

Humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem

Bevezetés

A kétpólusú, bipoláris világrend felbomlása a nemzetközi szintű biztonság értelmezését reformálta meg. A biztonság katonai dimenziójának túlsúlya, domináns jellege markánsan veszített erejéből, amivel a fegyveres konfliktusok kialakulásának esélye, kialakulási valószínűsége csökkent. Ez hatással volt a polgári védelem rendszerére is, mivel a lakosság és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelmének hangsúlya áthelyeződött a békeidőszaki katasztrófák kezelésére.¹ Az egyre növekvő természeti és civilizációs eredetű veszélyforrások, katasztrófát előidéző okok következtében² Európa számos országához hasonlóan hazánkban is meg kellett teremteni annak lehetőségét, hogy a speciális eszközökkel és képzettséggel rendelkező szervezetek jogszerűen, megfelelő szakmai irányítással és nem utolsósorban a működésükhöz szükséges pénzügyi forrásokkal részt vehessenek a hazai védekezési tevékenységben, valamint az elmúlt 10 évben egyre gyakoribbá váló nemzetközi segítségnyújtásokban.³ Az elmúlt évtizedekben a katasztrófák lehetséges megelőzése és hatásai elleni közös fellépés mind az adott nemzeti, mind pedig nemzetközi szinten felértékelődött. A kiterjedt és intenzív katasztrófák következményeinek kezelése gyakran követeli meg a nemzetközi szintű együttműködést mind a megelőzés, mind a beavatkozás, mind pedig a helyreállítási feladatok ellátásában.⁴ Az ennek figyelembevételével kialakított nemzetközi eljárások és szabályrendszerek a közös fellépésben közös szakpolitikákat, integrált, közösségi együttműködést alakítottak ki, amelynek célja a nemzeti, regionális és helyi szinten tett erőfeszítések támogatása és kiegészítése, a nemzeti szintű önvédelmi képesség növelése, valamint a nemzetközi szinten vállalt tevékenységek szinergiáinak erősítése. Az Európai Unió konkrét intézkedéseket foganatosított a nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtással összefüggő feladatrendszer tervezésével és működtetésével kapcsolatban, valamint a végrehajtás hatékonyságának növelése érdekében.⁵ Kijelölték mind a kormányzati, mind pedig a nem kormányzati együttműködő szerveket, szervezeteket, amelyek feladatai komplex módon – a hagyományos

¹ Nováky Mónika: Önkéntes mentőszervezetek a polgári védelemben, történeti áttekintés. *Műszaki Katonai Közlöny*, 26. (2016), 2. 127.

² Tóth Ferenc – Mukics Dániel: Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások. *Polgári Védelmi Szemle*, (2011). 32.

³ T/3499. számú törvényjavaslat a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

⁴ Ambrusz József: A katasztrófavédelem. In Bába Iván (szerk.): *Közszolgálati protokoll: egyetem tan könyv. IV. könyv. Hivatásrendek protokollja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018; Vass Gyula – Bleszity János: The Analysis of the Process of Rehabilitation Following Disasters. *Védelem Tudomány*, 5. (2020), 1. 98.

⁵ Muhoray Árpád: *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata*. PhD-értékezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2002. NATO- és EU-tag-ságból eredő feladatok.

biztonsági kihívások mellett – politikai, gazdasági, környezeti, társadalmi területekkel is releváns kapcsolatot mutatnak.

Az Európai Unió tagállamainak polgári védelmi tevékenységét összehangoló együttműködés kezdetei az 1990-es évekre nyúlnak vissza, amelynek Magyarország uniós csatlakozásával vált részévé.⁶ A katasztrófavédelmi törvény 23. § (5) bekezdése szerint a hivatásos katasztrófavédelmi szerv vezetője a nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos jogkörében például ellátja az EU Lisszaboni Szerződésből eredő polgári védelmi tevékenységek koordinálásával kapcsolatos feladatokat, és szoros kapcsolatot tart fenn a külpolitikáért felelős miniszterrel a humanitárius segítségnyújtással való összhang megteremtése érdekében.⁷ Ezzel a törvényben új elemként elsősorban a hivatásos katasztrófavédelmi szerv nemzetközi együttműködéssel kapcsolatos jogosítványainak jelentős bővítése jelenik meg.

Az Európai Unió katasztrófavédelmi tevékenységében Magyarország a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság BM OKF útján vesz részt, és intézményi szinten az Európai Bizottsággal, valamint az Európai Unió Tanácsával tart fenn szakmai kapcsolatot.⁸ Fontos kiemelni azonban, hogy a BM OKF szoros nemzetközi kapcsolatokat ápol a regionális⁹ és kétoldalú¹⁰ katasztrófavédelmi együttműködési rendszerekben is.¹¹ A szervezet a nemzetközi szerződések, szándéknyilatkozatok alapján széles körű bilaterális és multilaterális kapcsolatokkal bír, képviseli Magyarországot az UN OCHA,¹² az EU és a NATO szakmai szervezeteiben, valamint a Kritikus Infrastruktúrák Védelmével kapcsolatos uniós (CIWIN,¹³ ERNCIP,¹⁴ CIP POC¹⁵) szervezetekben.

A BM OKF 2003 óta az illetékes nemzeti kapcsolattartó pont az uniós intézmények polgári védelmi bizottságainak és munkacsoportjainak bizottságaiban és munkacsoportjaiban.¹⁶ Az Unió tanácsi vonalán a polgári védelemért felelős tanácsi munkacsoport (PROCIV)¹⁷ tárgyalja

⁶ [Az Európai Unió rendszere](#). *Katasztrófavédelem.hu*; Ország Imre: *Az Európai Unió Polgári Védelmének Zsebkönyve*. Luxembourg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Irodája, 2000.

⁷ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

⁸ 58/2014. számú BM OKF főigazgatói intézkedés a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szabályzata a nemzetközi kapcsolattartás, munkavégzés, valamint a katasztrófa segítségnyújtás és segítségkérés rendjéről.

⁹ [Regionális kapcsolatok](#). *Katasztrófavédelem.hu*.

¹⁰ [Kétoldalú kapcsolatok](#). *Katasztrófavédelem.hu*.

¹¹ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról; 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról.

¹² ENSZ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – UN OCHA*).

¹³ Létfontosságú infrastruktúrák figyelmeztető információs hálózata (*Critical Infrastructure Warning Information Network – CIWIN*).

¹⁴ Európai Referencia Hálózat a Kritikus Infrastruktúrák Védelmére (*European Reference Network for Critical Infrastructure Protection – ERNCIP*).

¹⁵ Kritikus Infrastruktúra Védelmi Kapcsolati Pont (*Critical Infrastructure Protection Point of Contact – CIP POC*).

¹⁶ [Az Európai Unió rendszere](#): i. m.

¹⁷ Polgári védelmi munkacsoport (*Working Party on Civil Protection – PROCIV*); Becze Réka: *Bevezető az EU katasztrófavédelmi rendszerébe*. 2011.

a katasztrófavédelmi témájú kérdéseket, amelynek a BM OKF szintén tagja nemzeti hatóságként. Az EU Tanácsában a soros elnöki tisztséget a tagállamok rotációs rendben töltik be. 2011 első félévében az uniós magyar elnökség idején a BM OKF vezette a PROCIV tanácsi munkacsoportot. Az elnökség eredménye a Bel- és Igazságügyi Tanácsban három jelentős tanácsi következtetés elfogadtatása volt az integrált árvízi védekezés, a katasztrófakockázatok felmérése és a kritikusinfrastruktúra-védelem területén. Magyarország legközelebb 2024 második felében látja el a soros elnöki teendőket.

2010-ben az Európai Unióban jelentős változások történtek intézményi szinten is. A korábban a Környezetvédelmi Főigazgatóság¹⁸ (*Directorate-General for Environment*) irányítása alá tartozó polgári védelmet összevonták a humanitárius segítségnyújtás területével, így hozva létre egységes portfóliót.¹⁹

A Covid-19-világjárvány során világossá vált, hogy az Európai Uniónak jobban fel kell készülnie a jövőben esetleg bekövetkező súlyos veszélyhelyzetekre.²⁰ Ennek okán a Bizottság szükségesnek tartja, hogy az uniós mechanizmus megerősítése érdekében további módosításokat javasoljon a meglévő jogi kerethez. A világjárvány globális kihívásai globális választ tesznek szükségessé, ezért a partnerországok operatív erőfeszítéseit támogatni szükséges.

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének szakaszai

A polgári védelem közösségi kialakulása (1985–1999)

Az országhatárokon átívelő katasztrófák elleni fellépésben az európai államok közötti fokozottabb együttműködés a közös környezetvédelem keretében kezdett el kialakulni a 80-as években. A polgári védelem területén a *közösségi együttműködés alapjait* 1985 májusában a Rómában tartott első miniszteri értekezlet fektette le. Ezt követően 1994-ig hat határozatot fogadtak el, amelyek végrehajtása több működési dokumentum létrehozását eredményezte, amelyek kiterjednek mind a polgári védelemben részt vevők készenlétére, mind pedig a reagálásra katasztrófa esetén.²¹ A polgári védelem területén meglévő közösségi együttműködést érintő határozatok az alábbiak voltak:

1. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1987. június 25-i határozata a Közösségi Együttműködés polgári védelem területén való bevezetéséről (HL C 176, 1987. július 4.).
2. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1989. február 13-i határozata a Polgári Védelemmel kapcsolatos Közösségi Együttműködés új fejlesztéseiről (HL C 44, 1989. február 23.).
3. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1990. november 23-i határozata a Polgári Védelemmel kapcsolatos Közösségi Együttműködésről (HL C 315, 1990. december 14.).

¹⁸ Környezetvédelmi Főigazgatóság (*Directorate-General for Environment – DG ENV*).

¹⁹ [Az Európai Unió rendszere](#): i. m.

²⁰ A javaslat fókuszában a *high impact low probability* – azaz nagy hatású, alacsony valószínűségű, határon átnyúló, komplex hatású katasztrófákra történő felkészülés áll.

²¹ Ország Imre: *A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás*. Budapest, PVOP, 1998.

4. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1990. november 23-i határozata a Tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás megjavításáról természeti vagy ember által okozott katasztrófa esetén (HL C 315, 1990. december 14.).
5. A Tanács és a Tagállamok kormányképviselői Tanácson belüli értekezletének 1991. július 8-i határozata a Tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás megjavításáról természeti vagy technológiai katasztrófa esetén (HL C 198, 1991. július 27.).
6. A Tanács 1991. július 29-i határozata az egységes európai veszélyhelyzeti hívószám bevezetéséről (HL I 217, 1991. augusztus 6.).

A közösségi együttműködés célkitűzései a polgári védelem terén az emberek, a környezet és a vagyon jobb védelmének biztosítására irányultak. Ezen célok szerint szükséges támogatni és kiegészíteni a nemzeti, regionális és helyi szinten tett erőfeszítéseket a katasztrófamegelőzés, a polgári védelemért felelős személyek felkészültsége, valamint katasztrófa esetén a beavatkozások tekintetében.²² Hozzá kell járulni a tájékoztatáshoz az európai polgárok önvédelmi szintjének növelése céljából, valamint létrehozni egy keretet a nemzeti polgári védelmi szolgálatok közötti hatáson és gyors együttműködés elősegítésére, arra az esetre, amikor kölcsönös segítségnyújtásra van szükség. Növelni szükséges a nemzetközi szinten vállalt tevékenységek eredményességét a polgári védelem terén, különösen – a bővítésre tekintettel – a közép- és kelet-európai tagjelölt országokkal, valamint a mediterrán térségben lévő partnerekkel.

Jelentős változást hozott a polgári védelem együttműködésének területén is – az 1992-ben aláírt és 1993. november 1-jével hatályba lépett – az Európai Uniót létrehozó *Maastrichti Szerződés*. A szerződés értelmében az Unió I. pillére az Európai Közösségekre épült, és két további együttműködési területtel bővült, amelyből a II. pillér a közös kül- és biztonságpolitikán, a III. pillér pedig a bel- és igazságügyi együttműködésen alapult.²³ A közös politikák végrehajtásához szükséges tevékenységként említi meg az I. pillérhez tartozó alapító szerződés 3. cikk (t) pontja a polgári védelem területét. A polgári védelem kifejezés tehát alapvetően olyan gyűjtőfogalomként értelmezhető, amely a katasztrófavédelemmel kapcsolatos kérdéseket komplex módon fogja össze.²⁴

A szerződés hatálybalépését követően a polgári védelem területén tovább folytatódott az eseti együttműködés, azonban a tagállamok felismerték az igényt az egyes katasztrófákat követően tapasztalt szolidaritás és eseti segítségnyújtás nyomán, hogy egy állandó protokoll szerint működő, a tagállamoknál meglévő, összesített erő-eszköz alkalmazást kezelő együttműködési rendszer az ilyen esetekben hatékonyabban reagálna.

1999-ben a tagállamok első lépésként több évre szóló polgári védelmi *Akcióprogramot* hoztak létre az 1999/847/EK tanácsi határozattal azzal a céllal, hogy az Unió pénzügyi hozzájárulással támogassa nemzeti, regionális és helyi szinten a tagállamok erőfeszítéseit a polgári védelem együttműködésének területén. A pénzügyi támogatások a tagállamok közötti együttműködésre, szakértői tapasztalatcserére és a kölcsönös segítségnyújtást elősegítő tevékenységek támogatására, továbbá az európai polgárok tájékoztatási eszközrendszerének létrehozására irányultak. A főbb projekteken kívül a közösségi Akcióprogram egyéb specifikus projekteket is érintett (például véletlen vízszennyeződés, korai figyelmeztetés, pszichológiai támogatás), amelyekből

²² Teknős László: A klímaváltozás, mint új kihívás megjelenése az Európai Unió Polgári Védelmi Mechanizmus feladatrendszerében. *Hadtudomány*, 28. (2018), E-szám. 197–198.

²³ Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) (Maastrichti Szerződés).

²⁴ Muhoray (2002): i. m. 20.

származó eredményeket visszacsatolták az eredeti célkitűzésekbe, ezzel hozzájárulva a katasztrófák megelőzésének aspektusaihoz. Ezen túlmenően kiképzési munkaműhelyeket, szimulációs gyakorlatokat, kölcsönös segítségnyújtást és működési eszközöket finanszíroztak.

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének második főbb szakasza (2000–2007)

Az *EU polgári védelmi mechanizmusát* (EU PV-mechanizmus) a 2001/792/EK/Euratom Tanácsi Határozat hozta létre, majd 2003-ban fogadták el a határozat végrehajtási rendeletét, az úgynevezett *Közös Szabályokat*. A mechanizmus a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról szól, azaz az EU a szubszidiaritás elve alapján segíti a tagállamokat a hatékonyabb, jobb eredmények elérésében. E szabályok fogják át a mechanizmus Közösségen belüli alkalmazása összes aspektusát, nevezetesen az elérhető forrásokra, a koordinációs központra, a közös sürgősségi kommunikációs és információs rendszerre, a szakértők kiválasztására, a képzési programra, illetve a Közösség területén belülré irányuló segítségnyújtási akciókra vonatkozó szabályokat.

A közösségi polgári védelmi mechanizmus a fent említett 2001/792/EK, Euratom tanácsi határozatnak, a végrehajtásához szükséges szabályoknak (2004/277/EK, Euratom) és a polgári védelem területére irányuló közösségi fellépés pénzügyi alapjait megteremtő polgári védelmi pénzügyi eszköznek (2007/162/EK, Euratom) megfelelően támogatja és megkönnyíti a nélkülözhetetlen polgári védelmi segítséget a katasztrófa sújtotta országok azonnali szükségleteinek teljesítése érdekében (beavatkozó modulok/teamek, szakértők, technikai eszközök, sátrak, fektető anyagok, homokzsák, fertőtlenítő anyagok stb., egyéb humanitárius segítség, például élelmiszer, gyógyszer).²⁵ Ezáltal koordinálja az EU-n belül és a harmadik országokban egyaránt mozgósítható EU-tagországok erő-eszközeinek felhasználását. A mechanizmust bármely tagállam aktiválhatja, amely sürgős nemzetközi segítségre szorul egy nagymérvű katasztrófát követően, és saját erőforrásai nem elégségesek a katasztrófa kezeléséhez.

A mechanizmus alkalmazásának kezdeti tapasztalatai szükségessé tették, hogy az EU a polgári védelem jogi szabályozását új alapokra helyezze, mindezt megfelelő költségvetés biztosítása mellett. Ezt követően az uniós polgári védelmi együttműködés területén jelentős fejlődés következett be. Az EU polgári védelmi mechanizmusa 2001-ben jött létre, amelyet a 2007/779 EK, Euratom tanácsi határozat erősített meg új elemekkel.²⁶

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének harmadik főbb szakasza (2009–2013)

A Lisszaboni Szerződés a korábbi alacsony szintű szabályozottság helyett uniós alapjogi szintre emelte a polgári védelmet, hatálybalépésével azonban a polgári védelem a korábbi szabályozással összhangban továbbra is tagállami hatáskörben maradt, viszont erősebb jogalapot kapott azzal,

²⁵ Nováky Mónika: *Az európai önkéntes humanitárius segítségnyújtási képességek magyarországi alkalmazásának jogi és műszaki fejlesztése a katasztrófavédelemben*. PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2019.

²⁶ Nováky Mónika: *Disaster Management within the European Union, UN and NATO. Műszaki Katonai Közlöny*, 28. (2018), 3. 262–263.

hogy új, különálló cikk foglalkozik vele. A szerződés e területen is bevezette a rendes jogalkotási eljárást (minősített többséggel való döntéshozatal az EU Tanácsban és az Európai Parlamentben).²⁷

Az uniós katasztrófavédelmi együttműködés jogalapja a Lisszaboni Szerződés 196. cikke, amelyben az Unió ösztönzi a tagállamok közötti együttműködést, a természeti vagy ember okozta katasztrófák megelőzését és az azokkal szembeni védekezést szolgáló rendszerek hatékonyságának javítását. Az Unió ez irányú tevékenységének célja a tagállamok nemzeti, regionális vagy helyi szintű intézkedésének támogatása és kiegészítése a kockázatok megelőzése, a tagállamokban a polgári védelemben részt vevők felkészítése a természeti vagy ember által okozott katasztrófák kezelése terén. Célja továbbá a nemzeti polgári védelmi szolgálatok gyors és eredményes operatív együttműködésének előmozdítása az Unión belül, valamint a nemzetközi szintű polgári védelmi intézkedések koherenciájának elősegítése.²⁸

A 2010–2014-es új Európai Bizottság felállítása számos változást hozott a polgári védelemben. Egyesítették a nemzetközi együttműködés, a humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem szakterületeit. Ez teljesen új helyzetet teremtett, amely az eddig önálló uniós szakpolitikák szervezeti és stratégiai összehangolását igényelte, amelynek munkáját a Humanitárius Segítségnyújtás és Polgári Védelem Főigazgatóság (DG ECHO²⁹) látja el. A korábbi három igazgatóság helyett az új struktúrában négy igazgatóság jött létre (A, B, C és D). Ezek közül az „A” Igazgatóság foglalkozik a veszélyhelyzet-kezeléssel, a „B” Igazgatósághoz Európa, a Keleti Partnerség és a Közel-Kelet, míg a „C” Igazgatósághoz Afrika, Ázsia, Latin-Amerika, a Karib- és csendes-óceáni térség tartozik. A „D” Igazgatóság foglalkozik az általános ügyekkel.³⁰

2014. október 16-án fogadta el az EU Polgári Védelmi Komitológiai Szakbizottság³¹ (EU CPC) az új uniós polgári védelmi mechanizmus végrehajtási határozatát (2014/762/EU), amely 2014. október 17-én lépett hatályba, ezzel a korábbi végrehajtási határozatok (2004/277/EK és 2007/606/EK) hatályukat veszítették. Ennek a Szakbizottságnak a feladata a másodlagos jogalkotás is, így a mechanizmushoz kapcsolódó végrehajtási intézkedés kidolgozása.

Az uniós mechanizmus képzési programja továbbra is az annak a keretében kiküldött polgári védelmi és katasztrófavédelmi személyzet felkészültségének alapvető elemét képezi, amelynek ki kell terjednie a megelőzés, a felkészültség és a reagálás szakaszaira.³² A gyakorlati programnak folytatnia kell alapvető szerepét a polgári védelmi mechanizmust érintő bevetések gyakorlati felkészültsége és a végrehajtott polgári védelmi intézkedések tanulságainak megosztása terén. Ennek alapján a gyakorlati programot stratégiai keretnek kell irányítania, meghatározva a gyakorlatok célkitűzéseit és szerepeit, valamint az éves munkaprogramokban szereplő konkrét prioritásokat. Szisztematikus, koncentrált és koherens megközelítést kell kialakítani a levont tanulságok

²⁷ NATO- és EU-tagságból eredő feladatok.

²⁸ A 2012. október 26-ai, az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Harmadik rész – az Unió belső politikái és tevékenységei – XXIII. Cím – Polgári védelem. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E196/>

²⁹ DG ECHO-ról többet itt olvashat: https://ec.europa.eu/echo/who/about-echo/organisational-chart_en

³⁰ **Az Európai Unió rendszere:** i. m.; Ambrusz József: *Rendvédelmi ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyv Kiadó, 2014.

³¹ EU Polgári Védelmi Komitológiai Szakbizottság (*EU Civil Protection Committee – EU CPC*).

³² A Bizottság végrehajtási határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (2014. október 16.).

összegyűjtésére, elemzésére, terjesztésére és végrehajtására, a teljes katasztrófavédelmi ciklusra kiterjedően. Fontos a mechanizmus szerinti katasztrófákra való reagálás egyértelmű operatív eljárása a katasztrófa esetén történő hatékony segítségnyújtás biztosítása érdekében. Az Európai Veszélyhelyzet Reagálási Kapacitás (EERC)³³ az önkéntesen rendelkezésre bocsátott reagálási képességek (modulok, támogató csoportok, egyéb reagálási képességek) összevont eszköztára, amelyeknek előzetesen meghatározott és részletezett minőségi és interoperabilitási követelményeknek kell megfelelniük.

A segítségnyújtás hatékony összehangolásának biztosítása érdekében az ERCC-nek minden tagállammal meg kell osztania a kritikus szükségletek értékelését és az önkéntes állományból történő bevetésre vonatkozó ajánlásait, valamint minden segítségkéréshez megfelelő tervet kell kidolgoznia. Az önkéntes állományból történő kapacitások kiválasztásának konkrét és objektív kritériumok alapján kell történnie, amelyek prioritását a jelenlegi működési igények fényében kell értékelni. Adott esetben az uniós mechanizmus szerinti válaszdíók javítása érdekében a tagállamoknak meg kell hozniuk az előzetes intézkedéseket a nyilvántartott kapacitásuk rendelkezésre állásához. Az 1313/2013/EU határozat 23. cikke külön rendelkezéseket állapít meg a közlekedési támogatás nyújtására katasztrófa esetén, hogy az uniós mechanizmus segítségével elősegítse a gyors és hatékony reagálást.³⁴ Ennek érdekében meg kell állapítani azokat a szabályokat és eljárásokat, amelyek a tagállamok által az érintett országokba történő szállítási segítségnyújtásra, az Unió pénzügyi támogatásának megszerzésére, valamint a kérelmek Bizottság általi kezelésére irányuló kérelmekre vonatkoznak. Az átláthatóság, a koherencia és a hatékonyság érdekében meg kell határozni a közlekedési támogatás iránti kérelmekben a szükséges információkat.

A polgári védelmi szakpolitika fejlődésének negyedik főbb szakasza (2014–)

A megerősített jogalapra építkezve az Európai Parlament és az EU Tanácsa rendes jogalkotási eljárással (korábban együttléti eljárás) 2013. december 17-én elfogadta az *uniós polgári védelmi mechanizmusról* szóló 1313/2013/EU Európai Parlamenti és Tanácsi határozatot, amely 2014. január 1-je óta hatályos. A határozat figyelembe veszi az uniós polgári védelmi együttműködés területén az első polgári védelmi határozat megjelenése, 2001 óta végbement jelentős fejlődést.³⁵

Az uniós polgári védelmi mechanizmus hatálya elsősorban az emberek, valamint a környezet és a tulajdon – beleértve a kulturális örökséget is – védelmére terjed ki az Unión belül vagy kívül bekövetkező mindennemű, természeti és ember által okozott katasztrófa esetén, ideértve a környezeti katasztrófákat, a tengerszennyezést és az akut egészségügyi veszélyhelyzeteket is. Az ilyen katasztrófák mindegyike esetén az uniós mechanizmus keretében polgári védelmi és más veszélyhelyzeti segítségnyújtás kérhető az érintett ország reagálási képességeinek kiegészítése céljából.³⁶ A terrorcselekmények, illetve a nukleáris vagy radiológiai balesetek által okozott

³³ Európai Veszélyhelyzet Reagálási Kapacitás (*European Emergency Response Capacity – EERC*).

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról (2013. december 17.).

³⁵ [Az Európai Unió rendszere](#): i. m.

³⁶ Kiss Béla – Muhoray Árpád: A hazai kutató-mentő szervezetek. *Hadtudomány*, 24. (2014), 1–2. 97–98.

katasztrófák esetében az uniós mechanizmus csak a polgári védelem körébe tartozó katasztrófafelkészültségi és -reagálási intézkedésekre terjedhet ki.³⁷

Az uniós polgári védelmi mechanizmus fő elemei

1. A megelőzés és kockázatkezelés vonatkozásában a tagállamok háromévente benyújtják az Európai Bizottságnak a nemzeti vagy a megfelelő szubnacionális szintű kockázatelemzéseik releváns elemeinek összefoglalóját, valamint kialakítják és továbbfejlesztik katasztrófakockázat-kezelési tervezésüket, továbbá rendszeresen tájékoztatják az Európai Bizottságot kockázatkezelési képességük értékeléséről.
2. A Veszélyhelyzet-kezelési Koordinációs Központ (*Emergency Response Coordination Centre – ERCC*) az EU polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási ügyeleti szolgálata, amely a hét minden napján 24 órában működik Brüsszelben. Az ERCC folyamatos kapcsolatban van az EU PV-mechanizmusban részt vevő 33 országgal (27 uniós tagállam mellett Izland, Norvégia, Szerbia, Észak-Macedónia, Montenegró és Törökország), valamint számos más nemzetközi szervezet ügyeleti szolgálatával, felkészülve arra, hogy azonnal operatív módon reagáljon, ha a világ bármely részéről segítségkérés érkezik hozzá. Kommunikációs feladatkörében folyamatosan figyeli, elemzi a világ releváns eseményeit, veszélyhelyzeti előrejelzéseket készít, megosztja a felkészültségre, reagálásra vonatkozó információkat, és uniós szintű beavatkozás esetén koordinálja a tagállamok segítségnyújtását.
3. Működteti a közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszert (*Common Emergency Communication and Information System – CECIS*), amelyen keresztül az ERCC és a tagállamok kijelölt nemzeti kapcsolati pontjai – Magyarország esetében a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság – biztonságos módon információt cserélhetnek bármilyen bekövetkezett katasztrófa kapcsán.
4. A Polgári Védelmi Modulok egy vagy több tagállam erőforrásaiból állnak, és képesek előre meghatározott reagálási feladatok ellátására, rövid idő alatt bevetethetők, meghatározott ideig önellátók, és autonóm módon működnek, továbbá más modulokkal együttműködtethetők csakúgy, mint más uniós és nemzetközi szervezetek, különösen az ENSZ reagálási egységeivel.
5. Az Európai Veszélyhelyzet-kezelési Képesség (*European Emergency Response Capacity – EERC*) vagy más néven önkéntes eszköztár létrehozását az új uniós mechanizmus írja elő. A tagállamok önkéntesen, ideiglenesen és előzetesen az EU rendelkezésére bocsátott reagálási képességeiből álló – modulok, egyéb reagálási képességek és szakértők – tervezhetőséget elősegítő eszköz. 2016 februárjában hivatalosan is megalakult az önkéntes eszköztáron belül az úgynevezett Európai Orvosi Hadtest, amely több tagállam és az Egészségügyi Világszervezet (WHO), valamint a Bizottság együttműködésével, tagállami eszközök felajánlásával jött létre. A hadtest elsősorban orvosi csapatokat, egészségügyi és járványügyi ellátást, labort, valamint speciális szállítási kapacitásokat foglal magában.

³⁷ Káta-Urbán Lajos – Vass Gyula: *Kézikönyv a veszélyes üzemek biztonságsszervezésével kapcsolatos alappeladatok teljesítéséhez*. Budapest, Nemzeti Közszoigalati Egyetem, 2014.

6. Segítség szállítása tekintetében is megoldást nyújthatnak az uniós mechanizmus rendelkezései a tagállamoknak a szállítási kapacitások felkutatásával, összevonásával. Nemzetközi segítségkérés esetén gyakran a segély- vagy a segítő csapat kárhelyszínre történő szállítása okozza a legnagyobb problémát a költségek vagy az elérhetőség miatt. Meghatározott feltételek teljesülése esetén az EU-hoz pénzügyi támogatásért is lehet fordulni.
7. A képzések és gyakorlatok terén a tagállami szakértők megfelelő kiképzése érdekében többlépcsősből álló képzési program működik, amelyre a tagállamok a rendelkezésükre álló kvóta alapján delegálhatnak szakértőket. A kiképzés angol nyelven folyik, elméleti és gyakorlati részből tevődik össze, amelynek elvégzéséről a résztvevők igazolásként oklevelet kapnak. A képzéseken történő részvétel az előfeltétele annak, hogy egy szakértő nemzetközi bevetésen uniós tagként vegyen részt. A kurzusok során megszerzett tudás további tökéletesítése, valamint a modulok és az egyéb reagálási képességek közötti hatékony együttműködés elérése érdekében évente számos törzsvezetési és szimulációs terepgyakorlat zajlik a tagállamok részvételével.

Az uniós polgári védelmi mechanizmus a 2001-es megalakulása óta több mint 420 segítségkérésre válaszolt az EU-n belül és kívül.³⁸ Magyarország háromszor aktiválta a mechanizmust a 2006-os, 2010-es árvizek, valamint a 2010. évi vörösiszap-katasztrófa esetén.

A Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz létrehozása

A Polgári Védelmi Pénzügyi Eszköz létrehozásáról szóló 2007/162/EK, Euratom tanácsi határozat gyakorlatilag a mechanizmus tevékenységeinek finanszírozó eszköze.

Az 1996–2007 közötti időszakban az akcióprogramok biztosították a polgári védelmi tevékenységek végrehajtását és finanszírozását, amelyeket meghatározott időperiódusokra fogadtak el. A pénzügyi eszköz létrehozásával az uniós költségvetési periódust, azaz a 2007–2013 közötti időszakot fedi le a jogszabály időbeli hatálya. A tárgyi hatálya pedig jóval szélesebb körű lett a korábbi akcióprogramok által biztosítottnál, ezáltal sokkal stabilabbá vált az uniós polgári védelmi tevékenységek finanszírozása. Az új mechanizmusban az anyagi és pénzügyi szabályokat összevonták, így a mechanizmusról szóló határozat egységesen foglalja magába a polgári védelmi terület finanszírozására vonatkozó rendelkezéseket is. Az évente rendelkezésre álló forrásokat és az egyes területekre vonatkozó uniós prioritásokat az éves polgári védelmi munkatervek képezik le.

Ahogy a mechanizmus tárgyi hatálya, úgy a pénzügyi eszköz hatálya is kiterjed a veszélyhelyzetek minden típusára. A pénzügyi eszköz 13. cikke alapján létrehozott szabályozó komitológiai szakbizottság az éves munkaprogramokban meghatározott célokra és adminisztratív megállapodásokhoz rendel hozzá költségvetést. A pénzügyi eszközből hozzájárulásként pályázatok révén odaítélt támogatás vagy közbeszerzési szerződés révén pénzügyi támogatás nyújtható a megelőzés, felkészültséget támogató tevékenységekre, valamint a súlyos veszélyhelyzetekre történő reagálás hatékonyságának javítására, a megelőzési és felkészülési intézkedések fokozására. Támogatásra jogosult fellépések és kritériumok a megelőzés, a felkészültség területén a tanulmányok, felmérések készítése, a modellezés és forgatókönyv-készítés, az ismeretek, a bevált gyakorlatok,

³⁸ European Commission: *EU Civil Protection Mechanism*. *Ec.europa.eu*.

az információk megosztásának megkönnyítése a hatékony reagálás javítása érdekében. Ezeken túlmenően a képzés, a gyakorlatok, a munkaértekezletek, az alkalmazottak és szakértők cseréje és a hálózatok kialakítása is idesorolható.

A mechanizmus keretében történő segítségnyújtás során támogatásra jogosultak a támogató felszereléssel – különösen kommunikációs eszközökkel – ellátott, elemző és koordinációs feladatokat végző szakértők, akiket a segítségnyújtási együttműködés elősegítése érdekében rendeltek ki. Ezenkívül finanszírozható a tagállamok segítése a szállítási eszközökhöz való hozzáféréshez egymást követő konjunktív feltételek teljesítése esetén.

Figyelemmel arra, hogy létrehozták az Európai Orvosi Hadtestet,³⁹ valamint arra a tényre, hogy az EU PV-mechanizmusban szereplő egészségügyi csapatok és a WHO-irányelvek szerint minősített egészségügyi csapatok között az utóbbi időszakban jelentős eltérés volt tapasztalható, az Európai Bizottság 2017. február végén kezdeményezte az EU PV-mechanizmus végrehajtási határozatának kiegészítését az egészségügyi modulok területén.

2019. március 7-én az Európai Bizottság javaslatot nyújtott be az Európai Tanács részére az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosítására.

A Bizottság 2019. április 8-án kiadta végrehajtási határozatát a rescEU-képességekkel összefüggésben alkalmazandó szabályok megállapításáról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtásáról, valamint a 2014/762/EU bizottsági határozat módosításáról.

A rescEU célja tehát az olyan különleges helyzetekben való segítségnyújtás, amelyekben a tagállami szinten meglévő és a tagállamok által az európai polgári védelmi eszköztár céljára rendelkezésre bocsátott képességek összessége sem elegendő a hatékony reagálás biztosításához. A rescEU-kapacitások ennek megfelelően tartalék kapacitások, azok nemzeti célokra is használhatók, de ebben az esetben az összes felmerülő költséget az adott tagállam viseli. A rescEU-kapacitásokat tagállamok szerzik be, bérlik vagy lízingelik, azok az adott tagállamok vezetése és irányítása alatt állnak. A koordinált és egyben gyors reagálás biztosítása érdekében ugyanakkor a kapacitások telepítésére és demobilizációjára vonatkozó döntést, valamint az ellentmondó kérelmek esetén hozandó döntéseket a Bizottság hozza meg a segítséget kérő és a segítséget nyújtó tagállamokkal szoros együttműködésben.⁴⁰

Annak biztosítása érdekében, hogy a rescEU teljes körű kialakításáig is elegendő kapacitás álljon rendelkezésre, 2025. január 1-jéig átmeneti időszakot alkalmaznak. Az átmeneti időszak elsődleges célja – a 2019-es erdőtűzes időszakot megelőzően – biztosítani a nemzeti kapacitások rescEU részeként történő működését. Az átmeneti időszak Görögország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Spanyolország és Svédország aktív részvételével indult.

A rescEU létrehozására, igazgatására és fenntartására nyújtandó uniós támogatás aránya a kapacitások elérhetősége és bevezethetősége teljes becsült költségének legalább 80 százaléka és legfeljebb 90 százaléka. A költségek fennmaradó részét a kapacitást befogadó tagállamok viselik. Minden egyes kapacitás teljes becsült költségét végrehajtási jogi aktusok révén határozzák meg a determinált támogatható költségkategóriák figyelembevételével. A pénzügyi támogatások többéves munkaprogramok alapján is végrehajthatók.

³⁹ *European Medical Corps – EMC.*

⁴⁰ Sáfár Brigitta: *A humanitárius segítségnyújtás elméleti és gyakorlati kérdései a Vöröskereszt nemzetközi tevékenységének tükrében.* PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2018; Jackovics Péter: *Az európai katasztrófa-beavatkozási képességek erősítése – a rescEU. Biztonságtudományi Szemle, 2. (2020), 3. 1–12.*

A rescEU egységei jelenleg tűzoltó repülőgépekből és helikopterekből állnak, a jövőben azonban a kapacitások bővítését tervezik a CBRN (*chemical, biological, radiological, nuclear*), illetve orvosi csapatok létrehozásával.⁴¹

A megújított mechanizmusnak további célja az is, hogy egyszerűsítse az adminisztratív eljárásokat a minél gyorsabb és magasabb szintű védelem, a katasztrófákra adott válasz hatékonyságának növelése érdekében.

A 2019. évi költségvetési előirányzat teljes összegének – amelyet a rescEU eszközeire különítettek el – nem volt lehetséges a teljes mértékű felhasználása az idő rövidege miatt. A következő többéves pénzügyi terv a 2021–2027. közötti időszakot fedi le, amelynek előzetes tervezése szükséges. Ennek figyelembevételével a DG ECHO⁴² javaslatokat vár a tag- és részt vevő országoktól arra vonatkozóan, hogy miként tervezik fejleszteni a rescEU-kapacitásaikat, összhangban a jogszabályban meghatározott technikai-műszaki követelményekkel.

Az európai polgári védelmi és humanitárius segítségnyújtási műveletek gyakorlati hatása

Az Európai Unió Tanácsa az integrált válságelhárítási intézkedések mechanizmusa körében 2020. január 28-án a koronavírus okozta világjárványra való tekintettel aktiválta a rendelkezésre álló információk időbeni megosztását szolgáló politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmust⁴³ (IPCR), amely az erre létrehozott honlapon (ipcr.consulium.europa.eu) a tagállamoktól beszerzett információk alapján nyújt tájékoztatást a tagállamok érintett szervezetei részére az aktuális helyzetről.

Az Európai Bizottság 2020. március 18-án úgy határozott, hogy stratégiai mentési célú európai uniós készletet hoz létre annak érdekében, hogy segítse a tagállamokat a Covid-19-világjárvány leküzdésében. 2020. március 20-án lépett hatályba az Európai Bizottság erről szóló végrehajtási határozata, amely a 2019/570 EU végrehajtási határozatnak az orvosi készletezési kapacitások tekintetében történő módosítása. Magyarország Kormánya a határozat tükrében a hazai kondíciókat figyelembe véve döntött arról, hogy felajánlást tesz, és egészségügyi eszközöket készletez az EU számára.

Az EU ERCC⁴⁴ rendszerében a Covid-19-pandémiával összefüggésben több mint 100 segítségkérést regisztráltak, amelyek elsősorban tárgyi eszközökre, orvosi eszközökre, gyorstesztokra, továbbá egyéb eszközökre és felszerelésekre irányultak. A nemzetközi segítségnyújtások körében a koronavírus-járvánnyal összefüggésben Magyarország Kormánya több alkalommal ajánlotta fel segítségét bajba került országoknak, amelynek lebonyolításában a hivatásos katasztrófavédelmi szerv is részt vett.

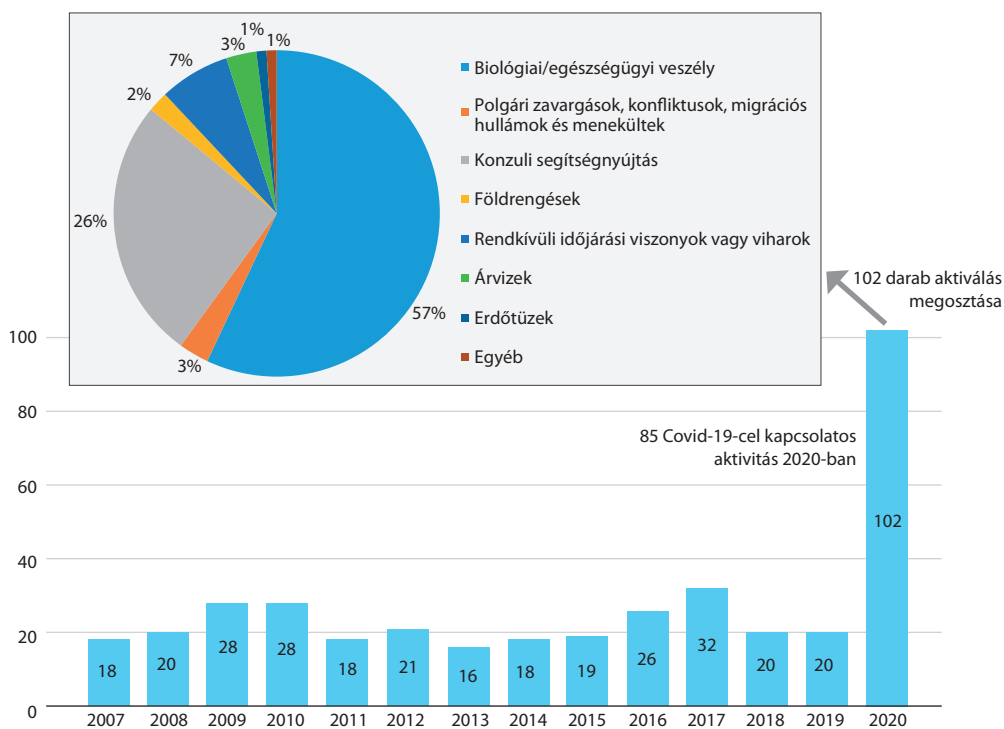
⁴¹ Antal Zoltán – Kátai-Urbán Lajos – Vass Gyula: Nukleáris biztonsági irányelvek magyarországi megvalósulása. *Védelem Tudomány*, 4. (2019), 2. 133.

⁴² Európai Bizottság Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága (*European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – DG ECHO*).

⁴³ Az EU politikai szintű integrált válságelhárítási mechanizmusa (*Integrated Political Crisis Response – IPCR*).

⁴⁴ Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ (*EU Emergency Response Coordination Centre – EU ERCC*).

Az EU ERCC-n keresztül számos segítségkérés érkezett a külföldön rekedt állampolgárok hazaszállítására vonatkozóan a koronavírus-járvány kitörését követően. Az állampolgárok repatriálására több száz járatot indítottak el a világ különböző tájaira. Az Unió időközben új finanszírozási formáról is döntött, 2020. június 18-án nyilvánossá tette a Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz⁴⁵ (ESI) mobilitási csomagja keretében történő finanszírozás igénylésének feltételeit. Az ESI-n keresztül juttatott források a határokon átnyúló együttműködést hivatottak fedezni, ezzel enyhítve a leginkább érintett uniós régiók egészségügyi rendszereire nehezedő nyomást. A mobilitási csomag keretében a tagállamok a Covid-19-járvánnyal kapcsolatosan megrendelt és cargoszállítmányokkal behozott orvosi eszközök és felszerelések szállítási költségére vonatkozóan nyújthatnak be térítési kérelmet. Több alkalommal érkezett megkeresés a BM OKF részére a nemzetközi segélyszállítmányok Magyarországon történő átutazásának megsegítésére. A nemzetközi szakterület minden alkalommal tájékoztatta a segítséget kérő ország partnerszervét a jogszabályi lehetőségekről, továbbá felvette a kapcsolatot az Operatív Törzs Ügyeleti Központ-jával, és segítséget nyújtott a szállítmányok minél gyorsabb célbaéréséhez.



23. ábra: Az uniós polgári védelmi mechanizmus aktiválása veszélykategóriánként 2007–2020

Forrás: Európai Tanács: Infografika – Az uniós polgári védelmi mechanizmus számokban. 2020. Európai Bizottság, a szerzők szerkesztése

⁴⁵ Szükséghelyzeti Támogatási Eszközön (Emergency Support Instrument – ESI).

A 23. ábrán az Európai Unió polgári védelmi mechanizmusának aktiválásait lehet látni 2007 és 2020 között. Amennyiben a 2007-es és 2019-es évek eseményeit összeadjuk és átlagoljuk, akkor a vizsgált 18 évet tekintve – kerekítve – 22 darab jön ki évente. A 2020-as év kiugró értékét (102 darab) a pandémia, biológiai veszély adja. Ha levesszük a Covid-19-cel kapcsolatba hozható aktiválásokat, akkor 17 aktiválás marad, amellyel 2020 átlagos év lenne a megszokott természeti és civilizációs eredetű eseményeivel. A jelenlegi járványhelyzet a védekezési és válságreagálási intézkedések szempontjából is extrémnek, rendkívülinek számít. Amennyiben a koronavírussal kapcsolatban lehet pozitívumot említeni, az mindenképpen a polgári védelmi mechanizmus fejlesztési irányelveihez köthető, mivel a jelenlegi költségvetési időszakban számos feladatot (megelőzési, felkészülési, beavatkozási, helyreállítási) jelöltek ki, határoztak meg, amelyekhez pénzügyi források lettek rendelve. Ez egyértelműen növeli a tagállami szintű (Európán belüli) és a globális (Európán kívüli) segítségnyújtás rendelkezésre állását és annak hatékonyságát.

A polgári védelem szakpolitikai jövője

A Covid-19-világjárvány egyik egyértelmű tanulságaként említhető, hogy a széles hatókörű veszélyhelyzetek kezelése rugalmasabb reagálási rendszert igényel az EU részéről. A teljes reagálási mechanizmus hatékonyságát a kapacitások rendelkezésre bocsátása és a rescEU-erőforrások bevetéséhez társuló – az igény felmerülésének helyétől független – reziliencia növelése fogja maximalizálni.

Ahogy az a pandémia kezelése során beigazolódott, a kölcsönös európai szolidaritást a jövőre nézve erősíteni kell, ha a tagállamok többsége vagy mindegyike egyszerre szembesül ugyanazzal a veszélyhelyzettel. Az ilyen mélységű és egyidejűleg több országot átívelő súlyos válsághelyzetekben az Uniónak jelentősebb erővel kell fellépnie annak érdekében, hogy normalizálja a helyzet kezelését. Az eredményes és átfogó uniós szintű reagálás biztosításához az uniós mechanizmusnak rugalmasabbá kell válnia, illetve nagyobb autonómiát kell élveznie az uniós szintű intézkedések meghozatalában azokban az esetekben, amikor a saját helyzetükkel nehezen megbirkózó tagállamok nem képesek hatékonyan fellépni.

Az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosítására – az Európai Tanács 2020. márciusi következtetéseivel összhangban – a Bizottság javaslatot dolgozott ki, amely szerint meg kell erősíteni a nemzeti válságkezelő központok hálózatának középpontjában elhelyezkedő Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központnak a határokon belüli és kívüli válsághelyzetek széles skálája kapcsán végrehajtott gyors és hatékony reagálásban betöltött operatív szerepét.

Az uniós mechanizmus jelenleg teljes egészében tagállami erőforrásokra épül. A jelenlegi tervezet a saját források rendszeréről szóló határozattal kapcsolatos javaslatban előírányzott felhatalmazással és a 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keret megerősítésével szerepelteti a céljai között, hogy a Bizottság közvetlenül is beszerezhesen rescEU-képességeket, ezáltal biztosítani tudjon egy megfelelő biztonsági hálót. Az egyszerűsítéssel összefüggésben fontos figyelembe venni, hogy a rescEU-képességeknek a Bizottság általi közvetlen beszerzése – amellett, hogy autonóm uniós szintű fellépést tesz lehetővé – enyhíti a tagállamok pénzügyi és adminisztrációs terheit, hiszen így a tagállamoknak nem kell közvetlenül beszerezniük, bérelniük vagy lízingelniük a szükséges kapacitásokat, ahogyan az a Covid-19-világjárvány esetében is történt. Az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról szóló javaslat szerint az Európai Unió támogatja, koordinálja és kiegészíti a tag-

államok által a természeti és az ember okozta katasztrófákkal szemben az Unión belül és kívül végrehajtott polgári védelmi intézkedéseket. Ennek érdekében a Bizottság az uniós mechanizmusra jelenleg irányadó rendelkezések olyan célzott felülvizsgálatát javasolja, amelynek segítségével kezelhetők az uniós mechanizmus előtt napjainkban álló kihívások. A továbbfejlesztett uniós mechanizmus lehetővé teszi, hogy az Unió és a tagállamok jobban felkészüljenek, és gyorsan és eredményesen reagáljanak a jövőben bekövetkező – főként a nagy hatású, gazdaságaink és társadalmaink működését potenciálisan megzavaró – válsághelyzetekre, mint amilyen például a Covid-19-járvány miatti veszélyhelyzet volt. Hosszú távon a katasztrófák hatásainak a jobb felkészültség segítségével történő megelőzése és minimalizálása költséghatékonyabb megoldás, mint a reagálás, tekintettel különösen arra, hogy az éghajlatváltozás és a környezetkárosodás egyre nagyobb mértékben fokozza a katasztrófakockázatot mind világszerte, mind az Európai Unión belül. Ennek értelmében az Európa Tanács 2021. május 20-án elfogadta az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/836 rendeletét, amely többek között a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettel kapcsolatban is tartalmaz információkat. A nevezett költségvetési időszakra összesen 1,263 Mrd EUR-t irányoz elő, de például a Covid-19-válság következményeinek kezelésével kapcsolatos polgári védelmi intézkedésekre további több mint 2 Mrd EUR-t biztosít az Európai Helyreállítási Eszköz keretében. Ez nagyon jelentős előrelépés, mivel az előző, 2014–2020-as időszakhoz képest ez háromszoros növekményt jelent (akkor 368,4 millió EUR-t különítettek el).

A magyar álláspont szerint a mechanizmus hasznos eszköznek bizonyul a részt vevő államok által az Unión belüli és kívüli válsághelyzetekre reagálva nyújtott segítség mozgósításában és koordinálásában, valamint kézzelfogható bizonyítékát adja az európai szolidaritásnak. A rescEU-képességek megerősítésére/továbbfejlesztésére vonatkozó bizottsági javaslatot Magyarország támogatja, mindezt annak szem előtt tartásával, hogy a tagállamok hatásköre a polgári védelem területén semennyiben nem elvonható, illetve helyettesíthető bizottsági/EU-képességekkel. A rescEU-képességek bevetése, a raktárkészletek EU-keretű segítségként való nyújtása kapcsán egyértelmű döntési mechanizmust támogatunk.

Mindent egybevetve Magyarország érdeke jelenleg az, hogy támogassa az Európai Bizottság által javasolt irányt, amely szerint az érintett területen az EU fellépése olyan helyzetek kezelését foglalja magában, amelyeknek erős, országhatárokon átívelő, illetve több országra kiterjedő vonatkozásai vannak, ezért szükségképpen a nemzeti szinten túlmutató általános koordinációt és egyeztetéseket igényelnek. A pandémia kezelésével kapcsolatos tapasztalatok mentén a jelenleg zajló módosítás – az eredeti uniós szabályozás célkitűzéseit és szakmai elveit megtartva – eljárási nehézségeket küszöbölhet ki, elfogadható intézkedéseket tartalmaz a további tevékenységek, feladatok elvégzésére. A javaslatban lefektetett pontok megvalósulásuk esetén tovább javíthatnak a közös polgári védelmi együttműködés helyzetén.

Következtetések

A katasztrófákkal kapcsolatos humanitárius segítségnyújtás és polgári védelem szakpolitika alapja a megalapozott információkra vonatkozó teljes körű igény kielégítése, a gyors és felkészült reagálás, a hatékony koordináció és együttműködés a segítségnyújtásban, valamint a szükséges erő és eszköz rendelkezésre állásának megszervezése, illetve azok átfogó irányítása. A szakpolitikai fejlődést és a tagállami katasztrófavédelmi szervezeteket áttekintve nincs egységesen kialakított szervezeti felépítés, azonban a feladatok értelmezését az EU-tagországok mindinkább egyöntetűen kezelik.

Az uniós fellépések az emberiesség, semlegesség, pártatlanság és függetlenség alapvető humanitárius elvein alapulnak. Az uniós országoknak fokozniuk kell az egymás támogatására irányuló erőfeszítéseiket, segítséget nyújtva a leginkább rászorulóknak és megosztva egymással a kiterjedt veszélyhelyzetek felszámolásához szükséges erőforrásokat. A jövőben fontos kérdés lesz a különböző EU-s monitoring-infrastruktúrák közötti szinergiák megteremtése, a tagállamok aktív ösztönzése az EU-s szolgáltatások igénybevételére. A rescEU kapacitásainak az Unión belüli logisztikai központokban történő előzetes pozicionálása szükséges a továbblépéshez, hogy valamennyi tagállam egyformán hatékonyan és gyorsan részesülhessen ezen eszközök használatából az eredményes operatív együttműködés érdekében. A tagállamoknak proaktív nyilvános kommunikációt kell folytatniuk az uniós mechanizmus keretében finanszírozott műveletekről.

A katasztrófavédelmi rendszer fejlesztésére tett – főképpen szabályozási és eszközfejlesztési – lépések következtében a természeti, civilizációs és egyéb eredetű katasztrófák kezelésének értékeléséből levont következtetések alapján elengedhetetlenné vált a biztonság politikai, belügyi, gazdasági, pénzügyi, társadalmi, valamint környezeti dimenziójának szinte egyidejű kezelése, az érintett ágazatokon túli megoldások keresése, a nemzetközi kapcsolatok további elmélyítése.

Felhasznált irodalom

- 234/2011. (XI. 10.) Kormányrendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100234.kor>
- 58/2014. számú BM OKF főigazgatói intézkedés a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szabályzata a nemzetközi kapcsolattartás, munkavégzés, valamint a katasztrófa segítségnyújtás és segítségkérés rendjéről.
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>
2012. október 26-ai, az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – harmadik rész – az unió belső politikái és tevékenységei – XXIII. Cím – Polgári védelem. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E196/>
- A Bizottság végrehajtási határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (2014. október 16.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0762&from=EN>
- Ambrusz József: *Rendvédelmi ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, 2014.
- Ambrusz József: A katasztrófavédelem. In Bába Iván (szerk.): *Közszerzői protokoll: egyetemi tankönyv. IV. könyv. Hivatásrendek protokollja*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018.
- Antal Zoltán – Kátai-Urbán Lajos – Vass Gyula: Nukleáris biztonsági irányelvek magyarországi megvalósulása. *Védelem Tudomány*, 4. (2019), 2. 122–145.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról (2013. december 17.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1313&from=HU>
- Az Európai Unióról szóló szerződés (Maastrichti Szerződés). Online: www.europarl.europa.eu/about-parliament/hu/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty

- Becze Réka: *Bevezető az EU katasztrófavédelmi rendszerébe*. 2011. Online: <https://docplayer.hu/2419981-Becze-Reka-Bevezeto-az-eu-katasztrofavedelmi-rendszerebe.html>
- BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság: *Az Európai Unió rendszere*. Online: <https://katasztrofavedelem.hu/157/az-europai-unio-rendszere>
- BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság: *NATO és EU tagságból eredő feladatok*. Online: www.katasztrofavedelem.hu/26429/nato-s-eu-tagsgbl-ered-feladatok
- Jackovics Péter: Az európai katasztrófa-beavatkozási képességek erősítése – a rescEU. *Biztonságtudományi Szemle*, 2. (2020), 3. 1–12.
- Kátai-Urbán Lajos – Vass Gyula: *Kézikönyv a veszélyes üzemek biztonságsszervezésével kapcsolatos alapfeladatok teljesítéséhez*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2014.
- Kiss Béla – Muhoray Árpád: A hazai kutató-mentő szervezetek. *Hadtudomány*, 24. (2014), 1–2. 92–107.
- Lisszaboni Szerződés. Online: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>
- Muhoray Árpád: *A katasztrófavédelem területi irányítási modelljének vizsgálata*. PhD-értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola, 2002.
- Nováky Mónika: Önkéntes mentőszervezetek a polgári védelemben, történeti áttekintés. *Műszaki Katonai Közöny*, 26. (2016), 2. 118–130.
- Nováky Mónika: Disaster Management within the European Union, UN and NATO. *Műszaki Katonai Közöny*, 28. (2018), 3. 262–279.
- Nováky Mónika: *Az európai önkéntes humanitárius segítségnyújtási képességek magyarországi alkalmazásának jogi és műszaki fejlesztése a katasztrófavédelemben*. PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2019.
- Ország Imre: *A nemzetközi katasztrófa-segítségnyújtás*. Budapest, PVOP, 1998.
- Ország Imre: *Az Európai Unió Polgári Védelmének Zsebkönyve*. Luxembourg, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Irodája, 2000.
- Sáfár Brigitta: *A humanitárius segítségnyújtás elméleti és gyakorlati kérdései a Vöröskereszt nemzetközi tevékenységének tükrében*. PhD-értekezés. Budapest, NKE HHK Katonai Műszaki Doktori Iskola, 2018.
- T/3499. számú törvényjavaslat a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. Online: www.parlament.hu/irom39/03499/03499.pdf
- Teknős László: A klímaváltozás, mint új kihívás megjelenése az Európai Unió Polgári Védelmi Mechanizmus feladatrendszerében. *Hadtudomány*, 28. (2018), E-szám. 188–210.
- Tóth Ferenc – Mukics Dániel: Az új katasztrófavédelmi törvény áttekintése és az abból fakadó új kihívások. *Polgári Védelmi Szemle*, (2011), 28–36.
- Vass Gyula – Bleszity János: The Analysis of the Process of Rehabilitation Following Disasters. *Védelem Tudomány*, 5. (2020), 1. 98–117.