételeit, körülményeit és szabályait.

IV. A katasztrófák elleni védekezés hatékonyabbá tételével és a finanszírozással összefüggő javaslatok

a) A veszélyhelyzetet megelőző időszak jogintézményének kialakítása, a védekezés vezetésének megújítása

Az elmúlt évek tapasztalatai bizonyítják, hogy várhatóan a veszélyhelyzet elrendelését igénylő esemény bekövetkezésének kezdeti szakaszában már szükség volt a katasztrófavédelem rendszerének meghatározott mértékű aktivizálására és a szükséges intézkedések meghozatalára a kormányzat részéről. Így javult a védekezés, a kárelhárítás hatékonysága és számos alkalommal sikerült elérni, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésére ne is kerüljön sor.

Ezért nagyon fontosnak tartjuk, hogy közvetlenül az adott eseményt megelőzően sor kerüljön olyan intézkedésekre és döntésekre, amelyek segítségével könnyebben és gyorsabban kezelhetők a kialakuló veszélyhelyzetek.

A veszélyhelyzetet megelőző időszak lehetőséget biztosítana arra, hogy – amennyiben a kialakult helyzet a védelmi igazgatás helyi és területi szintjén előreláthatólag nem kezelhető – az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója, vagy állami vezető jogszabályban meghatározott szervezeti és egyéb korlátok és garanciális szabályok között dönthessen a szükséges megelőző intézkedésekről, az előfinanszírozásról, az erő-eszközök átcsoportosításáról, a polgári védelmi szervezetek mozgósításáról, az állami tartalékkészletek felhasználásáról, átmeneti irányítási szabályok bevezetéséről, a védekezésre készülők állami, felügyeleti ellenőrzéséről.

A kijelölt egyszemélyi vezető a döntési jogosítványait az ágazatok szakmai felelősségi és hatásköreit nem elvonva, ágazatközi vezető - irányító - koordinatív szerepben gyakorolja.

Ezen időszak kinyilvánítása esetén a főigazgató vagy állami vezető döntene a védekezésben részt vevő szervek és anyagi eszközök alkalmazásáról, a központi eszközök és tartalékok igénybevételéről, valamint polgári védelmi szaktisztek kárterületre irányításáról. Egy katasztrófa bekövetkezésekor az azonnali beavatkozás szükséges, azonban egy hosszabb lefolyású veszélyhelyzet esetén (pl. árvíz) a védelem fenntartásához elengedhetetlen az állam apparátusának megfelelő felkészülési időt biztosítani a hatékony védekezéshez. A veszélyhelyzetet megelőző időszak bevezetésével több idő áll majd rendelkezésre az események kezelésének központi szintű koordinációjára. Ez azt jelenti, hogy az előre jelzett veszélyekkel arányos intézkedések léptethetők életbe, elsősorban a helyi (lokális) védekezés előkészítése érdekében. Ide tartozik a beavatkozó szervek terveinek soron kívüli pontosítása, a szükséges szakmai csoportok és technikai eszközök felkészítése, valamint a kapcsolati rendszerek aktivizálása. A veszélyhelyzetet megelőző időszak katasztrófavédelmi feladatainak elemzését és értékelését követően – a veszélyek fokozódásának megfelelően – sor kerül a katasztrófavédelem központi irányító szerveinek felkészülésére azonnal megkezdődhetett a gátak megerősítéséhez, a vízbetörések megakadályozásához szükséges homokzsákok, munkaeszközök és szivattyúk biztosítása. Továbbá a beavatkozó erők folyamatos működéséhez aggregátorokat, valamint üzemanyag készleteket szállítottak ki.

A 2010. évi árvízi védekezés példája alapján a védekezés során felhasznált mintegy 1,6 Mrd Ft-hoz képest a megelőző időszak feladataira 300 M Ft-ot kellett volna fordítani. Ez az összeg az össz bekerülési költség részét képezi, további költségnövekedéssel nem kell számolni, hanem az időben végrehajtott intézkedések a bekövetkezett károk nagyságát csökkentik.

A fenti kérdéskör a veszélyhelyzetet megelőző időszak életbe léptetése feltételeinek, módjának, tartalmának jogszabályi meghatározását igényli.

b) A vizek kártételei elleni védekezés hatékonyságának fokozása

Az ár- és belvizek kártételei elleni védelem és védekezés az állam, az önkormányzatok, illetve az érdekeltek (tulajdonosok, más jogcímen használók) feladata. Felelősségi rendszerük jelenleg nehezen áttekinthető, azt a gyakorlati tapasztalatok alapján egyszerűsíteni szükséges.

1. A 2010-ben levonult árvizek is rámutattak arra, hogy az önkormányzatokra terhelt védekezési feladatok végrehajtásában erősíteni kell az állami szerepvállalást. Kiemelt fontosságú kérdés a vízitársulatok szerepének erősítése.

Szükségesnek tartjuk a jelenleg önkormányzati kezelésben lévő, közel 50 ezer km hosszúságú külterületi vízelvezető-hálózat állami tulajdonba vételét és a vízitársulatok kezelésébe adását. A vízelvezető hálózat szakszerű fenntartása több ezer új munkahelyet teremthet és a közmunka-programhoz is szervesen illeszthető.

Ezzel egyidejűleg erősíteni kell a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok vízitársulatok feletti szakmai felügyeleti jogkörét, az államigazgatási szervezetrendszerbe történő integrálásuk nélkül.

A vízitársulat működési területének új meghatározására a korszerű és költséghatékony üzemméretek kialakítása miatt van szükség. E szerint működési terület elsősorban az a legalább 100 000 ha nagyságú földrajzi terület, amelyen társulat működik, vagy amely területen a társulat legalább 500 km-nyi közcélú vonalas létesítményt tart fent és üzemeltet.

A társulat gazdasági tevékenységének elvégzésére köteles munkaszervezetet működtetni. A társulatnál foglalkoztatott munkavállalók jogaira és kötelezettségeire, valamint a munkaügyi kapcsolatokra a Munka Törvénykönyve rendelkezéseit kell alkalmazni.

2. Jelenleg csak a Vásárhelyi-terv keretében épülő árvízvédelmi célú tározók létesítését szabályozza jogszabály, a Vásárhelyi-terv továbbfejlesztéséről (VTT) szóló törvény keretében. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény tervezett módosítása (a továbbiakban: Vgtv. mód.) – a VTT törvény rendelkezéseinek az egész ország területén történő érvényesítésével – a vízkárelhárítási célú tározók (árvízi és belvízi) létesítésére, az érintett ingatlanok használatára és a kártalanításra vonatkozó szabályokat határoz meg.

Rögzíti, hogy az ingatlan tulajdonosa, illetve használója köteles túrni, hogy a vízügyi hatóság határozata alapján az ingatlanát vízkárelhárítási célú tározóként kijelöljék, mivel az közérdeket szolgál. A vízügyi hatóság a jogerős határozattal megkeresi a földrészlet fekvése szerint illetékes ingatlanügyi hatóságot, amely a jogi jelleget feljegyzi a tulajdoni lapra.

Ha a vízkárelhárítási célú tározóhoz kapcsolódó vízilétesítmény elhelyezése vagy a használati korlátozás az ingatlan rendeltetésszerű használatát megszünteti vagy jelentős mértékben akadályozza, a tulajdonos az ingatlan megvásárlását, illetőleg kisajátítását a beruházótól kérheti.

Amennyiben nem kerül sor kisajátításra, illetve az ingatlan megvásárlására, a vízkárelhárítási célú tározó területéhez tartozó termőföld ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett tulajdonosát – a rendelkezésre állással és a használat, illetve a hasznosítás korlátozásával összefüggő értékcsökkenés miatt, azok ellenértékeként – tulajdoni illetőségének arányában egyszeri térítés illeti meg. E mellett a tározó árvíz-szabályozási célból történő eseti igénybevétele esetén az okozott tényleges kárért az ingatlan használóját kártalanítás illeti meg.

Szabályozni kívánjuk a tulajdonjog korlátozására vonatkozó szabályokat az építési tilalomtól a kártalanítással nem járó termőföld-használati módokon keresztül a művelési ág változásának kezelői hozzájáruláshoz kötöttségéig. Amennyiben a korlátozott tulajdonhasználatra vonatkozó szabályok nem kerülnek betartásra, nem jár eseti kártalanítás!

A vízkárelhárítási célú tározók központi költségvetési és önkormányzati forrásból, továbbá Európai Unió pályázati pénzekből létesülnek.

A vízkárelhárítási célú tározók létesítésének célja az árvizek idején lefolyó vízmennyiség részleges és ideiglenes visszatartása, ezzel a veszélyeztetett térség elöntés elleni védelmének biztosítása. Az ország vízkárelhárítási célú fejlesztései – beleértve a vízkárelhárítási célú tározók megépítését és rekonstrukcióját – több évtizedes távlatban mintegy 1100 milliárd Ft-ra becsülhetők. Figyelembe véve az elmúlt évek árvizek miatti védekezési költségeit, illetve az okozott károk anyagi hatását – ami átlagosan évi 50 milliárd Ft-ot tett ki – a vízkárelhárítási rendszer teljes kiépítésével a beruházásokra fordított összeg kb. 20 év után megtérül.

3. Szintén az árvízi védekezéshez kapcsolódóan rögzíteni kívánjuk a Vgtv.mód-ban, hogy a nagyvízi meder elsődleges rendeltetése a mederből kilépő árvíz és a jég levezetése.

A nagyvízi mederben fekvő ingatlanok tulajdonosai (használói) a nagyvízi mederben mezőgazdasági művelést, erdőgazdálkodást vagy más tevékenységet kizárólag saját felelősségükre, az árvizek levezetésének akadályozása nélkül, a környezet-, természetvédelmi és a kulturális örökségvédelmi előírások megtartásával folytathatnak. A nagyvízi mederben a termőföld más célú hasznosítását, valamint a művelési ág megváltoztatását végrehajtani kizárólag az érintett folyószakasz-meder kezelőjének előzetes hozzájárulásával lehet.

A nagyvízi meder területén a továbbiakban épületet nem lehet elhelyezni, és a korábban engedélyezett, ipari és szolgáltatási tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetnek pedig érvényes felelősségbiztosítással kell rendelkezniük.

A folyók nagyvízi medrére vonatkozóan kezelési tervet kell készíteni, amely miniszteri rendeletekben kihirdetve a nagyvízi mederben tevékenységet folytatókra kötelező, és amelynek célja a nagyvízi meder árvízlevezető képességének megőrzése.

c) Katasztrófavédelmi ügyeleti, informatikai rendszerek fejlesztése

Napjainkban, amikor az egész világ a környezetszennyezés, a természeti és civilizációs katasztrófák, a biológiai és vegyi terror lehetőségének árnyékában él, kiemelt igényként jelentkezik a veszély- és katasztrófavhelyzetek kezelését, a beavatkozó erők-eszközök irányítását biztosítani képes országos tevékenységirányító rendszer létrehozása. Így valós információk biztosításával, korszerű számítástechnikai, információ technológiai megoldásokkal, jelentős mértékben lehet elősegíteni a kormányzat, valamint az ágazatok szakirányítása alá tartozó szervezetek döntéshozatali tevékenységét a katasztrófavhelyzetek kezelése során.

Kiemelt fontosságú terület a veszélyhelyzeti kommunikáció rendszerének kialakítása. Elsőrendű cél a veszélyhelyzetek és katasztrófák elhárításában résztvevő szervek hatékonyságának növelése. Ehhez alapvető feltétel a térinformatikai fejlesztések megvalósítása, amellyel a veszélyhelyzet-kezelésben résztvevő hatóságok közötti együttműködés, adatkommunikáció gördülékenyebbé válik, továbbá elemezhetőek a különböző kockázati tényezők bekövetkezési valószínűsége (előntési modellezés, terjedési modellezés).

Az Európai Unióban már több mint egy évtizede elfogadott az egységes európai segélyhívó szám, a 112. Az uniós hatóságok rendszeresen ellenőrzik a szám használhatóságát, és hiányosságok esetén az érintett tagállamokkal szemben rendre kötelezettségszegési eljárásokat indítanak. Magyarország szabályozási oldalról túlnyomórészt biztosította a norma átvételét, azonban a ténylegesen komplex szolgáltatást nyújtó, a készenléti szervezetek összehangolt működését, információ ellátását biztosító valódi univerzális segélyhívó rendszer kialakítása az érintett szervezetek közötti egyetértés hiányában eddig elmaradt. Mivel a szétagolt rendszert nem lehet elfogadható költséggel korszerű informatikai és helymeghatározási háttérrel ellátni, a helymeghatározással kapcsolatos műszaki fejlesztések is csak szabályozási szinten kerültek megfogalmazásra, tényleges megvalósításuk mindmáig késik.

Az egységes segélyhívó rendszer és a Katasztrófavédelmi Operatív Tevékenységirányító Rendszer megvalósítása erősíti és hatékonyabbá teszi a rendszeresen jelentkező árvizek és egyéb veszélyhelyzetek elleni védekezés operativitását. Támogatja a KKB és a katasztrófavédelem országos szintű központjának feladatait ellátó operatív központ munkáját. A kihirdetett veszélyhelyzetekben biztosítja a kormányzati katasztrófavédelmi feladatok végrehajtásához szükséges információáramlást, javítva a lakosság védelmének eredményességét.

Lehetőséget teremt a terepi viszonyok közötti adatkommunikációra, a kockázatelemzések, a terjedési, valamint elöntési modellezések futtatására. Biztosítja a veszélyesáru-szállítás eredményes kontrollját, a veszélyes üzemek biztonsági felügyeletét és támogatja a szolgálat-szervezési, az erőeszköz átcsoportosítási feladatokat, továbbá biztosítja a riasztási és segítségnyújtási tervek településszintű, valós idejű aktualizálását. Lehetőséget ad a lakosság tájékoztatására a lehetséges veszélyforrásokról, azok bekövetkezési valószínűségéről, a megelőzés feladatairól, a legfontosabb tudni- és tennivalókról aszály, árvíz, belvíz, tűz, földrengés, földcsuszamlás, migráció, járványok, terrortámadás, tömegrendezvények, nukleáris veszély, veszélyes anyagok jelenléte, panellakások tüzei, valamint rendkívüli időjáráshelyzetek esetére.

Az egységes segélyhívó rendszer és a katasztrófavédelmi tevékenységirányító rendszer egymásra épülő rendszerek, ugyanakkor fontos vizsgálni a két rendszerrel kapcsolatos elemek különválasztásának lehetőségét azzal, hogy a szervezetek közötti átjárás biztosítható legyen.

Az előirányzott fejlesztés az egységes európai segélyhívó számra alapozott egységes segélyhívó rendszer bevezetéséhez a mai kor színvonalán a hivatásos katasztrófavédelmi szerveknél, továbbá a hivatásos és önkéntes tűzoltóságoknál elengedhetetlen számítástechnikai, információ technológiai fejlesztéseket tartalmazza.

d) A kihirdetett veszélyhelyzeti intézkedések tartalmi és a finanszírozási normatíváinak bővítése

A kihirdetett veszélyhelyzet intézkedéseinek eseti alkalmazásához meg kell alapozni az adott kárterületen tevékenykedő beavatkozó erők megbízható logisztikai támogatását, a megelőző és tárgyidőszak azon intézkedéseit, rendszabályait, amelyek lehetővé teszik a beszerzések soron kívüli elvégzését, valamint a modul rendszerűen kialakított ellátási láncok alkalmazását.

A különböző veszélyhelyzeti feladatok finanszírozási normái kialakítását a hatályos jogszabályokra építve úgy kell elvégezni, hogy valamennyi feladat erőforrás szükséglete és abból adódó költség igénye felmérésre és számvetésre kerüljön.

A finanszírozási normákat úgy kell meghatározni, hogy azok alkalmazása már a megelőző időszakban végrehajtandó feladatoknál is lehetővé váljon.

A kihirdetett veszélyhelyzet intézkedései végrehajtásához elengedhetetlen feltételként hozzátartozik, hogy mind az előkészített tervekben foglalt feladatokat, mind azok finanszírozásának normatíváit a konkrét katasztrófavédelmi beavatkozás körülményei alapján pontosítani, illetve kiegészíteni szükséges. A tervek szerinti feladatok pontosítása azért indokolt, mert a valóságban bekövetkezett katasztrófa-helyzetek soha nem a tervekhez igazodnak, viszont az előre kidolgozott és egyeztetett tervek nélkülözhetetlen alapjai a védelmi felkészülés folytatásának, valamint a gyors beavatkozási képesség elérésének.

A finanszírozási normatívákat a kihirdetett veszélyhelyzetet megelőző felkészülés időszakában csak az elvek szintjén érdemes és szükséges megközelíteni. Az elvi szintű megközelítés konkrétan kiterjedhet a normatíva képzés alapjaira, mind például a védekezésbe bevont szakállomány igénye, a technikai eszköztípusok anyagféleségek és különféle szolgáltatások megjelölése, az emberi erőforrások igénybevételének órára, napra, hétre vagy hónapokra lebontott mérőszámai. A fenti normatíva képzés alapjaira egység költség-számítással képezhetők azok a normatívák, amelyeket a konkrét időszak során a KSH adatok, vagy a piaci árviszonyok figyelembevételével frissíteni lehet. A finanszírozási normaképzést az adott kárterületen tevékenykedő beavatkozó erőkre egységes elv szerint szükséges elvégezni és a finanszírozási normatívákat a hatáskörrel felruházott vezető intézkedésébe kell foglalni. A finanszírozási normatívák nem szakadhatnak el az adott időben hatályos szabályozásoktól és a közgazdasági elvektől.

A finanszírozási normák tudományos elméleti és szakmai alapokon történő kidolgozása azért szükséges, hogy a katasztrófa megelőzés, illetve a következmények felszámolása időszakában végrehajtott feladatok – üzemanyag felhasználás, étkeztetés, szállítások és egyéb szolgáltatások igénybevétele, energia ellátás, anyagfelhasználás és készletezés – során végrehajtott beszerzések és kifizetések jogilag megalapozottan és pénzügyileg átláthatóan mehessenek végbe.

A beavatkozó erők katasztrófa sújtotta területen történő tevékenységéhez rendszerszerűen és megbízhatóan működő logisztikai háttér szükséges biztosítani. A katasztrófavédelem országos rendszerében meglévő logisztikai – ellátó, technikai kiszolgáló, szolgáltató, egészségügyi és elhelyezési - képességek veszélyeztetettségi kihívásokhoz igazodó fejlesztését egy központi és korszerűen felszerelt logisztikai bázisra szükséges építeni, ahol meg kell teremteni az azonnali beavatkozáshoz szükséges készletek tárolásának, mozgatásának és a katasztrófa sújtotta területekre történő gyors kiszállításának feltételeit. A fejlesztést a katasztrófavédelem jelenlegi logisztikai támogató képességének hiányai indokolják. Konkrétan mind a korszerű tárolási, anyagmozgatási eszközök, mind a szállító eszközpark megújítása, továbbá a beavatkozási készletszintek megemlése és jelenlegi biztonsági kockázatok szerinti átstrukturálása együttesen indokolják a logisztikai támogató rendszer alapszintű képességeinek minőségi bővítését. Meg kell vizsgálni a logisztikai háttér és más hasonló célú állami szervek – pld. Egészségügyi Készletgazdálkodási Intézet – viszonyát.

A központi gyors logisztikai beavatkozás képességeihez szükséges erőforrások biztosítása érdekében nem kerülhető el egy korszerű létesítmény felépítése, megvásárlása vagy bérleti úton történő igénybevétele, aminek infrastruktúrája magában foglalja az anyagi és technikai eszközök tárolását, a rakodási képességet, valamint a szakmai specialitásoknak eleget tevő szállítóeszköz parkot.

A katasztrófavédelmi logisztikai képességek a jelenlegi helyzet tekintetében erősen behatároltak, ami érvényes mind a központi raktár, mind az igazgatóságok kezelésében lévő raktárak készletei vonatkozásában. A megyék raktáraiban döntően az árvízi védekezéshez szükséges anyagokat és technikai eszközöket tárolják, ugyanakkor az érintett megyék nukleárisbaleset-elhárítási terveik alapján külön mentési készletekkel is rendelkeznek. A katasztrófavédelem meglévő raktárait érintő felmérések tapasztalatai alapján megállapítható, hogy továbbra is elsődleges a mielőbbi gyors beavatkozást lehetővé tevő készletek helyszíni tárolási feltételeinek biztosítása. Ugyanakkor meg kell teremteni a helyszíni készletek felhasználása esetén a megfelelő utánpótlás rendszerének kialakítását, amelyhez regionális, valamint központi logisztikai tartalékok és szállítási képességek szükségesek.

A katasztrófavédelem logisztikai rendszerének fejlesztése pályázati forrásokból, valamint a központi költségvetésből valósulhat meg.

A központi logisztikai bázis ellátási, készletezési, kiszállítási és tárolási képességeit, mint egy ellátási láncot alkotva össze kell kapcsolni a megyékben meglévő készleteket, szállító és tároló kapacitásokat magába foglaló képességekkel. A nemzetgazdasági gyártókkal és szolgáltatókkal összekapcsolt központi logisztikai bázis és a megyei szinten meglévő ellátási, szállítási és tárolási lehetőségek együttesen mind azt a célt szolgálják, hogy a katasztrófa sújtotta területen tevékenykedő beavatkozó erők időben megfelelő mennyiségben és minőségben hozzájussanak a feladataik ellátásához szükséges anyagokhoz és eszközökhöz. A fejlesztés iránya a Budapesten kialakítandó központi logisztikai bázis mellett a Dunántúli régióban és vagy a Duna-Tisza közén vagy az Alföldön egy-egy katasztrófavédelmi feladatok érdekében is feladatot ellátó logisztikai központ bevonása az egyidőben több helyszíneken folytatandó védekezéshez szükséges anyagi-technikai, egészségügyi támogatási feladatok gyors és hatékony végrehajtása érdekében.

A katasztrófavédelem központi és regionális logisztikai fejlesztéséhez, a legszükségesebb tárolási, készletezési, szállítási képességek kialakításához, továbbá a mindezekhez szükséges infrastruktúra létrehozásához mintegy 2,5-3,0 Mrd Ft szükséges.

Felvetődött alternatívaként, hogy a szükséges kapacitást ne a jelzett módon, hanem rendelkezésre állási szerződéssel biztosítsa az állam.

e) A katasztrófa sújtotta területté nyilvánítás rendjének kialakítása

A katasztrófa sújtotta területté nyilvánítás jogszabályokban rögzített rendjét a jelenlegi koncepcióban foglalt változásokkal összhangban módosítani szükséges. Így – többek között – meg kell teremteni az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény XIV. fejezetének és a Kat. és Pvtv. vonatkozó részeinek fogalom-meghatározásainak összhangját. A katasztrófa sújtotta területen bevezetendő védelmi intézkedéseket, valamint a finanszírozás forrásainak megjelölését, továbbá azok megosztásának elveit és módszereit a közelmúlt katasztrófátípusainak megelőzési és kárenyhítési tapasztalatainak feldolgozásával kell kidolgozni.

A katasztrófa sújtotta területen akár árvízi helyzet vagy más természeti csapás jelentkezik, akár atomerőművi balesetről vagy az embereket, illetve az állatokat veszélyeztető járványról van szó minden esetben az adott katasztrófahelyzetre kidolgozott tervek alapján szükséges a beavatkozási feladatokat végrehajtani és az azonnal foganatosítható intézkedéseket az arra jog- és hatáskörrel felruházott személynek megtenni. Legfontosabb tényező a védekezésben résztvevő erők szervezett és vezetett tevékenysége, amelyhez kapcsolódik az adott helyszínekre koncentrált hatékony szakmai irányítás és minden oldalú támogatás. A katasztrófa sújtotta területen történő feladat végrehajtásban a beavatkozó erők együttes tevékenységet folytatnak a lakossággal és a polgári szervezésekkel olyan formában, hogy a katasztrófa sújtotta területen tevékenykedő beavatkozó erők kijelölt vezetője folyamatos kapcsolatban áll a mentésben résztvevőkkel, illetve a szakirányításért felelős állami szervek vezetőivel. A védelem során foganatosítandó intézkedések meghozatalában és az intézkedések végrehajtási feltételeinek megteremtésében a mentésben résztvevők és a szakirányításért felelősök között folyamatos és szoros együttműködési kötelezettség áll fenn.

f) Katasztrófavédelmi céllelőirányzat létrehozása

Manapság egyre gyakoribbak a nem tervezett, de azonnali beavatkozásokat igénylő katasztrófahelyzetek. Az ilyen helyzetek megoldása pénzügyi forrást igényel. Ezen forrás fedezetéül a katasztrófavédelmi céllelőirányzat szolgálna.

Ebből elsődlegesen a katasztrófa sújtotta területen történő szakszerű és hatékony beavatkozáshoz hiányzó anyagi- technikai feltételek pótlását szükséges finanszírozni. Ugyanakkor a céllelőirányzat lehetőséget teremtene arra, hogy az azonnali beavatkozást igénylő feladatok végrehajtásához, illetve a veszélyhelyzetet megelőző időszak tevékenységéhez azonnal lehívható forrásfedezet álljon rendelkezésre, amelyekből a soron kívüli beszerzések, illetve a működési biztonságot szolgáló feladatok azonnal finanszírozhatók.

A céllelőirányzatból lehetne előfinanszírozni a helyszíni védekezési költségeket oly módon, hogy a területileg illetékes hivatásos katasztrófavédelmi szerv (megyei igazgatóság) javaslata alapján az OKF ellenjegyzésével a polgármester egy adott összeghatárig a helyi védekezés költségeire előleget hívjon le. Amennyiben a védekezés költségei meghaladják az összeghatárt, kormánydöntés érdekében egyeztetést kell kezdeményezni.

Ennek köszönhetően nem következhet be egyetlen önkormányzat esetében sem, hogy anyagi fedezet hiányában nem tudja megtenni a védekezéshez szükséges intézkedéseket, mivel a céllelőirányzat fedezetet jelent ezekre a költségekre.

g) Katasztrófavédelmi hozzájárulás bevezetése

Hazánk veszélyeztetett térségeinek és az ott élő lakosság életének megóvása növelhető a különböző veszélyforrásokat üzemeltető gazdálkodó szervezetek anyagi hozzájárulásaival, befizetéseivel egy ún. katasztrófavédelmi hozzájárulás formájában.

A veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos díjakból, bírságolásból származó bevételeket külön Katasztrófavédelmi Alapban lehetne kezelni, és a hozzájáruláshoz hasonlóan a veszélyhelyzet-kezelés, beavatkozás és helyreállítás finanszírozására lehetne fordítani.

h) Tűzvédelmi rendszer korrekciója

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény kimondja, hogy az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója a tűzoltóságok szakmai feladatainak végrehajtása érdekében meghatározza a tűzvédelmi és műszaki mentési feladatok végrehajtásának szakmai követelményeit, irányítja és ellenőrzi az alárendelt szervezetek szakmai munkáját és tevékenységét, de ez a szakmai irányítás, felügyelet hatékony tartalommal jogszabályi oldalról megtámogatásra nem került. Mivel az önkormányzatiság megteremtésével párhuzamosan nem került megfelelően tisztázásra a tűzoltóságok feletti szakmai felügyelet kérdésköre, ez azt eredményezte, hogy ellehetetlenült a szakmai hibák korrigálása, a hibázók felelősségre vonása.

Ez hosszú távon azt eredményezte, hogy sérült a tűzvédelmi törvényben megfogalmazott azon elv, hogy a hivatásos önkormányzati tűzoltóság egységes elvek alapján szervezett rendvédelmi szervezet része, mivel az egységes elvek érvényesítésére nincs hathatós lehetőség.

E problémák kiküszöbölésére a tűzvédelem állami kézbe történő helyezésével nyílik lehetőség, amely egy helyi érdekektől mentes, megfelelő szintű irányítással bíró rendszer kialakítását biztosítja és hatékonyabb tűzvédelmet eredményez.