

A polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó szabályok változásai és katasztrófavédelmi vonatkozásai a védelmi és biztonsági reform tükrében

Changes in the rules on civil protection obligations and their disaster management aspects in the context of defence and security reform

Dr. Ambrusz József
Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar,
Katasztrófavédelmi Intézet
Katasztrófavédelmi Művelési Tanszék
tanszékvezető, egyetemi docens
Email: ambrusz.jozsef@uni-nke.hu
ORCID: 0000-0001-8062-091X

Bevezetés

Az ország, valamint a magyar állampolgárok védelmének és biztonságának további erősítése jegyében az Alaptörvény módosítása, és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény, annak végrehajtási rendeletei teljesen megváltoztatták és új alapokra helyezték a különleges jogrendi helyzeteket, továbbá a kapcsolódó állami feladatellátást meghatározó jogi szabályozási területeket, valamint a feladatok mögött húzódó állami, illetve nemzeti funkciók ellátását. A szerző ebben a tanulmányban röviden bemutatja a reformot szükségessé tevő tényezőket továbbá a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény alapvető jellemzőit, legfontosabb újításait. Kettős vonatkozásban vizsgálja a polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó szabályozás módosításait. Elemzi egyfelől a szabályrendszer elhelyezkedésében, másfelől annak tartalmában megfigyelhető változásokat.

Introduction

The amendment of the Fundamental Law, Act XCIII of 2021 on the Coordination of National Defense and Security Activities, and its implementing regulations, in the spirit of further strengthening the protection and security of the country and Hungarian citizens, completely changed and put on a new basis the special legal situations, as well as the legal regulatory areas determining the performance of related state tasks, as well as the performance of state and national tasks. In this study, the author briefly presents the factors necessitating the reform, as well as the basic features and most important innovations of the Law on the Coordination of Defense and Security Activities. It examines the amendments to the regulations on civil protection obligations from two perspectives. He analyzes the changes observed in the location of the regulatory system on the one hand and in its content on the other.

Kulcsszavak: katasztrófavédelem, polgári védelem, szabályozási reform, polgári védelmi kötelezettségek

Keywords: disaster management, civil protection, regulatory reform, civil protection obligations

A védelmi és biztonsági szabályozási reform szükségességét megalapozó tényezők

A globális biztonsági környezet az elmúlt időszakban számos változáson ment keresztül, amelyben jelentkező folyamatok különösen felértékelik a biztonsághoz kapcsolódó gondolkodás és az új kihívásokra adott válaszok azonosításának szükségességét. A nemzetközi környezetben illetve hazánkban is jelentkező biztonsági kihívások egyik meghatározó közös jellemzője, hogy kialakulásuk, fejlődésük és hatásuk nehezen jelezhető előre, továbbá hogy a következmények felszámolása közös erőfeszítéseket feltételeznek és igényelnek.

Az ország, valamint a magyar állampolgárok védelmének és biztonságának további erősítése jegyében az Alaptörvény módosítása, és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö), annak végrehajtási rendeletei teljesen megváltoztatták és új alapokra helyezték a különleges jogrendi helyzeteket, továbbá a kapcsolódó állami feladatellátást meghatározó jogi szabályozási területeket, valamint a feladatok mögött húzódó állami, illetve nemzeti funkciók ellátását.[1]

A jogalkotó az eddigi ágazati működést kiegészíti az összkormányzati koordinációval és az ágazati elhatárolást felváltó hatékony együttműködés kereteivel, kiemelt területté téve a társadalom felkészültségének és biztonságtudatosságának erősítését, ezért a normál jogrendi válságkezelés és a különleges jogrendi szabályozás hatékonyabbá tételében a védelmi-biztonsági szabályrendszer teljessége és működőképességének folyamatossága alapvető követelményként került beépítésre.[2]

A Vbö. legfontosabb célja az átfogó megközelítés bevezetése és megalapozása Magyarország védelme és a nemzet biztonságának szavatolása terén, amivel az ágazati sajátosságokat érintetlenül hagyva, az ágazatok irányítási rendszerét továbbra is fenntartva, fokozva a válságkezelésre való felkészülés és működés hatékonyságát. A szabályozás korszerűsítve a nem állami szereplők felkészültségét és biztonságtudatosságát is fokozni kívánja a jogalkotó, megerősítve hazánk és nemzetünk biztonságát. Ebben az összetársadalmi feladatban a lakosság közreműködése elengedhetetlen, amely a polgári védelmi, katasztrófavédelmi feladatokat is érinti.[3]

A reformnak alapvetően három fontos állomását különböztethetjük meg. Első lépésként sor került a különleges jogrendi szabályozás alkotmányos reformjára. A vonatkozó rendelkezéseket az Alaptörvény kilencedik módosítása (annak 11. cikke) tartalmazta, melynek kihirdetésére 2020. december 22-én került sor.[4][5]

A következő állomást a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény, a Vbö. megalkotása, majd a Magyar Közlönyben való 2021. június 25-ei megjelenése jelentette.

Harmadik mozzanatnak tekinthetjük a védelem és biztonság területét szabályozó különböző törvények, rendeletek, egyéb jogszabályok, alacsonyabb szintű jogforrások módosítását, újak hatályba lépését. Ide sorolható például az új honvédelmi törvény, a 2021. évi CXL. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a módosított katasztrófavédelmi törvény, a 2011. CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, továbbá a módosított rendőrségi törvény, az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. Egyéb, kapcsolódó törvény például a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény. Ide tartoznak a fenti törvények végrehajtási rendeletei, továbbá ki kell emelnünk a Vbö. végrehajtási rendeleteit is. A legfontosabb jogszabályok módosításával, illetve újak megalkotásával összeállt reformcsomag szabályrendszere 2022. november 01-jén lépett hatályba. Az Alaptörvény kilencedik módosítása és a Vbö. a védelmi és biztonsági reform alapját képezi. A jogalkotó célja az volt, hogy megalapozza egy olyan összehangolt védelmi és biztonsági rendszer kialakítását, amely megfelelően illeszkedik a komplex biztonság megközelítéséhez.[6]

A védelmi és biztonsági kötelezettségek

A legfontosabb újításai közé tartozik a törvénynek, hogy a korábbi szabályozásban meglévő párhuzamokat megszüntette és azok alapvető szabályanyagát egységes rendszerbe foglaltan jelenítette meg. Így például a honvédelem és a katasztrófavédelem rendszerében egymás mellett, ágazati szinten, ezáltal széttördeleten megtalálható szabályozásokat felszámolta a védelmi igazgatás szereplői, továbbá két alkotmányos kötelezettség, a polgári védelmi kötelezettség és a gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség vonatkozásában és a vonatkozó alapvető rendelkezéseket egy helyen, egységes szerkezetben rögzítette. [7]

Ezzel összefüggésben megteremtette védelmi és biztonsági kötelezettségek elnevezés alatt a kötelezettségek egységes rendszerét, meghatározva annak fogalmát. A védelmi és biztonsági kötelezettségek: az ország és a nemzet védelme és biztonságának fenntartása és fejlesztése érdekében az állam által természetes személyek, jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére meghatározható kötelezettségek. Emellett a jogalkotó rögzítette a kötelezettségek alapvető keretszabályait is.[8]

Védelmi és biztonsági kötelezettségnek minősülnek az alábbiak:

- fegyveres vagy fegyver nélküli katonai szolgálat (hadiállapot idején);
- honvédelmi munkakötelezettség (hadiállapot idején);
- védelmi és biztonsági célú bejelentési kötelezettség;
- gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség;
- polgári védelmi kötelezettség.

A polgári védelmi kötelezettségekre vonatkozó szabályrendszer változásai

A polgári védelmi kötelezettség egy személyes alkotmányos kötelezettség. Az Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdése rögzíti, hogy katasztrófavédelmi és honvédelmi feladatok ellátása érdekében írható elő azon nagykorú magyar állampolgárok számára, akik magyarországi lakóhellyel rendelkeznek. [9]

A reformot megelőzően a két ágazat, a katasztrófavédelem és a honvédelem rendszerében fragmentáltan, sokszor átfedésekkel rendelkező, párhuzamos szabályozások vonatkoztak a polgári védelmi kötelezettségre, melyet az 1. számú táblázat mutat be.

A polgári védelmi kötelezettség szabályrendszerének elhelyezkedése	
2022. november 01-je előtt	2022. november 01-je után
katasztrófavédelmi törvény	Vbö.
katasztrófavédelmi törvény végrehajtási rendelete	Vbö. végrehajtási rendelete
honvédelmi törvény	katasztrófavédelmi törvény
honvédelmi törvény végrehajtási rendelete	honvédelmi törvény

1. számú táblázat: A polgári védelmi kötelezettség szabályrendszerének elhelyezkedése.
Készítette a szerző. Forrás (Forrás: ld. [7])

A 2022. november 01-jétől hatályba lépett szabályozást vizsgálva megállapítható, hogy a polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó alapvető szabályokat – a kötelezettség meghatározása, a részkötelezettségek rögzítése, azok alapvető tartalma, a polgármester jogosítványai, a mentesülők

köre, a polgári védelmi szervezetbe beosztott jogai, kötelezettségei, az ideiglenes polgári védelmi szolgálat elrendelésére jogosultak köre – egységesen, egy helyen, átfogó módon a Vbö. tartalmazza. A Vbö. végrehajtási rendelete további közös szabályokat rögzít a polgári védelmi szolgálat elrendelése, a polgári védelmi határozat, a fellebbezés, valamint a polgári védelmi felkészítés és felkészülés vonatkozásában. Ezzel a szabályozási megoldással a reform céljainak megfelelően, ágazatokon átívelő jelleggel a szabályozás egységesebbé és ezáltal átláthatóbbá vált.

Az alapvető és közös szabályrendszer mellett a katasztrófavédelmi törvény tartalmazza továbbra is a polgári védelem katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatait, illetve a köteles polgári védelmi szervezetekkel kapcsolatos (a központi, területi, települési, munkahelyi polgári védelmi szervezetekre vonatkozó) rendelkezéseket, míg a honvédelmi törvény a fegyveres összeütközések időszakában végrehajtandó polgári védelmi feladatokra vonatkozó szabályokat.

A polgári védelmi kötelezettség alól mentesülők körében megfigyelhető egyik módosulás, hogy a hat éven aluli gyermekét saját háztartásában nevelő anya már nem tartozik a mentesülők közé. Ezzel szemben a kiskorú gyermekét saját háztartásában egyedül nevelő, továbbá a három vagy ennél több kiskorú gyermekét saját háztartásában nevelő szülőt illeti meg a mentesség. Ez utóbbi szabályváltozás azt eredményezi, hogy a gyermek 14 éves koráig történt mentesülés, ahogy azt a korábbi szabályozás rögzítette, most már a gyermek 18 éves koráig illeti meg a fentebb ismertetett feltételek fennállása esetén a szülőket. Szintén bővülés figyelhető meg a háztartásukban közeli hozzátartozójukat egyedül ápoló, gondozó személyek esetében is, hiszen a hatályos szabályozás alapján már nemcsak az egyenes ági rokonukat vagy házastársukat, hanem a testvérüket egyedül ápolókra, gondozókra is kiterjed a mentesség.

A munkakörük, közmegbízatusuk folytán mentesülők vonatkozásában is történtek változások.

Bekerült a mentesülők közé:

- az alkotmánybíró, az Alkotmánybíróság Hivatalának foglalkoztatottja;
- a nemzetbiztonsági szolgálatok, az Országgyűlési Őrség hivatásos állományú tagja és e szervek alkalmazottja;
- a készenléti szolgálatot ellátó önkormányzati tűzoltó;
- a léginavigációs szolgáltatást ellátó szervezet személyzete;
- a kritikus szervezet és az ország védelme és biztonsága szempontjából jelentős szervezet kritikus munkakörben foglalkoztatottja.

Ezzel szemben a korábban munkakörük folytán mentességet élvező személyek közül kikerültek a Honvédség tartalékos állományú tagjai.

A fentebb ismertetett változásokat vizsgálva megállapítható, hogy a polgári védelmi kötelezettség alól mentesülők körében alapvetően bővülés figyelhető meg. Növekedett az a személyi kör, amely a törvény erejénél fogva mentességet élvez.[10]

A tartalmi változások között alapvető jelentőségű változás, hogy a kötelezett korábban a polgári védelmi szolgálat folyamatos ellátására a korábbi hat különleges jogrendi esetkör közül csak és kizárólag rendkívüli állapot és szükségállapot idején volt igénybe vehető. Ezzel szemben a Vbö. hatályos rendelkezései szerint erre különleges jogrend idején van lehetőség, ami azt jelenti, hogy nemcsak hadiállapot és szükségállapot idején, hanem akár veszélyhelyzet idején is. Véleményem szerint ez a reform által kitűzött célok megvalósulása érdekében megadja a törvényi felhatalmazást különleges jogrend idején a szélesebb körű folyamatos szolgálatellátásra. Ezzel kapcsolatosan fontos kiemelni, hogy a reform következtében a különleges jogrendi esetkörök kihirdetését megalapozó események köre napjaink biztonsági környezetéhez igazodó módon, általánosabban és a rugalmas jogalkalmazást lehetővé téve került meghatározásra, amely tovább szélesíti a folyamatos szolgálatellátás törvényi lehetőségeit.

Másik szintén kiemelkedő módosulás az ideiglenes – 15 napot meg nem haladó időtartamú – polgári védelmi szolgálat elrendelésének a kérdése. Egyfelől lényeges és indokolt – az ideiglenes polgári védelmi szolgálat elrendelésére jogosultak körében előállt változás. A korábban hatályban volt rendelkezések szerint az elrendelésre a Kormány, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, a megyei védelmi bizottság elnöke, a főpolgármester, és a polgármester volt jogosult. A Vbő. a jogosultak közé emelte a helyi védelmi bizottság elnökét is, ezzel erősítve az elnök szerepét helyi szinten is.

A reformot megelőzően a katasztrófavédelmi törvény alapján veszélyhelyzetben és katasztrófa megelőzése érdekében szükséges beavatkozás céljából volt elrendelhető. A Vbő. szintén rögzíti az ideiglenes polgári védelmi szolgálat elrendelhetőségét, azonban ezt semmilyen feltételhez nem köti. Ebből arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó garantálni kívánta, hogy szükség esetén bármilyen válsághelyzet kezelése érdekében az elrendelés lehetősége biztosított legyen. Fontos azonban egy ellentmondásra is rávilágítani ezzel kapcsolatosan. A Vbő. a vonatkozó alapvető szabályok között meghatározza a polgári védelmi kötelezettség tartalmát. A definíció szerint a polgári védelmi kötelezettség egy olyan személyes kötelezettség, amely a legfontosabb védendő értékek – az emberi élet védelme, a humanitárius feladatok ellátása, az emberi létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme, a vagyonbiztonság megóvásának előmozdítása – érdekében rendelhető el, de csak fegyveres összeütközések és katasztrófa időszakában. Az Alaptörvény a törvényi behatárolástól tágabb megközelítésben, a katasztrófavédelmi és a honvédelmi feladatok ellátásához köti ennek a kötelezettségnek a teljesítését. Az előzőekben ismertetett rendelkezések jól mutatják, hogy a jogalkotó az Alaptörvényben és a Vbő-ben is ágazatközpontú megközelítéssel korlátokhoz köti a kötelezettség teljesítését. Ennek következtében az ideiglenes polgári védelmi szolgálat elrendelésére egyéb esetekben továbbra sincs egyértelmű törvényi felhatalmazás.[10]

Összefoglalás és következtetés

Összességében a védelmi és biztonsági szabályozási reform - azon belül kiemelten a Vbő. -, a polgári védelmi kötelezettség szabályozására is hatást gyakorolt, változásokat hozott. Az új jogi környezet hozzájárul a szubjektív és objektív biztonság és védelem minél nagyobb mértékű szavatolásához, az új típusú kihívások és fenyegetések hatékony kezelésének eszközeként. Egyrészt a jogalkotó megszüntette a szabályrendszerre jellemző korábbi párhuzamokat. Ennek eredményeképpen az alapvető és közös szabályok a korábbi ágazati – katasztrófavédelmi és honvédelmi – jogszabályokból egy ágazatokon átívelő, keretszabályozást megteremtő törvénybe, a Vbő-be kerültek egységesen. Másrészt tartalmi változások is történtek, amelyek közül fontos kiemelni a polgári védelmi kötelezettség alól mentesülők körében megfigyelhető bővülést, valamint a polgári védelmi szolgálat folyamatos ellátására való kötelezés szélesebb körű törvényi biztosította lehetőségeit. Az ideiglenes polgári védelmi szolgálat elrendelésére jogosultak köre is bővült, illetve annak elrendelését a Vbő. már nem köti konkrét feltételhez, ezáltal szintén szélesebb alkalmazási lehetőséget teremtve.

Irodalomjegyzék

- [1] Farkas Ádám (2022b): Az Alaptörvény új, védelmi és biztonsági tárgyú rendelkezéseinek elemzése I. In: Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Műhelytanulmányok 2022/38. szám
- [2] Kádár Pál szerk. (2023): A védelmi és biztonsági szabályozás magyarországi reformja (első kiadás). Budapest: Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-Biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely. [Online] Elérhetőség: <https://hhk.uni-nke.hu/document/hhk-uni-nke-hu/A%20V%C3%89DELM%C3%89S%20BIZTONS%C3%81GI%20SZAB%C3%81LYOZ%C3%81S%20MAGYARORSZ%C3%81GI%20REFORMJA%202023%209%2001.pdf> (2025.03.22)
- [3] László Viktória: A különleges jogrend és a veszélyhelyzet intézménye Magyarországon – aktuális kérdések és a 2023-tól hatályba lépő szabályozás. Polgári Védelmi Szemle, 2022/14. DAREnet projekt Különszám. 201-216. [Online] Elérhetőség: https://mpvsz.hu/pv_szemlek/pvszemle2022/index.html (2025.03.27.)
- [4] Tóth Ferenc - Szarka Zsolt (2023): A védelmi és biztonsági reform katasztrófavédelmi jellemzői. In: Polgári Védelmi Szemle XV. évfolyam. [Online] Elérhetőség: https://mpvsz.hu/pv_szemlek/pvszemle2023/index.html (2025.03.27.)
- [5] Magyarország Alaptörvénye
- [6] László Viktória: A hatályos magyar szabályozás és a koronavírus-járvány első hulláma idején kihirdetett veszélyhelyzet során bevezetett kormányzati intézkedések vizsgálata. Katonai jogi és hadijogi szemle 91 pp. 43-76. , 34 p. (2021)
- [7] László Viktória: A védelmi és biztonsági szabályozási reform hatásai a polgári védelmi kötelezettségre vonatkozó alapvető szabályozásra. Polgári Védelmi Szemle 16: Különszám pp. 340-352., 13 p. (2024)
- [8] Puskás Anna: A védelemmel és biztonsággal összefüggő kötelezettségek rendszerének fejlesztési lehetőségei. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszerológati Egyetem Védelmi-biztonsági Szabályozási és Kormányzástani Kutatóműhely (2024), 17 p.
- [9] 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról
- [10] 402/2022. (X. 24.) Korm. rendelet a polgári védelmi kötelezettségről