

## A XXI. századi polgári védelmi szervezet

**Dr. Csörgits Lajos**

PhD., egyetemi adjunktus

*Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási  
és Pénzügyi Jogi Tanszék*

### BEVEZETŐ GONDOLATOK

Magyarországon a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet kialakítása a XXI. század elejére tehető, amikor is az Országgyűlés 2000. január 1-jétől létrehozta a katasztrófavédelem intézményét, mely egyúttal átfogta a polgári védelmet is, ezzel az integrált rendszer létrehozását célozva. A polgári védelmet azonban nem kizárólag a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (röviden: Kat.) szabályozza, hanem a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény is. Ennek az az oka, hogy a polgári védelem döntően békeidőben működik, de esetleges fegyveres konfliktus esetén is kiemelkedő szerephez jut.<sup>[1]</sup> A polgári védelem tehát fegyveres konfliktus esetén nem a katasztrófavédelem, hanem a honvédelem részeként valósul meg. A honvédelmi kötelezettség számos kötelezettséget foglal magában, úgymint a hadkötelezettséget,<sup>2</sup> a honvédelmi munkakötelezettséget, gazdasági és anyagai szolgáltatási kötelezettséget, valamint nem utolsósorban a polgári védelmi kötelezettséget. Fontos azonban itt ismételtül utalni arra, hogy a polgári védelmi kötelezettség kizárólag fegyveres konfliktus esetében része a honvédelmi kötelezettségnek, egyébként a Kat. szabályozza. [2011. évi CXIII. tv. I. Fejezet]

A polgári védelem komplexitását az is adja, hogy jóllehet a polgári védelem megszervezése és irányítása állami feladat, annak végrehajtásában államigazgatási és önkormányzati szervek, valamint a civil szféra is részt vesz.<sup>[3]</sup> A katasztrófavédelmi feladatokat az állam irányításával elsődlegesen a hivatásos katasztrófavédelmi szervek útján valósítja meg, valamint a nem hivatásos polgári védelmi szervek (pl. önkéntes és kötelező polgári védelmi szervezetek) és bevonható szervek (pl. Magyar Honvédség, vízügyi szervek, civil szervezetek) közreműködésével.<sup>[4]</sup> Az állampolgárokat ezen túl azonban polgári védelmi kötelezettség és anyagi szolgáltatási kötelezettség terheli, amely Magyarország Alaptörvényének azon az előírásán nyugszik, mely szerint a honvédelmi és

[1] TÓTH, F. – MUKICS, D.: *Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások.* Polgári Védelmi Szemle, Budapest, 2011, 32. o.

<sup>2</sup> A katonai szolgálati kötelezettség járulékos kötelezettségét képezi az adatszolgáltatási, a bejelentési és a megjelenési kötelezettség, mely a katonai szolgálati kötelezettség együtt jelenti a hadkötelezettséget. [2011. évi CXIII. tv. 2. § (1) bek.]

[3] MUHORAY, Á.: *A polgári védelem helye és szerepe, feladatai hazánkban a XXI. század első évtizedében.* Polgári Védelmi Szemle, Budapest, 2010, 19. o.

[4] TÓTH, F. – MÓGOR, J. – BONNYAI, T.: *A megújult katasztrófavédelem – polgári védelem.* Új Magyar Közigazgatás, 2012/6. szám, 9. o.

katasztrófavédelmi feladatok ellátására törvény polgári védelmi kötelezettséget írhat elő.

## A KATASZTRÓFAVÉDELEM SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE

### *A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet*

A hivatásos katasztrófavédelmi szervezet három szintből áll: az országos illetékességgel rendelkező központi szervből (BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság), a megyei (fővárosi) szervekből (megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok) és a helyi szervekből (katasztrófavédelmi kirendeltség). [234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 2. § (1) bek., 3. § (1) bek., 4. § (1) bek.]

A BM OKF-et a főigazgató vezeti, és irányítja a katasztrófavédelem területi és helyi szerveit. [234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet 2. § (3) bek.] Az igazgatóságok a központi szerv irányítása alatt álló államigazgatási szervek, amelyek hatósági jogkörrel is rendelkeznek, irányítják a kirendeltségeket, valamint ellátják a jogszabályban részükre meghatározott feladatokat. A kirendeltségek szakmailag irányítják helyi szinten a katasztrófavédelmi feladatok ellátását.

### *A nem hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek*

A katasztrófavédelmi szervezet másik nagy csoportját a nem hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek adják. Ez az állampolgárok azon kötelezettségén alapul, amelyet az Alaptörvény deklarál: ez a polgári védelmi kötelezettség, amely alól kivételes esetben felmentésnek van helye, illetve amely meghatározott esetekben munkakör vagy közmegebízás útján teljesíthető.

A kötelezett saját személyéből fakadóan törvény erejénél fogva mentes a polgári védelmi kötelezettség alól azon az alapon, hogy

- a) 18 éven aluli vagy a mindenkori öregségi nyugdíjkorhatárt elért személy,
- b) terhes nő a terhességének megállapításától kezdve, vagy
- c) munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette vagy egészségi állapota folytán a kötelezettség teljesítésére alkalmatlan. [Kat. 54. § (1) bek. a)-b), g) pont]

A mentesség továbbá kapcsolódhat a kötelezett gondoskodási kötelezettségéhez. Ezek a következők:

- a) a gyermekét saját háztartásában nevelő anya, a gyermek 6 éves koráig,
- b) a gyermekét saját háztartásában egyedül nevelő szülő, a gyermek 14 éves koráig,
- c) a szülő, ha 3 vagy ennél több 14 éven aluli gyermekét gondozza, valamint
- d) aki a vele közös háztartásban élő, állandó ápolásra vagy gondozásra szoruló egyenes ági rokonát vagy házastársát egyedül látja el. [Kat. 54. § (1) bek. c)-f) pont]

Nem ex lege, hanem a polgármester döntése alapján az érintett kérelmére mentesül legfeljebb egy év időtartamra a kötelezett a kötelezettség teljesítése alól, ha „egyéni helyzete, munkahelyi, családi vagy társadalmi kötelezettsége miatt nem, vagy a polgári védelmi szolgálat teljesítésével elérhető előnyhöz képest aránytalanul nagy

személyes áldozatok mellett tudná csak teljesíteni a polgári védelmi szolgálatot”.  
[Kat. 54. § (3) bek.]

Munkaköre, illetve közmegbízatása keretében teljesíti polgári védelmi kötelezettségét

- „a) az országgyűlési képviselő és a nemzetiségi szószóló,
- b) az európai parlamenti képviselő,
- c) az állami vezető, a vezetői megbízású, valamint feladatköre szerint katasztrófavédelmi feladatot ellátó kormánytisztviselő, köztisztviselő és közalkalmazott,
- d) a jegyző,
- e) a bíró, az ügyész, a közjegyző, a bírósági végrehajtó,
- f) a Magyar Honvédség tényleges és tartalékos állományú, a rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományú tagja, e szervek alkalmazottja,
- g) az egészségügyi államigazgatási szerv kormánytisztviselője,
- h) a kórházi, a járóbeteg- és alapellátást végző orvos és szakképzett szakdolgozó,
- i) az állami mentőszolgálat dolgozója, betegszállító szervezet dolgozója,
- j) a készenléti szolgálatot ellátó önkéntes és létesítményi tűzoltó, az önkéntes tűzoltó egyesület szaktevékenységet végző tagja,
- k) a közfeladatot ellátó ágazati védekezési szervezet tagja,
- l) a közüzemi feladatot ellátó létesítmények üzemeltető személyzete,
- m) a szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkező, hivatását gyakorló pap, lelkész, rabbi”. [Kat. 54. § (2) bek.]<sup>[5]</sup>

A polgári védelmi kötelezettségek teljesítése csak nagyon kivételes esetben tagadható meg: ha a kötelezettség teljesítésével a kötelezett önmaga vagy mások életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. [Kat. 55. § (4) bek.]

A polgári védelmi kötelezettség négy fő kötelezettséget jelent: [Kat. 55. § (1)–(2) bek.]

- az adatszolgáltatási kötelezettséget, amely alapján a katasztrófavédelmi szerv az állampolgár személyes adatait, beleértve a foglalkozását és szakképzettségét is kezelheti, [Kat. 71. § (1) bek.]
- a bejelentési kötelezettséget,
- a megjelenési kötelezettséget kiképzésen és gyakorlaton, amelyre az állampolgár polgármesteri határozattal osztható be évente – kiképzés céljából – legfeljebb 40, gyakorlat céljából legfeljebb 72 órára, [Kat. 56. § (1) bek.] valamint
- a polgári védelmi szolgálatot. [Kat. 57. § (1) bek.]

A békeidőszakban a katasztrófák kezelése érdekében a köteles polgári védelmi szervezetek látnak el feladatot, melynek tagjai a kötelezettség alatt álló és az önkéntesen jelentkező személyek. A polgármester elsőfokú polgári védelmi hatóságként jogosult őket beosztani. A köteles polgári védelmi szervezetek lehetnek központi, területi, települési és munkahelyi. „Községben, városban, megyei jogú városban, fővárosi kerületben – ha a település katasztrófavédelmi besorolása azt indokolja – polgári védelmi kötelezettségen alapuló települési polgári védelmi szervezetet kell létrehozni.” [Kat. 63. § (1) bek.]

<sup>[5]</sup> TÓTH – MÓGOR – BONNYAI: i. m., 10–11. o.

Az önkéntes polgári védelmi szervezetek egyik pillérét valójában az önkéntesen jelentkező személyek adják, akiket ugyanolyan jogok és kötelezettségek illetnek meg, illetve terhelnek, mint a polgári védelmi kötelezettség alatt állókat. Az önkéntes feladatellátás másik jelentős pillérét az önkéntesen jelentkező civil, főként karitatív szervezetek adják.<sup>[6]</sup> A civilek kiemelt szerephez jutnak a mentési munkálatokban, az adománygyűjtésben, más személyek mozgósításában.<sup>[7]</sup> A harmadik jelentős pillért pedig az önkéntes mentőszervezetek<sup>[8]</sup> adják.<sup>[9]</sup>

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 2. § (1) bekezdése szerint a katasztrófák elleni védekezésben és a következmények felszámolásában a polgári védelmi szervezeteken túl – többek között – az önkormányzat is részt vesz. A katasztrófavédelem államigazgatási feladat, mely feladatot az önkormányzat vonatkozásában a polgármester látja el: „az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait”. [Kat. 15. § (1) bek.]<sup>[10]</sup>

A polgármester katasztrófavédelmi feladatai megmaradtak [Kat. 15-16. §], jóllehet a helyi védelmi bizottság elnöke a járási hivatal vezetője lett. [2011. évi CXIII. törvény 27. § (4) bek.]

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben és a végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendeletben a polgármester katasztrófák elleni védekezéssel kapcsolatos feladatai szerepelnek. Míg 2012-ben még a polgármester volt a helyi védelmi bizottság vezetője, addig a törvény módosulása kapcsán 2013. január 1-jétől a járási hivatalok vezetői. Ennek ellenére számos hatásköre és feladata maradt a polgármestereknek: a polgármester (a fővárosban a főpolgármester) az illetékességi területén irányítja és szervezi a felkészülés és a védekezés feladatait. E feladatok végrehajtására – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve egyetértésével – közfoglalkoztatási támogatást igényelhet az erre a célra létrehozott költségvetési előirányzat terhére, a külön jogszabályban meghatározottak szerint. A törvény külön veszi a megelőzési időszakban és a védekezés irányítása során a feladatokat.

Még a köztudatba nem ment át, hogy a helyi védelmi bizottságot már nem a polgármester vezeti, nem ő jogosult intézkedések elrendelésére, ezért a 2013 óta kialakult katasztrófa-helyzetekben (hó, árvíz) a lakosok a polgármesterektől várták és ma is tőle várják az intézkedést. Ugyanakkor a korábban kialakított és működő rendszerekre, hálózatokra támaszkodott a katasztrófavédelem, de csak az után, miután bebizonyosodott, hogy az adott katasztrófa-helyzetet a szakszerv nem tudja maga megoldani, igaz ezzel több napos késedelembe kerültek. Érdekes, hogy még a helyi védelmi bizottság is a polgármesterhez fordul segítségért, mert hiányoznak az

<sup>[6]</sup> TÓTH – MÓGOR – BONNYAI: i. m., 11. o.

<sup>[7]</sup> MATYÉKA, E.: *Civil szervezetek szerepe és együttműködése a katasztrófavédelemben*. Polgári Védelmi Szemle, 2008/1. szám, 30. o.

<sup>[8]</sup> Kihirdetett veszélyhelyzet idején a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet központi szervének vezetője azonban kötelezheti őket a mentésben való közreműködésre.

<sup>[9]</sup> TÓTH – MÓGOR – BONNYAI: i. m., 11. o.

<sup>[10]</sup> FEIK, Cs.: *Változások a helyi önkormányzatok feladat. és hatáskörének szabályozásában*. Új Magyar Közigazgatás, 2014/4. szám, 59–60. o.

eszközeik. Érthető, hogy ilyen helyzetben az emberek a legközelebbi közigazgatási szervet keresik, hiszen velük találkoznak nap, mint nap, velük van közvetlen kapcsolatuk.

A közbiztonsági referens a polgármester által kijelölt, a polgármesteri hivatalban köztisztviselői jogviszonyban álló személy. A közbiztonsági referens feladatait a polgármester, illetve rajta keresztül a katasztrófavédelmi kirendeltség vezetője adja. Az elvégzett feladatokról rendszeresen beszámol a polgármesternek. A közbiztonsági referens a felkészülési időszakban tervezési-szervezési, míg a védekezés időszakában döntés-előkészítő és koordinációs feladatot lát el. A helyreállítás időszakában a kárfelmérésben és az ellenőrzésben működik közre.<sup>[11]</sup>

## A VÉDEKEZÉSI IDŐSZAKOK

### *A katasztrófaveszély*

Az Alaptörvényben rögzített különleges jogrendet megelőző időszakokra a Kat. bevezette a katasztrófaveszély időszakát, amely „olyan folyamat vagy állapot, amelynek következményeként okszerűen lehet számolni a katasztrófa bekövetkezésének valószínűségével, és amely ezáltal veszélyezteti az emberi egészséget, környezetet, az élet- és vagyonbiztonságot”. [Kat. 3. § 9. pont]<sup>[12]</sup> Ezen jogintézmény létrehozatalát az indokolta, hogy a veszélyhelyzet elrendelését megalapozó esemény kezdeti időszakában is már szükség volt bizonyos intézkedések megtételére, amelyre azonban a veszélyhelyzet elrendelését megelőzően nem volt lehetőség.<sup>[13]</sup> A katasztrófaveszélyt a katasztrófavédelem központi szervének vezetője állapítja meg, annak helyét és idejét a honlapján közzé kell tenni. [Kat. 43. §(4) bek.] Ezen időszakban a központi szerve vezetője intézkedéseket fogantatosít az emberi élet, a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak, a kritikus infrastruktúrák védelme, a lakosság alapvető ellátásának biztosítása, valamint a katasztrófa következményeinek lehető legkisebbre csökkentése érdekében. [Kat. 43. §(1) bek.] Ezen időszakban a Honvéd Vezérkar főnöke, a honvédelemért felelős miniszter, illetve a Kormány döntése alapján lehetőség van a honvédségi erők igénybevételére is. [Kat. 43. §(2) bek.]<sup>[14]</sup>

### *A veszélyhelyzet*

A veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult, melyre az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén van lehetőség. [Alaptörvény 53. cikk (1) bek.] Veszélyhelyzet kihirdetése esetén a Kormány rendkívüli intézkedéseket vezethet be, így különösen

- a közúti, vasúti, vízi és légi járművek forgalma meghatározott időre vagy területre korlátozható, illetve megtiltható, [Kat. 49. § (1) bek.]

<sup>[11]</sup> TÓTH – MÓGOR – BONNYAI: i. m., 12. o.

<sup>[12]</sup> TÓTH – MÓGOR – BONNYAI: i. m., 16. o.

<sup>[13]</sup> TÓTH, F. – MUKICS, D.: *Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások.* Polgári Védelmi Szemle, Budapest, 2011, 33. o.

<sup>[14]</sup> TÓTH – MÓGOR – BONNYAI: i. m., 16. o.

- a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodása korlátozható, a lakosság kitelepíthető, [Kat. 49. § (2) és (4) bek.]
- elrendelhető az ideiglenes polgári védelmi szolgálat ellátása, a mentésre alkalmas bármely jármű, műszaki eszköz és földmunkagép igénybevétele, „veszélyhelyzet elhárításához szükséges mértékben – kártalanítás mellett – elrendelhető az ingatlan igénybevétele, illetve az építmény részleges vagy teljes bontása, amennyiben az a veszély elhárítása vagy további veszély megelőzése érdekében feltétlenül szükséges”. [Kat. 51. § (1)-(3) bek.]

A veszélyhelyzet elrendelése esetén sajátos irányítási szabályok is életbe lépnek. Így a védekezési feladatok összehangolása érdekében miniszteri biztos nevezhető ki, ha a veszélyhelyzet több megyét érint, vagy ha a katasztrófa elhárítása érdekében ez szükséges. A miniszteri biztos utasítási joggal rendelkezik a megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke felett. [Kat. 46. § (1)-(2) bek.] A hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy helyszínre érkezésétől a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását ő látja el a polgármester helyett. A katasztrófa helyszínén szükség van a feladatok koordinálására, és ezt a feladatot a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője látja el. A képviselő-testület, közgyűlés feladat- és hatáskörét pedig a polgármester (főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke) gyakorolja, azzal, hogy nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről. [Kat. 46. § (3)-(4) bek.] A BM OKF főigazgatója pedig elrendelheti az önkéntes mentőszervezetek védekezésbe történő bevonását. [Kat. 46. § (5) bek.]<sup>[15]</sup> A civil mentőszervezetek rendelkeznek olyan speciális szakismerettel, amely a bűvár- és (ár)vízi/ mentéshez, barlangi mentéshez, a magasból-mélyből mentéshez vagy a légi mentéshez kell. A mentőszolgálatoknak kutyás személykeresést és romkutatót is esetenként végezniük kell.<sup>[16]</sup>

## ÖSSZEGZÉS

A 2000. év óta eltelt időszakban szerzett tapasztalatok (pl. árvíz, belvíz, vihar, vörösiszap-katasztrófa) alapozták meg az új, 2011. évi szabályok elfogadását, amelyek szintén átestek már a „megtapasztaláson”. A polgári védelmi feladatok ellátása tehát egy sokszereplős viszony, mely természeténél fogva igényli a szigorú irányítást és koordinációt.

A polgári védelem intézménye kapcsán világos, hogy az együttműködésnek kiemelt szerepe van. Ez az együttműködés nemcsak hazai viszonylatban jelentős, hanem nemzetközi vonatkozásban is, hiszen a veszélyhelyzetek, katasztrófák nem állnak meg a határon (pl. migrációs válság, folyó-szennyezés, árvíz), ezért szükséges, hogy az Európai Unió tagállamai e tekintetben harmonizált rendben működjenek, és a nem uniós államokkal is szoros együttműködésre törekedjünk.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

<sup>[15]</sup> FEIK: i. m., 59–60. o.

<sup>[16]</sup> MUHORAY, Á: A katasztrófavédelemmel együttműködő önkéntes civil mentőszervezetekről. Polgári Védelmi Szemle 2008/1. szám, 25. o.

- FEIK Csaba: **Változások a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének szabályozásában.** Új Magyar Közigazgatás, 2014/4. szám, 52–64. o.
- MATYÉKA Eszter: **Civil szervezetek szerepe és együttműködése a katasztrófavédelemben.** Polgári Védelmi Szemle, 2008/1. szám, 29–34. o.
- MUHORAY Árpád: **A katasztrófavédelemmel együttműködő önkéntes civil mentőszervezetekről.** Polgári Védelmi Szemle 2008/1. szám, 24–28. o.
- MUHORAY, Á.: **A polgári védelem helye és szerepe, feladatai hazánkban a XXI. század első évtizedében.** Polgári Védelmi Szemle, 2010, 19–35. o.
- TÓTH Ferenc – MÓGOR Judit – BONNYAI Tünde: **A megújult katasztrófavédelem – polgári védelem.** Új Magyar Közigazgatás, 2012/6. szám, 9–18. o.
- TÓTH Ferenc – MUKICS Dániel: **Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások.** Polgári Védelmi Szemle, Budapest, 2011, 28–36. o.

## FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK

Magyarország Alaptörvénye

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

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

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