

**A FOGVATARTOTTAK VESZÉLYHELYZET IDEJÉN TÖRTÉNŐ
ALKALMAZÁSÁNAK ÉS A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI INTÉZMÉNYEK
ELJÁRÁSÁNAK SZABÁLYAI – FELMERÜLŐ PROBLÉMÁK**

Bevezetés

A Rendészeti Ágazat Doktoranduszainak V. Országos Fórumán a védelmi bizottságok működése, jogszabályi háttere veszélyhelyzet idején témakörben tartott előadásom végén a hallgatóság részéről feltett kérdések alapján fogalmazódott meg bennem annak gondolata, hogy a gyakorlat számára is hasznosítható ismeretek biztosíthatók a címben említett problémakör elemzése által. A fórum megrendezésekor már túl voltunk a 2013-as dunai árvízi védekezésen, sőt annak felszámolási munkálatain is.

A védekezés megvalósítása során eddig talán soha nem tapasztalt összefogásnak lehettünk tanúi mind civil, mind gazdasági és végezetül, de nem utolsó sorban rendvédelmi és közigazgatási szervek részéről. A védekezés sikerében kétség kívül jelentős, sőt elengedhetetlen szerepe volt a hivatkozott szervezetek megfelelő együttműködése, szervezése és tevékenységük összehangolásának koordinálásának. A fórumon előadóként és hallgatóságként megjelent személyek szinte kivétel nélkül rendvédelmi dolgozóként részt vettek a 2013-as dunai árvízi védekezésben, így a gyakorlat oldaláról számos olyan kérdést tettek fel, melyeknek megoldásával a tevékenységük során szembesültek és megoldásuk igencsak próbára tette őket. A kérdések jelentős részét a büntetés-végrehajtási intézetek részéről tették fel és főleg azt hangsúlyozták, hogy a büntetés-végrehajtási intézeteket bevonták az árvízi védekezésbe, azonban a területi (megyei) intézetek parancsnokai a védelmi bizottságokban (azok ülésein a döntésmeghozatalok során) szavazati joggal nem vehettek részt. A véleményük szerint ez több szinten is problémás kérdéseket vetett fel. Egyrészt a büntetés-végrehajtási intézetek aktív résztvevői voltak az árvízi védekezésnek, melyben a területi szintű döntéseket a megyei védelmi bizottságok hozták meg, melynek a büntetés-végrehajtási intézetek parancsnokai nem voltak szavazati jogú tagjai. Mindezek azt okozták, hogy feladatot láttak el, de annak végrehajtási döntéseibe a beleszólásuk szinte elenyésző volt. Másrészt, mivel a védelmi bizottságok szavazati jogú tagjaként nem funkcionálhatott a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka, ezért a védelmi bizottságok által hozott jelentősebb döntéseket nem hajthatta végre a felettes szerve jóváhagyása nélkül. Az árvízi védekezés során rendszerszemléletet alkalmazva annak lehettünk a tanúi, hogy a védelmi bizottságok működésének szisztémájából a büntetés-végrehajtási intézmények területi szervei az irányítás szintjén kilógtak a sorból a többi szervekhez, intézményekhez képest. Míg a védekezés a védelmi bizottság tagjai által vezetett szervek esetében területi szinten – felettes szint beavatkozása hiányában is – tökéletesen megvalósult, a büntetés-végrehajtási intézetek az országos hatáskörű felettes szervüktől várták adott döntési helyzetekben a parancsot. Azt mindenképpen meg kell említenünk, hogy a területi büntetés-végrehajtási szervek parancsnokai így jártak el maradéktalanul törvényesen és szabályszerűen.

A felvázolt szabályozási anomália – véleményem szerint – kétségkívül elemzésre méltó és érdemes mindennek előtt a probléma gyökereit megkeresnünk (a kiváltó okot), majd indokoltnak tartom a jogalkotó számára lehetséges szabályozási alternatívák felkínálását, mely a védelmi bizottságok jövőbeli még zavartalanabb működését segítenék elő a büntetés-végrehajtási intézmények védelmi bizottság veszélyhelyzeti működésébe történő tökéletesebb betagozódása által. A probléma kiváltó okát elsősorban a védelmi bizottságok és a büntetés-végrehajtási intézmények rendszerét, felépítését és irányítását szabályozó jogszabályokban vélem felfedezni. Valamint mindezekon túlmenően abban, hogy a két szervezet szabályozása közötti összhang megteremtése nem valósult meg maradéktalanul. E munkában a védelmi bizottságok és a büntetés-végrehajtási intézmények szabályozásának ismertetését követően a lehetséges megoldási javaslatokat igyekszem papírra vetni a jogalkotó számára alternatívákat kínálva a jövőbeli szabályozási rendszer kialakítása során. Különös tekintettel arra, hogy az új büntetés-végrehajtási kódex hatályba lépése rövid időn belül (talán már jelen tanulmányom megjelenésekor) bekövetkezik.

A védelmi bizottságok felépítése és irányítási rendszere

A bevezetésre visszautalva fő cél a katasztrófák, veszélyhelyzetek elleni védekezés, mely lényegében már a felkészülés során elkezdődik. A védelmi bizottságok funkcióit híven tükrözi a főbb szabályainak alapját képező joganyag jogrendszerünkben történő elhelyezkedése. A védelmi bizottságok főbb szabályozásának alapjait a katasztrófavédelemről és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban. Katvéd.tv.) és ennek végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI.10.) Korm. rend. (a továbbiakban: Katvéd.tv.Vhr.) tartalmazza. A védelmi bizottságok eljárási szabályainak jelentős részével találkozhatunk a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII.29.) BM rendeletben is. A három jogszabály tartalmazza a védelmi bizottságok alapvető szabályait, a többi ágazati (pl: honvédségre, büntetés-végrehajtási intézetekre, rendőrségre vonatkozó) normaanyag, csak az ezekhez illeszkedő szükséges, az adott szervezetre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazza. (A honvédség esetében csak taxatív felsorolt esetekre vonatkozó szabályozását találjuk a védelmi bizottságoknak, valamint a fellépítését ismerteti.)

A fő- és alapszabályok elhelyezkedését illető konstelláció alapján *expressis verbis* kijelenthetjük, hogy a fő feladat a katasztrófák és egyéb – katasztrófa és veszélyhelyzet⁶⁸² szintjét el nem érő - haváriák esetében a felkészülés és a védekezés, valamint a károk felszámolása és ennek megfelelően mindezen feladatok ellátására képes szervezetként a katasztrófavédelemnek kiemelt szerep jut. Alátámasztja az állításomat az is, hogy „A Kormány a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter útján irányítja a megyei védelmi bizottságok katasztrófavédelmi feladatainak végrehajtását.”⁶⁸³ A katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter pedig a Belügyminiszter és a katasztrófavédelem országos szervének hivatalos elnevezése a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság. Ehhez képest a védelmi bizottság elnöke a megyei kormány megbízott és „csak” egyik alelnöke a katasztrófavédelem területi szervének vezetője. Mi lehet ennek az oka? A választ főleg a védelmi bizottság jogköre jellegében találhatjuk. A védelmi bizottság alapvető feladata és hatásköre pedig a következő: „A megyei, a fővárosi, illetve a helyi védelmi bizottság az

⁶⁸² A veszélyhelyzeten itt az Alaptörvény 53. cikkében megfogalmazott helyzetet értem, nem pedig a szó mindennapi általános jelentését.

⁶⁸³ Katvéd.tv. 5.§ j) pont.

illetékességi területén összehangolja a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést.”⁶⁸⁴ A megfogalmazás egyértelműen utal arra, hogy a fő feladat a különböző szervek tevékenységének összehangolása, koordinálása. Az összehangolás jogkörét pedig nem célszerű egyik szervezetre ruházni, hanem - megfordítva a logikai megközelítést – indokolt egy a védekezésben ténylegesen résztvevő szerven kívüli személy hatáskörébe helyezni. A konkrét védekezésben pedig alapvetően a kormányhivatal, mint szervezet nem vesz részt, így ez lehet az oka annak, hogy az ezt vezető kormány megbízottra hárul a védelmi bizottság feladatai ellátásának terhe. A hivatkozott rendelkezés figyelmes értelmezése során arra a következtetésre is juthatnánk, hogy a védelmi bizottság katasztrófák elleni védekezés feladatainak összehangolása során jut csak kiemelt szerep a katasztrófavédelem szervezetének, más feladatok ellátása során nem. Mindezek pedig jelenthetnék azt, hogy a katasztrófák elleni védekezés csak egy a sok feladata közül a védelmi bizottságoknak.

A felmerül állítást azonban könnyű cáfolni, ennek az útján való logikai érvelést negligálni és ehhez elég csak a katasztrófa fogalmából kiindulni. A „Katasztrófa: a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetve e helyzet kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet, amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeit, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit, és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevételét igényli.”⁶⁸⁵ A terminus alapfogalma pedig lényegében magában foglalja minden olyan havária lehetőségét, mely elleni védekezés, következményeinek felszámolása céljából kifejtett tevékenységek összehangolása végett létrehozták a védelmi bizottságokat.

Szinte nincs olyan bekövetkező esemény, mely ne felelne meg a katasztrófa, vagy annak előzménye fogalmának. A védelmi bizottság alapja és marginális eleme, ha úgy tetszik *conditio sine qua non*-ja a katasztrófavédelem. Mindezek mellett hiba lenne megfeledezni arról, hogy a védelmi bizottságoknak – bár erre az esély igen kevés – szerepe lehet honvédelmi feladatok ellátása során is, ekkor a honvédelemért felelős miniszter útján látja el a Kormány a megyei védelmi bizottság irányítását.⁶⁸⁶ A megyei védelmi bizottság fogalmát is a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv.-ben (a továbbiakban: Hvt.) találhatjuk, mely szerint „A megyei védelmi bizottság a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a törvényben és kormányrendeletben számára megállapított honvédelmi felkészítéssel és katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatokat.”⁶⁸⁷ A fogalommeghatározás tartalmazza a katasztrófavédelmet. A katasztrófavédelem esetében ténylegesen a védelmi bizottság a fő döntéshozó.

⁶⁸⁴ Katvéd.tv. 10.§

⁶⁸⁵ Katvéd.tv. 3.§ 5.

⁶⁸⁶ A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv. 25.§ (1) bek.

⁶⁸⁷ U.o.

A védelmi bizottságok felépítése

A védelmi bizottságok szervezet rendszere alapvetően két (illetékességi) szinten működik. Az egyik a megyei védelmi bizottság, a másik a járási védelmi bizottság szintje. A megyei védelmi bizottság önálló szervezetrendszerrel rendelkezik (azonban ez nem a többi szervtől élesen elkülönült rendszer). Azt értem ez alatt, hogy bár a tagjai a különböző védekezésre hivatott megyei hatáskörű szervek vezetői, azonban létezik külön titkársága az élén titkárral és annak helyettesével. (A gyakorlat során kialakult, hogy jellemzően az egyik a katasztrófavédelem, a másik pedig a honvédség szervezetébe tartozó személy.)⁶⁸⁸ A megyei védelmi bizottság jogsabályi rendelkezés⁶⁸⁹ által kötelezően szervezeti és működési szabállyal is rendelkezik. A védelmi bizottság titkársága lényegében a bizottság adminisztrációs egysége, mely segít szervezésben, koordinálásban és határozatok megfogalmazásában, szerkesztésében. Funkcionális szerepet lát el.

A megyei védelmi bizottság elnöke a megyei kormány megbízott, két alelnökkel rendelkezik: egyik a területi katasztrófavédelmi szerv vezetője, a másik a Honvédség állományába tartozó tényleges állományú katona és a megyei védelmi bizottság tagjai:

- a megyei közgyűlés elnöke, a fővárosban a főpolgármester,
- a megyei jogú város polgármestere,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatója,
- a katonai igazgatás területi szervének vezetője, képviselője,
- a megyei, fővárosi rendőrfőkapitány,
- az egészségügyi államigazgatási szerv képviselője,
- a vízügyi igazgatási szerv képviselője,
- a megyei védelmi bizottság titkára.⁶⁹⁰

A megyei védelmi bizottságnak nem tagja, de ülésein állandó jelleggel tanácskozási joggal részt vesznek külön kormányrendeletben felsorolt személyek, továbbá a megyei védelmi bizottság elnöke más személyeket is meghívhat az ülésre, akik azon tanácskozási joggal vehetnek részt. Mindezekon túlmenően a megyei védelmi bizottság helyi védelmi bizottság feladatkörét érintő döntése során az ülésen részt vesz az adott helyi védelmi bizottság elnöke is és a döntés kialakításában is részt vesz.⁶⁹¹ A megyei védelmi bizottságon belül (alatt) működnek a helyi védelmi bizottságok. A helyi védelmi bizottság a járás illetékességi területén, illetve fővárosi kerületekben funkcionál. A helyi védelmi bizottság elnöke a járási hivatal vezetője (járásvetető) és két elnökhelyettesel rendelkezik:

- hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy,
- Honvédség állományából szükség esetén vezényelt tényleges állományú katona.⁶⁹²

A tagjai:

- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szervezeteknek a helyi védelmi bizottság illetékességi területe szerinti vezetője,

⁶⁸⁸ Megyénként eltérő, hogy melyik szervezet adja a titkárság elnökét és melyik az elnökhelyettesét. Jelenleg például Tolna megyében a titkárság elnöke a katasztrófavédelem állományába tartozó személy, míg Baranya megyében a honvédség állományába tartozó tényleges katona.

⁶⁸⁹ Hvt. 25.§ (6) bek.

⁶⁹⁰ Hvt. 25.§ (4) bek.

⁶⁹¹ Hvt. 25.§ (5) bek.

⁶⁹² Hvt. 27.§ (4) bek.

- a helyi védelmi bizottság illetékességi területén működő, a helyi védelmi bizottság feladatrendszerében érintett szakigazgatási szerv vezetője,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal képviselője,
- különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője,
- a helyi védelmi bizottság titkára.⁶⁹³

A helyi védelmi bizottság is megalkotja a saját szervezeti és működési jogrendjét tartalmazó szabályt, az SZMSZ-t.⁶⁹⁴ A fentiek alapján elmondhatjuk, hogy védelmi bizottságok külön szervezetrendszerrel nem rendelkeznek a Hvt. szerinti fogalom meghatározás (közigazgatási szerv) ellenére is fenntartom tekintettel arra, hogy a tagjai más szervek vezetői és csak titkársággal rendelkeznek, mely adminisztrációs feladatokat lát el. Nem azonos tehát főállású, döntésben részt vevő, azt előkészítő mástól elkülönült szervezettel és saját személyzeti (humán) szabállyal rendelkező szervezettel. A tagjai más szervek vezetői, vagy általuk delegált személyek, így tehát a védelmi bizottság más szervtől önállóan nem különböztetheti meg magát, saját identitással – ebből a szempontból - nem rendelkezik. A döntéseiben így keveredik más szervezetek akarata és döntése, önálló (ezektől elkülönült) döntésre már csak felépítéséből adódóan sem képes, egyes esetkörökben pedig jogszabályi rendelkezés alapján valamely szerv akarata dominál. (Pl: Hvt. 25.§ (3) bek.-ben felsorolt esetekben a döntés meghozatalához a honvédelmi elnökhelyettes egyetértése szükséges.)

A megyei védelmi bizottság alapvetően irányítási jogkörrel rendelkezik a helyi védelmi bizottság felett, de ez függ annak akaratától is, mivel – ahogy említettem – a helyi védelmi bizottság a feladatkörét érintő döntésben részt vesz. Más kérdés, hogy ezt milyen hatékonysággal teszi különös tekintettel arra, hogy a megyei védelmi bizottság elnöke a kormány megbízott, míg a helyi védelmi bizottság elnöke a járási hivatal vezetője. A kormány megbízott a munkáltatója a járásvezetőnek, így a gyakorlatban nem valószínű, hogy a járásvezető helyi védelmi bizottsági minőségben – konkrét döntés meghozatalakor - ellentmond a helyi védelmi bizottság elnökének, aki kormány megbízotti jogkörben az ő munkáltatója és így vezetői megbízását külön indoklás nélkül visszavonhatja.

A büntetés-végrehajtás szervezeti felépítése és kapcsolódási pont a katasztrófavédelmi feladatokhoz

A büntetés-végrehajtási intézmények szervezeti felépítését külön jogszabály⁶⁹⁵ határozza meg. A területi szervek élén a büntetés-végrehajtási parancsnokok állnak, felettük az országos parancsnok gyakorolja az irányítási jogot, felette a belügyminiszter áll. A felépítéséből azt látjuk, hogy alapjában véve a védelmi bizottságokhoz nincs szervezeti kapcsolódási pontjuk a büntetés-végrehajtási intézeteknek. Nem állnak sem a kormányhivatal alárendeltségében, továbbá a katasztrófavédelmi szervezetrendszeren is kívül állnak. Mindezek mellett a (megyei) védelmi bizottságok tagjai között sem szerepel a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka.

A szervezeti különállás ellenére, azonban azzal szembesülhetünk, hogy a jogalkotó jelentős feladatkört határozott meg katasztrófák, különböző haváriák által kiváltott rendkívüli helyzetekben a büntetés-végrehajtási intézmények számára. A feladatellátáshoz

⁶⁹³ U.o.

⁶⁹⁴ Hvt. 28.§ (4) bek.

⁶⁹⁵ A jelenleg hatályos Büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. tv., az ezt felváltó kódex hamarosan hatályba lép.

szükséges hatáskör és irányítás tekintetében a jogalkotó – igazodva a büntetés-végrehajtási szervek speciális helyzetéhez – igen érdekes megoldást választott. Az irányítás vonatkozásában jogszabályi rendelkezés⁶⁹⁶ szerint „A bv. szervek a rájuk vonatkozó különös szabályok figyelembevételével, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka utasítása, a védelmi bizottságok felkérése alapján – alapfeladataik ellátását nem veszélyeztetve – a fogvatartás biztonságának elsődlegességét fenntartva, a személyi és fogvatartotti állomány bevonásával vesznek részt a katasztrófákat megelőző felkészülésben, a katasztrófák során az élet- és anyagi javak védelmében, a katasztrófákat követően a helyreállításban (a továbbiakban: katasztrófák elleni védekezés).” A hivatkozott rendelkezés expressis verbis megfogalmazza a kettős irányítást. Egyrészt a védelmi bizottság felkéri a területi büntetés-végrehajtási szervet, azonban ezen intézmény a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának utasítása alapján jár el. Mindezek mellett meghatározott esetekre nézve jogszabály⁶⁹⁷ a büntetés-végrehajtási intézet és a védelmi bizottság együttműködési kötelezettségét írja elő: „A bv. szervek személyi és fogvatartotti állományának katasztrófák elleni védekezése során, az egyéni védő- és a védekezéshez szükséges speciális eszközökkel történő ellátása, élelmezése a védelmi bizottságokkal való együttműködésben történik, különleges jogrendben a védelmi bizottság elnöke, valamint a miniszteri biztos rendelkezésének megfelelően.” Joggal tehetjük fel a kérdést, hogy indokolt-e a büntetés-végrehajtási intézetek irányítását a többi területi illetékességű szervtől ilyen mértékben más módon szabályozni.

Összegzés

A megyei védelmi bizottságok és a büntetés-végrehajtási intézetek közötti reláció elemzése kapcsán arra a következtetésre is juthatunk, hogy érdemes megfontolni azt, hogy veszélyhelyzet, illetve egyéb háváriaik esetén a büntetés-végrehajtási intézmények a védelmi bizottságokba betagozódva folytassák a tevékenységüket. Természetesen büntetés-végrehajtási alapfeladatuk irányítása tekintetében a védelmi bizottság hatáskörrel nem rendelkezik. A jelenlegi jogszabályi rendelkezések alapján a területi büntetés-végrehajtási intézmények parancsnokai nem tagjai a megyei védelmi bizottságoknak.

Olyan helyzetekben, mikor a védelmi bizottság és a büntetés-végrehajtási intézmény között napi szinten szoros együttműködésre volt szükség, a gyakorlatban úgy oldották meg a folyamatos egyeztetés lehetőségét, hogy a védelmi bizottságba tanácskozási joggal meghívták a büntetés-végrehajtási intézmény megyei parancsnokát. Mindezek mellett véleményem szerint érdemes megfontolni jogszabály módosítását oly módon, hogy a területi büntetés-végrehajtási intézmény parancsnoka állandó – szavazati joggal rendelkező – tagja legyen a megyei védelmi bizottságnak. A területi szinten történő védekezés hatékonyságát lehetne ezzel növelni, a büntetés-végrehajtási intézmény hatékonyabban vehetne így részt védekezésben.

A szabályozásnál külön figyelmet kellene fordítani azon büntetés-végrehajtási hatáskörökre, melyek esetében a védelmi bizottság döntési jogkörrel egyáltalán nem rendelkezik, valamint egyértelműen el kell – ebben az esetben – határolni egymástól a büntetés-végrehajtási intézetek védekezési és alapfeladatahoz kapcsolódó hatásköröket, döntéseket, eljárásokat. Ki kell zárni a gyakorlatban annak lehetőségét, hogy az említett két

⁶⁹⁶ A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII.29.) BM rendelet 6.§

⁶⁹⁷ A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII.29.) BM rendelet 7.§

hatáskör egymással keveredjen, vagy vitára adjon okot az által, hogy nem lehet egyértelműen eldönteni azt, hogy adott döntés védekezési, vagy büntetés-végrehajtási hatáskörbe tartozik. Amennyiben az imént említett kérdések megfelelő rendezése esetén a büntetés-végrehajtási intézmények szorosabb bevonása a védelmi bizottságokba a védekezés irányításának hatékonyságát növelné.