

UCPM 2.0: lehetőségek és korlátok

UCPM 2.0: potentials and limitations

Takács Gergely t. fhdgy.
Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Rendésettudományi Kar
doktorandusz

Email: gergely.takacs@katved.gov.hu

ORCID: 0009-0003-2232-5041 

Bevezetés

Az Európai Unió az elmúlt időszakban fokozott mértékben és egyre komplexebb kihívásokkal kényyszerült szembenézni: a biztonsági (orosz-ukrán háború), egészségügyi (COVID-19 járvány), humanitárius (Izrael-Gáza háború), éghajlatváltozási és környezeti válságok (elég csak a 2024. évi erdőtűzekre és árvizekre gondolni) mind folyamatos készenlétet, figyelmet, és beavatkozást igényelnek. A természeti katasztrófákkal, a polgári védelemmel, és humanitárius segítségnyújtással kapcsolatban sikeresen került kialakításra egy kölcsönös és közös segítségnyújtáson alapuló eljárás (Unió Polgári Védelmi Mechanizmus, UCPM), ezért az Európai Bizottság az újonnan jelentkező, átfogóbb és integráltabb megközelítést igénylő eseményekre válaszul egy olyan rendelet javaslattal [1] állt elő az Európai Unió tagállamai számára, amely a fentiekhez hasonló helyzetek hatékony kezelésére ezt a jól működő módszert kívánja kibővíteni. Bár a javaslat valószínűleg nem a jelenlegi formájában kerül végül elfogadásra, sok olyan ötletet tartalmaz, amely a következő évek katasztrófa-kezeléssel kapcsolatos stratégiai gondolkodásmódját vélhetően meg fogja határozni.

Introduction

In the recent period, the European Union has faced increasingly intense and complex challenges: security (the Russia–Ukraine war), health (the COVID 19 pandemic), humanitarian (the Israel–Gaza war), climate and environmental crises (wildfires and floods of 2024) all require continuous readiness, attention, and intervention. In relation to natural disasters, civil protection and humanitarian assistance, a procedure based on mutual and joint assistance (the Union Civil Protection Mechanism, UCPM) has been successfully established, and therefore, in response to newly emerging events that require a more comprehensive and integrated approach, the European Commission has presented a proposal [1] to the Member States of the European Union that seeks to extend this well functioning method to the effective management of situations similar to those mentioned above. Although the proposal is unlikely to be adopted in its current form, it contains many ideas that will potentially shape strategic thinking on disaster management in the coming years.

Kulcsszavak: UCPM, UCPM jogszabály, katasztrófavédelmi stratégia, polgári védelem

Keywords: UCPM, UCPM legislation, disaster management strategy, civil protection

A javaslat előzményei, jogszabályok

Alapvetően a rendelet jogalapját és keretét az Európai Unió működéséről szóló szerződésének megfelelő részei [2, 168. cikk (5) és 196. cikk] képezik, és (mivel hatályon kívül kívánja helyezni) alapul veszi az 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi (azaz UCPM) határozatot [3], amely kialakította a jelenlegi uniós segítségnyújtások rendszerét¹. A 2013. évet követően az Európában egyre nagyobb számban megjelenő erdőtüzekre válaszul született meg a UCPM határozatot módosító a 2019/420 európai parlamenti és tanácsi határozat [4], amellyel az Európai Bizottság létrehozta az ún. rescEU kapacitásokat, amelyek gyakorlatilag olyan EU által finanszírozott közös katasztrófa-elhárítási kapacitások², amelyeket akkor kerülnek bevetésre, ha a nemzeti erőforrások és az ECPP erőforrásai nem elegendők. Ezen kapacitások a leginkább szembeutó módon a COVID-19 járvány idején kerültek felhasználásra, s azóta folyamatos igény van rájuk.

Az egészségügyi területtel való egyre szorosabb kapcsolat szüksége az Európai Tanács 2024-es következtetéseiben [5] is megjelenik, hogy a természeti és civilizációs veszélyek, többek között a súlyos, határokon átnyúló egészségügyi fenyegetések megelőzésének, az azokra való felkészülésnek és reagálásnak, a támogatásnak, továbbá az általános hatékonyság javítása érdekében figyelembe szükséges venni az Uniót érintő kockázatok és fenyegetések egyre összetettebb és egymással összefüggőbb jellegét. Ennek fényében említendő meg az Unió által 2021–2027 közötti időszakra végrehajtandó programról (EU4Health program) szóló 2021/522/EU rendelet, amely a tárgyalta javaslatnak szintén részét képezi. Eszerint az egészségügyi veszélyhelyzetekre való felkészültség és a veszélyhelyzeti intézkedések beépítése újabb védelmi réteget biztosít, növelve az ellenállóképességet és védve a lakosságot a súlyos egészségügyi fenyegetésekkel szemben. A korábbi tapasztalatok szerint egy egészségügyi veszélyhelyzet a társadalmi stabilitáson túl közvetve érinti a kritikus infrastruktúrát is.

Megemlítendő a 2024. évi Niinistö-jelentés [6] is, amely az általános felkészültséget tekintve átfogó, minden kockázatra kiterjedő megközelítést igyekszik sürgetni, hangsúlyozva az integrált polgári–katonai tervezést, az erős nemzeti rezilienciát, valamint a hatékonyabb uniós szintű koordinációt és eszközrendszert, beleértve a polgári védelmet is. Ugyanígy a 2025 márciusában kiadott Felkészültségi Unió Stratégia [7] (Stratégia) minden kockázatra kiterjedő, összkormányzati („whole-of-government”) megközelítést határoz meg az előrejelzés, a létfontosságú rendszerek védelme, a lakosság felkészültsége erősítésére, valamint a UCPM és az egészségügyi intézkedések összehangolására. Ennek a Stratégiának egyik kiemelt intézkedései [8., 14. pont] közé tartozik többek között a UCPM felülvizsgálata.

A javaslatban szereplő fő változások

A fentiek alapján érthető, hogy a felvázolt rendelet meglehetősen átfogó megközelítéssel bír, így sorrendben új fogalmak definiálására kerül sor, szóba kerülnek a polgári–katonai felkészültség és együttműködés, a költségvetés, a Kockázatértékelés és kockázatkezelési tervezés, rescEU, ERCC, és az egészségügyi veszélyhelyzetekre való felkészülés és reagálás kérdései is. Bár eltérő tagállami definíciók miatt a „katasztrófa” fogalma elég tágan kerül meghatározásra és megegyezik a 1313/2013/EU határozatban foglaltakkal [3, 4.cikk³], de a javaslat ebből vezeti a

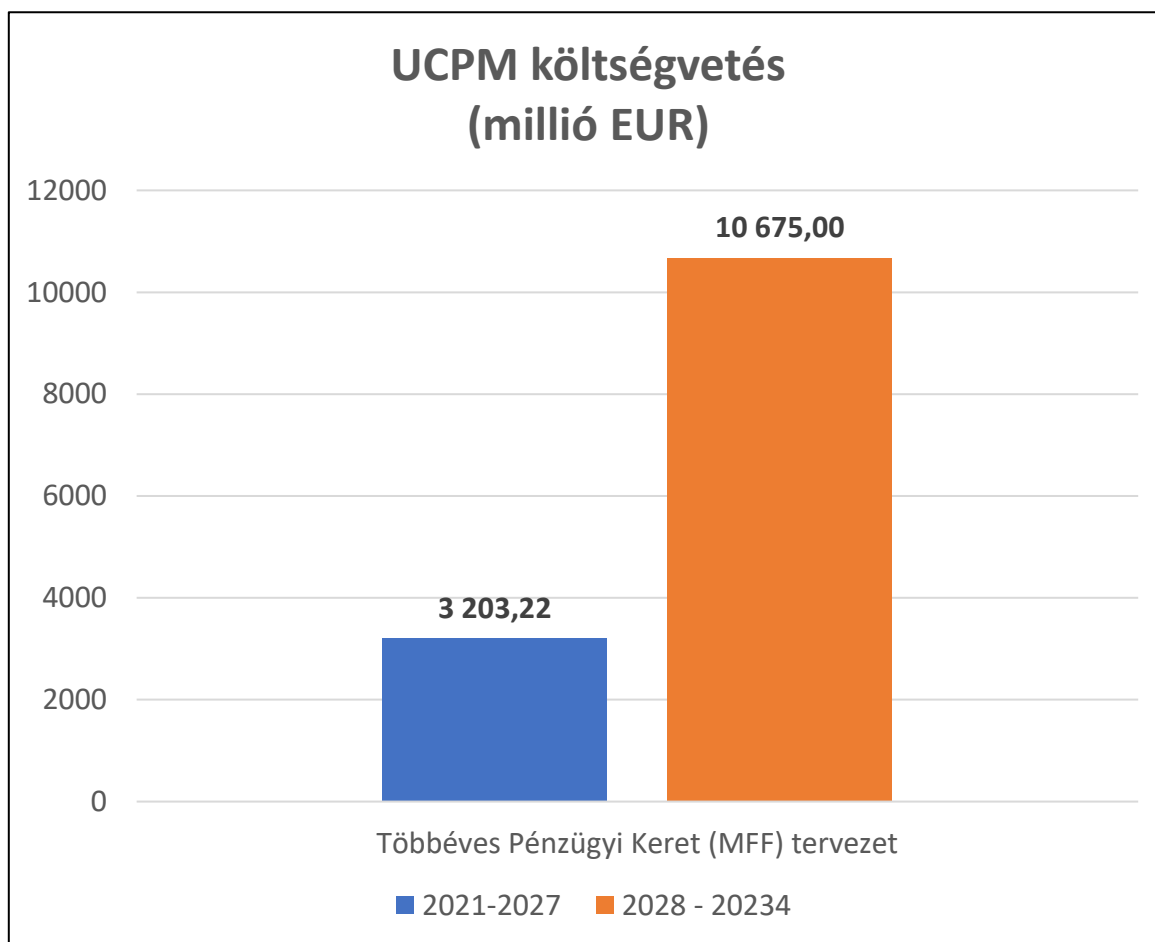
¹ Veszélyhelyzet-kezelési Koordinációs Központ (ERCC), CECIS információs platform, Európai Polgári Védelmi Eszköztár (ECPD) stb.

² többek között légi tűzoltás (repülőgépek, helikopterek); stratégiai egészségügyi készletek és tartalékok; vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris (CBRN) (tartalékok, áramfejlesztők a kritikus infrastruktúra támogatására stb.

³ „katasztrófa”: minden olyan helyzet, amelynek a személyekre, a környezetre, vagy a tulajdonra – beleértve a kulturális örökséget is – súlyos hatása van vagy lehet

„válság” fogalmát⁴ is, amely a [1, preambulumban 24.] magába foglalja az egy vagy több tagállamot érintő fegyveres konfliktusokat is (!). A polgári-katonai felkészültség és együttműködés [1; preambulumban 24., 25., 5. cikk] tekintetében a Stratégiának megfelelően kerül hangsúlyozásra annak elkerülhetetlensége válságok esetén, továbbá említésre kerül mint irányadó szemlélet a kettős (polgári-katonai) felhasználásra alkalmas kapacitásokkal való bővítés, mivel a meglévő infrastruktúrákat (pl. logisztika, közlekedés) minden szereplő igénybe veszi.

A javaslat végrehajtására biztosítani kívánt pénzügyi keret [1, 6. cikk] több mint tíz és fél milliárd (!) EUR, amely a jelenlegi 2021-2027 időszak költségvetésének közel 3,5-szerese [1. kép], ebbe azonban beletartoznak az egészségügyi felkészültség és az ágazatokon átívelő válságkezelési feladatok az eddigi polgári védelmi feladatok mellett. A melléklet felsorolja a támogatható tevékenységeket, mint a megelőzés, kapacitás-fejlesztés, felkészültség, reagálás, és a (konkrétan nem nevesített) különböző ágazatokon átívelő válságkezelés, így a polgári védelem és az egészségügyi felkészültség egy pénzügyi alapba szerveződik. Ehhez tartozik, hogy a támogatható tevékenységekkel kapcsolatos feladatok ellátásának érdekében az Európai Polgári Védelmi és Humanitárius Segítségnyújtási Főigazgatóság (DG ECHO) mintegy 15%-os állománybővítéssel is számol [1., p. 70.]



1. kép

A jelenlegi és a tervezett pénzügyi keret összehasonlítása (készítette: a szerző)

⁴ „válság”: bármely folyamatban lévő vagy közvetlenül fenyegető katasztrófa, amely egyidejűleg több szektorra gyakorol hatást vagy hatással lehet, a közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó (EU, Euratom) 2024/2509 rendelet 2. cikkének 22. pontjában meghatározott válság fogalmának sérelme nélkül.

A szorosabb uniós együttműködés szellemében további újítás [1; preambulum 10., 18., 19., 14., 15., 16. cikk], hogy a tagállamok 2028 végéig, majd ezt követően ötévente a nemzeti katasztrófakockázat-értékelésükről és katasztrófakockázat-kezelési képességeikről összefoglalót kell benyújtaniuk a Bizottságnak – erre eddig háromévente került sor, azonban a szorosabb uniós együttműködés szellemében további újításként ezt ki kell egészíteni a nemzeti reagálási kapacitásokkal, az uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélok megvalósítását támogató intézkedésekkel és a katasztrófakockázat-kezelési beruházási igényekkel.

A javaslat szövege szerint a rescEU szerepe [1; preambulum 34-35., 37-39., 21., 22. cikk] továbbra is a nemzeti kapacitások és a tagállamok által biztosított kapacitások (ECP) kiegészítése, biztosítva a hatékony és gyors reagálást segítségnyújtások során, azonban új elem a kapacitások kettős felhasználásának hangsúlyozása, illetve a Bizottság döntése értelmében a felszerelések vagy fogyóeszközök kölcsönadása vagy eladományozása.

Az egyik legkomolyabb változás az ERCC [1, 25. cikk] szerepkörét érintené. A tervezet szerint az ágazatokon átívelő válságok (potenciálisan beleértve a fent már említett fegyveres konfliktusokat is) előrejelzésével és kezelésével kapcsolatos koordinációk megerősítésére az ERCC alapjain létrehozásra kerülne egy válságkoordinációs központot („crisis coordination hub”) [1, preambulum 23.; 26-28., 26.cikk], amely érdekében az akár minősített adatok fogadására és feldolgozására is képes lenne, folyamatos kapcsolatban a tagállamokkal és az Európai Külügyi Szolgálattal is.

A rendelet tárgyalása során az egyik legkomolyabb szakmai, szakpolitikai kérdés az egészségügyi veszélyhelyzetre való felkészülés és reagálás [1; preambulum 11-14., 21., 22., 34. cikk] kérdésköre lesz, hiszen a szövegben bár az együttműködést megalapozó főbb szakirányok (információcsera, kapacitásépítés, stb.) kerülnek felsorolásra, a Bizottság szerint ez csak a pénzügyi-finanszírozás (a már említett EU4Health programról szóló rendelet) miatt jelenik meg, de nem cél a meglévő közegészségügyi intézményrendszer és gyakorlat (pl. az Egészségügyi Vészhelyzeti Készenléti és Reagálási Hatóság munkájának) módosítása, amelynek már kialakult finanszírozási struktúrájában így szintén változásra lenne szükség.

Összefoglalás és következtetés

A fenti témakörök képezik a 2025. július 17-én közzétett COM(2025) 548 rendelet javaslat lényegi részét. A UCPM jövőjének, továbbfejlesztésének, reformjának kérdése az Európai Unió Tanácsa PROCIV munkacsoportjában már a svéd elnökség (2023 első fele) óta szerepel napirenden. Az ülések során a viták tárgya már magát a jogszabálytípust (az eddigi határozat helyett rendelet) is érintik, nem csak annak tartalmi – azaz a természeti és ember okozta katasztrófákra adott polgári védelmi intézkedések, szemben a polgári védelem és egészségügyi veszélyhelyzetek integrálásával – bővítését. Ezen túlmenően az új fogalmak pontos meghatározására is szükség van, nem beszélve a többszörösen kibővített pénzügyi keretről, vagy akár a válságkoordinációs központ kialakításáról, amely többek között érzékeny adatok kezelésével kapcsolatos kérdéseket is felvet...

A javaslat, tekintve az elmúlt időszakban erőre kapott, az ellenállóképességet és felkészültséget előtérbe állító narratívákkal, bár széles körű és több ágazaton átívelő, nagyszabású, azonban néhol (talán célzottan alkalmat hagyva a megvitatásra) konkrétumok nélküli vagy felületes. Biztos, hogy a javaslat eredeti formájában nem kerül elfogadásra, azonban láthatóan nem is ez a Bizottság célja – hanem egy olyan ágazatokon átnyúló, közös uniós, átfogó szemléletnek és gyakorlatnak a kialakítása, amely remélhetően továbbra is egy szolidáris közösségben fogja tudni az egyre komplexebbé váló kihívásokat a leghatékonyabban kezelni.

Irodalomjegyzék

- [1] European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Civil Protection Mechanism and Union support for health emergency preparedness and response, and repealing Decision No 1313/2013/EU,” COM(2025) 548 final, Brussels, Jul. 16, 2025. [Online]. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0548> (2025. 12. 14.)
- [2] European Union, “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union,” Official Journal of the European Union, C 326, Oct. 26, 2012. [Online]. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (2025. 12. 14.)
- [3] European Parliament and Council of the European Union, Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, Official Journal of the European Union, L 347, Dec. 20, 2013. [Online]. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D1313> (2025. 12. 13.)
- [4] European Parliament and Council of the European Union, Regulation (EU) 2019/420 of 13 March 2019 amending Decision No 1313/2013/EU on a Union Civil Protection Mechanism, Official Journal of the European Union, L 77 I, Mar. 20, 2019. [Online]. Elérhetőség: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019D0420> (2025. 12. 13.)
- [5] European Council, European Council Conclusions, EUCO 2023/24, Brussels, Belgium, Oct. 26–27, 2023. [Online]. Elérhetőség: <https://www.consilium.europa.eu/media/2pebccz2/20241017-euco-conclusions-en.pdf> (2025. 12. 13.)
- [6] S. Niinistö, Safer Together – Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness, Brussels: European Commission, Oct. 30, 2024. [Online]. Elérhetőség: https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en (2025. 12. 13.)
- [7] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, European Preparedness Union Strategy, Joint Communication JOIN(2025) 130 final, Brussels, 2025. [Online]. Elérhetőség: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/b81316ab-a513-49a1-b520-b6a6e0de6986/file.bin> (2025. 12. 14.)
- [8] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Preparedness Union Strategy – Action Plan, annex to JOIN(2025) 130 final, Brussels, 2025. [Online]. Elérhetőség: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/18537b82-f73b-46ff-b1bb-4c7e02d4404a/file.bin> (2025. 12. 14.)