

Dr. Endrődi István

A magyar önkéntes polgári védelmi szervezetek szerepe hazánkban, az új katasztrófavédelmi törvény alapján

A polgári védelem szerepe a biztonságos élet- és munkakörülmények fenntartása, amelyet az ország biztonsági rendszerébe integrálva a megelőzés, a védekezés és a helyreállítás egységes feladatrendszerében hajt végre. Helye a rendvédelmi feladatok között van, szoros együttműködésben a lakosságtól a közigazgatáson át a vállalkozói és karitatív szerveken keresztül a társadalom minden szereplőjével. Mit jelent ez a gyakorlatban?

A szükséges változás

Ma a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem az egyik legaktuálisabb nemzeti feladat Magyarországon. A közvélemény, a politikai és szakmai vezetés megkülönböztetett figyelmet fordít rá, ami meghatározza az ország fejlődését, és alapvetően befolyásolja az állampolgárok életét. Mára már világossá vált, hogy a biztonság nem egyszerűen műszaki probléma, hanem komplex társadalmi kérdés, nem egyszerűen helyi vagy egy-egy szakmát érintő feladat, hanem globális ügy, és nem számíthatunk rövid távú problémamegoldásokra, csak elhúzódó, hosszú távú kihívásokra. A természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem nem csupán fontos és alapvető emberi- és nemzeti érték, hanem egyben nemzetközi érdekeket is szolgál. Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai is bizonyították, hogy nélkülözhetetlen a védelmi igazgatás területi és helyi szintjén az irányítási jogosítványok megújítása annak érdekében, hogy a szükséges megelőző intézkedések meghozatala szervezettebben, gördülékenyebben történjen. Fontos, hogy közvetlenül az adott eseményt megelőzően megszülessenek azok az intézkedések és döntések, amelyek segítségével könnyebben és gyorsabban kezelhetők a veszélyhelyzetek.

Gyakorlati problémák

Azt, hogy a védelemigazgatás rendszerén változtatni kell, több esemény, a többi között a 2010 késő tavaszán, kora nyáron kialakult árvízi helyzet tette egyértelművé, amelynél fejetlenség, a szakértelem, pénz, eszköz és a bevethető személyi állomány hiánya mutatkozott meg, következképpen hatástalan és szétforgácsolt védekezés zajlott az érintett megyékben. Kiderült, hogy az egyes települések nem rendelkeztek előntési tervvel, a meglévő kitelepítési és befogadási tervek rosszak voltak, nyomokban sem volt fellelhető a gyakorlatiasság és a tervszerűség. További hiányosságokra derített fényt az októberi vörösiszap-katasztrófa, például arra, hogy a tározók közvetlen közelében lévő településeken nem készült kockázatelemzés, azokat nem sorolták veszélyességük szerint. Összességében az látszott, hogy az egyes ügyeknek nincs gazdája, olyan felelőse, aki baj esetén, számon kérhető lenne.

A polgári védelmi tevékenység megújítása

Az utóbbi 10 évben a hazai polgári védelem a katasztrófavédelem integráns része lett. Ugyanakkor a jelentősebb erőt igénylő események tapasztalatai, az egyik legsürgetőbb feladattá tették, hogy a mennyiségi felülvizsgálat mellett, minőségileg kerüljenek átalakításra a polgári védelmi szervezetek. E fejlesztést két egymást erősítő elem biztosíthatja, egyrészt az önkéntesség alkalmazása, másrészt a történelmi hagyományokon alapuló köteles polgári védelem működtetése.

Az alapos elemzés és értékelés, valamint a NATO és az EU irányelveit és elvárásait, és természetesen a magyar nemzetgazdaság teherbíró képességét is figyelembe vevő előkészítő

munka nyomán a védelmi igazgatási rendszer megújításával, egy szakmailag megalapozott, átlátható és finanszírozható, a valós élethez igazodó rendszer jött létre.

Kiemelten fontos volt a 2011. év során a polgári védelmi szakterületen a jogi alapok megteremtése – ez 62, a tevékenységet érintő jogszabály módosítását jelentette.

A helyzet megoldására Magyarország Alaptörvényéből adódóan, a 2011 októberében elfogadott **2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről, és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról** szóló jogszabály (KAT) megteremtette a lehetőséget az önkéntes polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának, illetőleg alkalmazásának szabályait. Ugyanakkor a köteles polgári védelmi szolgálat biztosítása érdekében szabályozni kellett a polgári védelmi kötelezettség életkori határának módosítását, a polgári védelmi kötelezettség személyes közreműködéssel történő teljesítésének és szolgáltatásnyújtási kötelezettségének szabályozását.

Polgári védelmi feladat és szervezet

A „Polgári védelem: olyan ösztársadalmi feladat-, eszköz- és intézkedési rendszer, amelynek célja katasztrófa, illetve fegyveres összeütközés esetén a lakosság életének megóvása, az életben maradás feltételeinek biztosítása, valamint a lakosság felkészítése azok hatásainak leküzdése és a túlélés feltételeinek megteremtése érdekében”.¹

Polgári védelmi szervezet, amely önkéntes és köteles személyi állománya útján az KAT törvényben meghatározott, valamint fegyveres összeütközés idején végrehajtandó polgári védelmi feladatokat lát el.²

Köteles polgári védelem

A polgári védelmi kötelezettség személyes kötelezettség az emberi élet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javak védelme érdekében. A polgári védelmi kötelezettség az adatszolgáltatási, a bejelentési, a megjelenési kötelezettséget és a polgári védelmi szolgálatot foglalja magában.

A polgári védelmi szervezet tagját polgári védelmi szolgálatra lehet kötelezni. A kötelezett a polgári védelmi szolgálat folyamatos ellátására időbeli korlátozás nélkül vehető igénybe rendkívüli állapot és szükségállapot idején a külön törvényben meghatározottak szerint.

Katasztrófa megelőzése érdekében szükséges beavatkozás céljából, valamint veszélyhelyzetben a polgári védelmi szervezetbe beosztott kötelezett részére ideiglenes polgári védelmi szolgálat rendelhető el, amelynek időtartama alkalmanként a 15 naptári napot nem haladhatja meg. Aki a polgári védelmi szolgálat ellátására felhívást kapott, köteles az abban megjelölt helyen és időpontban megjelenni, a rábízott polgári védelmi feladatot ellátni, és a kapott utasítást végrehajtani.

A szolgálat elrendelése

Az ideiglenes polgári védelmi szolgálat azonnali teljesítésének elrendelésére a Kormány, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, a megyei védelmi bizottság elnöke, a főpolgármester, valamint a polgármester jogosult.

¹ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§.20.

² 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§.21.

Munkajogi védelem

A polgári védelmi szervezetbe beosztott munkavállalót a polgári védelmi feladatok ellátására történő kiképzés, gyakorlat és ideiglenes polgári védelmi szolgálat idejére a munkavégzés alól fel kell menteni, erre az időszakra munkajogi védelemben részesül. A felmentés időtartamára távolléti díj jár.

A köteles polgári védelmi szervezetek országos létszáma 92 ezer fő lenne. Alkalmazhatóságuk első sorban helyi-települési szinten történik, de szükség esetén az egész országra kiterjedne. Megalakításuk szervezeti formája, települési, területi polgári védelmi szervezet (országosan 2920), A polgári védelmi szervezetek elméleti és gyakorlati kiképzést, védőfelszerelést kapnak, ennek elvégzése után vizsgát, és ünnepélyes esküt tesznek.

Önkéntes polgári védelem

*Önkéntes mentőszervezet alatt a különleges kiképzésű személyi állománnyal rendelkező, speciális technikai eszközökkel felszerelt, katasztrófák és veszélyhelyzetek hatásainak kivédésére, felszámolására, katasztrófavédelmi feladatok ellátására, valamint emberi élet mentésére önkéntesen létrehozott civil szerveződést értjük.*³

Az önkéntes polgári védelmi szervezetek alapja a nagy hazai hagyományokkal rendelkező már jól felszerelt *civil mentőszervezetek* bevonása. A hazánkban működő 94, az igazgatóságokkal együttműködési megállapodással rendelkező, különböző felkészültségű és kiképzettséggű, mentési tapasztalattal rendelkező mentőszervezetek, garanciái egy komplex feladatokra bevethető polgári védelmi erőnek, amelynek a vezetői törzsét a hivatásos katasztrófavédelmi szakemberek adják.

A reagálás terén a munkának legfontosabb része az önkéntes és köteles polgári védelmi szervezetek létrehozása, felszerelése, kiképzése és begyakoroltatása. Ennek során kiemelt szempont, hogy ezek az egységek a veszélyhelyzeti szintet el nem érő feladatokban is képesek legyenek részt venni, hiszen a katasztrófák csak akkor kezelhetők sikeresen, ha az átlagember is felelősséget vállal saját biztonságáért.

Azokon a településeken, ahol nincs megfelelő képességű önkéntes polgári védelmi szervezet, vagy a kockázati viszonyok azt indokoltá teszik, ott állampolgári kötelezettségen alapuló köteles polgári védelmi szervezetre továbbra is szükség lesz.

Az önkéntes polgári védelmi szervezet országos létszáma 3000 fő lenne. Alkalmazhatóságuk az egész országra kiterjedne. Megalakításuk szervezeti formája, területi polgári védelmi szakalegység (országosan 20). A legkiválóbbakból alakítjuk ki az országos önkéntes mentőszervezetet, melynek létszáma várhatóan 300 fő körül alakul.

Speciális rendeltetésű önkéntes mentőszervezetek

1., HUNOR

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság égisze alatt alakul meg a speciális helyzetekben bevethető **HUNOR** (Hungarian National Organisation For Rescue Services) hivatásos nehéz kutató-mentő mentőszervezet.⁴ A csapat alkalmas lesz a bekövetkezett

³ 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról 3.§.20.

⁴ www.katasztrofavedelem.hu

veszélyhelyzetek, katasztrófák során jelentkező speciális mentési feladatok ellátására, az elsőként beavatkozók megerősítésére. Magyarországon a HUNOR a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi, külföldön pedig Magyarország hivatalos katasztrófavédelmi mentőcsapataként végzi majd tevékenységét. Működését Budapesten három órán belül, vidéken 8 órán belül, külföldön pedig 48 órán belül képes lesz megkezdeni. A HUNOR hivatásos mentőszervezet szakfeladata a romok alatt rekedt áldozatok keresése, mentése, szükség szerint elsősegélynyújtás. Földrengés sújtotta területen magától értetődő feladat a műszaki mentés, áldozatok kiemelése, túlélési esélyeik biztosítása. A tervek szerint a Hunor Mentőszervezet létszáma: 210 fő, Törzs+logisztika 18 fő, a kutató-mentő egység 3 váltásban 3*64 fő.

(Lásd: Katasztrófavédelmi Szemle 2012/2. szám 53 – 55. oldal.)

2., HUSZÁR

A HUSZÁR (Hungarian National Organisation For Rescue Services) közepes kutató-mentő csapat, amelyet önkéntes különleges kutató-mentő egységek alkotnak⁵. A HUSZÁR csapat vezetését és irányítását nemzetközi bevetés esetén a BM OKF végzi, a csapat a riasztást is tőle kapja.

Rendeltetése: Központi rendeltetésű közepes városi kutató és mentőszervezet az ország veszélyeztetettségének megfelelően létrehozott, a hazai és a nemzetközi segítségnyújtásban bevethető szervezet.

Riasztás, mozgósítás, bevetés: A mentőszervezet bevetésre és gyakorlatra történő riasztása, mozgósítása, valamint hazai és nemzetközi szintű bevetése a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezetőjének döntése alapján történik.

Képességei: Az ENSZ Nemzetközi Kutatás és Mentési Tanácsadó Csoport (INSARAG) Irányelvek és Módszertannak megfelelően képesnek kell lennie a következőkre: keresőkutyákkal vagy műszaki kereső berendezésekkel történő kutatás, mentés, beleértve a nagy tömegű tereptárgy megemelésével történő mentést, vasbeton és acélszerkezetek bontása, kötelekkel végzett speciális műveletek, dúcolási szakműveletek, veszélyes anyagok kimutatása és elkülönítése, újraélesztési és életben tartási szakműveletek. Egy beavatkozási helyszínen 7 napon keresztül napi 24 órás munkavégzésre való képesség.

Bevethetősége: Alkalmazható országos (hazai) szinten, EU-n kívüli és EU-n belüli beavatkozás a lakosság élet-, egészség és anyagi javainak védelme érdekében. Működés Magyarországon 3 órán belül, vidéken 8 órán belül, külföldön 48 órán belüli megkezdés.

Belföldön: A készenlét elérését követően Budapesten 3 órán belül, vidéken 8 órán belül.

Külföldön: Felkészülési idő 24 óra, azt követően a szállítás módjától, a távolságtól, a határon történő átlépések számának függvényében változó.

Készenléti ideje: A riasztástól számított 3 órán belül a csapat vezetői állományának, 6 órán belül a csapat többi részének el kell elérni a készenlétet.

Alkalmazásba helyezése: A szervezet belföldön minden esetben a kárfelszámolást irányító területi (helyi) szervnek kerül át-alárendelésre. Külföldi alkalmazás során az ENSZ

⁵ www.katasztrofavedelem.hu

INSARAG Irányelvek és Módszertannak megfelelően az Helyszíni Műveleti és Koordinációs Központ (OSOCC) feladatszabása alapján a Helyi Veszélyhelyzet Kezelési Hatóság (LEMA) iránymutatásainak megfelelően látja el feladatát.

Szakfeladata: Romok (például összedőlt épületek, balesetet szenvedett közlekedési eszközök) alatt rekedt áldozatok keresése, lokalizálása és mentése. Szükség szerint elsősegélynyújtás a további ellátás céljából történő elszállításig. Földrengés sújtotta területen a műszaki mentés, áldozatok kiemelése és azok túlélési esélyeinek biztosítása.

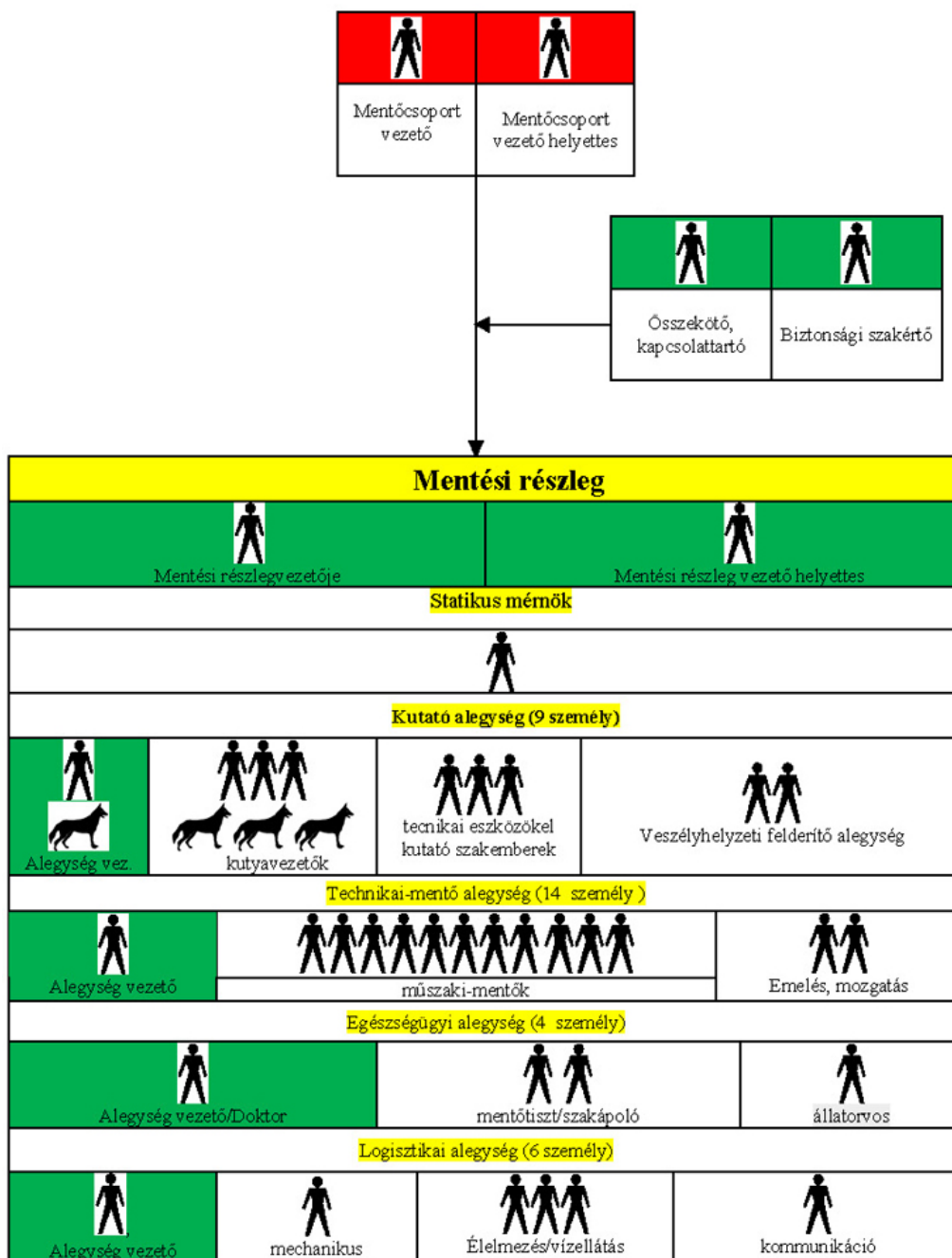
Komponensei: Vezetés-irányítás (irányítás, kapcsolattartás/koordináció, tervezés, média/beszámolók, értékelés/elemzés, biztonság). Kutatás (keresés műszaki kereső berendezésekkel és keresőkutyával, veszélyes anyagok kimutatása és elkülönítése). Mentés (bontási műveletek, darabolás, megemelés és mozgatás, dúcolás, kötelekkel végzett speciális műveletek). Orvosi ellátás, beleértve az áldozatok és az egységek tagjai, valamint a keresőkutyák ellátását.

Önellátási képesség: Munkavégzés legalább 7 napon keresztül.

Tagjai: Nemzeti Minősítésen átesett, köztartozással nem rendelkező, jogilag rendezett háttérű (bejegyzett) önkéntes mentőszervezet tagja. Az önkéntes mentőszervezet rendelkezik együttműködési megállapodással a BM OKF területi szervével. A *katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról* szóló 234/2011. (XI.10.) Korm. Rendelet VIII. fejezet feltételeinek eleget tett.

Szakmai felügyelet, koordináció: A mentőcsapat szakmai felügyeletét és koordinációját, a mentőcsapat tagjainak kiválasztását a BM OKF területi szervének útján a BM OKF Polgári Védelmi Főfelügyelőség látja el, a beosztó határozatok készítését a BM OKF területi szerve végzi. Nemzetközi segítségnyújtás koordinációját a BM OKF Nemzetközi és Jogi Főosztály fogja össze.

Létszáma: 103 fő, azaz a vezetés 7 fő és 3 váltásban önkéntes mentőegység 3*32 fő.



2. számú ábra: A HUSZÁR mentőszervezet felépítése (Forrás: BM. OKF)⁶

A HUSZÁR és a HUNOR mentőszervezetek kidolgozták felkészülési programjaikat az ENSZ OCHA ajánlásainak, és a hazai veszélyeztetettség maximális figyelembe vételével. Megtörtént az állomány kiválasztása, orvosi vizsgálata, fizikai, pszichológiai felmérése. Már megkezdődött az állomány felkészítése az októberi INSARAG vizsga letétele érdekében.

A felkészítés végén a sikeres vizsga letétele után ünnepélyes eskütételre kerül sor.

Az önkéntesek szerepe

A katasztrófavédelem „nemzeti ügy”, amelyben a társadalom legszélesebb köre vesz részt. A katasztrófavédelemben jelentős szerep hárul az önkéntes és civil szervezetekre is. Az

⁶ www.katasztrofavedelem.hu

önkéntes mentőszervezetek tevékenységére a katasztrófák elleni védekezésben – speciális szakismeretük, felkészültségük alapján – rendkívül nagy szükség van. E speciális felkészültségű „készenléti egységek” különböző szervezeti formában – többségük karitatív, társadalmi szervezetként – működnek. Az önkéntes mentőszervezetek tevékenységének nagy hazai és nemzetközi hagyománya van. Feladataikat alapszabályukban meghatározottak szerint látják el. Speciális felkészültségük és felszereltségük alapján tevékenységi körük sokrétű, a mentés és katasztrófa-elhárítás minden területére kiterjed.

Három pillér

Megállapítható hogy, az első és legfontosabb változást maga az alaptörvény tartalmazza, amely kimondja, hogy mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok elvégzésében részt venni. „Ez azt jelenti, hogy a közbiztonság olyan közügy, amelyben az állam felelős az első helyen, de a polgároknak is ki kell venniük a részüket a biztonság megteremtéséből és helyreállításából.” Mindez a katasztrófavédelem számára azt jelenti, hogy a jövőben a magyar emberek biztonsága három pilléren nyugszik.

1. Egy erős állami pilléren, amelyben immár egységes, világos alá- és fölérendeltségi viszonyok, felelősségi körök és határozott irányítási rendszer lesz, és hatékonyan reagál veszélyhelyzetben. Fontos tényező a védelemigazgatásban január elseje óta bekövetkezett változás is.
2. A biztonság második pillérét az állampolgárok bevonhatósága jelenti. Az új jogszabály szerint köteles polgári védelmi szolgálatba állíthatók azok az emberek, akik speciális tudást, vagy speciális felszereléseket birtokolnak (például az orvosok, vízügyesek, mérnökök, statikusok), illetve azok az emberek, akik fizikai erejük, munkabírásuk miatt képesek a védekezésben részt venni.
3. A harmadik pillér pedig az OKF vállán nyugszik.

A feladatok sikerének záloga a 2012. január 1-jén hatályosult új jogszabályok szerinti működés, az erre felkészített állomány, és a felállítandó önkéntes és köteles polgári védelmi erők alkalmazási feltételeinek megteremtése.

Az önkéntes mentőszervezetek szervezése során meg kellett velük értetni, hogy az állami szervezet nem kíván beavatkozni a mentőszervezetek autonómiájába, viszont elvárja, hogy vegyék tudomásul az állam felelősségét, és irányítási kötelmét egy katasztrófa helyzetben. Nagyon meglepő volt, hogy a jelentkezők közül sokan kiestek a fizikai, és az egészségügyi alkalmassági vizsgán.

Összességében megállapítható, hogy az állampolgárok nagyon jóra értékelték a katasztrófavédelem hivatásos szervezetének és a Magyar Polgári Védelmi Szövetségnek – az önkéntes és köteles polgári védelmi erők kialakításával – a közbiztonság növelésére tett lépéseit.

Felhasznált irodalom

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2011. évi XXXVIII. törvény a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény módosításáról

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről

2011. évi XXII. törvény egyes törvényeknek a vízkárelhárítás hatékonyabbá tételével összefüggő módosításáról

2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről

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

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. sz. törvény végrehajtásáról

208/2011. (X. 12.) Korm. rendelet a katasztrófavédelmi bírság részletes szabályairól, a katasztrófavédelmi hozzájárulás befizetéséről és visszatérítéséről

62/2011. (XII. 29.) BM rendelet A katasztrófák elleni védekezés egységes szabályairól

Endrődi István (2007). A katasztrófa-elhárításra felkészítő ismeretek RTF jegyzet 2007.

Endrődi István: Katasztrófavédelem a karitatív és önkéntes szervezetek együttműködésével, KATASZTRÓFAVÉDELMI SZEMLE 4: pp. 73-100.2000.

Endrődi István, Ország Imre: Az Önkéntes Polgári Védelmi Szervezetek Európai Fóruma (ECF), valamint a Regionális Partnerségi Együttműködések, POLGÁRI VÉDELMI SZEMLE 1: pp. 128-146.2011.

Endrődi István, Orovecz István, Zellei Gábor: A civil (nem kormányzati) szervezetek, önkéntesek bevonásának lehetőségei a nukleáris balesetek logisztikai biztosításába, POLGÁRI VÉDELMI SZEMLE 1: pp. 174-193.

Jackovics Péter: HUNOR és HUSZÁR mentőszervezetek megalakítása, Katasztrófavédelmi Szemle 2012/2, 53 – 55.

<https://katasztrofavedelem.hu/polgarivedelem/2012>.

Dr. István Endrődi ny. pv. ezredes PhD., tanszékvezető

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katasztrófavédelmi Intézet, Katasztrófavédelmi Műveleti Tanszék