

Nagy Sándor alezredes:

GONDOLATOK A POLGÁRI VÉDELEMRŐL, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FEGYVERES ÖSSZEÜTKÖZÉSEK IDŐSZAKÁNAK FELADATAIRA

DOI: [10.35926/HSZ.2020.5.4](https://doi.org/10.35926/HSZ.2020.5.4)

ÖSSZEFOGLALÓ: Napjainkban a polgári védelem kifejezés tartalma hazánkban sokkal inkább az angol „civil protection” fogalmával egyezik meg, és nem a „civil defence” néven azonosítható, a légoltalomból továbbfejlődött, fegyveres összeütközések időszakára vonatkozó tevékenységgel. A biztonsági környezet változása ugyanakkor magában hordoz egyfajta hangsúlyeltolódást a fegyveres összeütközések időszakára jellemző polgári védelmi feladatrendszer irányába. Ennek kapcsán azonban paradigmaváltás is szükséges, a korábbi létszámgazdálkodás-szemponitú polgári védelem helyett egy képességalapú rendszer felállítása jobban szolgálhatná a reagálást a változó környezetből eredő kihívásokra. Emellett a polgári védelmi szervezetek fegyveres összeütközések időszakára vonatkozó képességcéljainak kialakításakor hangsúlyozottan megjelenik a katonai gondolkodás igénye a katasztrófavédelmi megközelítések helyett.

KULCSSZAVAK: polgári védelem, polgári felkészültség, fegyveres időszak, különleges jogrend

BEVEZETÉS

Az Európai Unióban használt „civil protection” fogalma gyakorlatilag megegyezik a magyar jog katasztrófavédelmi terminológiájával, ugyanakkor számos eleme mutat szoros kapcsolatot a támadófegyverek hatásai elleni védekezéssel, a klasszikus fegyveres összeütközések időszaki polgári védelemmel.

Az európai biztonsági környezet 2014. évi változása után a NATO állam- és kormányfői a 2016. évi varsói csúcson döntöttek a polgári ellenálló képesség növelésének hét alapkövetelményéről, amelyek a kormányzat folyamatossága, az energiaellátás, a tömegmozgások kezelése, az élelmiszer- és a vízellátás, a tömeges sérültek ellátási képességei, a kommunikáció és a közlekedési szektorok területén foglalmaztak meg elvárásokat a tagállamok részére.

A fenti feladatok miatt újra felértékelődött a polgári védelem fegyveres összeütközések időszaki feladatrendszere. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy itt nem egy új feladatrendszer-ről van szó, hiszen a polgári védelmet szerte a világon elsőként a fegyveres összeütközések időszakában jelentkező lakosságvédelmi feladatokra hozták létre, majd a feladatok között túlsúlyba kerültek a mindennapi életet nagyobb valószínűséggel veszélyeztető természeti és ipari katasztrófák elleni védekezési feladatok. Következésképpen ez a fajta hangsúlyeltolódás a fegyveres összeütközések időszaki feladatok irányába bizonyosan nem végleges, ugyanakkor a kettős feladatrendszer a biztonsági környezet változása, valamint az éghajlatváltozás miatti katasztrófakockázat növekedése következtében egyre nagyobb kihívásokat fog jelenteni a polgári védelmi feladatrendszerben.

A változó környezethez történő alkalmazkodást a polgári védelem úgy tudja megoldani, ha megtalálja az egyensúlyi helyzetét, vagyis elengedhetetlen a katasztrófavédelmi feladatok mellett a biztonsági környezet változásából eredő kihívásoknak megfelelő, fegyveres összeütközések időszaki képességek újbóli kiépítése és folyamatos fenntartása is.

A POLGÁRI VÉDELEM A LÉGOLTALOM UTÁNI IDŐSZAKBAN

Magyarország polgári védelmének fejlődésében mindig nagy szerepe volt hazánk szövetségi orientációjának, így meghatározó jelentőséggel bírt a második világháborús német szövetség, majd erős hatása volt a szovjet elkötelezésnek, valamint a Varsói Szerződésben elfoglalt helyünknek, de ugyanúgy a rendszerváltás után az euroatlanti integrációs folyamatnak, majd az EU-tagságunknak.¹

A szervezet, valamint a feladat- és intézkedési rendszere a légoltalomból kiindulva – amelyet jelen írásnak nem célja bemutatni – hosszú utat futott be, és a hatvanas évekre már nevében is felvette a polgári védelem megnevezést.

A polgári védelem feladatai idehaza elsőként a *Magyar Forradalmi Munkás-Paraszti Kormány* 2002/1966. (I. 23.) számú kormányhatározatában jelentek meg. A határozat alapján alapvető polgári védelmi feladatnak minősült „*az ország lakosságának – a támadóerővel szembeni elleni védekezésre való felkészítése, életvédelmi létesítmények létrehozása, a lakosság ellátása védőeszközökkel, a kitelepítés megszervezése és a légitámadások hatásai elleni védelem*”.

A bipoláris világrendben mindkét oldal a termonukleáris háború megvívására készült, a honi tervek is erre a feladatrendszerre épültek fel, döntően a távolságvédelemre, vagyis a lakosság kitelepítésére irányultak, de ugyanerre a feladatra készült a szemben álló tömb polgári védelme is.²

A hazai jogrendbe ezeket a feladatokat a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1989. évi 20. törvényerejű rendelet vezette be. A kiegészítő Jegyzőkönyveket ugyancsak Genfben, 1977-ben fogadták el a szerződő felek, így a hazai jogrendbe történő átültetése csaknem 12 évig tartott.

Ennek megfelelően a polgári védelem első, a magyar jogban megjelenített feladatrendszere a fegyveres összeütközések időszakára vonatkozott („*civil defence*”), illetve vonatkozik, hisz a jogszabály jelenleg is hatályban van. Természetesen a polgári védelem feladatai között egyre hangsúlyosabban jelentek meg a katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatkörök idehaza és külföldön egyaránt.³

A kétpólusú világrend felbomlásával a polgári védelem feladatrendszerében a hangsúly egyre inkább áttevődött a természeti és a civilizációs katasztrófák elleni védekezésre, valamint a „*civil defence*” elnevezés mellett megjelent a „*civil protection*” elnevezés is a

¹ Muhoray Árpád: A polgári védelem fejlesztési szakaszai. Védelem Tudomány, 2018/1., 99. <http://www.vedelemtudomany.hu/articles/08-muhoray.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 04. 21.)

² David Alexander: From civil defence to civil protection and back again. Disaster Prevention and Management, XI/3, Emerald Group Publishing Limited, 01. 08. 2002., 209–213.

³ William A. Anderson: Local civil defense in natural disaster: From office to organization. Ohio State University, 12. 1969. <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/1255/RS7.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Letöltés időpontja: 2020. 02. 14.)

szakirodalomban azokra a polgári védelmi tevékenységekre történő utalásoknál, amelyek a polgári lakosságot védik katasztrófák ellen.⁴

A „civil protection” feladatrendszer erősödése véleményem szerint az alábbi három tényező egy időben történő megjelenésére vezethető vissza:

1. a „civil defence”-re történő felkészülés során kialakított képességek a tényleges fegyveres konfliktus hiánya miatt kihasználatlanok voltak;
2. megjelent bizonyos képességhiány a katasztrófák elleni védekezésben, amikor a normál működési rend szerinti beavatkozó erők (tűzoltók, mentők, rendőrök, vízügyi szakemberek stb.) az adott helyzetet már egy bizonyos szint felett nem tudták kezelni;
3. a szervezet önfenntartó funkciói is ezt szorgalmazták, gondolok itt arra, hogy a „civil defence”-re felkészített adminisztratív személyzet is a szervezetrendszer fenntartása érdekében további feladatköröket keresett magának.

Mauro hivatkozott cikkével egy évben jelent meg Magyarországon a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény, amely nagy súllyal tartalmazta a polgári védelem katasztrófák elleni feladatait, többek között az akkori Alkotmány szerinti veszélyhelyzet mint különleges jogrend (minősített időszak) részletszabályozását is a természeti és az ipari katasztrófák következményeinek felszámolása érdekében.

Látható tehát, hogy a polgári védelmen belüli hangsúlyeltolódás nem új keletű, az 1962-es kubai rakétaválság után pár évvel az amerikai szakirodalom már a katasztrófavédelmi feladatok erősödését prognosztizálta.⁵ Bár a jelenlegi biztonsági környezet változása a súlyosság tekintetében nem közelíti meg a hidegháborút, a polgári védelem területén egyfajta fegyveres összeütközések időszaki képességvizsgálat és újragondolás mindenképpen szükséges.

NAPJAINK POLGÁRI VÉDELME

A polgári védelmi törvény 2012. évi hatálytalánításával az abban leírt feladatrendszer kettévált: a polgári védelem katasztrófavédelmi feladatait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben, míg a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokat a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényben szabályozták.

A hazánkban 2012-ben életbe lépett szabályozások a természeti és a civilizációs katasztrófák világszerte növekvő tendenciáját figyelembe véve a 21. század szakmai színvonalának megfelelő, valós kockázatok felmérésén alapuló tervezési rendszert vezettek be. A kockázatbecslés alapján hazánk valamennyi települését úgynevezett katasztrófavédelmi osztályokba sorolták egy hármas skála alapján. Ez annyit jelent, hogy az I. katasztrófavédelmi osztályba sorolt településeken a legmagasabb, míg a III. kategóriában a legalacsonyabb a lakosságot érintő természeti és civilizációs veszélyek kockázata. Az osztályba sorolás határozza meg az elégséges védelmi szintet, a lakosság riasztásának, felkészítésének, a lakosságvédelmi módszer tervezésének, a védekezéssel kapcsolatos tervezésnek, valamint az induló katasztrófavédelmi készlet minimumszintjének a meghatározásával. Napjainkban a polgári védelem a katasztrófavédelem integráns része. Ugyanakkor megemlítendő, hogy számos országban a haderő kötelékében látják el a polgári védelem katasztrófavédelmi feladatait, hiszen a haderőknek szerte a világon,

⁴ A. Mauro: We all are civil protection! Stop Disasters, Vol. 29, 3–4.

⁵ Anderson: i. m. 1–16.

így hazánkban is vannak katasztrófavédelmi feladatai. Meg kell említeni azt is, hogy az EU változó iránymutatásaihoz a polgári védelem hazai katasztrófavédelmi feladatrendszerének is folyamatosan igazodnia kell. A minőségi katasztrófakockázat-értékelési eljárásoknál például a hatás és a bekövetkezési valószínűség mátrixos elemzésénél használt fuzzy logikai mátrix tekintetében az EU egyre inkább előtérbe helyezi az 5×5-ös rácsszerkezetű mátrixokat,⁶ ennek viszont a hazai eljárásrend jelenleg szerkezetileg nem felel meg, hiszen csak 4×4-es rácsszerkezetet használ. Ezért a települési és a nemzeti szintű katasztrófakockázat-értékeléseknél egy 5×5-ös mátrix bevezetése egyre inkább indokolt, ami magával vonzza a bekövetkezési valószínűség és a várható kimeneti hatásértékelések jelenlegi módszertanának átalakítását is.

A polgári védelem természeti és civilizációs veszélyforrásokkal szembeni reagálóképességének növelése tekintetében szintén mérföldkőnek számított az önkéntesség elvének integrálása a honi katasztrófavédelem rendszerébe. Jelenleg a nemzeti minősítési rendszerben több mint 20 ezer fő önkéntes szerzett minősítést különböző kárfelszámolási feladatokban történő beavatkozásokra a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) adatai alapján.⁷ Az önkéntesek mellett 2017-ben már harmadik alkalommal szerezte meg az ENSZ INSARAG-minősítést⁸ Magyarország hivatásos nehéz kutató-mentő csoportja, a HUNOR,⁹ valamint második alkalommal a főként önkéntesekből összeállított közepes kutató-mentő csoportja, a HUSZÁR. Más kérdés, hogy a katasztrófavédelmi szervezetrendszerben megjelenő több mint 20 ezer önkéntes, valamint a haderő önkéntes tartalékos állománya, továbbá az Országos Polgárőr Szövetség tagsága között milyen átfedések vannak. Gondolok itt arra, hogy ha előzetesen az önkéntesek katonaként és polgárőrként alkalmazásra kerülnek, akkor a 20 ezer fő katasztrófavédelmi rendszerben is nyilvántartott önkéntesből hány fő lesz még mobilizálható.

Az Európai Bizottság a 2014–2020-as pénzügyi időszak fejlesztési politikájára vonatkozó uniós rendelete az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodás és kockázatmegelőzés előmozdítása tematikájú célkitűzés és az ezzel kapcsolatos beruházások megvalósítása érdekében a tagállamok számára előzetes feltételként előírta olyan nemzeti vagy regionális kockázatelemzés elkészítését, amely figyelembe veszi az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást. A katasztrófavédelem polgári védelmi szakterülete ennek megfelelően elkészítette Magyarország 2014. évi nemzeti katasztrófakockázat-értékelését, amely az éghajlatváltozás hatásait is elemzi. Ennek a nemzeti értékelésnek a megléte biztosítja Magyarország számára a hozzáférést a 2014–2020-as programozási időszak forrásaihoz. Az uniós előírásoknak megfelelően a nemzeti katasztrófakockázat-értékelés felülvizsgálata 2018-ban megtörtént, illetve a polgári védelmi szakterület elkészítette hazánk katasztrófakockázat-kezelési képességeinek értékelését is, amelyben – az uniós iránymutatás szerint – a hazai rendszer az 51 vizsgált területen döntően a legmagasabb értékelést kapta.

⁶ Európai Bizottság: A Bizottság közleménye Jelentéstételi iránymutatás a katasztrófakockázat-kezeléshez, az 1313/2013/EU határozat 6. cikke (1) bekezdésének d) pontja (2019/C 428/07). A sablonra vonatkozó útmutató, 5. kérdés, Kockázati mátrix. 2019. 12. 20. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1220\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1220(01)&from=HU) (Letöltés időpontja: 2020. 04. 22.)

⁷ BM OKF: Önkéntes szervezetek. <https://www.katasztrofavedelem.hu/190/onkentes-szervezetek> (Letöltés időpontja: 2020. 02. 10.)

⁸ The International Search and Rescue Advisory Group – Nemzetközi Kutatási és Mentési Tanácsadó Csoport.

⁹ Hungarian National Organisation for Rescue Services.

Az önkéntesség támogatására a központi költségvetésben biztosított fedezetből 2015-től évente 100 millió forint pályázati összeg biztosított a nemzeti minősítést szerzett önkéntes mentőcsoportok részére. A polgári védelem fejlesztését azonban nemcsak állami forrásokból, hanem több uniós projekt által is fejlesztik, mindösszesen 6,8 Mrd Ft értékben.¹⁰ Ilyen mértékű fejlesztés a fegyveres összeütközések időszakai polgári védelmi feladatrendszer tekintetében ugyan még nem jelenik meg, de a katasztrófavédelmi feladatrendszerben kiépített képességek többsége a fegyveres összeütközések időszakai polgári védelmi feladatok végrehajtása során is alkalmazható. Gondoljunk csak arra, hogy egy romboló útszakaszon a mozgásszabadság visszaállítása közel ugyanúgy történik, függetlenül attól, hogy a rombolást egy katasztrófa vagy fegyver okozta.

Az Alaptörvény szerinti állampolgári kötelezettségek alapján a katasztrófavédelmi osztályba sorolásoknak megfelelően a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet alapján központi, területi, települési és munkahelyi polgári védelmi szervezeteket alakítottak meg.

Megalakításuk szempontjai a hivatkozott jogszabály alapján:

- az ország településeire lefolytatott kockázatbecslés eredményeként kimutatott veszélyeztető hatások;
- a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása;
- a veszélyelhárítási tervekben szereplő feladatok.

A fentiek alapján egyértelműen látható, hogy az állampolgári kötelezettség alapján megalakított ügynevezett köteles polgári védelmi szervezetek létrehozásának alapja a katasztrófakockázatok csökkentése, de a fegyveres időszakai polgári védelmi feladatokra ezek a szervezetek csak korlátozottan alkalmazhatók, ráadásul – annak figyelembevételével, hogy a Rendelet 18. § alapján a települési polgári védelmi szervezetek létszámát határozzák meg – láthatjuk azt is, hogy a honi köteles polgári védelmi rendszer egy *létszámközpontú erőforrás-gazdálkodással* számol a képességcélok helyett.

A Rendelet hivatkozott paragrafusai alapján a települési köteles polgári védelmi szervezetek létszáma az alábbiak szerint van szabályozva:

- 100 ezer lakos felett legalább 750 fő;
- 50–100 ezer lakos esetén legalább 500 fő;
- 10–50 ezer lakos esetén legalább 300 fő;
- 5–10 ezer lakos esetén legalább 150 fő;
- 1–5 ezer lakos esetén legalább 50 fő;
- 300–1000 lakos esetén legalább 20 fő;
- 300 lakos alatt legalább 6 fő.

Az I. és a II. katasztrófavédelmi osztályba sorolásoknál a fenti létszámok érvényesültek, míg a III. katasztrófavédelmi osztályba sorolásnál a leírt létszám felével alakították meg a szervezeteket.

Mivel Magyarországon 3177 település található, így könnyen kiszámolhatjuk – összevetve a települések lakosságszámát és a katasztrófavédelmi osztályba sorolás eredményét –, hogy körülbelül 150 ezer fő van települési polgári védelmi szervezetbe beosztva, vagyis a köteles polgári védelmi szervezetek döntő többségét ezek a települési szervezetek alkotják. Az ilyen létszámgazdálkodás-alapú megközelítés helyett célszerű lenne képességcélok

¹⁰ BM OKF: Széchenyi 2020. <https://www.katasztrofavedelem.hu/611/szechenyi-2020> (Letöltés időpontja: 2020. 02. 10.)

megfogalmazásában gondolkodni, ami egyaránt tudná szolgálni a polgári védelem katasztrófavédelmi és a fegyveres összeütközések időszakai feladatrendszerét is.

A FEGYVERES IDŐSZAKI POLGÁRI VÉDELMI FELADATOK PRAGMATIKUS MEGKÖZELÍTÉSE

Magyarország Kormánya a 1163/2020. (IV. 21.) számú határozatával fogadta el hazánk új Nemzeti Biztonsági Stratégiáját, amelyeknek az 51. pontja leírja, hogy „felértékelődött a biztonság katonai eleme”.

Ezzel kapcsolatban Benkő Tibor, Magyarország honvédelmi minisztere úgy fogalmazott, hogy olyan új világrend van kialakulóban, ahol a katonai fenyegetettségek – például a hibrid hadviselés – színtere, formája, tartalma és módszere jelentős változáson megy keresztül, és „amely befolyásolhatja, meghatározhatja a jövőben a Magyar Honvédség helyét és feladatát”.¹¹

Figyelembe véve Egon Karl-Heinz Bahr örök érvényű gondolatát, miszerint „a biztonság a múltban abszolút, a jelenben relatív, a jövőben kiszámíthatatlan”,¹² azt a következtetést tudjuk levonni, hogy biztonságpolitikai tudományok ide vagy oda, nagy pontossággal senki nem tudja megmondani, mi várható a jövőben az európai, illetve a hazánk számára elsődlegesen meghatározó kelet-közép-európai térségben, csak a tendenciákat lehet kimutatni. Látni kell, hogy az Amerikai Egyesült Államok számára a csendes-óceáni térség vált stratégiai tényezővé,¹³ ezért az európai környezetben csak a hegemonia fenntartására törekszik. Az európai biztonsági környezet változása miatt a NATO-tagországok védelmi kiadásainak a GDP 2%-ára történő fokozatos növelésével a hadiipar megélénkül, aminek következtében Európa jelenleg fegyverkezik. Jelen írásnak nem célja elemezni ennek a közép- és a hosszú távú hatásait, viszont a hibrid fenyegetés nem feltétlenül jelent nyílt szembenállást, így ezzel lakosságvédelmi szempontból is szükséges foglalkozni.

Simicskó István korábbi honvédelmi miniszter szerint a hibrid hadviselésnek általánosan elfogadott, tudományosan is megalapozott definíciója jelenleg még nincs. A nagyhatalmak és a különböző országok szakértői, kutatóműhelyei eltérően definiálják a fogalmat és értelmezik a tartalmát. Ugyanakkor a hibrid hadviselés hét fázisát a Geraszimov-doktrína alapján az alábbiak szerint összegzi.¹⁴

1. rejtett ellentétek kialakulása;
2. feszültség keltése;
3. a konfliktus kialakításához vezető lépések;
4. a katonai műveletekre kijelölt erők elérik a készenlétet, felvonulnak a kijelölt körzetekbe;
5. a válság;

¹¹ Magyarország biztonsági környezete szabja meg a feladatokat. 2020. 02. 04. <https://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/magyarorszag-biztonsagi-kornyezete-szabja-meg-a-feladatokat> (Letöltés időpontja: 2020. 02. 04.)

¹² Nógrádi György: Az Iszlám Állam elleni harcban való részvétel javítaná szövetségi kapcsolatainkat. Biztonságpiac, 2015. 03. 10. <http://biztonsagpiac.hu/nogradi-a-reszvetel-izlam-allam-elleni-harcban-javitana-a-kapcsolatainkat-a-szovetsegeinkkel> (Letöltés időpontja: 2020. 01. 22.)

¹³ Külpolitikai kitekintés Nógrádi Györggyel. Budafok-Tétény Önkormányzatának Hírlevele, 2017. 03. 24. <https://budafokteteny.hu/hir/kulpolitikai-kitekintes-nogradi-gyorggyel> (Letöltés időpontja: 2020. 01. 22.)

¹⁴ Simicskó István: A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai. Hadtudomány, 2017/3–4., 11–12. http://mht.eu/hadtudomany/2017/2017_3-4/Ht_201734_5-18.pdf (Letöltés időpontja: 2020. 04. 22.) DOI: 10.17047/HADTUD.2017.27.3–4.3

6. a válság megoldása;
7. a béke helyreállítása, konfliktus utáni rendezés.

Megítélésem szerint ez a hibrid fenyegetés legelőször is titkosszolgálati és rendészeti beavatkozásokat igényel, a haderő elrettentti, illetve elhárítja a katonai jellegű beavatkozásokat, továbbá a politikai döntés függvényében katonai válaszlehetőségeket dolgoz ki és hajt végre. A polgári védelem a fenti fázisokhoz kötődően felkészül a lakosság és az anyagi javak védelmére, végrehajtja a veszélyeztetett területen élő lakosság, valamint az ott található anyagi javak helyi és távolsági védelmét. Koordinálja a hatáskörébe tartozó, helyreállítással kapcsolatos tevékenységeket, illetve végzi az ezekkel a feladatokkal kapcsolatos lakosság-felkészítési és lakosságriasztási, valamint tájékoztatási és tervezési feladatokat. A lakosság polgári védelmi feladatrendszerben történő tájékoztatása a veszélyeztető hatásokról, illetve azok megjelenése esetén az irányadó magatartási normák átadására irányul.

Ezeket a feladatokat a polgári védelem jelenlegi katasztrófavédelmi és fegyveres együttműködések időszaki feladatrendszere tartalmazza, tehát maga a hibrid hadviselés a polgári védelmi műveletek lefolyására nincs olyan mértékű hatással, mint a katonai műveletekre. A jelenlegi honvédelmi törvényben megszabott feladatok, valamint az 1949. évi genfi egyezmények kiegészítéséről szóló, 1977. évben elfogadott I. Jegyzőkönyvben felsorolt polgári védelmi feladatok kicsit más terminológiával, de lefedik ugyanazokat a területeket, mint azt az alábbi táblázat is mutatja:

1. táblázat *A fegyveres időszaki polgári védelmi feladatok genfi egyezmény szerinti és a Hvt. szerinti összehasonlítása (Szerkesztette a szerző)*

A genfi egyezmény kiegészítéséről elfogadott „Jegyzőkönyv” szerinti polgári védelmi feladatok (1989. évi 20. törvényerejű rendelet)	A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti fegyveres időszaki polgári védelmi feladatok
[61. cikk (a) pont]	[11. § (3) pont]
(i) figyelmeztetés	a) riasztás
(ii) kiürítés	b) kiürítés és befogadás
(iii) óvóhelyek kezelése	c) óvóhelyek létesítése, fenntartása, működtetése
(iv) elsötétítési rendszabályok bevezetése	d) elsötétítési rendszabályok kidolgozása, alkalmazása
(v) mentés	e) a lakosság és a lakosság ellátásához szükséges nemzetgazdasági javak mentése
(vi) orvosi ellátás, az elsősegélynyújtást és a lelkiellátást is ideértve	f) elsősegélynyújtás, lelkiellátás
(vii) tűzoltás	g) tűzoltás
(viii) a veszélyeztetett területek felmérése és megjelölése	h) veszélyes vagy szennyezett területek megjelölése
(ix) fertőtlenítés és hasonló óvintézkedések	i) vegyi- és sugárfelderítés, -mentesítés, fertőtlenítés és hasonló óvintézkedések
(x) szükségesszállásolás és -ellátás	j) szükségesszállásolás és -ellátás
(xi) szükségintézkedések az ellenséges csapás vagy katasztrófa által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására	k) szükségintézkedések a hadműveletek által sújtott területek rendjének helyreállítására és fenntartására

A genfi egyezmény kiegészítéséről elfogadott „Jegyzőkönyv” szerinti polgári védelmi feladatok (1989. évi 20. törvényerejű rendelet) (folyt.)	A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény szerinti fegyveres időszakos polgári védelmi feladatok
(xii) a létfontosságú közművek sürgős megjavítása	l) a létfontosságú közművek működési feltételeinek gyors helyreállítása
(xiii) a halottak sürgős eltávolítása	m) a halottakkal kapcsolatos halaszthatatlan járvány- és közegészségügyi, továbbá kegyeleti és egyéb adminisztrációs feladatok ellátása
(xiv) közreműködés a létfenntartáshoz nélkülözhetetlen létesítmények megmentésében	n) közreműködés a lakosság túléléséhez szükséges nélkülözhetetlen létesítmények működőképességének fenntartásában
(xv) a fenti feladatok végrehajtásához szükséges egyéb tevékenység, ideértve többek között a tervezést és szervezést is	o) a fenti feladatok végrehajtásához szükséges további kiegészítő tevékenységek, ideértve többek között a tervezést és szervezést

Joggal merül fel a kérdés, hogy egy nemzetközi egyezmény szerint rögzített polgári védelmi feladatrendszer bővíthető-e? Véleményem szerint igen, hisz nemzeti szinten egy bővebb feladatsort tartalmazó szabályozás miért ne lenne alkalmazható?

A Szövetség ellenálló képességgel kapcsolatos hét alapkövetelménye, valamint a hibrid fenyegetés megjelenése együttesen mindenképpen indokolja a polgári védelem mint össz-társadalmi szervezet, eszköz és intézkedési rendszer újragondolását. Ehhez kapcsolódóan a fegyveres összeütközések időszakos polgári védelmi feladatok tekintetében van néhány kérdés, amelyet vizsgálni szükséges.

Az *első* vizsgálati terület véleményem szerint a lakosság tájékoztatása. A lakosságvédelem egyik alapvető eszköze a lakosságtájékoztatás, ami egy krízishelyzet kezelésében alapvető fontosságú, legyen az fegyveres konfliktus vagy bármilyen egyéb természeti, illetve civilizációs katasztrófa. A katasztrófavédelmi feladatrendszerrel kapcsolatban rendkívül részletes lakosságtájékoztatási kiadványok állnak rendelkezésre, a tényleges fenyegetettség hiányában azonban a fegyveres összeütközések időszakára vonatkozó lakosságtájékoztató kiadványok tekintetében jelentős hiányosság mutatkozik. Ezzel kapcsolatban azt is ki kell emelni, hogy a lakosságtájékoztatási tevékenység igen erős eszköz a hibrid befolyásolási technikákkal szemben, ami szintén fejlesztési igényeket generál a fegyveres összeütközések időszakos lakosságtájékoztatási feladatok esetében. Mindezek mellett azt is figyelembe kell venni, hogy a lakosságtájékoztatási platform növelésével a hibrid kockázat is növekedhet.

A *második* javasolt vizsgálati terület a tervezési feladatok problematikája. A lakosságvédelmi tervezés – hasonlóan más tervezési folyamatokhoz – kezdeti adatokra épül. Egy árvízi veszélyeztetettség kezeléséhez jól láthatók az előntési modellekből azok az árvízi öblözetek, ahol a lakosság védelmét tervezni kell. Ebben az esetben ez távolsági védelmet jelent, vagyis a természeti és az ipari katasztrófák kockázatainak kezelése időszakára a lakosság kitelepítésére és befogadására az ország egész területén rendelkezésre állnak a kitelepítési és a befogadási tervek, illetve az ehhez szükséges kapacitások. Ugyanakkor a szövetségi és a nemzeti fegyveres védelmi tervek magas minősítése (titkosítása) nehezíti a fegyveres összeütközések időszakos polgári védelmi feladatok tervezését.

1962–1990 között ez a tény nem jelentett problémát, hiszen a polgári védelem a honvédelmi tárcához tartozott. 2012 előtt a honvédelmi kötelezettség három pilléren alapult:

(1) a sorkatonai szolgálati kötelezettség, vagy másként fegyveres szolgálat; (2) a polgári védelmi kötelezettség; (3) a honvédelmi munkakötelezettség. Az 1972-ben megalakult Hátországvédelmi Alakulatok Parancsnoksága a kezdetektől magába integrálta a polgári védelmi feladatrendszer is, a későbbiekben ez a szervezet elnevezésében is megjelent, hiszen a Hátországi és Polgári Védelmi Parancsnokság nevet vette fel.

A fegyveres összeütközések időszakában különösen fontos feladat a lakosság védelme. Az első világháborúban az összesített veszteségek 5%-a, a második világháborúban a 48%-a, míg a koreai háborúban az élőerő teljes veszteségének 84%-a volt polgári személy.¹⁵ Szintén meg kell említeni, hogy a honvédelmi szempontból létfontosságú rendszeres elemek, például a közúti és a vasúti hálózatok fegyveres összeütközések időszakában történt rombolásokor a helyreállítás a leggyorsabban a polgári védelem szervezetrendszerében található, nemzetgazdasági alapokon nyugvó képességekkel biztosítható, ezzel akár úgy is támogatva a katonai műveletek végrehajtását (mozgásszabadság biztosítása), hogy a polgári védelmi szervezetek a genfi egyezmények kiegészítő Jegyzőkönyvei alapján a fegyveres összeütközésekben közvetlenül nem vehetnek részt.

Fentiek miatt indokoltnak ítélem meg a honvédelmi jellegű különleges jogrend időszakában a polgári védelmi feladatrendszer erősebb katonai kontroll alá vonását, például a hátországvédelmi feladatrendszerben történő megjelenítését, továbbá ennek a védelmi igazgatás jogszabályi környezetébe történő beépítését. A NATO-irányelvek szerinti „kormányzat folyamatossága” alapkövetelményhez kapcsolódó tervezési feladatokat vizsgálva megállapítható, hogy a különleges jogrendi időszakokhoz tartozó tervezési rendszer hazánkban kettévált, attól függően, hogy az adott különleges jogrendi elem a belügyi vagy a honvédelmi ágazathoz tartozik. A tervezés integrációja egy tervrendszerben a lakosságvédelem szemszögéből már csak azért is szükséges, hogy a lakosság ellátását ugyanazon eljárásrend szerint lehessen végrehajtani. Mivel az Alaptörvény szerinti különleges jogrendi időszakok hatásait tekintve a rendkívüli állapot a legsúlyosabb következményeket hordozhatja magával az államra nézve, ezért célszerű az ehhez kapcsolódó tervrendszerhez igazítani az összes többi különleges jogrendi tervet is, különös tekintettel arra, hogy a NATO is integrált tervrendszert szorgalmaz.

A harmadik ilyen terület a köteles polgári védelmi szervek képességvizsgálata. Magyarország Alaptörvénye kimondja: „Magyarországi lakóhellyel rendelkező, nagykorú magyar állampolgárok számára honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – polgári védelmi kötelezettség írható elő.” A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet leírja, hogy a település lélekszámához képest, a település katasztrófavédelmi osztályba sorolása alapján hány fős polgári védelmi szervezetet kell megalakítani. Ugyanakkor a katasztrófavédelmi feladatrendszer sajátossága, hogy ezeknek a polgári védelmi szervezeteknek teljes, vagyis az ország egész területére kiterjedő mozgósításával nem számol, így a katasztrófa hatásával nem érintett területekről a hivatásos polgári védelmi szakembereket át lehet mozgatni a köteles polgári védelmi szervezetek feladat-végrehajtásának koordinálására. Többek között a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény 46. § (3) bekezdése is ezt a feladatot szabályozza, amikor leírja, hogy „Veszélyhelyzetben a településen a helyi katasztrófavédelmi tevékenység irányítását

¹⁵ Polgári Védelem Országos Parancsnoksága: A polgári védelem helye a korszerű küzdelemben. Sportfilm Stúdió, 1971. <http://catalog.osaarchivum.org/catalog/osa:b2457505-ccb9-43ac-a663-a2c16c403862> (Letöltés időpontja: 2020. 02. 26.)

– helyszínre érkezésétől – a polgármestertől a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezetője által kijelölt személy veszi át”.

Célszerű tehát megvizsgálni, hogy a katasztrófavédelem és a köteles polgári védelmi szervezetek jelenlegi létszám- és szervezetrendszere támogatja-e a fegyveres összeütközések időszaki polgári védelmi feladatok végrehajtását, vagy a honvédelmi típusú különleges jogrendi időszakokban a honvédelmi tárcához történő átalárendelése indokolt-e. Ugyancsak vizsgálni szükséges, hogy a köteles polgári védelmi szervezetek létszáma és a nemzetgazdaság működése mennyire van összhangban egymással, illetve a köteles polgári védelmi szervezetek létszámalapú megközelítése helyett esetleg egy képességalapú, fegyveres összeütközések időszaki polgári védelmi szervezetrendszer felállítása a célszerűbb. Gondoljunk csak bele, napjainkban mennyivel használhatóbb lenne, ha megyénként egy-egy nagy mobilitású, műszaki-technikai eszközöket magában foglaló műszaki egység állna a nemzetgazdaságból lebiztosítva a rendelkezésre a jelenlegi eltérő szerkezetű, polgári védelmi kötelezettségen alapuló műszaki egységek helyett. Ez a paradigmaváltás véleményem szerint már csak azért is indokolt, mivel hazánk lakosságának lélekszáma az ötvenes évek derekán volt közel azonos a mostanival.¹⁶

A *negyedik* terület a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatok speciális eszköz- és infrastrukturális igénye, a területi védett vezetési pontok, az óvóhelyek, a központilag vezérelt telepített lakosságriasztó eszközök szükségességének vizsgálata. A hazánkban a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején kiépült telepített lakosságriasztó rendszer működőképessége kérdéses, az eszközök döntő többségében nincsenek integrált rendszerben, a végpontok többnyire a tartóoszlop aljáról üzemeltethetők, nagy részük meghibásodott, kivétel ez alól a paksi atomerőmű 30 km-es körzetébe telepített rendszer, valamint a veszélyes ipari üzemek környékén kiépült monitoring és lakossági riasztórendszer. Ez utóbbi már minden tekintetben korszerűnek minősül, ugyanakkor azokat a katasztrófakockázatok kezelésére telepítették, a fegyveres összeütközések időszakában így csak egy szűk területen biztosítható velük a lakosság riasztása.

Az óvóhelyek tekintetében is jelentős változás állt be, hiszen a közigazgatási bürokrácia csökkentésével összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 37/1995. (IV. 5.) Korm. rendeletet is, amellyel az óvóhelykataszterek megszűntek. A helyhez kötött mentesítőállomások felmérése ugyancsak megkerülhetetlen a fegyveres időszaki polgári védelmi feladatrendszer tekintetében. Nem tudhatjuk, hogyha a polgári védelmi feladatrendszer a rendszerváltás után a honvédelemnél maradt volna, akkor ezek a megszűnt képességek még léteznének-e, de újbóli kiépítésük és integrálásuk a honvédelem rendszerébe mindenképpen katonai szemléletet igényel.

¹⁶ Központi Statisztikai Hivatal: Népeség, népmozgalom (1900–). https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html (Letöltés időpontja: 2020. 01. 21.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Alexander, David: *From civil defence to civil protection and back again*. Disaster Prevention and Management, XI/3, Emerald Group Publishing Limited, 01. 08. 2002., 209–213.
- Anderson, William A.: *Local civil defense in natural disaster: From office to organization*. Ohio State University, 12. 1969. <http://udspace.udel.edu/bitstream/handle/19716/1255/RS7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- BM OKF: Önkéntes szervezetek. <https://www.katasztrofavedelem.hu/190/onkentes-szervezetek>
- BM OKF: Széchenyi 2020. <https://www.katasztrofavedelem.hu/611/szechenyi-2020>
- Európai Bizottság: A Bizottság közleménye Jelentéstételi iránymutatás a katasztrófakockázat-kezeléshez, az 1313/2013/EU határozat 6. cikke (1) bekezdésének d) pontja (2019/C 428/07). A sablonra vonatkozó útmutató, 5. kérdés, Kockázati mátrix. 2019. 12. 20. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1220\(01\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1220(01)&from=HU)
- Központi Statisztikai Hivatal: Népeség, népmozgalom (1900–). https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html
- Külpolitikai kitekintés Nógrádi Györggyel. Budafok-Tétény Önkormányzatának Hírlevele, 2017. 03. 24. <https://budafokteteny.hu/hir/kulpolitikai-kitekintes-nograd-gyorggyel>
- Magyarország biztonsági környezete szabja meg a feladatokat. 2020. 02. 04. <https://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/magyarorszag-biztonsagi-kornyezete-szabja-meg-a-feladatokat>
- Mauro, Armando: *We all are civil protection! Stop Disasters*, Vol. 29, 3–4.
- Muhoray Árpád: *A polgári védelem fejlesztési szakaszai*. Védelem Tudomány, 2018/1., 97–112. <http://www.vedelemtudomany.hu/articles/08-muhoray.pdf>
- Nógrádi György: *Az Iszlám Állam elleni harcban való részvétel javítaná szövetségi kapcsolatainkat*. Biztonságpiac, 2015. 03. 10. <http://biztonsagpiac.hu/nograd-a-reszvetel-iszlam-allam-elleni-harcban-javitana-a-kapcsolatainkat-a-szovetsegeseinkkel>
- Polgári Védelem Országos Parancsnoksága: A polgári védelem helye a korszerű küzdelemben. Sportfilm Stúdió, 1971. <http://catalog.osaarchivum.org/catalog/osa:b2457505-ecb9-43ac-a663-a2c16c403862>
- Simicskó István: *A hibrid hadviselés előzményei és aktualitásai*. Hadtudomány, 2017/3–4., 3–16. http://mht.eu/hadtudomany/2017/2017_3-4/Ht_201734_5-18.pdf
- DOI: 10.17047/HADTUD.2017.27.3–4.3