

Nováky Mónika<sup>1</sup>

## ÖNKÉNTES MENTŐSZERVEZETEK A POLGÁRI VÉDELEMBEN, TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

### (VOLUNTEER RESCUE ORGANISATIONS IN CIVIL PROTECTION: A HISTORICAL OVERVIEW)

*Magyarországon a polgári védelem történetében a Genfi Egyezmény ratifikálását követően teremtődtek meg annak a lehetőségei, hogy az önkéntesek, azok szervezetei békeidőszakban, háborús helyzetben, valamint különleges jogrendi időszakban a differenciált felkészítésnek köszönhetően képesek legyenek részt venni a polgári lakosság védelemében. A hivatásos katasztrófavédelem integrált szervezete létrehozását követően a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága fő stratégiai célkitűzéseként jelent meg az országos, területi és a helyi önkéntes polgári védelmi szervezetek kialakítása, a hatékony beavatkozás érdekében a szervezetek képességének kialakítása, tevékenységük kereteinek szabályozása. Az utóbbi évek gyakorlati tapasztalatai bizonyítják, hogy ezeknek a szervezeteknek a tevékenysége nélkülözhetetlen az emberi élet- és a vagyoni javak védelme és mentése során.*

**Kulcsszavak:** lakosságvédelem, önkéntesek, katasztrófavédelem, polgári védelem, biztonság

*In the history of civil protection in Hungary, the ratification of the Geneva Convention created the conditions for the involvement of volunteers and their organisations in the protection of the civilian population both in times of peace and war and in special legal orders. After establishing the integrated organisation for disaster management, the National Directorate for Disaster Management, Ministry of the Interior set it as a main strategic goal to form volunteer civil protection organisations at the local, regional and national level, to create their capacities and to regulate their activities for the sake of effective responses. Recent years' practical experience shows that these organisations are essential in the protection and rescue of human lives and property.*

**Keywords:** population protection, volunteers, disaster management, civil protection, safety

## VÉDELEM ÉS BIZTONSÁG

A katasztrófák elleni védekezés egyidős az emberiséggel. Az emberek az időjárás szélsőségei és a vadállatok elől barlangokban húzták meg magukat és állandó lakhely hiányában vándorlásuk során elsősorban a megélhetésüket biztosító, vízben és élelemben gazdag területeken telepedtek le. A törzsek, családok kisebb közösségekben, csoportokban, egymástól nagyobb távolságra éltek, így a természeti katasztrófák – földrengés, villámlás okozta tűz, árvíz - nem érintették az emberek nagyobb számát. Ebben az időszakban még nem volt fő szempont a természeti erők elleni védekezés, egy-egy természeti csapást követően a törzsek, családok tovább vándoroltak. A letelepedett és nagyobb létszámú közösségek: falvak, városok kialakulásával már komolyabb veszéllyel kellett számolniuk az ott élőknek.[1]

<sup>1</sup> Nemzeti Közszolgálati Egyetem, doktorandsz. E-mail: [novaky.monika@uni-nke.hu](mailto:novaky.monika@uni-nke.hu) ORCID: 0000-0002-5319-4457

A természet által okozott katasztrófákat befolyásolják a domborzati- és éghajlati viszonyok, az időjárás változásai. Az árvizek elleni védekezés érdekében Mezopotámiában az alattvalók feladata volt a védekezésben való részvétel, a gátak építése.

Hazánk területén II. Mátyás király a Tisza és mellékfolyóinak kiöntése elleni védekezéshez elrendelte a töltések megemelését.

A XIX. században bekövetkezett nagy árvizek tapasztalatai alapján a Duna és Tisza szabályozásával, valamint a szemét és egyéb anyag lerakásának tilalmával, mesterséges tavak, csatornák építésével az árhullám levezetésének lehetőségét megvalósították.

A villámcsapás által okozott tűz, a folyók megáradása ellen a római korban az építkezéssel próbálták felvenni a harcot, amikor megjelentek a kőből épült házak. A tetőszerkezet azonban még fából, szalmából készült, és a sűrű, egymás mellé épített lakóházak, épületek hamar a tűz martalékává váltak. A légiók mintájára i.e.21-ben Augustus császár Rómában felállított egy önálló tűzoltó szervezetet.[2]

A természet által okozott katasztrófák és a járványok mellett a legpusztítóbb emberi tevékenység a háború, amely jelentős társadalmi, gazdasági katasztrófához vezet. A civil lakosság védekezése eleinte a figyelőszolgálat és a menekülés volt. Az I. világháborúban a repülőgépek bevetésével új szintre emelkedett a lakosság védelme. A háttország védelme érdekében a civileket felkészítették és kiképezték a romok alóli mentésre, elsősegélynyújtásra vonatkozó leg- alapvetőbb védekezési ismeretekkel, figyelő és riasztó szolgálatokat szervezetek és bevezették az elsőtétítést. [1] A repülőgépek a háború egyik legfontosabb eszközévé váltak és a polgári védelem feladatát hosszú évtizedekre meghatározták. [3]

A polgárok életét és anyagi javait érintő hatások kivédésére elengedhetetlen a szervezett, igazgatási és megelőző tevékenység, az adott nemzetvédelmi feladatait kiegészítő nemzetközi kapcsolatok és az önkéntesek bekapcsolódása.

A biztonság az egyén számára az az állapot, amelyben a társadalmi kapcsolatok, gazdasági jellemzők zavartalanul fejtik ki hatásukat az egyén felé, és kriminológiai közvetlen veszélyeztetettségnek nincsen kitéve. Az egyén biztonságát nem lehet elválasztani a társadalmi-, politikai-, gazdasági-, katonai- és közbiztonságtól. Az egyes ember biztonságán keresztül a kisebb-nagyobb közösségeken át eljuthatunk az emberiség és a Föld élővilágának biztonságáig.[4]

A biztonság alapvető területei a gazdasági, politikai, társadalmi, katonai, közbiztonsági és környezeti biztonság. A környezeti biztonság területei a következők: a környezet- és természetvédelem, az egészségvédelem, az ipari biztonság, közlekedésbiztonság, valamint a katasztrófavédelem, amely magában foglalja természeti erőforrásaink, a természeti területek és természeti értékek, valamint a környezeti egyensúly megóvását, továbbá a természeti és civilizációs katasztrófák és az egészségügyi veszélyforrások elleni védelmet.

## A LÉGOLTALOMTÓL A POLGÁRI VÉDELEMIG

Az I. világháborút követően Magyarországon a légmentőlésről szóló 1935. évi XII. törvénycikkkel (a továbbiakban: légvédelmi törvény) került létrehozásra a polgári védelem jogelődjeként a Magyar Légmentőlés.[5] A hatékony hatósági légmentőlés épít az emberek öntevékenységre,

önvédelmére, és arra, hogy mindent megtesznek saját életük és javaik mentése érdekében. A légvédelmi törvény végrehajtására kiadott, a magyar királyi honvédelmi miniszter 17.176.eln. 15-1936-H. M. számú rendelete [6] alapján a légvédelem szervezése és vezetése polgári vonatkozásban a honvédelmi miniszter feladata volt, amelyet az Országos Légvédelmi Parancsnok útján látott el. Ez alapján jött létre a Légvédelmi Liga, a lakosság önvédelmi tevékenységének megszervezése érdekében. [7]

A 14-60 év közötti magyar állampolgárok számára előírt légoltalmi kötelezettségen kívül bárki önkéntesen részt vehetett a védekezési feladatokban. A honvédelemről szóló 1939. évi II. törvénycikk rendelkezései alapján személyes légvédelmi kötelezettség terhelte mindazokat, akik honvédelmi munkakötelezettek, ideértve béke idején a 16. életévüket be nem töltött nőket és a 42.életévüket be nem töltött személyeket és az önkénteseket is. [8]

A Légoltalmi Liga társadalmi szervezet 1937. december 5-én alakult meg ünnepélyes keretek között Budapesten. Elnöke 1937-1944. között főherceg Habsburg - Lotharingiai József Ágost tábornagy királyi herceg, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, fővédnöke Horthy Miklós kormányzó volt. [9] Az állampolgárok felkészítése, kiképzése megkezdődött, 1937-ben általános- és középiskolai tankönyveket adtak ki légoltalmi témakörben, melyek felkészítették a tanulókat a riadók kezelésére, majd 1938-ban a fakultatív képzésből kötelező iskolai tananyag lett. Az igazi felkészülés 1939-ben kezdődött meg, amikor kiépült a Légoltalmi Liga országos rendszere, melyet a fővárosban a rendőrfőkapitány, a megyei jogú városokban a megyei rendőrfőkapitányok és a polgármesterek, egyéb településeken a rendőri kirendeltségek, illetve a községi jegyzők vezettek. Az ő feladatuk volt a Légoltalmi Liga helyi csoportjainak megszervezése és vezetése, a helyi légoltalmi terv kidolgozása, a légoltalmi szolgálatot teljesítők kiképzése és felszerelése, valamint a légoltalmi-, tűz- és gázvédelmi rendszabályok betartatása. Az ő vezetésük alá tartoztak a légoltalmi segédosztagok.

A segédosztagokat a bombatámadásokkal összefüggésben felmerülő feladatukat végző hivatásos szervek, rendőrség, tűzoltóság, mentőszolgálatok és légvédelmi csapatok támogatására, valamint a légoltalommal összefüggő feladatok önálló elvégzésére képezték ki. Ezek az osztagok segédrendőrökből, segédtűzoltókból, gázvédelmi, egészségügyi, légoltalmi figyelő, és légoltalmi riasztó, elsötétítő, műszaki helyreállító (légoltalmi munkaszolgálatos) képzettségű férfiakból és nőkből álltak. A légoltalmi szolgálatot teljesítő egyéneket igyekeztek polgári képzettségüknek megfelelő beosztásban alkalmazni, ezzel is rövidítve az átképzésük időtartamát. Ezeket a feladatokat és feladatköröket összefoglaló nevükön a hatósági légoltalom feladatkörébe sorolták.

A légoltalom célja a polgári lakosság felkészítése az országot érő légitámadások során követendő magatartásra, az emberéletek megóvása, az ipari, infrastrukturális és kulturális értékek védelme a bombázások alatt, valamint a bombatámadások következtében felmerülő kármentesítési munkák elvégzése volt. Ezeket a feladatokat Magyarországon a Légoltalmi Liga látta el a Honvédelmi Minisztérium irányítása és a Belügyminisztérium felügyelete alatt.

1939-ben kezdődött meg a lakosság önvédelmi felkészítése is a Légoltalmi Liga által rendezett gyakorlatokon, melyeken a légoltalmi szolgálatot ellátó személyek is gyakorolhatták feladatuk végrehajtását.

A légoltalom legkisebb szervezetszerű egysége a házcsoport, azaz a társasház közössége, így összefogásra és összetartásra ösztönözték az egy épületben lakó családokat. A lakóházakban önvédelmi légoltalmi szolgálatot alakítottak ki, melyek 40 fős lakóközösségek esetén 9 főből (légoltalmi parancsnok, 2 helyettes és 6 légoltalmi szolgálatos) 40 és 100 fő közötti lakóközösségekben pedig legfeljebb 18 főből álltak, munkájukat összehangolták más lakóházak légoltalmi szolgálataival, ezzel hatékony, önszerveződő légoltalmi mozgalom jött létre, melynek tagjai jól képzett és elhivatott önkéntesek, és profi hivatásos szakemberek voltak.

Különálló csoportot alkottak az üzemek és ipartelepek, valamint a vasút légoltalmi szolgálatai, melyeket a gyárak, vagy a vasút saját dolgozóiból állítottak ki és a gyárak légtérét biztosító légvédelmi egységekkel közös gyakorlatokon készítették fel a stratégiaileg létfontosságú gépsorok, szállítókapacitás és a képzett munkaerő megvédésére. Ezeket a dolgozókat külön légoltalmi illetmény illette meg, míg a hatósági légoltalomban és az önvédelemben részt vevők saját költségükön voltak kötelesek feladatukat teljesíteni.

Magyarország a német megszállást követően hadszíntérré vált és a magyar hatósági légoltalom és a honi légoltalmi szervek szerepe felértékelődött az ország nagyarányú angolszász és szovjet bombázása miatt.

A nyilas hatalomátvételt követően a hivatásos légoltalom megszüntetésre került és a Légoltalmi Liga háttérbe szorult az országot irányító vezetéssel szemben és fokozatosan leépült, így a Légoltalmi Ligának a meglévő erőforrásaiból kellett gazdálkodnia, szerveinek központi vezetés nélkül, egyéni hatáskörben kellett feladatukat ellátnia, miközben Magyarországot egyre hevesebb légitámadás sújtotta. Ezt erősítette az is, hogy a németek 1944. áprilisában a magyarországi német légierő vezetője alá rendelték a magyar légierőket, közvetve a honi légoltalom terén érintett szervezeteket is.

A front Budapesten történő átvonulását követően a magyar légoltalom feladatai a háború befejeztével teljesen megszűntek. Budapest itt maradt lakossága a házak légoltalmi pincéibe költözött, így a légiriadók jelzései egy idő után csak a még megmaradt nagyobb üzemeket érintették. [10]

A honi légvédelem és a légoltalom európai színvonalon is magas (a hasonló brit és német szervezetekkel vetekedő) színvonalú megszervezésének, így nem utolsó sorban a Légoltalmi Liga tagjainak felvilágosító és tevéleges munkájának, valamint a polgári lakosság érett viselkedésének köszönhetően 1944.április és 1945.április között a légitámadások során a magyar lakosság vesztesége a KSH adatai szerint 15500 fő körül volt, ebből Budapesten 6500 fő körüli volt a veszteség. [11] Összehasonlításképpen a szomszédos országokkal, ez lényegesen kisebb veszteség volt.[10]

A II. világháborút követően az úgynevezett hagyományos fegyverekkel végrehajtott légitámadások elleni védelem és a nukleáris anyag felhasználásával bekövetkező veszélyek kezelése került előtérbe. Az 1950-es évektől a légitámadások elleni védekezés kiegészült a természeti események elleni védelemmel, de a fő hangsúlyt az atom-, biológiai- és a vegyi támadások elleni védelem kapta. [12]

A Légoltalmi Liga és a tűzoltó szövetség 1945-ben megszüntetésre került és az újjászervezőkor nem volt önkéntes, társadalmi szervezet. A Magyar Szocialista Munkáspárt Politikai Bi-

zottsága 1948. októberében döntött arról, hogy a légoltalmat polgári védelemmé kell alakítani. A polgári védelem feladata kiegészült a tűzszerész tevékenységgel.

A polgári lakosság háború idején való védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én aláírt Egyezményt – IV. Genfi Egyezmény - Magyarország az 1954. évi 32. törvényerejű rendeletben hirdette ki. [13] Az I. és II. Genfi Egyezmény módosításában „polgári védelem alatt az alább említett emberbaráti feladatok mindegyikének, vagy némelyikének az ellátása értendő, amelyek a polgári lakosságnak az ellenségeskedések, vagy katasztrófák veszélyeitől való védelmezésére és közvetlen következményeitől való megóvására, valamint életben maradása feltételeinek biztosítására irányulnak”. [14] A polgári védelem feladatai között megjelent a katasztrófa által sújtott területek rendjének helyreállítása és fenntartása. [14]

A légoltalom újjászervezésével elsősorban a légoltalmi szervezetek állományának és a termelői üzemek dolgozóinak kiképzése kezdődött meg. A lakosság szélesebb körű kiképzésére csak az 1960-as években került sor a szovjet módszert lemásolva, és figyelmen kívül hagyva a Légoltalmi Liga bevált rendszerének tapasztalatait. [3]

Az 1961-es berlini és az 1962-es kubai válságot követő hidegháborús helyzet következtében a hadseregfejlesztéssel egyidejűleg a légoltalmi feladat a honvédelmi minisztériumhoz került át. A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény (a továbbiakban: Honv.tv.) 1964. január 29-én kihirdetett módosítása szerint a személyes légoltalmi kötelezettség helyébe a polgári védelmi kötelezettség lép. [15] A fegyveres erők feladata lett többek között a közreműködés a polgári védelmi feladatok ellátásában és a segítségnyújtás elemi csapás és egyéb közveszély esetén.

A Honv.tv. rendelkezése szerint a polgári védelem célja: az ország területén légitámadások esetére a védekezés államigazgatási és társadalmi megszervezése, a lakosságnak a légitámadás esetére való előkészítése, valamint a légitámadások hatásainak csökkentése. A Honv.tv. tartalmazza a polgári védelmi kötelezetteket, a mentesség eseteit, tartalmát.

A polgári védelmet a honvédelmi miniszter szervezi és irányítja a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága útján, amely a szervező és irányító tevékenységét államigazgatási szervein keresztül látja el. [15]

A polgári védelem felkészítésének alapja a nukleáris fegyverek elleni védelem elveinek, módszereinek kidolgozása és az atomcsapások utáni mentő, mentesítő és helyreállító munkák tervezése, végrehajtása volt. [16]

A természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezés fontosságára az 1970-es tiszai árvíz hívta fel a figyelmet, amely rávilágított arra, hogy a civil lakosságot nem csak a háborús veszélyekkel szemben kell megvédeni.

A polgári védelmi felkészítés hatékonyságáról akkor beszélhetünk, ha a kormányzati, állami, honvédelmi vezetés a lakosság, valamint az önkéntes és társadalmi szervezeteket is bevonja a felkészítésbe, mint azt a Légoltalmi Liga 1937-1945. között is tette. [17]

1972. január 1-15 között alakult meg a Hátországvédelmi Alakulatok Parancsnoksága (továbbiakban: Parancsnokság), mely átvette a polgári védelem összes katonai szervezetét, kivéve a fővárosi, megyei, fővárosi kerületi, városi, járási törzseket és raktárakat. A Parancsnokság belépésével egyértelműen együtt járt a feladatok ismételt szabályozása a jog- és hatáskörök

újbeli megfogalmazása. Ennek keretében újra kellett fogalmazni a polgári védelem célját, helyét, szerepét, rendeltetését, feladatait az ország védelem rendszerében, fejlesztésének feladatait és pénzügyi lehetőségeit. A jogi kereteket az 1974. évi polgári védelemről szóló 2041/1974. (XII. 11.) Mt. h. számú határozat biztosította. [18]

A Parancsnokság alárendeltségébe kerültek a katonai-műszaki alakulatok, így a polgári védelem a nemzetközi elvárásoknak megfelelően a csekély – néhány száz fő – létszámú hivatásos állományú tag mellett a lakosságból, polgári védelmi kötelezettség alapján kijelölt, önvédelmi és szakszolgálati szervezetekből állt. [19]

A Honv.tv. 1976-os módosítása során a törvénybe kerültek a fővárosi, kerületi, megyei honvédelmi bizottságok, valamint a megyei, járási és a városi védelmi bizottságok. [20]

A polgári védelem továbbra is a honvédelmi miniszter irányítása alá tartozott, a fővárosi és a megyei tanács, illetve a helyi tanács szervezte a polgári védelmi ellátást, végrehajtotta a lakosság védelmével kapcsolatos teendőket.

A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény (a továbbiakban: Hv.tv.) szerint a fegyveres erők (Magyar Néphadsereg, Határőrség) feladata, hogy közreműködjenek a polgári védelem feladatainak ellátásában és segítséget nyújtsanak elemi csapás vagy egyéb közveszély esetén, a fegyveres testületek (rendőrség, munkásőrség, büntetés-végrehajtás) feladata pedig, hogy részt vegyenek a polgári védelmi feladatok ellátásában.[20]

A polgári védelmi szervezetek feladata (az államigazgatási és az üzemi szervezetek) a lakosság polgári védelmi felkészítése, a terület előkészítése a támadófegyverek hatása elleni védekezésre, és közreműködés az egyes rendkívüli intézkedések végrehajtásában. Az állampolgárok honvédelmi kötelezettsége a polgári védelmi kötelezettséget is jelenti, melynek célja, hogy a lakosságot felkészítse a támadófegyverek, elemi csapás és más rendkívüli esemény okozta károk megelőzésére, felszámolására és hatásuk csökkentésére, továbbá az ezekkel összefüggő mentési és mentesítési feladatok végrehajtása.[20]

## A POLGÁRI VÉDELEM NAPJAINKBAN

A természeti és ipari katasztrófák elleni védekezés az 1980-as évektől kapott nagyobb hangsúlyt, amelyre az 1986-ban bekövetkezett csernobili atomreaktor balesete irányította rá a figyelmet. A polgári védelemnek nem csak a háborús időszakban, fegyveres konfliktus idején kell a lakosság védelmét ellátni, hanem békeidőben is meg kell felelnie a kihívásoknak.

A I. és II. genfi Egyezmények kiegészítő Jegyzőkönyvének megfogalmazása szerint a polgári védelmi szervezetek azok a szervezetek, amelyeket kizárólag polgári védelmi célokra hoztak létre. [14] Ennek értelmében a honvédelmi minisztérium irányítása alól 1990-ben a belügyminisztériumhoz került a polgári védelmi igazgatás, megtartva feladatait. Fő feladata a felkészítés és a katasztrófák elleni védekezés volt. Hangsúlyosabbá vált a lakosság és az anyagi javak katasztrófák elleni védelme.

A honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény (a továbbiakban: Honvéd tv.) módosításával a polgári védelmi feladatok áthelyezésre kerültek a Belügyminisztériumhoz, a Polgári Védelem

Országos Parancsnokságát a Belügyminisztérium Tűzvédelmi és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságába integrálták.

A Honvéd tv. módosításáról a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról szóló 85/1993.(VI.1.)Kormányrendelet, a polgári védelemről szóló 15/1992.(I.27.) Kormányrendelet, ennek végrehajtásáról rendelkező 7/1992.(V.19.) BM rendelet, valamint a már hatályon kívül helyezett Hv.tv. végrehajtására kiadott 6/1976.(III.31.)MT rendelet rendelkezett. Az Alkotmánybíróság a módosítást a 18/1995.(III.28.) AB határozattal alkotmányellenesnek nyilvánította, és a megsemmisítését felfüggesztette azzal, hogy a jogalkotónak lehetőséget biztosított arra, hogy szüntessék meg az alkotmányellenes helyzetet, és a teremtsék meg az összhangot az Alkotmány és a Honvéd tv. között. [21]

Ennek értelmében jött létre a polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény, a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága, területi és helyi szervei, működésének szabályai. A törvény nem hivatalos indokolása szerint: „A polgári védelem feladatrendszerét szabályozó jogszabályok alapját képező, és az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel kihirdetett 1949. évi Genfi Egyezmények Kiegészítő I., II. Jegyzőkönyve, továbbá a Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveiről szóló 27/1993. (IV. 23.) OGY határozatban foglalt új védelmi koncepció, illetőleg a közigazgatásban és a gazdaságban beállt változások szükségessé teszik a polgári védelem jogszabályi hátterének megújítását.” [22]

„A polgári védelem feladatrendszerében azonban az elmúlt időszakban jelentős súlypont áthelyeződés következett be. Figyelemmel arra a körülményre, hogy térségünkben a háborús veszély realitása jelentősen csökkent, a polgári védelemnél a háborús időszaki felkészülés mellett előtérbe kerültek a polgári védelem békeidőszaki, elsősorban humanitárius és katasztrófavédelmi feladatai.” [22]

„A törvényjavaslat abból az alkotmányos alapelvből indul ki, hogy az állampolgároknak egyfelől joguk van a biztonságra, másfelől viszont tevékenyen részt kell venniük annak megteremtésében. Ennek során a tervezet érvényesíteni kívánja az alapvető emberi jogok védelmét, biztosítja a lakosság és a jogi személyek védelméhez szükséges jogi garanciákat, és a megvalósítás során a közreműködésben az önkéntesség és a kötelezettség megfelelő arányát.”[22]

A polgári védelem a fegyveres összeütközés, a katasztrófa és más veszélyhelyzet esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése.[23]

Itt került sor először a katasztrófa fogalmának meghatározására: „olyan történés, amely számos ember életét vagy egészségét, a lakosság jelentős dologi értékeit, alapvető ellátását, avagy a környezetet veszélyezteti vagy károsítja olyan mértékben, hogy elhárítására és leküzdésére hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködése szükséges”. [23]

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagok elleni súlyos balesetek elleni védekezéssel szembeni 1999. évi LXXIV. tv. 2000. január 01-én lépett hatályba. A jogalkotó célja az volt, hogy egy hatékonyabban működő katasztrófaelhárító rendszer működtetésével az ipari és természeti katasztrófák bekövetkezése esetére törvény szabályozza a különböző szintű állami szervek tevékenységét a védekezés irányításában, valamint meg kívánta teremteni jogi alapjait egy új szervezeti felépítésben működő katasztrófaelhárító

szervnek.

A törvény a védelem hatékonyságának növelése érdekében felhatalmazta a Kormányt a katasztrófa sújtotta területen a polgári védelemről szóló 1996. XXXVII. törvény adta keretek között a polgári védelmi szervezetek aktivizálására, illetve a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény által biztosított polgári védelmi szolgálat elrendelésére.

Lényeges eleme a törvénynek, hogy a hivatásos önkormányzati tűzoltóság jogállásának változatlanul hagyása mellett biztosítja annak jogi alapját, hogy országos és megyei szinten a polgári védelem és a hivatásos állami tűzoltóság bázisán – a belügyminiszter irányításával – a katasztrófavédelemmel összefüggő ágazati feladatok irányítására, összehangolására és végrehajtására egy egységes rendvédelmi szerv kerüljön létrehozásra, amely mentes a párhuzamoságoktól, ugyanakkor hatékonyan és a funkcionális feladatokra orientált szervezetként működne. 2000. január 01-én megalakult a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósága, a Tűzoltóság Országos Parancsnoksága és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága jogutódjaként. [24]

Az így megalakult hivatásos katasztrófavédelmi szervezet egyik alapfeladata a lakosságvédelem volt, az emberi élet és anyagi javak védelme, amelyet a települések veszélyeztetettségének felméréssel, a lakosságvédelmi célú építmények (óvóhelyek) nyilvántartása, a kitelepítés, kimenekítés és befogadás végrehajtásával összefüggő feladatok, a lakosság felkészítése és a tájékoztatás jelenti. [24]

A szervezet elmúlt évtizedes működésének tapasztalatai, a mind gyakoribbá váló természeti, ipari katasztrófák és rendkívüli veszélyhelyzetek szükségessé tették a szervezet megújítását, az új helyzetekhez való igazodást.

A katasztrófavédelemről és a hozzá tartozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. tv. (a továbbiakban: Kat.tv.) az Alaptörvénnyel összhangban pontosította a minősített időszakok rendszerének megújításával és bekövetkezett katasztrófa esetén irányadó rendkívüli intézkedések megteremtésével Magyarország területén élő lakosság életének, vagyonának biztonságát, valamint biztosítja az ország működőképességének folyamatos fenntartását.

A veszélyhelyzet fogalmának az Alaptörvényben történő megjelenítésével párhuzamosan szükség volt a katasztrófavédelmi törvény olyan mértékű módosítására, amellyel biztosította a bekövetkezett katasztrófa, vagy az azt közvetlenül megelőző katasztrófaveszély esetén a katasztrófavédelmi rendszer megfelelő aktivizálását, illetve a szükséges intézkedések bevezetését. Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai is bizonyították, hogy nélkülözhetetlen a védelmi igazgatás területi és helyi szintjén az irányítási jogosítványok megújítása, átszervezése annak érdekében, hogy a szükséges megelőző intézkedések meghozatala a korábbiaknál szervezetesebben kerüljön végrehajtásra. Az Alaptörvényben a honvédelmi kötelezettség mellett megjelent a polgári védelmi kötelezettség a „katasztrófavédelmi feladatok” ellátása, így mindezzel párhuzamosan a katasztrófavédelmi törvénybe kerültek e kötelezettség. [25]

A Kat.tv-el létrejött az integrált katasztrófavédelem, melynek pillérei az iparbiztonság, tűzvédelem és a polgári védelem. Ezek nem elkülönülten, hanem egymásba fonódva végzik tevékenységüket. A hatósági tevékenység végzése is összehangolt és központi szinten koordinált módszerrel zajlik. Ennek hatékony biztosítása érdekében a területi és helyi szinten folytatott



hatósági tevékenység felügyelete a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon önálló főosztály feladatkörébe utalva valósul meg. Mindez elősegíti a hatósági feladatok átlátható, nyomon követhető, egységes és eredményes ellátását. A katasztrófavédelem komplex rendszerének célkitűzése az emberi élet és az anyagi javak védelme katasztrófák megelőzése, gyors és professzionális kezelése, valamint a helyreállítási munkálatok mielőbbi, szakszerű elvégzése.[26]

A polgári védelem olyan összetársadalmi feladat-, eszköz-, intézkedési rendszer, melynek célja katasztrófa és fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása és a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése, a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében.

A polgári védelmi kötelezettség, amely a Kat.tv.-ben meghatározottak szerint a 18. életévét betöltött személy személyes kötelezettsége, aki nem részesül mentességben. [27] A kötelező polgári védelmi szolgálatot kiegészítik az önkéntesek.

Az önkéntesség egy olyan tevékenység, amelyet akár egyénileg, akár csoportosan, rendszeresen, vagy alkalmanként, bel- és külföldön, a közös jó érdekében személyes akaratból végeznek anyagi ellenszolgáltatás nélkül. Az önkéntes tevékenység közvetlen anyagi haszonnal nem jár annak végzője számára, az önkéntesség segít környezetünk és közösségünk jobbá tételében. [28]

A Nemzeti Alaptanterv bevezetéséről szóló kormányrendeletben érhető tetten, hogy a felelősségvállalás másokért, az önkéntesség, a tágabb környezetért végzett önkéntes munka jelentősége felértékelődik, a közösségi szolgálat, valamint a katasztrófavédelmi, polgári védelmi és honvédelmi alapismeretek megszerzése a középfokú képzés keretében kap helyet. [29]

A nemzeti köznevelésről szóló törvény [30] a fiatalok önkéntes tevékenységbe történő bevonását mozdítja elő azzal, hogy 2016. január 01-ét követően az érettségi bizonyítvány kiadásának követelményeként írja elő, hogy a tanuló közösségi szolgálatot teljesítsen. A közösségi szolgálat a szociális, környezetvédelmi, a tanuló helyi közösségének javát szolgáló, szervezett keretek között folytatott, anyagi érdektől független, egyéni vagy csoportos tevékenység és annak pedagógiai feldolgozása.

A történelemben már bizonyított polgári védelmi kötelezettség olyan személyes, társadalmi kötelezettség, mely az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmét támogatja. A kötelezettség különleges jogrendi időszakban (például rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet) polgári védelmi szolgálat folyamatos ellátására időbeli korlátozás nélkül vehető igénybe.

Ideiglenes polgári védelmi szolgálat rendelhető el például egy esetleges katasztrófa kialakulásának megelőzése érdekében tett beavatkozási munkálatok végrehajtásában. Ez sokszor nehézségeket eredményez, mivel erre az időre a munkavégzés alól fel kell menteni a kötelezettet, ami a munkaadónak nem gazdaságos. Ennek a hátránynak a leküzdését a Kat.tv.teremtette meg az önkéntes polgári védelmi szervezetek létrehozásának a lehetőségével. Az önkéntes polgári védelmi szervezeteket olyan mentőszervezetek alkotják, melyek tagjai speciális szak tudással rendelkeznek, magas színvonalon képzettek, mentési tapasztalatuk van, felszereltségük, speciális technikai eszközeik pedig alkalmassá teszi őket a hatékony beavatkozásra. Ez a

nagy előnye az önkéntes mentőszervezeteknek a köteles polgári védelmi szervezetekkel szemben. Nyilvánvaló, hogy a kötelesek létszáma messze felülmúlja az önkéntesek számát, ezért kell mennyiségileg növelni a különleges kiképzésű speciális technikai eszközökkel felszerelt civil szerveződések, aminek például egyik kiaknázatlan erőpotenciálja a felsőoktatási intézmények tanulóifjúsága. [31] Ennek a felismerésnek az eredményeként alakult meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Önkéntes Katasztrófavédelmi Szolgálat 2013-ban és igen sikeresen vettek részt a 2013. júniusi dunai árvízi védekezésnél.

A hatályos katasztrófavédelmi törvény értelmében a civil mentőszervezetek az együttműködési megállapodás megkötése után vesznek részt a katasztrófák elleni védekezésben és a kárelhárításban. A hivatásos katasztrófavédelmi szervezetnek – alaprendeltetéséből adódóan – rendkívül összetett tevékenységi körei vannak, amelyek elvégzéséhez szükség van a speciális képességekre. A képességeik alapján kijelenthető, hogy a civil szervezetek bevonása létszükséglet Magyarország hatékonyabb közbiztonsága, az élet- és vagyónbiztonság érdekében. Az önkéntes mentőszervezetek legnagyobb előnye, hogy a hivatásos mentőszervezetektől állami feladatokat vállalnak át.

A legfontosabb kritérium, hogy legyenek képesek segítséget nyújtani, amikor egy esemény kezelésére rendelt szervezetek (rendőrség, tűzoltóság, mentőszolgálat) kapacitásukban, önmagukban már nem elegendők a káresemény vagy katasztrófa hatékony kezelésére, felszámolására. A legtöbb civil mentőszervezet alaprendeltetéséből adódóan önként vállalja, hogy a felajánlott erőivel, eszközeivel értesítés, riasztás esetén a mentésben.[26]

A lakosság felkészítése, képzése és a megfelelő tervek elkészítése elengedhetetlen a lehetséges katasztrófa -, illetve veszély esetére. Az előzetes tervezéssel elkerülhetőek, vagy csökkenthetőek a káros következmények, a lakosság és a mentésben résztvevők részére rendszabályok kerülnek meghatározásra. Adott esetben a kritikus infrastruktúra [32] meghibásodása esetén a lakosság ellátása, tájékoztatása és akár önmentési képességének felhasználása elengedhetetlen.[33]

A világméretű fegyveres konfliktus kialakulásának veszélye az utóbbi években jelentősen csökkent, a polgári védelmi tevékenység – a lakosság és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmének – hangsúlya áthelyeződött a békeidőszaki katasztrófák kezelésére, ezért a polgári védelem szerepének erősítése, a polgári védelmi szervezetek alkalmazásának fejlesztése fő feladattá vált. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló kormányhatározat kijelenti, hogy a természeti és ipari katasztrófák elleni védekezés során a megelőzés és a beavatkozás során jelentős szerep hárul a civil és önkéntes szervezetekre. [34]

## ÖSSZEGZÉS

Az elmúlt évtizedek alatt a polgárok védelme nagy változáson ment keresztül. A természeti csapások és a háborúk elől tovább vándorló népeken, a háborúban bevetett repülőgépek bombázásaitól megvédő lakosság védelmi intézkedések, erre alakult szervezetek, mint a Légórtalmi Liga, a polgári védelemnek a katasztrófavédelem rendszerében történő integrálódásig.

A lakosság biztonságérzete folyamatosan változik, nagyban befolyásolják olyan tényezők, mint a természeti és civilizáció katasztrófák, háborúk, gazdasági és politikai változások, krízi-

sek. Az olyan események elleni védekezés, amely az emberek biztonságérzetét csökkenti, csak úgy lehet hatékonyan fellépni, hogy azt egy egységes, elkülönült, de együttműködésre képes szervezet koordinálja. A légoltalom és a polgári védelem szervezetei az I. világháborút követően ugrásszerű változáson mentek keresztül.

A háborús események csökkenésével a honvédelmi feladatok mellett előtérbe került a lakosság természeti katasztrófák elleni védelme. A csernobili atomreaktor balesete, az I. és II. Genfi Egyezmények kiegészítő Jegyzőkönyvében megfogalmazott polgári védelemi szervezetek jellemzői, valamint annak a felismerése, hogy fontossá vált a polgári védelem békeidőszaki, humanitárius és katasztrófavédelmi feladata, valamint a lakosság és az anyagi javak védelme, szükségessé vált a megfelelő jogi garanciák, valamint a polgári védelem önkéntesei és kötelezettei megfelelő arányának kidolgozása.

A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény hatályba lépésével a polgári védelem feladata lett a fegyveres összeütközés, a katasztrófa és más veszélyhelyzetben az élet és az anyagi javak védelme, valamint a védekezésre való felkészülés és felkészítés is.

A napjaink kihívásainak való megfelelés érdekében született, hatályos, a katasztrófavédelemről és a hozzákapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szellemében a katasztrófavédelem állami irányításával, nemzeti ügyé válásával a polgári védelem a katasztrófavédelem egységes részévé vált, megerősödött és a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságán irányításával látja el a feladatát.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] Kozák A. - Hornyacsek J.: A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében. *Bolyai Szemle*, XXI. évfolyam, 2. szám (2012) pp.157-184. <http://uni-nke.hu/downloads/bsz/bszemle2012/2/10.pdf> (letöltés: 2016.02.23.)
- [2] Schweickhardt G.: *Katasztrófavédelmi igazgatás*. NKE, Budapest, 2013. p.120. ISBN 978-615-5344-30-5
- [3] Endrődi I.: A lakosság, mint megvédendő cél és feladat, egyben végrehajtó szereplő. A társadalmi szervezetek bekapcsolódása és jelentősége a légoltalomban - polgári védelemben. *Polgári Védelmi Szemle*, (2010) pp.14-18. ISSN 1788-2168
- [4] Ürmösi K.: A biztonság, a biztonság fogalma. *Hadtudományi Szemle*, 6/4. (2013) pp.147-154. [http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi\\_szemle/szamok/2013/2013\\_4/2013\\_4\\_alt\\_urmosi.pdf](http://uni-nke.hu/downloads/kutatas/folyoiratok/hadtudomanyi_szemle/szamok/2013/2013_4/2013_4_alt_urmosi.pdf) (letöltés: 2016. 02.04.)
- [5] A légoltalomról szóló 1935. évi XII. törvénycikk <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=7980> (letöltés: 2016.03.22.)
- [6] A m.kir.honvédelmi miniszter 17.176.eln.15-1936. H.M.számú rendelete A légvédelemről szóló 1935.évi XII. törvénycikk végrehajtása <http://www.vorosmeteor.hu/szakirodalom/01/38lkr.pdf> (letöltés: 2016.03.08.)
- [7] Hadnagy I.J.: A magyar légoltalom létrejötte. <http://www.vedelem.hu/letoltes/anyagok/621-a-magyar-legoltalom-letrejte.pdf> (letöltés: 2016.02.24.)
- [8] A honvédelemről szóló 1939.évi II. törvénycikk <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3&param=8096> (letöltés: 2016.03.22.)
- [9] *Magyar Tudományos Akadémia Történeti Adattár* <http://erc.mta.hu/tortenetitar?PersonId=28784> (letöltés: 2016.03.08.)

- [10] Ország L.: A polgári lakosság légoltalmi képzése a második világháború éveiben. *Sokszínű pedagógiai kultúra*, (2014) pp.51-56. ISBN 978-80-89691-05-0  
<http://www.irisro.org/pedagogia2014januar/0107OlaszLajos.pdf> (letöltés:2016.02.24.)
- [11] *Statisztikai Hivatal* [http://www.ksh.hu/statszemle\\_archivum#year=1946](http://www.ksh.hu/statszemle_archivum#year=1946) (letöltés: 2016.03.09.)
- [12] Teknős L.: A lakosság és az anyagi javak védelmének újszerű értékelése és feladatai a klímaváltozás okozta veszélyhelyzetben. [http://uni-nke.hu/feltoltes/uni-nke.hu/konyvtar/digitgy/phd/2015/teknos\\_laszlo.pdf](http://uni-nke.hu/feltoltes/uni-nke.hu/konyvtar/digitgy/phd/2015/teknos_laszlo.pdf) (letöltés:2016.02.25.)
- [13] 1954.évi 32. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben, az 1949. évi augusztus hó 12. napján kelt nemzetközi egyezményeknek a Magyar Népköztársaságban való törvényerejéről  
<http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/95400032.TVR/> (letöltés:2016. 03.22.)
- [14] 1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/98900020.TVR/> (letöltés: 2016.03.22.)
- [15] A honvédelemről szóló 1960. évi IV. törvény  
<http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/96000004.TV/ts/19730905/> (letöltés: 2016.03.02.)
- [16] A honvédelmi miniszter 11/1967.(HK.3.) HM számú utasítása a polgári védelemről szóló 2002/1966.(I.23.) Korm. számú határozat végrehajtásáról  
[http://dtl1.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=10181987.xml&dvs=1460376714474~603&locale=hu\\_HU&search\\_terms=&view\\_profile=user&adjacency=&VIEWER\\_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY\\_RULE\\_ID=4&usePid1=true&usePid2=true&COPYRIGHTS\\_DISPLAY\\_FILE=copyrights3](http://dtl1.ogyk.hu/view/action/nmets.do?DOCCHOICE=10181987.xml&dvs=1460376714474~603&locale=hu_HU&search_terms=&view_profile=user&adjacency=&VIEWER_URL=/view/action/nmets.do?&DELIVERY_RULE_ID=4&usePid1=true&usePid2=true&COPYRIGHTS_DISPLAY_FILE=copyrights3)(letöltés:2016.04.11.)
- [17] Pataky I.: Quo vadis magyar polgári védelem, gondolatok a polgári védelem 75.éves történelme kapcsán II. *Polgári Védelmi Szemle*, (2010) pp. 172-184. ISSN 1788-2168
- [18] A honvédelmi miniszter 4/1974. (XII.11.) HM rendelete a polgári védelemről szóló 2041/1974.(XII.11.) Mt. h. számú határozat végrehajtásáról  
[http://adtplus.arcanum.hu/en/view/FovarosiKozlony\\_1975/?pg=9&layout=s](http://adtplus.arcanum.hu/en/view/FovarosiKozlony_1975/?pg=9&layout=s) (letöltés: 2016.03.22.)
- [19] Orovecz I.: Dicső elődeink nyomában, avagy a polgári védelem valóban „civillé válásának” folyamata (1917-2007), *Polgári Védelmi Szemle*, (2008)pp.40-46.  
[http://www.mpvsz.hu/letoltes/pvszemle/pv2008\\_1.pdf](http://www.mpvsz.hu/letoltes/pvszemle/pv2008_1.pdf) (letöltés: 2016.02.25.)
- [20] A honvédelemről szóló 1976. évi I. tv.  
<http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/97600001.TV/ts/ffffff4/> (letöltés: 2016.03.03.)
- [21] 18/1995.(III.28.) AB határozat  
<http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/995H0018.AB/ts/20130401/> (letöltés:2016.03.03.)
- [22] A polgári védelemről szóló 1996.évi XXXVII. tv. indokolása  
<http://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/99600037.TVI/> (letöltés: 2016.03.03.)
- [23] A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. tv.  
<http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/99600037.TV/ts/20100529/> (letöltés: 2016. 04.28.)
- [24] A katasztrófavédelem elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagok elleni súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. tv. indokolása  
<http://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/99900074.TVI/> (letöltés: 2016.03.04.)
- [25] A katasztrófavédelemről és a hozzá tartozó egyes törvények módosításáról szóló 2011.évi CXXVIII. tv. indokolása <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1100128.TVI/> (letöltés: 2016.03.04.)
- [26] Endrődi I.: *Polgári védelmi szakismeret I.* NKE, Budapest, (2015) p.133 ISBN 978-615-5527-22-7 <https://ludita.uni-nke.hu/repozitorium/handle/11410/10040> (letöltés: 2016.01.26.)

- [27] A katasztrófavédelemről és a hozzá tartozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100128.TV/ts/20160101/> (letöltés: 04.28.)
- [28] *Mi az önkéntesség?* <http://www.onkentes.hu/cikkek/mi-az-az-oenkentesseg> (letöltés: 2015. 11.19.)
- [29] 110/2012. (VI.4.) Kormányrendelet a Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról <http://uj.jogtar.hu/#doc/dbv/1/id/A1200110.KOR/> (letöltés: 2015.11.19.)
- [30] A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A1100190.TV/> (letöltés: 2015.11.19.)
- [31] Teknős L., Csepregi P., Endrődi I.: Felsőoktatási intézmények önkéntes mentőszervezeteinek jelentősége, helye, szerepe a katasztrófavédelem rendszerében. *Hadtudomány*, 24/1 (2014) pp.155–168.  
[http://mhtt.eu/hadtudomany/2014/2014\\_elektronikus/12\\_TEKNOS\\_CSEPREGI\\_ENDR\\_ODI.pdf](http://mhtt.eu/hadtudomany/2014/2014_elektronikus/12_TEKNOS_CSEPREGI_ENDR_ODI.pdf) (letöltés:2015.11.20.)
- [32] A TANÁCS 2008. december 8-ai 2008/114/EK IRÁNYELVE az európai kritikus infrastruktúrák azonosításáról és kijelöléséről, valamint védelmük javítása szükségességének értékeléséről <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1448981500175&uri=CELEX:32008L0114> (letöltés:2015.12.01.)
- [33] Körmendi K. - Földi L. - Solymosi J. :A kritikus infrastruktúrák érintettsége és a katasztrófavédelem feladatai egy esetleges villamosenergia krízis helyzet esetén a 2003. évi "nagy észak-amerikai áramszünet" tapasztalatai alapján. *Hadmérnök V/4.* (2010)pp.55-70. ISSN:1788-1919  
[http://www.hadmernok.hu/2010\\_4\\_kormendi\\_foldi\\_solymosi.pdf](http://www.hadmernok.hu/2010_4_kormendi_foldi_solymosi.pdf) (letöltés:2015.11.20.)
- [34] Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012.(II.21.) Kormány határozat <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A12H1035.KOR/> (letöltés: 2016. 04.04.)