

5. fejezet

A tűzoltóság és a katasztrófaelhárítás igazgatása

Bukovics István – Valu Ferenc

5.1. A történeti előzmények

A rendszerváltoztatás tűzoltósági víziójának *történeti alapjai* között kiemelés érdemel a magyar polgári fejlődés elején, 1870-ben megalakult Magyar Tűzoltó Szövetség. Gróf Széchenyi Ödön 1870-ben kezdeményezte a hivatásos tűzoltóságokon alapuló tűzvédelmi rendszer kiépítését. 65 éves küzdelem után 1936-ban Magyarország Országgyűlésének Képviselőháza és Felsőháza elfogadta az 1936. évi X. törvénycikket a tűzrendészet fejlesztéséről. E törvénycikk rendelkezett többek közt arról, hogy:

- a törvényhatósági jogú és a megyei városok hivatásos önkormányzati tűzoltóságot kötelesek felállítani;
- az önkormányzati tűzoltóparancsnokok tagjai az illetékes képviselő-testületnek;
- a nagy ipari és mezőgazdasági üzemek saját tűzoltóságok felállítására kötelezhetők;
- tűzrendészeti ügyekben I. fokon a járási főszolgabíró, a polgármester vagy a budapesti kerületi előljáró, II. fokon a törvényhatósági jogú megyei önkormányzat első tisztségviselője, III. fokon pedig a belügyminiszter jár el;
- a belügyminiszter az országos tűzrendészeti főfelügyelő útján látja el a tűzoltóságok felügyeletét;
- a szervezett tűzoltóságoknak tűzoltószövetségbe kell tömörülniük;
- a biztosító magánvállalatok kötelesek tűzrendészeti járulékot fizetni;
- a tűzvédelmi szervezeteknek figyelemmel kell lenniük a légítámadás elleni védelem követelményeire.

A második világháború befejezését követően a tűzoltóság és a tűzrendészet újjászervezéséről a 10280/1945. M. E. számú rendelet intézkedett, amely hatályon kívül helyezte az 1936. évi X. törvénycikket, és megszüntette a háború előtti tűzoltóságokat és tűzrendészeti felügyelőséget, valamint a Magyar Országos Tűzoltó Szövetséget. Az államosítási fordulat az 5090/1948. Korm. rendelettel következett be. A kormányrendelet szerint *állami tűzoltóságok* látják el a tűzoltási és tűzvédelmi feladatokat. A tűzvédelmi hatósági jogköröket az illetékes tűzoltóparancsnokok vették át.

A rendszerváltozást megelőzően a tűzvédelem és a tűzoltóság feladat-, szervezeti és szabályozási rendszere az 1970-es évek elejére teljesedett ki, és az 1990-es évekig csak apróbb módosítások történtek. A BM miniszterhelyettes csak az országos rendőrfőkapitány

útján gyakorolta az irányítást, külön szervezeti egység nem működött a minisztériumban. 1956-ig a megyei tűzoltó-parancsnokságok parancsnokai a megyei rendőrfőkapitány beosztottjai voltak, 1957. január 1-jével lett a megyei parancsnokság az országos tűzoltó-parancsnok alárendeltje. Az állami tűzoltóságok területi szervei 1972. január 1. napjától az illetékes tanács irányítása alá kerültek. A fővárosi és megyei tanácsok – a BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság parancsnoka véleményének kikérésével – tűzoltóságok szervezése, összevonása, megszüntetése ügyében dönthettek. (A pártirányítást az illetékes területi pártbizottságok Közigazgatási Adminisztratív Osztálya látta el.) Mindezen változások új szabályozást igényeltek. A tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet szerint megmaradt a tűzoltóságok három típusa; az állami, az önkéntes és vállalati tűzoltóságokról rendelkezett. Az állami tűzoltóságok területi egységeit tanácsok vették át. A hatósági jogkör szabályait az 1957. évi IV. törvény (Áe.) szerint állapították meg. A szabálysértési ügyintézés a tanács szabálysértési osztályára került át. A tűzoltóság központi szerve a *BM Tűzoltóság Országos Parancsnoksága* volt. A tanácsai tűzoltóság illetékességi területén jogosult volt minden tűzvédelmi ügyben eljárni. A tanácsai tűzoltóság hatósági jogkörét a törvényerejű rendelet végrehajtására kiadott 14/1973. (VI. 2.) MT rendelet taxatív felsorolta, szakhatósági jogosítványa az Áe. szerint alakult. A 4/1974. (VIII. 1.) BM rendelet a szakmai feladatokat határozta meg. Rögzítette a tűzoltóságok tagozódását, a tanácsai és tűzvédelmi hatósági feladatokat, valamint létesítési és használati szabályokat írt elő. 16 év elteltével a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló 3/1980. (VIII. 30.) BM rendelet a 14/1974. BM rendeletet hatályon kívül helyezte, és újraszabályozta az előző rendeletben foglaltakat. A létesítési és használati szabályok a 4/1980. (XI. 25.) BM rendelettel hatályba léptetett Országos Tűzvédelmi Szabályzatában jelentek meg.

A rendszerváltoztatást megelőző években a polgári védelemért felelős miniszter a honvédelmi miniszter volt, aki ezt a feladatot a Honvédelmi Minisztérium államtitkára útján gyakorolta. Az operatív feladat meghatározását és a koordinációt a MN Vezérkar Hadművelési Csoportfőnöksége végezte. A polgári védelem központi szerve a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága (PVOP), vezetője az országos törzsparancsnok volt. Területi szinten a megyei, fővárosi, helyi szintű járási, városi honvédelmi bizottságok működtek, amelyek vezetői az illetékes tanács elnökei voltak.

Az ágazati minisztériumokban és országos hatáskörű szerveknél osztály- vagy főosztályszintű szervezetek látták el a honvédelmi és ezen belül a polgári védelmi feladatokat. Ebben az időszakban a polgári védelemmel hivatásszerűen 450 hivatásos és 900 polgári alkalmazott foglalkozott, valamint a haderőcsökkentési intézkedések után 140 fős sorállományú vezetésbiztosító és kiszolgáló század.

1988 fontos fordulópontra volt a polgári védelem működésében: összevonták a PVOP és a Hátországvédelmi Alakulatok Parancsnokságát Hátországi és Polgári Védelmi Parancsnokság megnevezéssel. A PVOP-t – integrálódva az új szervezetbe – PV Főnökség néven szervezték meg. Fontos momentum volt továbbá az 1989. évi 20. törvényerejű rendelet megjelenése, a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről. (E jogszabály értelmezése és alkalmazása a későbbiek során óriási vita tárgya lett.) A rendszerváltoztatás előtti időszakban a mai értelemben vett egységes katasztrófavédelmi rendszerről nem beszélhetünk. Egyes ágazatoknál kialakított, rendszerint elkülönülő, többnyire zárt rendszerű módszereket alkalmaztak, amelyek az idők során nem adtak már megfelelő válaszokat, nem

voltak adekvát reakciók az érzékelhetően megváltozott társadalmi, gazdasági és természeti kihívásokra.

Az akkori jogszabályok nem mindig definiálták a fogalmakat, és a feladatok sem voltak elhatárolva, tisztázva. A tűzoltóság például feladatul kapta a műszaki mentésben való közreműködést, segítségnyújtást, de nem határozták meg, ki a felelős, kivel kell együttműködni, kinek kell segítséget nyújtani. A BM Tűzoltóság Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: TOP) többször kezdeményezte a problémakör napirendre tűzését, és javaslatokat is előterjesztett, amelyek egyik következményeként 1985-ben a kormány munkabizottság létrehozását rendelte el. A munkabizottság feladata volt, hogy mérje fel a hazánkban előforduló veszélyes anyagok, hulladékok mennyiségét, a veszélyes tevékenységek körét, az elhárításba beavatkozó szerveket és erőket, a katasztrófaelhárítás jogszabályi körülményeit. Ismereteink szerint a bizottság javaslatait vették figyelembe. Ilyen kezdeményezésnek tekinthető továbbá a Honvédelmi Bizottság 136/1986. sz. határozata, amelyben a Belügyminisztériumot jelölte ki az ipari és természeti katasztrófák kezelésével kapcsolatos kutatások összehangolására, a javaslatok kidolgozására. De érdemi, tudományos igényű javaslatok nem születtek. Erre az időszakra esett a szakterület és gyakorlatilag az egész világ biztonságát befolyásoló katasztrófa, az 1986 áprilisában Csernobilban történt atomerőmű-baleset. Ennek a katasztrófának következményei és tanulságai témánk szempontjából azért is érdekesek, mert az akkor működő Atomerőműi Kormánybizottság, az Operatív Törzs, a Tudományos Műszaki Tanács (MT), a későbbiekben megalakult Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság mintájául szolgált a ma is működő katasztrófavédelmi szervezeti rendszernek.

Ennek az időszaknak egyik kiemelkedően fontos döntése volt, hogy a kormány napirendre tűzte a Magyar Népköztársaság védelmi alapelveiről és a Varsói Szerződésben való közreműködésről szóló előterjesztést, amelyben áttekintette az új helyzethez igazodó polgári védelmi feladatokat, és úgy döntött, hogy a *polgári védelem irányítását* a továbbiakban a BM lássa el, ami végrehajtásának határidejeként 1990. június 30-át jelölte meg. A polgári védelem igyekezett kivonni magát a politikai csatározásokból, és a napi szakmai rutinfeladatokra koncentrált. Az MT határozata azonban új helyzetet teremtett. A parancsnoki törzs többsége támogatta a BM-hez való átszervezést annak reményében, hogy újból önálló parancsnokságként visszaszerzik szervezeti önállóságukat. Néhányan azonban felvetették aggályukat, hogy a BM-hez való átkerülés tulajdonképpen első lépcsője a tűzoltósággal való integrációnak, ami álláspontjuk szerint a jelenleginél is nagyobb presztízavesztéssel járna. Mint később látszik, nem volt alaptalan a pesszimisták aggodalma. A BM TOP mindeközben megpróbált elébe menni az eseményeknek. A parancsnokságon ekkorra már megszervezték egy katasztrófavédelmi osztályt, amelynek feladata a szakterületen jelentkező hiányok feltárása, elgondolások, javaslatok készítése a jogszabályi megoldásokra, taktikai elvekre és műszaki fejlesztésekre. Előkészítettek egy magyar–osztrák kölcsönös segítségnyújtási államközi egyezményt a katasztrófák, súlyos balesetek és szerencsétlenségek kezelésére. Az egyezménytervezet tartalmazta a tudományos és műszaki információk cseréjét, kölcsönös kutatások végzését és közös továbbképzések lehetőségeit. Ezzel párhuzamosan a Nemzetközi Tűzoltó Szövetség éves ülésének napirendjére a Magyar Nemzeti Bizottság javasolta a veszélyes anyagokkal összefüggő katasztrófák elhárításának témakörét, amelyet a szövetség el is fogadott.

A BM TOP 1990 tavaszán három ötfős munkabizottságot hozott létre azzal a feladattal, hogy készítsenek javaslatokat az *Elgondolások a tűzoltóság jövőjéhez* tárgyban. A bizottságok

tagjai gyakorló megyei, városi parancsnokok és ambiciózus beosztott tisztből álltak, állományon kívüli szakembert vagy tudományos kutatót nem kértek fel. Tekintettel arra, hogy a BM TOP vezetése többé-kevésbé ismerte a felkértek szakmai álláspontjait, úgy csoportosították őket, hogy a nagyjából azonos platformon lévők egy bizottságba kerüljenek. Így alakult ki egy reformbizottság, egy nagyon konzervatív beállítottságú és egy semlegesnek tekinthető véleményű munkacsoport. A reformbizottság tagjai és javaslatok kerültek a későbbiekben előtérbe. Az úgynevezett reform munkabizottság – felhasználva szakszervezeti javaslatokat és egyéb bizottságon kívüli anyagokat – öt problémakörrel foglalkozott. Ezek a tűzoltóság önkormányzatisága, a hatósági jogkör vs. szakértői rendszer, a polgármester hatásköre, a biztosítók szerepe és a gazdasági vállalkozók felelőssége. Bár a bizottsági jelentések parancsnoki értekezleten napirendre kerültek, ott érdemi döntésekre nem került sor, annyiban mégis fontosak voltak ezek az anyagok, hogy a tanulmányok elemei és több témája a későbbi előterjesztésekben és például az országos parancsnoki pályázatokban visszaköszöttek.

5.2. A tűzoltóság és a katasztrófaelhárítás 1990–1994 között

1990. május 23-án megalakult az Antall-kormány és Horváth Balázs vezetésével az új Belügy-minisztérium. A minisztérium szervezetét és feladatait szabályzó utasításban a közigazgatási államtitkár közvetlen alárendeltségébe tartozó rendészeti helyettes államtitkár irányítása alatt létrehozták a *Polgári Biztonsági Főosztályt*, valamint országos parancsnokságként a *Tűzoltóság Országos Parancsnokságát* és a *Polgári Védelem Országos Parancsnokságát*. Továbbá a TOP kompetenciájába utalták a nem felsőoktatási szintű oktatási intézményeket, így a Tűzvédelmi Oktatási és Kutató Intézetet is. Ezzel az utasítással a két országos parancsnokság önállósodott, kikerültek a minisztérium szervezetéből.

Horváth Balázs 1990. decemberi felmentését követően Boross Péter vette át a minisztérium vezetését. Ezen időszak említésre méltó eseménye volt még a Magyar Országos Tűzoltó Szövetség megszervezésének vagy, ahogy akkor mondták, újjászervezésének előkészítése. A tavaszi előkészületek ugyan elhúzódtak, de a Magyar Tűzoltó Szövetség alakuló közgyűlésére 1990 októberében Balatonfüreden sor került. A rendezvény fővédnöke és legfőbb támogatója Horváth Balázs belügyminiszter volt, és formálisan a BM TOP vezetése is támogatta. Ez a támogató együttműködés 1990 decembere után megtört, mivel Boross Péter miniszter inkább a BM TOP parancsnoki csapatára támaszkodott, akik ezt érzékelve a Magyar Tűzoltó Szövetséget és annak akkori vezetőit ellenzékként kezdték kezelni. A BM vezetésében a szakterületet érintően hangsúlyeltolódások következtek be.

Megalakult az Országos Tűzoltó Szövetség, de párhuzamosan erős jogosítványokkal megmaradt a BM TOP is. Lényegében országos szinten *hármás irányítás alakult ki*: a minisztériumi főosztály és a TOP, amelyek gyakran egymástól igyekeztek elvonni a feladat- és hatásköröket, harmadikként az országos szövetség igényt tartott arra, hogy bizonyos állami feladatokat és ehhez finanszírozást is megkapjon, és ezeket társadalmi szervként lássa el.

A szakterületen a *Nemzeti Megújódás Programja* jelölte ki a továbbfejlesztés fő irányait. Ebben a tűzvédelem, a polgári védelem és a katasztrófavédelem szakterületeit különítették el. A dokumentum az önkormányzati és az önkéntes tűzoltóságok rendszerének kiépítését és kiteljesítését preferálta. A program megemlíti a technikai fejlesztés és az oktatás fontos-

ságát, a biztosítási rendszer ösztönző hatásának hiányát. A program előirányozza a feladatok teljes körű jogszabályi rendszerezését, a tulajdonosként funkcionáló gazdálkodó szervek felelősségét, a tűzvédelem önkormányzatokhoz való szorosabb kötődését, a szükséges decentralizáció gyorsítását. A polgári védelmi feladatokat és célkitűzéseket érintve a program röviden összefoglalta, hogy a polgári védelem fő feladata a háborús konfliktusokra való felkészüléssel összhangban a genfi konvencióban meghatározott védelmi tevékenység szervezése, irányítása és végrehajtása, továbbá a természeti és civilizációs katasztrófák megelőzésében és következményeinek elhárításában való közreműködés.

Az új modell kialakítása során fontos politikai és szakmai döntés volt, hogy a tűzoltóságot kivonták a terrorcselekmények felszámolásával kapcsolatos feladatokból. Ez idáig a terrorcselekmények megelőzése, felderítése, megakadályozása és a felszámolása a BM egész személyi állományának alapvető politikai és szolgálati kötelezettsége volt. Az állami tűzoltóság kötelezettsége volt a rendelkezésre álló eszközökkel és erőkkel segítséget nyújtani és hatékonyan közreműködni a terrorcselekmények megakadályozásában, elhárításában és felszámolásában. (Ez a belső politikai indíttatású eseményekre is vonatkozott.)

A minisztériumban a *Polgári Biztonsági Főosztály* feladata lett a kormány programjában meghatározottak ágazati feladatokra való bontásának előkészítése, tervezése, a végrehajtás felügyelete, ellenőrzése. Tekintettel arra, hogy a főosztálynak nem volt elődszervezete a minisztériumban, többségében kívülről került sor a személyi állomány toborzására. Az új munkatársak a legkülönbözőbb szervezetekből kerültek a minisztériumba. Jellemző volt, hogy az újonnan bekerült munkatársak radikális, gyors intézkedéseket, döntéseket javasoltak, míg a régebbi minisztériumi dolgozók az óvatosabb haladást támogatták.

Munkaviszonyukat tekintve voltak polgári alkalmazottak, hivatásosok és nyugállományúak, akik többsége ezt megelőzően nem is ismerte egymást. Mindez nem könnyítette meg a frissen kinevezett főosztályvezető, Deák Péter helyzetét, aki kiváló civil jogászként, de tűzvédelmi és polgári védelmi tapasztalatok hiányában kevésbé tudott eredményes lenni.

A szakterületre vonatkozóan ezen időszak fontos változása a nemzetközi nyitás volt. Ezek közül kiemelés érdemel a németországi tartományok – Baden-Württemberg, Rajna-Pfalz – szakembereinek látogatása és több hónapos konzultációi, de a magyar szakemberek is lehetőséget kaptak külföldi konzultációkra, konferenciákra való szereplésekre. Köszönetre méltó szerepe volt a Magyar Máltai Szeretetszolgálatnak és vezetőjének, Kozma Imrének, továbbá a Német Máltai Segítőszolgálat vezetőjének, Csilla von Bösenlagen asszonynak, akik az együttműködésbe bekapcsolták a német kormány tagjait is. Az együttműködés eredményeként nemcsak szaktanácsadók cseréjére került sor, hanem adományozásra is, Magyarország közel harminc tűzoltó gépjárművet kapott.

A szakterület első fontos jogszabálya az 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, amely a következőket határozta meg: „A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: [...] gondoskodás a helyi tűzvédelemről, a közbiztonság helyi feladatairól.” Ez a törvény lényegében előkészítette az úgynevezett hatásköri törvényt, amely letette az önkormányzati tűzoltóságok alapjait.

A minisztérium vezetése már 1990 augusztusában elkezdte a szakterületre vonatkozó jogszabályok előkészítését. Részlet az 1990. augusztus 10-i miniszteri értekezlet emlékeztetőjéből: „A katasztrófaelhárítási (polgári védelmi) törvény előkészítése nem halad kellő ütemben, ezért legkésőbb két héten belül prekonceptió készüljön, lehetőleg figyelembe véve a külföldi megoldásokat (német, osztrák), ezeket telexen indokolt bekérni. Konceptió

készüljön, ez kerüljön vitára, ha ebben megegyezés történt, akkor lehet csak szövegezni. A koncepció VIII. hó 24-re kerüljön miniszteri értekezlet elé.” Sajnálatosan ezt a feladatmeghatározást nem hajtották végre.

A tűzoltóság 1990–1994 közötti történetét – saját értékeléseivel ellátva – Gombor István százoldalas kiadványban részletesen feldolgozta.¹

Az 1991. évben több fontos változtatásra került sor.

Az 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbíztottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköréről szóló jogszabályban lett meghatározva. Ez az úgynevezett hatásköri törvény módosította az 1973. évi 13. törvényerejű rendeletet, és az alábbi fontosabb rendelkezéseket tartalmazta:

„10. § (3) A hivatásos tűzoltóság rendészeti szerv, központi szakmai irányító szerve a BM TOP a belügyminiszter irányítása alatt működik, területi feladatait a megyei, fővárosi állami tűzoltó parancsnokság látja el. (4) A tűzoltás és a műszaki mentés – az önkormányzati tűzoltó parancsnokságok székhelye szerinti városi, megyei jogú városi, fővárosi önkormányzat kötelező közszolgáltatási feladata. 12. § (1) Az önkéntes tűzoltóság társadalmi szervezetként működik, ennek tisztségviselőjét az önkormányzati képviselő testület az önkéntes tűzoltóság parancsnokának jogkörével ruházhatja fel. 15. § (1) Tűzvédelmi hatósági jogkörben a tűzoltó parancsnokság székhelye szerint illetékes jegyző, a fővárosban a főjegyző jár el a tűzoltó parancsnokság működési területén. A jegyző a határozat meghozatala előtt köteles az illetékes tűzoltó parancsnokság *szakvéleményét* beszerezni. (2) A jegyző, a fővárosban a főjegyző a más hatóság hatáskörébe tartozó engedélyezési eljárásban – az (1) bekezdésben foglaltak figyelembe vételével – *tűzvédelmi szakhatóságként* jár el.”

A települési tűzoltósági feladatok lényegében nem változtak, megmaradt a tűzmegelőzés, tűzoltás és tűzvizsgálat hármasa. Fontos változás volt, hogy az évtizedes polémiát megoldva, jogszabályi és szakmai felelőse lett a műszaki mentésnek azzal, hogy pontosították a műszaki mentés fogalmát és feladatát, ellentétben az eddigi közreműködő és segítségnyújtó meghatározással. Ez lényegében törvényesítette az eddigi gyakorlatot.

Az által, hogy a tűzoltás és a műszaki mentés az illetékes önkormányzat kötelező közszolgáltatási feladata lett, a rendszert hozzáigazították az önkormányzatisághoz, bár a területi tűzoltóságok eddig is szorosan kapcsolódtak a helyi tanácsokhoz. Azzal, hogy a tűzvédelmi hatósági és szakhatósági jogkör átkerült az illetékes jegyzőhöz, több anomália is keletkezett. A helyes célkitűzést eltorzította az előkészítetlen bevezetés és a végrehajtók felkészítésének hiánya. Több helyütt a jegyző a hatásköri törvény előtti rend alapján intézte a tűzvédelmi hatósági ügyeket, vagyis azután nem a megváltozott jogszabály szerint jártak el. A tűzoltóság ugyanúgy jár el minden ügyben, mint addig. Akadt olyan polgármesteri hivatal, ahol csak szó szerint átírták a tűzoltói szakvéleményt, és volt olyan jegyző, aki a saját hatáskörébe utalt hatósági ügyben a tűzoltói szakvéleményt mint szakhatósági állásfoglalást kezelte. Ebben az esetben a jegyző, ha nem a saját hatáskörében döntött, akkor mint tűzvédelmi hatóság, a tűzoltóság szakvéleményét írta át.

Még tisztázatlanabb volt ekkor a tűzvédelmi ellenőrzés mint tűzoltói tevékenység. A hatósági jogosítvánnyal rendelkező tűzoltó a tűzvédelmi ellenőrzését az Áe. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai alapján végezte annak ellenére, hogy azt a tűzvédelmi

¹ GOMBOR István (2016): *Elmaradt rendszerváltás, avagy az önkormányzati tűzoltóság hamvába születése 1990–1995*. Budapest, Flórián Press.

hatósági jogkörrel rendelkező jegyzőnek kellett volna végeznie, mert ha a tűzoltó hajtotta végre az ellenőrzést – az előbb említett szabályok szerint –, akkor hiába vonták meg tőle a hatósági jogkört, ő továbbra is hatóságként végezte tevékenységét. Ha pedig nem hatóságként, feladatkörében tette volna, akkor nem élhetett volna semmiféle jogával sem. Ebből is látható, hogy a hatósági jogkör jegyzőhöz való telepítése a tűzvédelmi igazgatási tevékenységet teljesen ellehetetlenítette, kialakult egy hatósági jogkör nélküli rendészeti szerv, és nem utolsósorban megnövekedtek az ügyintézési idők.

A minisztérium – érzékelve a problémát – 1991-ben elrendelte, hogy a Védelmi Főosztály és a BM TOP folytasson le egy közös ellenőrzést a hatásköri törvény bevezetésének hatásairól. Sajnálatos módon a két szervezet teljesen ellentétes megállapításokat tett, a főosztály pozitív, a BM TOP aggályos álláspontot képviselt, a közös jelentés olyan semleges kompromisszumot eredményezett, amely nem alapozott meg érdemi döntést, így az anyag feledésbe is merült.

A Polgári Biztonsági Főosztály fontos feladata volt a BM TOP parancsnoki helyének pályáztatása. Elkészült egy pályázati kiírás és felállítottak egy bizottságot két bíráló albizottsággal. 14 pályázó adta be pályaművét, amelyek közül formailag 13 felelt meg. A bizottság kialakította álláspontját, és jelentős pontszámkülönbséggel a belügyminiszterhez felterjesztette az első helyezettet, valamint besorolta a további pályázatokat. Ezt követően az egyik albizottság vezetője kifogásolta az előzőekben formailag már elfogadott pályázatok közül a moszkvai egyetemet végzetek esetében az egyetemi diplomájuk minősítését, és így a korábban a harmadik helyre rangsorolt személyt nevezték ki. Ez a döntés nem bizonyult sem szerencsésnek, sem hosszú távon stabilnak, hiszen az új parancsnok rövid időn belül szembehelyezkedett a minisztériumi elképzelésekkel, sőt saját, a minisztérium által elfogadott pályázatában foglaltakkal.

Ezen időszak alatt a polgári védelem a BM-hez való átszervezés időszakát élte. Az átadás és átvétel részleteit a honvédelmi miniszter és a belügyminiszter 0131/1990 sz. együttes utasítása határozta meg. Az utasítás 1990. július 1-jével határozta meg a forduló napot, valamint részletesen kibontotta a polgári védelmi feladatokat és a személyi állományra vonatkozó javaslatokat és kötelezettségeket. Szabályozta továbbá a pénzügyi, anyagi és technikai eszközök átadás-átvételét. Az utasítás lényegében változatlanul hagyta a polgári védelem feladatát a genfi konvencióra vonatkozóan, és általános megfogalmazásként határozta meg, hogy közreműködjön mint humanitárius szervezet, igazodva az államigazgatás struktúrájához. Az előkészítéssel együtt szűk hat hónap alatt bonyolították le az átszervezést, amely során a BM és ezzel a polgári védelem elszenvedett némi gazdasági veszteséget, hiszen a HM csak azokat a forrásokat adta át, amelyek nevesítetten a polgári védelemhez voltak kötve.

Problémát jelentett, hogy az 1991. évi XX. úgynevezett hatásköri törvény meglehetősen általánosan és röviden fogalmazott: „17. § (1) A köztársasági megbízott és a polgármester, a főpolgármester polgári védelmi feladatait a kormányrendeletben állapítja meg. (2) A polgári védelem hivatásos állománya a fegyveres erők és fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10-es törvényerejű rendelet hatálya alá tartozik. E jogszabály alkalmazása során a polgári védelem hivatásos állománya tekintetében az illetékes miniszter a belügyminiszter.”

Ez a szabályozás az első időszakban meglehetősen zavart okozott az önkormányzatoknál és a minisztériumoknál egyaránt. Több helyen is úgy értelmezték, hogy megszűntek a polgári védelemmel kapcsolatos feladataik, és leszervezték a szervezeteket és a személyi állományt.

Sajátosan alakult a polgári védelem *hivatásos állományának* helyzete is. Hivatásos állományviszonyuk és katonai ruházatuk megmaradt, rendfokozatukat polgári védelmi előtaggal és püspöklila fegyvernemi színnel használták, ami azonban nem szerepelt semmilyen szabályzatban vagy jogszabályban.

A BM-hez való átszervezésnek volt még egy sajátos mozzanata. Ez a vezetésbiztosító és kiszolgáló század sorsának rendezése volt. Mivel a BM-ben csak a határőrségnél volt sorállományú szolgálat rendszeresítve, így a század a határőrség állományába, a BM PVOP alárendeltségébe került egészen az 1993-as határőrizeti törvény megjelenéséig, amikor is a századot leszerelték.

Az 1991. év fontos eseménye volt a Polgári Védelmi Dolgozók Érdekvédelmi Szervezetének megalakulása; újraszabályozták a minisztérium szervezeti és működési rendjét. A tűzoltóság és a polgári védelem továbbra is a közigazgatási államtitkár kompetenciájában maradt, de figyelemmel az 1991. évi XX. törvényre, a közvetlen irányítás átkerült az önkormányzati helyettes államtitkár hatáskörébe. A főosztály elnevezése is Védelmi Főosztályra változott, és az önkormányzati helyettes államtitkárhoz került a BM TOP és a PVOP közvetlen irányítása.

A négy szakmai főosztály ebben a felállásban sokáig rendszeridegenként működött. A felkészült közigazgatási szakembereknek, mivel nem dolgoztak még ezen a szakterületen, nem volt sem felkészültségük, sem tapasztalatuk a nagy hagyományokkal és szakmai kultúrával rendelkező hivatásos szolgálatról, annak belső működési mechanizmusairól, de a lakosság biztonságtudatáról és ezzel kapcsolatos elvárásairól sem. Volt még egy elvi különbség a Kara Pál helyettes államtitkársága és a szolgálatok problémamegközelítése között. Míg a helyettes államtitkárság a jogi és igazgatási eszközökben látta elsősorban a megoldásokat, addig a szolgálatok elhárításcentrikusan tekintettek a kérdésekre, és az ehhez szükséges előkészítést, felkészülést preferálták.

A *Védelmi Főosztály* három osztályra tagozódott: Tűzvédelmi, Polgári Védelmi és Katasztrófavédelmi Osztályokra. A Katasztrófavédelmi Osztály két munkatárssal látta el a honvédelmi igazgatási feladatokat is. Annak ellenére, hogy a főosztályt feltöltötték, a helyettes államtitkárságra egy fővárosi kerületi polgárvédelmi munkatársat vezényeltek mint tanácsadót. Ezt erősen nehezítette a PVOP vezetése, mivel nem tartotta ezt a bizalom erősítésének és a személyt sem eléggé felkészültnek minisztériumi országos szintű kérdésekben. Mindezen probléma megjelent a napi munkában is, hiszen a helyettes államtitkárság koordinációs munkája, módszere az volt, hogy a főosztályi és a parancsnoksági előterjesztéseket az a titkárság összesítette, amelynek munkatársai nem voltak a megfelelő szakmai ismeretek birtokában, így gyakran az eltérő szakmai álláspontokat nem tudták kellően kezelni. Jellemző volt továbbá ezen időszakra, hogy a helyettes államtitkárság elsősorban az országos parancsnokságokra támaszkodott, a saját főosztálynak többnyire csak utólagos, szakmai véleményező szerepet biztosított. Különösen vonatkozott ez a BM TOP-ra. Mindezek mellett a minisztérium részéről a helyettes államtitkárság ellenőrzési feladatai sem teljesültek, nem volt hatékony a kontroll, a Helyettes Államtitkárság megfelelő támogatásának hiányában a Védelmi Főosztály nem tudta maradéktalanul elvégezni a szabályzatban meghatározott feladatait.

A szakterületeket, de elsősorban a polgári védelmet érintette 1991-ben a Jugoszláviában kialakult háborús konfliktus. A PVOP Operatív Csoportot hozott létre, és kiadta a megyei Különleges Polgári Védelmi Tervet. Ezzel kapcsolatban felülvizsgálták az esetleges mene-

kültek fogadására alkalmas elhelyezési lehetőségeket. Ebben az évben felmérték az ország katasztrófavédelmi veszélyeztetettségét, amely felmérésből az derült ki, hogy a legnagyobb létszámú veszélyeztetettséget az árvizek okozzák, továbbá jelentős a vegyi kockázatok helyzete is. Viszonylag szűk körzetben kell számolni a nukleáris veszély kockázatával.

1991 júniusában pontosították a főosztály katasztrófavédelmi feladatait. A főosztály funkciója a katasztrófák megelőzésében és elhárításában, a szolgálatok minisztériumi irányításában és a honvédelmi igazgatási feladatok ellátásában való közreműködésben lett meghatározva. Ez évben készült el a katasztrófaelhárítás egységes rendszere kialakításáról és működéséről szóló jogszabálytervezet, továbbá a tűzvédelemről és a műszaki mentésről szóló törvénytervezet első változata. Fontos megemlíteni azt is, hogy a Belügyminisztérium mellett a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium 1991 júniusában készített egy előterjesztést *A közlekedési erőforrások felhasználásának intézményei lehetőségei és a minisztérium feladatai rendkívüli (sztrájkhelyzet, elemi csapás, közlekedési katasztrófa) állapota esetén* címmel. A dokumentumban megállapították, hogy a közlekedés olyan létfontosságú ágazat, amelynek területén bárhol bekövetkezhet működési zavar, és amely automatikusan szétterjed a gazdasági élet területeire és a társadalmi szférára is. (Mindezeket igazolta a taxisblokádn és a romániai események tapasztalatai.) Szorgalmazták a katasztrófa-következmények megelőzésére, illetve felszámolására való kormányzati együttműködés szükségességét.

Az úgynevezett hatásköri törvény következménye az lett, hogy az önkormányzatok sorra kezdeményezni kezdték, hogy központi költségvetés terhére létesítsenek hivatásos tűzoltóságokat, amely kezdeményezés szakmailag nem volt minden esetben indokolt, ráadásul ez ellene hatott az önkéntes tűzoltói rendszer kívánatos megerősödésének. A megváltozott törvényi szabályoknak megfelelően a minisztérium kezdeményezte az állami üzemi tűzoltóságok átalakítását. Ezek mint állami szervezetek megszűntek, és a tűzoltás üzemi feladat lett saját költségei terhére. Az üzemeknek több megoldás állt rendelkezésükre: létrehozni egy üzemi tűzoltóságot vagy megállapodást kötni az illetékes önkormányzattal a tűzoltás és műszaki mentés térítés ellenében történő végzésére. A folyamat meglehetősen elhúzódott és 1994-ben a Paksi Atomerőmű Vállalat tűzoltóságának átszervezésével fejeződött csak be.

A rendszerváltoztatást követő első kormányzati ciklusban folyamatosan napirenden volt a polgári védelem átszervezése és a tűzoltósággal való integrációjának problematikája. Az 1990-es HM-től való átvétel kisebb zökkenőkkel, de gyorsan megtörtént. A Belügyminisztériumban kialakítandó feladat- és szervezeti rendszer felállítása már nem ment ilyen gyorsan. Ebben szerepet játszottak a miniszterváltással összefüggő hangsúlyeltolódások, de legfőképpen az a körülmény, hogy mindeközben a tűzoltóságot is át kellett szervezni. Az éppen átalakulóban lévő rendszerhez nehéz még integrációs intézkedéseket is hozni. Fontos tényező volt továbbá, hogy a PVOP vezetése félve, hogy elveszti szervezeti függetlenségét, igen aktív ellenállást fejtett ki minden integrációs elképzeléssel szemben.

A BM vezetésének első koncepcióját egy 1991. márciusi kormány-előterjesztésben fogalmazták meg. A dokumentum a következőket tartalmazza: „A polgári védelem a HM irányításával és annak szervezetébe integrálva elsősorban háborús feladatok ellátására készült. Abból a téves megítélésből, hogy a polgári védelem képes a nukleáris fegyverek közvetlen hatásai elleni védekezés tömeges ellátására, megvalósíthatatlan tervek és megalapozatlan döntések születtek.

A polgári védelem az elmúlt évtizedekben a jelentős erőfeszítések és ráfordítások ellenére sem érte el azt a szintet, amely biztosítani képes az országot teljesen átfogó, ugyanakkor az egyes területek veszélyeztetettségének nagyságától függő differenciát, védelmet. Az utóbbi évtized nemzetközi tapasztalatai azt mutatják, hogy a polgári védelem rendeltetése és tevékenysége a NATO és a semleges országokban a korábbiakhoz képest módosult, mivel előtérbe került – a háborús feladatok ellátása mellett – a békeidőszaki feladatok, nevezetesen a civilizációs katasztrófák következményeinek elhárításában és hatásai elleni védekezésben való szervezett közreműködés. Az pedig, hogy a polgári védelem ma már nem hadászati tényező, indokoltá teszi eddigi működésének felülvizsgálatát és a nemzetközi gyakorlathoz való igazítását. Erre a Magyar Köztársaság korábban már kötelezettséget vállalt, amikor a háború áldozatainak védelméről szóló 1949. évi Genfi Egyezményeket kiegészítő 1977. évi I–II. jegyzőkönyvet az 1989. évi 20. törvényerejű rendelettel ratifikálta.”

A polgári védelem korszerűsítésére a dokumentum az alábbi javaslatokat fogalmazta meg: „A polgári védelem korszerűsítésénél a Nemzeti Megújódás Programját kell alapul venni, amely szerint a Kormány a polgári védelem alaprendeltetésének a Genfi Konvencióban meghatározott humanitárius feladatok végrehajtását, valamint a természeti és civilizációs katasztrófák – a tűzoltóság hatáskörébe tartozó mikro katasztrófák elhárításának kivételével – megelőzésében és elhárításában való közreműködést tekinti. A kormányzati előterjesztés szerint a polgári védelem állami feladat, intézkedési rendszere és szervezete az ország közigazgatási és gazdasági rendszeréhez igazodik. A polgári védelem rendeltetését tehát – a nemzetközi elvek és gyakorlat alapul vételével – elsősorban a békeidőszakban bekövetkező katasztrófák hatásai ellen való lakossági védekezés ellátásában kell meghatározni.”

Ennek megfelelően a polgári védelem alapvető feladatát képezte:

- békeidőszakban: az esetlegesen bekövetkező elemi csapások, ipari, környezeti és egyéb katasztrófák hatásai elleni védelem érdekében fogantatandó polgári védelmi intézkedések kidolgozása, azok végrehajtásának megszervezése és irányítása, az eseményt követően a mentésben és mentesítésben való közreműködés;
- háborús időszakban az ország védelmének alapelveivel összhangban – a honvédelem részeként – az élet és az anyagi javak támadó fegyverek hatásai elleni védelmének megszervezése és ellátása. A polgári védelem totális nukleáris háborúval a védelmi doktrína alapján nem számol, ilyen jellegű háború esetén feladatainak ellátására nem lenne képes.

Az előterjesztést nem követte kormányhatározat, de a BM vezetése mindvégig fenntartotta a helyzetértékelésben megfogalmazottakat, a megoldási javaslatok azonban folyamatosan módosultak.

Az 1991. június 12-i miniszteri értekezleten a miniszter a következő állásfoglalást alakította ki.

„1. A polgári védelem és a tűzvédelmi tevékenység szervezeti korszerűsítése során a következőkből kell kiindulni:

- a) e két tevékenységet végző országos parancsnokságok továbbra is megtartják jelenlegi jogállásukat, összevonásra nem kerülnek. A tevékenységük minisztériumi irányításában közreműködő belső szervezeti egységnél kell végrehajtani egy integrációt. Ennek következtében egy olyan kis létszámú részleg jöjjön létre, melyen

belül a feladatok funkcionális és nem szakmai bontásban kerülnek meghatározásra. Ez a szervezet felügyel, ellenőriz és gondoskodik a Belügyminisztérium felső szintű vezetésének információval való ellátásáról. A szervezetet a közigazgatási államtitkár, vagy helyettese alárendeltségében célszerű elhelyezni, mivel mindkét tevékenység ellátása az önkormányzati feladatokhoz integrálódik. E kérdésben azonban a döntést a közigazgatási államtitkár készítse elő úgy, hogy az SZMSZ-be beépíthető legyen;

- b) A polgári katasztrófavédelem és a tűzvédelem helyi, területi és országos feladatai meghatározásánál abból kell kiindulni, hogy a katasztrófa-helyzetek több mint 90%-a ún. mikrokatasztrófa, vagyis általában egy szűken körülhatárolható helyszínre koncentrálódnak. Ezen katasztrófák következményeinek elhárítására, felszámolására a tűzoltóságot kell alkalmassá tenni úgy szakember állományát, mint technikai hátterét és hatósági jogosítványait illetően. A polgári védelmi szervezeteket ilyen feladatoktól mentesíteni kell, vagyis helyi szinten az integrációt nem indokolt végrehajtani.

Az úgynevezett mezoszintű vagy területi katasztrófa-helyzetek következményeinek elhárítására, felszámolására külön nagy létszámú szervezetet és apparátust létrehozni és fenntartani nem kell. Olyan szervezési metodikát kell kidolgozni, amely alkalmas arra, hogy egy ilyen helyzet bekövetkezése esetén a különböző elhárításban és mentésben részt vevő szervezetek összehangoltan, egymással szorosan együttműködve egy előre meghatározott vezénylési pontról irányítva hajtsák végre a feladatokat. A mezoszintű katasztrófaelhárítás szervezési feltételeinek kidolgozásához, a metodika karbantartásához, a szükséges műszaki készletek kezeléséhez és a feladatokra való felkészüléshez szükség van egy szervezési funkciót ellátó területi polgári katasztrófavédelmi szervezetre.

Az országos szintű katasztrófa-helyzetre való felkészülés a legbonyolultabb és legkevésbé kidolgozható. Ezért arra kell törekedni, hogy a mezoszintű katasztrófa-helyzetek elhárítási metodikái országos szinten összehangoltak legyenek. Erről az országos szintű szervezetnek kell gondoskodnia.

A területi és országos szintű katasztrófavédelmi helyzetre vonatkozó szervezeti és szervezési megoldásnál, mint általában minden szükséghelyzetnél, abból kell kiindulni, hogy az érintett önkormányzatok, valamint a dekoncentrált szervezetek együttműködése helyett jobb alapot teremtenek a gyors felszámoláshoz a vertikális függőségi kapcsolatok, ezért a köztársasági megbízottak szerepét erősíteni indokolt.

A feladat végrehajtásához a következő intézkedéseket kell végrehajtani.

- Ki kell dolgozni a három katasztrófa-helyzet fokozat (helyi, területi, országos) elhatárolásához egy reális, életszerű megközelítésből fakadó fogalommeghatározást.
- Fel kell térképezni egyértelműen és világosan a katasztrófaelhárítással kapcsolatos államigazgatási hatás- és feladatköröket.
- Fel kell mérni a katasztrófaelhárítás műszaki, technikai eszközrendszerét, ideértve az ún. »M« készleteket is. Ennek ismeretében koncepciót kell kialakítani a különböző készletek rendelkezésre bocsátásnak, e készletek átcsoportosításának módjára is.”

Érdekes megfigyelni, hogy az emlékeztető háromszintű katasztrófafogalmat használ, amelyet a szakirodalom nem ismert és a mai napig sem használ, a mikrokatasztrófa megjelölése

egyébként is csak köznyelvi keretben értelmezhető, a nemkívánatos esemény vagy állapot katasztrófává minősítésének egyik alapvető feltétele a rendkívüli jogrend szükségessége jogszabályi értelemben. A fentiek ellenére az integráció kérdésében sem szervezeti, sem személyi döntések nem születtek, továbbra is éles viták folytak az országos szolgálatok, a BM Védelmi Főosztálya között.

Az, hogy 1992-ben még csak előkészületi szakaszában volt az integráció, a BM 1992. évi beszámolójában olvasható. „Mindkét országos szolgálat tevékenyen részt vett a katasztrófák megelőzéséről és hatásai elleni védekezésről szóló törvénytervezet kimunkálásában. Tisztázódott, hogy helyi katasztrófák esetén az elsődleges beavatkozó és felelős a tűzoltóság, amelyet fokozatosan alkalmassá kell tenni a műszaki feladatok ellátására is. Ezzel párhuzamosan megkezdődött az önkormányzati tűzoltóság teljes körű kiépítésének jogszabályi előkészítése, különös tekintettel a körzeti feladatot is ellátó önkormányzatok közvetlen finanszírozására. Ugyancsak megkezdődött a felkészülés az önkéntes tűzoltóságok helyzetének teljes körű felmérésére és a nélkülözhetetlen igen komoly történelmi hagyományokkal is rendelkező szervezetek újbóli országos kiépítésére. A munka kiegészül az ún. vállalati tűzoltóságok helyzetének áttekintésével, a megyei tűzoltó parancsnokságok átszervezésével és – az egységes országos katasztrófa-védelmi szervezet kialakítása érdekében – a jelenlegi két országos parancsnokság, valamint a BM Védelmi Főosztályának megfelelő integrációjával.”

Az eddigi koncepcióhoz képest itt megjelenik egy új elem, amely felveti a BM Védelmi Főosztály integrációját is.

A fordulat 1993 tavaszán következett be. A minisztérium vezetése bizonyos szempontból lépéskényszerbe került. A PVOP vezetésében válsághelyzet alakult ki, hiszen néhány hónapon belül a harmadik személyt kellett megbízni a parancsnoki feladatok ellátásával.

Időközben felmentették és nyugállományba küldték a BM Védelmi Főosztály vezetőjét, és a BM TOP-on is érzékelhető volt, hogy döntések hiányában elbizonytalanodott a vezetés. Ezért annak ellenére, hogy részleteiben nem volt teljesen átgondolva, kimunkálva az integráció (az utolsó egyeztetések Boross Péter miniszter közlekedési balesete miatti kórházi betegágyánál történtek), a BM előterjesztésére megjelent a 85/1993. sz. kormányrendelet a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról.

A rendelet értelmében a BM Tűzoltóság Országos Parancsnoksága BM TOP alapfeladatainak megtartása mellett ellátja a BM Polgári Védelem jogszabályban meghatározott feladatait, valamint a nukleárisbaleset-elhárítási kormánybizottság titkárságának és operatív törzsének feladatait.

A kiegészített feladatkörű BM TOP elnevezés BM Tűzvédelmi és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságra (a továbbiakban: Országos Parancsnokság, illetve TPVOP) változik. Ennek szervezeti felépítését és működésének rendjét a belügyminiszter állapítja meg.

A TPVOP és annak parancsnoki törzse az első pillanattól kezdve óriási feszültségek között dolgozott; ennek okai a következőkben foglalhatók össze:

- az integráció jogilag nem volt kellően kidolgozott, mint ahogy ezt az Alkotmánybíróság később meg is állapította;
- a TPVOP felső vezetésébe kizárólag a BM Védelmi Főosztály munkatársai kerültek, a régi vezetők passzív, de többnyire aktív ellenállásra mozgósították, ösztönözték az állományt. Ezt tehették már csak azért is, mert az állomány előtt nem volt teljesen világos az integráció célja, végrehajtásának módszere, így összekovácsolhatták az ellenállást.

A Polgári Védelmi Főigazgatóság – vezetőjének aktív közreműködésével – nem fogadta el az integrációs döntést, mindent megtett a függetlenségének visszanyerése érdekében. Ezt elősegítette egyébként, hogy külön objektumban lett elhelyezve a parancsnoki törzs és a két főigazgatóság. Ez vezetett oda, hogy rövid időn belül személycserét is kellett végrehajtani a Polgári Védelmi Főigazgató személyében, amit újabb polgári védelem elleni támadásnak értékelték. A felmentett régi vezetők átmentették magukat a társadalmi szervezetekhez, szövetségekhez, ahol nyíltan felléptek az integráció ellen (lásd a vonatkozó alkotmánybíróági beadványt).

Szervezeti szempontból nem vált be a részleges integráció, amely a gyakorlatban egyébként sem valósult meg. A vitákat követő kompromisszumoknak az lett az eredményük, hogy a funkcionális területek integrálva lettek ugyan egy-egy főosztály keretében, de osztályszinten már külön volt a polgári védelmi és a tűzoltói szakterület, ami nemcsak szakmailag értelmezhetetlen, de fékezte az együttműködést is. Szerintem nem volt szerencsés a helyettes államtitkársági szintű minisztériumi irányítás, mert így a minisztérium felső vezetői közötti információáramlás és a támogató döntések lassúak, körülményesek voltak. Csupán az 1997. évi SZMSZ-ben került miniszteri közvetlenbe az országos parancsnokságok irányítása.

Az integrációs szervezési feladatokkal egy időben nagy kihívást jelentett a szolgálatok működőképességének fenntartása. 1993-ban ugyan csökkent a tüzesetek száma, de megnövekedett a nagy kárral és ebből adódó nagy megterheléssel járó kiemelt tüzesetek száma. Mindezek felszámolásában a tűzoltóság és a polgári védelem mellett bevonták a rendőrséget, a honvédséget és a határőrség erőit, ami összességében közel százmillió forintos nem tervezett kiadást jelentett a tűzoltóság költségvetésében. Költségvetési szempontból fontos intézkedés volt továbbá az önkéntes tűzoltóságok ötvenmillió forintos BM-támogatása.

Az integrációval a megszűnő BM Védelmi Főosztály helyett Védelmi Irodát állítottak fel a BM honvédelmi igazgatási feladatainak ellátására, továbbra is az önkormányzati helyettes államtitkárság irányításával.

Az 1993–1994-es évekre mindhárom szakterület vonatkozásában elkészültek a szükséges jogszabálytervezetek, felülvizsgálták a végrehajtást meghatározó szabályzatokat, utasításokat és intézkedéseket.

Az 1993. év során a Védelmi Főosztály szeptember 1-jei hatállyal Védelmi Irodává alakult. A jogszabály-előkészítő feladatok során a Védelmi Iroda közreműködött a tűzvédelem és a polgári védelem központi irányításáról szóló kormányrendelet, az életvédelmi létesítményekről szóló kormányrendelet, a katasztrófák megelőzéséről és hatásai elleni védekezésről szóló törvényjavaslat pénzügyi kihatásáról szóló és a rendkívüli állapot, szükségállapot és a veszélyhelyzet időszakában bevezetendő jogszabálytervezetek előkészítésében.

Idézet a Belügyminisztérium 1994. évi beszámolójából: „A TPVOP a minisztérium illetékes szerveivel együttműködve, előkészítette a katasztrófavédelem egységes rendszeréről és a veszélyhelyzetben alkalmazható szabályokról, a tűz elleni védekezésről és a műszaki mentésről, valamint a polgári védelemről szóló törvényjavaslatokat, a hivatásos tűzoltóságok, valamint a polgári védelem működési és illetékességi területét szabályozó, a Tűzoltóság Tűzoltási és Kárelhárítási Szabályzat kiadásáról szóló, valamint a hivatásos állományának szolgálatáról szóló belügyminiszteri rendeletek tervezeteit. Kimunkálta a tűzoltóság, valamint a polgári védelem módosított szervezési állománytáblázatait, valamint végrehajtotta az ezzel kapcsolatos áthelyezéseket. Az önkormányzatiságra való áttérés gyakorlati végrehajtása

érdekében elvégezte a hivatásos tűzoltóság személyi, szer- és eszközfelmérését, javaslatot készített a hatékony szakmai tevékenységet biztosító átcsoportosításokra. Felülvizsgálta a megalakítandó polgári védelmi szervezetek létszámát és összetételét, a polgári védelmi vezető szervek meghagyási tervszámait, valamint javaslatot dolgozott ki a veszélyességi besorolás és a körzeti parancsnokságok illetékességi területének létrehozására.

Összegezve a tűz- és polgári védelem szervei, intézményei feladataikat a beszűkült költségvetés ellenére eredményesen hajtották végre.”

Mint a fentiekből látható, a TPVOP-nak az volt a koncepciója, és ezt a BM vezetése is elfogadta és jóváhagyta, hogy először határozzák meg a katasztrófavédelmi törvényt, amelyben szabályoznák Magyarország természeti és civilizációs katasztrófák elleni védekezésének fogalmi kereteit, feladat- és szervezeti rendszerét, majd ezt követően mintegy erre ráépülve dolgozzák ki az ügynevezett ágazati védelmi – tűzvédelmi, polgári védelmi, természetvédelmi, környezetvédelmi, árvízvédelmi stb. – biztonsági törvényeket. Ezekben a szabályokban kellett volna szabályozni a különböző szakterületek szakspecifikus kérdéseit úgy, hogy a biztonságról egy keretjogszabály rendelkezne.

Mivel azonban a Horn-kormány indulásakor visszavont minden beterjesztett jogszabálytervezetet, a katasztrófavédelmi törvény tervezete lekerült a napirendről. Eközben azonban az ágazatok erős nyomást gyakoroltak a kormányzatra a saját védelmi, biztonsági jogszabályaik hiánya miatt, s ennek következtében megszülettek ezek a kétharmados törvények, amelyek azonban nem voltak egymással harmonizálva, és olyan diszkrepancia alakult ki, amelyet még az 1999. évi LXIV. a katasztrófák elleni védekezésről, szervezetéről, és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvény sem tudott teljes mértékben korrigálni.

Összességében a szakterületet érintően a rendszerváltoztatás első kormányzati ciklusa figyelemmel minden körülményre eredményesnek értékelhető. A kezdeti elbizonytalanodás és szervezeti rendezetlenség dacára a lakosság polgári biztonsági érzete nem változott. A szakterület problémái alapvetően a rendszeren belül maradtak. Az ebben az időszakban mért lakossági elfogadottság javult, a tűzoltói hivatás a szakmai elismertségi rangsorban folyamatosan az első három hely egyikén volt. A tüzesetek száma kisebb ingadozással az 1990-es 23 154-ről 21 691-re csökkent, és hasonlóan alakult a műszaki mentések száma is, amely az 1990-es 7078-ról 6502-re csökkent 1994-re. Ennek megfelelően ezen ciklusban a riasztások száma is 36 614-ről 34 005-re csökkent. Az időszakra jellemzően a lakóingatlanokban keletkezett tüzesetek száma némileg csökken (7220-ról 6660-ra), míg az iparban kismértékben (690-ről 890-re), a mezőgazdaságban jelentősen nőtt (3008-ról 7679-re) a tüzesetek száma.

A pozitív mérleget árnyalja, hogy nem minden célkitűzést sikerült elérni, a célok meghatározásában is voltak bizonytalanságok, és jó néhány probléma, kihívás kezelése nem volt eredményes. A hivatásos belügyi állományt érintette például a civilisítési program egyik megoldása. Az erre vonatkozó utasítás szerint a hivatásos állományból polgári alkalmazottá átminősítették az ügynevezett kettős jogállású személyeket. Ez az intézkedés egyrészt jogszabálysértő volt, másrészt célszerűtlen is, hiszen a későbbi jogszabályok megnyugtatóan oldották meg a problémát. Ezen túlmenően azonban sokaknak kettőtört a pályája, továbbá azokkal, akik ezen intézkedéssel nyugállományba kerültek, nyilatkozatot íratnak alá, az egyébként megalázóan alacsony nyugdíjuk folyósításának felfüggesztéséről. A ma is élő

érintett személyek a mai napig is szenvedik az anyagi hátrányokat, hiszen több évtizedes munkaviszonyuk után sem kaptak lehetőséget nyugdíjaik újbóli megállapítására, noha a nyugdíjjáruelékot fizetik. Ez olyan hibás döntése volt a minisztériumnak, amelyet azóta sem próbáltak korrigálni, legalább megkövetni az érintett hivatásosokat. További hiányosság volt, hogy a minisztérium vezetése nem tudta kezelni a kezdetektől folyamatosan nagy intenzitással folyó, gyakran személyeskedésbe forduló vitákat, konfliktusokat. Ezekben az években gyakorlatilag állandósult a feszültség a minisztériumi főosztály és az országos parancsnokságok között, a tűzoltóság és a polgári védelem között, a szakmai szervezetek és a szakszervezetek szövetsége között és az úgynevezett reformerek és az ellenzők között.

Az egyik oldal túlhangsúlyozta a tűz, a tűzvédelem társadalmi szerepét, jelentős létszámát és az azonnal bevethető műszaki képességét. A másik oldal túldimenzionálta a genfi konvencióban foglaltakat és a saját védelmi szerepét.

Utólag elemezve az akkori helyzetet, a viták eredménytelensége többek között az alábbi okokra vezethető vissza:

- A legalapvetőbb probléma az volt, hogy a vitázó felek kísérletet sem tettek megérteni a másik fél álláspontját, érveit, csak az általuk helyesnek vélt megoldást erőltették, erre kerestek példákat. A vitázó szakemberek nem egy nyelven, nem egy fogalmi körben beszéltek. Nem törekedtek kompromisszumokra, észszerű kooperációra. Ezzel a hozzáállással nem tudták megszerezni a támogatók kritikus tömegét, különös tekintettel a beosztotti állományra.
- Nem tudatosult, hogy a rendszerváltoztatás olyan komplex folyamat, amely során régi intézmények szűnnek meg, újak alakulnak ki, egy részük fennmaradva átalakul, és úgy működik.
- Nem fogadták el, hogy többféle modell is lehet jó is, rossz is, vagyis a modell típusa önmagában még nem biztosítja a minőséget, az eredményességet.
- Nem tudatosult továbbá, hogy ezek a szakterületek is a közigazgatás részei abban a tekintetben, hogy beágyazódásukkal lényegileg nem térhetnek el a kormányzati és az azt képviselő minisztériumi programtól, akaratától. Az egyéni szakmai elképzelések, álmok csak finomíthatják, árnyalhatják, de nem határozhatják meg a fő irányokat. Vagyis nem elhatározás kérdése a rendszer típusa, modellje, hanem sok egyéb, többnyire objektív körülmények eredménye.
- Bár a politikai események már jóval korábban érzékelhetők voltak – hiszen 1977-ben jelent meg az első ismert szamizdat –, mégis a minisztériumi és a szakmai vezetést láthatóan felkészületlenül érték a rendszerváltoztatás specifikus eseményei. Ezek a körülmények cselekvéskényszerszerű születtek, s az ebből adódó túlhajtottság vagy annak érzete a valódi megoldás helyett úgynevezett cselekvésgörcsöt okozott. Ennek pedig általában az a következménye, hogy kontrollálhatatlan döntések születnek a kreatív megoldások helyett.
- A vitázó és a döntéshozó feleknek nem álltak rendelkezésükre a bevezetőben már említett tudományos tanulmányok, kutatóműhelyek anyagai, többségük operatív, gyakorló vezető vagy parancsnok volt. A tűzvédelem kivételével nem szerveztek államilag elismert felsőfokú, egyetemi képzést. Így nem állt rendelkezésükre olyan ismeret és tudás, amely abban nyújtott volna útmutatást, hogy egy nagy rendszer részrendszerét kibillentve egyensúlyából hogyan lehet átlendíteni új egyensúlyi helyzetbe, vagy ha ez nem lehetséges, hogyan kell javítani az eredeti egyensúlyon.

- Mindezek – és valószínűleg még további objektív és szubjektív körülmények – okán az első ciklus végére a tűz-, polgári védelmi és katasztrófavédelmi szervezeti rendszer jogszabályi alapjai nem érték el a szükséges stabil formájukat, és talán ez is hozzájárult a következő ciklusban bekövetkezett cikcakkos változásokhoz, és eljutva napjainkra a katasztrófavédelem úgy fogalmi, mint szervezeti szempontból teljesen integrálta mindkét szakterületet, és megvalósult a teljes állami centralizáció.