

Kasza Anett¹

AZ ÓVÓHELYEKRE ÉS A METRÓRA, MINT VÉDELMI LÉTESÍTMÉNYRE VONATKOZÓ HAZAI SZABÁLYOZÁS ÁTTEKINTÉSE²

A katasztrófavédelem szervezetében 2012-ben végbement változásokkal új jogszabályi háttér született, amely érintette ugyan a polgári védelem néhány területét, de az életvédelmi létesítményekre vonatkozó rendelkezések kimaradtak a jogszabályalkotásból. Az óvóhelyek, így a fővárosi metró, mint védelmi létesítmény hazai szabályozása hiányos, és több kérdést is felvet az életvédelmi létesítmények nyilvántartásával, a karbantartásukkal és katasztrófavédelem esetén azok igénybevételével kapcsolatban. A cikkben részletesen bemutatom az életvédelmi létesítményekre, kiemelt figyelemmel a metróra vonatkozó jogszabályok, és a témához kapcsolódó, a hivatásos katasztrófavédelmi szervezet által kiadott belső szabályzók komplex rendszerét.

Kulcsszavak: metró, óvóhely, jogszabály, polgári védelem

The disaster management organized in 2012 due to changes being born in the new legislative framework, which has affected some of the same field of civil protection are left out of the legislation. The shelters, including the metropolitan subway system, as a defense establishment domestic regulation is incomplete, and raises several questions of life defenses record, for example the maintainance of this buildings and the possible available during a disaster. The present article details the life safety installations, paying special attention to legislation on the metro and published by the professional disaster management organization's own documents.

Keywords: underground, shelter, legal background, civil protection

BEVEZETÉS

Az I. világháborút követően nyilvánvalóvá vált, hogy az újabb háború megállíthatatlan, ezért a lakosság védelmének kialakítását kiemelt feladatként kellett kezelni. Megkezdődött az intenzív óvóhelyépítés, továbbá kidolgozásra és bevetésre kerültek a lakosság riasztásának, tájékoztatásának, valamint kitelepítésnek az új elvei és módszerei. Külön figyelmet fordítottak a légítámadásokat követő mentő, mentesítő, helyreállító és kárfelszámoló munkák elvi és gyakorlati megvalósítására, valamint számoltak a különböző harci gázok lakosság elleni alkalmazásával is. A második világháború kezdetére megsokszorozódott a civil lakosság fizikai védelmi képessége az óvóhelyek számának köszönhetően.³

A II. világháború, majd a hidegháború időszakában nagyszámban épültek óvóhelyek, köztük a fővárosi metró is kettős rendeltetéssel tervezték, és építették. A kettős rendeltetés azt jelenti,

¹ A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katonai Műszaki Doktori Iskola doktorandusza. Email: anett.kasza@katved.gov.hu

² Lektorálta: Dr. habil. Kovács Tibor ny. mk. ezredes (PhD), címzetes egyetemi tanár. E-mail: kovacs.tibor@uni-nke.hu

³ dr. Várszegi Gyula: A metró építése és működése, Kovásznai Kiadó Bp. 1997. pp. 124-125.

hogy béke időszakban a létesítmény közlekedési funkciót lát el, szükség esetén pedig 220 ezer ember befogadására alkalmas, mint védelmi létesítmény.

A hidegháború lezárását követően nem épültek újabb óvóhelyek Magyarországon. A meglévő létesítmények karbantartására és állagmegóvására azonban külön gondot fordított az akkori Polgári Védelmi Parancsnokság. Külön utasítások, belső szabályzók és gyakorlatok szolgálták ezen építmények megfelelő szinten tartását, és a lakosság célirányos felkészítését a védelmi létesítmények ismeretét, és alkalmazását illetően.⁴ Sajnos, ahogy sok más terület, az életvédelmi létesítmények kérdésköre is más megítélés alá esik, mint néhány évtizede. A korábban értékesnek vélt létesítmények és lakosságvédelmi eljárások indokolatlanul háttérbe szorultak, és méltatlanul kevés figyelmet kaptak az elmúlt években.

A következő fejezetben az óvóhelyekkel, és a főváros metróval kapcsolatos jogszabályi hátteret vázolom fel, bemutatva a jelenlegi szabályozás hiányosságait, és ismertetem a még érvényben lévő, évtizedekkel ezelőtt szabályozott területeket.

STRATÉGIASZINTŰ SZABÁLYOZÁS

Magyarország jelenleg is érvényben lévő Nemzeti Biztonsági Stratégiáját a Kormány 2004 márciusában fogadta el.

A 2002-ben meghatározott hasonló dokumentum felváltását leginkább az indokolta, hogy az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozás alapjaiban változtatta meg hazánk biztonsági környezetét és integrációs teendőit. A Nemzeti Biztonsági Stratégia az alábbiak szerint rendelkezik a polgári védelmi feladatokról: „A katasztrófavédelem (polgári védelem, tűzoltóság) erői természeti és civilizációs katasztrófák, illetve minősített időszakok idején, szükség esetén a fegyveres erők kijelölt alakulataival együttműködve, védik a lakosság életét és az anyagi javakat.”⁵ A Stratégia tehát a lakosság tömeges védelmével kapcsolatos feladatokat egyértelműen a katasztrófavédelem feladatkörébe utalja.

A Nemzeti Biztonsági Stratégia felhatalmazást ad a védelmi feladatok felelőseként megjelölt ágazatoknak arra, hogy a dokumentumban foglalt értékek mentén, minden ágazat dolgozza ki a saját stratégiáját. A cikk megírásának időpontjában Magyarországnak nincs elfogadott Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégiája, a kidolgozói folyamat a tervezet szintjéig jutott csak el.

JOGSZABÁLYI VÁLTOZÁSOK, SZABÁLYOZATLAN TERÜLETEK

Nem csak stratégia szintű elképzelés nincs hazánkban a lakosság tömeges védelmével kapcsolatban, de még a vonatkozó jogszabályok sem biztosítanak pontos és megfelelő kereteket a védelmi feladatok tervezésének és megvalósításának.

⁴ Pohoska – Ulrich: Segédlet az életvédelmi létesítmények (óvóhelyek) üzemeltetési, karbantartási és felújítási feladatainak elvégzéséhez, Építésügyi Tájékoztatási Központ Bp. 1993. pp. 7.

⁵ 1035/2012 (II. 21.) Korm. Határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

Az életvédelmi létesítmények, valamint a metró védelmi célú alkalmazását nehezíti, hogy a katasztrófavédelem területén 2012-ben végbement változások háttérbe szorították a klasszikus polgári védelmi feladatokat. A változásokkal egyidejűleg hatályba lépett jogszabályi változások a polgári védelmi feladatoknak csak kis szegmensét érintik. Több terület is van, amelyek az új szabályzók híján az egységes katasztrófavédelem megalakulását megelőző normák szerint működik ma is. Ilyen terület többek között a metró polgári védelmi célú gyakorlatainak előkészítése és végrehajtása, a metró védelmi céllal épülő műtárgyainak és berendezéseinek műszaki átadás-átvétele, vagy a metró védelmi célú alkalmazására vonatkozó követelményrendszer is.

A POLGÁRI VÉDELMI TÖRVÉNY ÁLTAL KORÁBBAN SZABÁLYOZOTT TERÜLETEK

A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. törvény rendelkezett korábban a klasszikus polgári védelmi feladatokról, köztük az óvóhelyi védelem megszervezésének részleteiről is. A törvény 9. §. (2) bekezdés b) pontjában a főpolgármester jogkörébe utalta a metró óvóhelyi célú igénybevételének biztosítását, az alábbiak szerint: „A főpolgármester szervezi és irányítja a főváros lakosságának óvóhelyi védelmét, gondoskodik a fővárosi önkormányzat tulajdonában lévő polgári védelmi objektumok, közterületi és lakóházi óvóhelyek fenntartásáról, a metró kijelölt szakaszaiban az óvóhelyi védelem biztosításáról.” A törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek, pedig az egyes ágazatai feladatok végrehajtását részleteiben is meghatározták.⁶

A polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, illetőleg alkalmazásáról szóló 55/1997 (X. 21.) számú BM rendelet 3. §.-a a polgári védelmi törvényben meghatározott polgári védelmi feladatok ellátására előírta a megalakítandó polgári védelmi szakalegységeket. A rendelet 3. §. f) pontja alapján rendelkezett a METRO szakalegység létrehozásáról: „...a fővárosi METRO életvédelmi létesítményként alkalmazható szakaszaiban a kollektív védelem feltételeinek biztosítása érdekében METRO szakalegységet...”

A KATASZTRÓFAVÉDELMI TÖRVÉNY ÉS VONATKOZÓ RENDELETE ÁLTAL SZABÁLYOZOTT TERÜLETEK

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXVIII. törvény hatályon kívül helyezte a korábbi polgári védelmi törvényt. De nem csak a polgári védelmi törvényt, ahogy az elnevezéséből is adódik „és a hozzá kapcsolódó egyes törvények”-et is hatálytalanította. A megnevezésből is látszik, hogy több korábbi jogszabály megújítását célozták meg egy új törvénnyel. Összességében ez a szabályzó olyan széles feladatkört ölel fel, amely az egyik oka lehet a hiányos jogszabályalkotásnak.

Az új törvényből több polgári védelmi szakterületet érintő kérdéskör szabályozása is kimaradt. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló

⁶ A polgári védelemről szóló 1996. évi XXXVII. Törvény 9. §. (2) bekezdés b) pontja.

2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet már tartalmazza a főbb lakosságvédelmi feladatok szabályozását, az óvóhelyi védelem azonban nem szerepel benne.

A polgári védelmi felkészítés feladatai és területeit a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló – jelenleg is hatályos - 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet szabályozza. A rendelet 24. §-a szabályozza a polgári védelmi feladatok ellátására létrehozott egységek típusait. A 24. §. 6) pontja a logisztikai egységek feladatait taglalja, amelyek közül az e) pont nevesíti a metró, mint élet- és vagyónvédelmi létesítmény, az alábbiak szerint: ...”a fővárosi metró élet- és vagyónvédelmi létesítményként alkalmazható szakaszaiban, a védelem feltételeinek biztosítása...”⁷ Ez alapján tehát a polgári védelmi feladatokra létrehozott egységek közül, a logisztikai egység jogszabályban meghatározott feladata a metró védelmi célú létesítményeinek működtetése.

POLGÁRI VÉDELMI FELADATOK A HONVÉDELMI TÖRVÉNYBEN

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 11. §. (2) bekezdése rendelkezik a polgári védelmi szervezetek, háborús összetűzés esetén jelentkező feladatairól. „Fegyveres összetűzés miatt szükséges polgári védelmi feladatok ellátásának célja a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint az állampolgárok felkészítése azok hatásainak leküzdésére és a túlélés feltételeinek megteremtésére.” A törvény ugyanezen paragrafus (3) bekezdésében szabályozza a fegyveres összetűzés időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokat. A 11. §. (3) bekezdés c) pontja értelmében polgári védelmi feladat az óvóhelyek létesítése, fenntartása és működtetése.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011 (XII. 22.) számú kormányrendelet 45. §. (1) bekezdése értelmében „A honvédelmi feladatok megvalósításához szükséges az 5. számú mellékletben felsorolt ingatlanokról, azok infrastrukturális szolgáltatásairól, és a szolgáltatásokról az ingatlan fekvése, illetve a szolgáltatásra kötelezett székhelye, telephelye, fióktelepe szerinti illetékes katonai igazgatási központ hatósági nyilvántartást vezetni.”⁸ A kormányrendelet 5. számú mellékletében nevesítve vannak a meglévő, kiépített óvóhelyek. A rendelet értelmében, a nyilvántartásba vett óvóhelyek honvédelmi célokra bármikor igénybe vehetők.

Az óvóhelyek országosan több nyilvántartásban is szerepelnek, az előbbieken ismertetett katonai célú dokumentálás mellett, az önkormányzatok óvóhelykataszterben fektetik fel a településhez tartozó életvédelmi létesítményeket. A nyilvántartás rendszeréről az életvédelmi létesítmények egységes nyilvántartási és adatszolgáltatási rendszeréről szóló 37/1995 (IV. 5.) kormányrendelet szól.

⁷ A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet 24. §. 6) pontja.

⁸ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 290/2011 (XII. 22.) számú kormányrendelet 45. §. (1) bekezdése.

NORMAALKOTÁS EGY SZINTTEL LEJEBB, A HIÁNYPÓTLÓ BELSŐ SZABÁLYZÓK

A katasztrófavédelmi törvény és a polgári védelmi felkészítést szabályzó belügyminiszteri rendelet hatálybalépését követően, a gyakorlati munka során került felszínre egyre több terület, amely egzakt szabályozás híján, megyénként eltérő feladat értelmezést és megvalósítást eredményezett. Az egységes feladatellátás céljából, egyre több belső norma született az életvédelmi létesítmények helyzetének szabályozására.

Az egyik ilyen terület, a polgári védelmi szervezetek kiképzése volt. Az egységes katasztrófavédelmi rendszer megalakulását követően, 2012 augusztusban lépett hatályba a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 20/2012. (VIII. 30.) számú utasítása, a polgári védelmi szervezetek állományának katasztrófavédelmi képzési programjáról, mely meghatározza a polgári védelmi szervezetek képzésének tartalmát. Ez a képzési program a metróban megalakított polgári védelmi szervezetre is hatályos van, de mindössze egy általános iránymutatást ad a polgári védelmi felkészítések tartalmára vonatkozóan. A metró szakalegységei részére speciális irányú felkészítésre is szükség van, az egyes óvóhelyi üzemmódok során ellátandó feladatok felkészítésére és gyakoroltatására. A felkészítések tartalmát Budapest Főváros Főpolgármesterének 30-874/98. számú intézkedése alapján végzik a metrónál.

Az óvóhelyek felülvizsgálatának kérdéskörében született a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 125/2011. (XII. 29.). számú intézkedése, az életvédelmi építmények helyzetének felülvizsgálatára. Ebben az intézkedésben a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok mellett, a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságnak is végre kellett hajtania az életvédelmi építmények felülvizsgálatát, a normában meghatározott szempontrendszer alapján, amely érintette a metró védelmi szakaszait is. A felülvizsgálat eredményeként nem változtak a metró védelmi célú igénybevitelére vonatkozó előírások. Az intézkedés rendelkezett a 350 négyzetméter alatti alapterületű óvóhelyek megszüntetéséről, valamint az ennél nagyobb létesítmények felülvizsgálatáról, és szükség szerinti megszüntetéséről. Az intézkedés alapján a 350 négyzetméter alapterületnél kisebb életvédelmi létesítményeket megszüntették, azaz kivezetették azokat az óvóhelyi kataszterből. Emellett több, korábban üzemi létesítményekhez (például vasúti csomópontokhoz kapcsolódó), 350 négyzetméter alapterületnél nagyobb életvédelmi létesítmények is megszüntetésre kerültek. Ezzel hazánkban szinte nullára csökkent a lakosság óvóhelyi ellátottságának aránya.

A METRÓ, MINT VÉDELMI LÉTESÍTMÉNY SPECIÁLIS HELYZETE

A polgári védelem, köztük a metró kérdéskörének újraszabályozása nem történt meg, így jobb híján jelenleg is az egységes katasztrófavédelmi rendszer megalakulását megelőzően kiadott intézkedések alapján dolgoznak az illetékes szakemberek.

Ilyen Budapest Főváros Polgármesterének 30-874-1998. számú intézkedése a METRÓ szakalegység polgári védelmi felkészítésére vonatkozóan, mely módszertani útmutatót is tartalmaz a metró gyakorlatok végrehajtásához. Ezenkívül hatályban van még Budapest Főpolgármes-

terének 131/5/1998. számú követelményrendszere a metró életvédelmi célú alkalmazására vonatkozóan. Emellett 1980-ban lépett hatályba a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága által készített, a budapesti metró védelmi céllal épülő műtárgyai és berendezései műszaki átadás-átvételére vonatkozó részletes polgári védelmi előírások és állásfoglalások intézkedés, amely ma is iránymutató a metró polgári védelmi szakemberei számára.

Az évtizedekkel ezelőtt kiadott normák mellett, a Budapesti Közlekedési Zártkörűen Működő Részvénytársaság műszaki szakigazgatója több utasítást kiadott, amelyek a metró óvóhelyi berendezéseinek karbantartásához kapcsolódnak. A 3/2011. számú utasítás a budapesti metró helyi vízműveinek vízminőség, és vízhozam ellenőrzéséről rendelkezik, a 3/2010. számú utasítás a polgári védelmi műtárgyakon és berendezéseken végzett karbantartási és üzemeltetési tevékenység dokumentálását, az 1/2010. számú utasítás pedig a budapesti metró polgári védelmi létesítményeinek karbantartását szabályozza. A részvénytársaság műszaki vezérigazgató-helyettese az 1/2009. számú utasításában rendelkezik a budapesti metró polgári védelmi szervezetének létszám biztosításáról.

SZABÁLYOZATLAN TERÜLETEK A JOGUTÓDLÁST KÖVETŐEN

A BM Polgári Védelem Budapest Fővárosi Parancsnokság jogutód szervezete a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság megalakulása óta, az igazgatóság hatáskörébe tartozó, a metró védelmi célú igénybevitelére vonatkozó norma nem került kiadásra. Mindössze a metró polgári védelmi szervezetére vonatkozó éves kiképzési terveket hagyja jóvá a fővárosi katasztrófavédelmi igazgató.

A metró védelmi célú alkalmazásának jogszabályi háttere tehát a szervezeti változásokat egyelőre nem követi. Az 1990-es években kiadott belső normák jelenleg is hatályosak, így alapvetően ezekben a szabályozókban foglaltak szerint járnak el a metró polgári védelmi célú igénybevitelével kapcsolatos feladatok ellátása során.

ÖSSZEGZÉS

A metró, mint védelmi létesítmény üzemeltetését, karbantartását és a polgári védelmi szervezet kiképzését, több évtizede kiadott belső szabályzók alapján végezni, csak félig tulajdonítható hibának. Azonban elgondolkodtató, hogy mi lehet az oka annak, hogy nincsenek új szabályzók. Az egyik ok az lehet, hogy a ma, a polgári védelmi szakterületen dolgozók, és norma alkotásra jogosult állomány nem látja át a metró védelmi rendszerét, és nem ismeri azt olyan mélységig, hogy iránymutatást adjon ki belső szabályzó formájában. Véleményem szerint ez nem ok arra, hogy a régi szabályzókat némileg aktualizálva, a műszaki tartalom meghagyása mellett újra kiadják. Ezzel igazolnák azt is, hogy tisztában vannak azzal, hogy a metró nem csak tömegközlekedésre alkalmas.

A másik ok az lehet, hogy ez a terület, „csak” feledésbe merül a katasztrófavédelem kibővült feladatrendszerében. Utóbbi viszont, hogy feledésbe merült, vagy egyáltalán tudomást sem

vesznek arról a felelősök, hogy a metró milyen egyedülálló védelmi létesítmény a főváros komplex rendszerében, és mennyi lehetőség rejlik benne a katasztrófák elleni védekezés során, azt már hibának vélem. Egy ilyen, óvóhelyi tulajdonságokkal is bíró létesítményt, amely szállítási kapacitással, fizikai védelmi képességekkel, és saját infrastruktúrával rendelkezik, egyszerűen nem lehet csak így elfeledni, nem szabályozni, és nem figyelembe venni Budapest lakosságvédelmének tervezése során.

IRODALOMJEGYZÉK

1. dr. Várszegi Gyula: A metró építése és működése, Kovásznai Kiadó Bp. 1997.
2. Pohoska – Ulrich: Segédlet az életvédelmi létesítmények (óvóhelyek) üzemeltetési, karbantartási és felújítási feladatainak elvégzéséhez, Építésügyi Tájékoztatási Központ Bp. 1993.
3. A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet
4. A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet
5. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény
6. A polgári védelmi szervezetek állományának katasztrófavédelmi képzési programjáról szóló BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 20/2012. (VIII. 30.) számú utasítása
7. Az életvédelmi építmények helyzetének felülvizsgálatáról szóló BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 125/2011. (XII. 29.). számú intézkedése
8. 1035/2012 (II. 21.) Korm. Határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
9. 1996. évi XXXVII. Törvény a polgári védelemről
10. Budapest Főváros Polgármesterének 30-874-1998. számú intézkedése a METRÓ szakalegység polgári védelmi felkészítésére
11. Budapest Főpolgármesterének 131/5/1998. számú követelményrendszere a metró életvédelmi célú alkalmazására.