

Varga Ferenc

AZ ÖNKÉNTES KÖZREMŐKÖDÉS A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN

Absztrakt

A katasztrófák elleni védekezés közelmúltban megalkotott új szabályozása jelentős hangsúlyt fektet a társadalom széles körű bevonására, ezáltal felértékelődik az önkéntes és karitatív szervezetek szerepvállalása. Kérdés, hogy az elmúlt évtizedekben különböző módon és mértékben fejlődött, az önkéntes mozgalom eltérő múlttal, hagyományokkal és nem utolsósorban szakértelemmel és felkészültséggel rendelkező szervezetei hogyan vonhatók be a védekezés különböző fázisaiba. A szerző erre a kérdésekre kíván választ adni, jogi és szervezeti áttekintés mellett a hazai eredmények ismertetésével.

Kulcsszavak: önkéntesség, egyesület, mentő szervezet, alkalmazás

VOLUNTARY PARTICIPATION IN DISASTER MANAGEMENT

Abstract

The recent regulation of disaster management puts a strong emphasis on the widespread involvement of the population, thereby enhancing the role of voluntary and charitable organizations. The question arises how organizations developing in varying manners and degrees, with different histories and traditions of the voluntary movement and, last but not least, possessing various levels of expertise and preparedness can be involved in different phases of defence. The author attempts to answer these questions by presenting the Hungarian results in addition to offering an overview of the legal and organisational system.

Keywords: voluntarism; association, rescue agency, application

BEVEZETÉS

A kezdetektől fogva az emberi közösségek valamennyi tagjával szemben elvárás volt a fenyegető veszélyek elhárításában való közreműködés. A társadalmi és technikai fejlődés kikényszerítette a szakmai specializálódást, szakmai szervezetek létrejöttét, így a katasztrófavédelem területén is, ennek ellenére a széles körű állampolgári közreműködés a modern társadalmakban sem nélkülözhető.

A 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (továbbiakban: Kat.tv.) szerint: *A katasztrófavédelem nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat. Ugyanakkor minden állampolgárnak joga és kötelessége, hogy közreműködjön a katasztrófavédelemben.*

Továbbá a védekezést és a következmények felszámolását az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védekezési rendszerek működésének összehangolásával, ..., az önkéntesen részt vevő társadalmi szervezetek, valamint az egyesületek és az erre a célra létrehozott köztestületek, ... bevonásával, illetve közreműködésével kell biztosítani. [1]

Az elmúlt évtizedekre visszatekintve példátlan léptékű és jelentős szervezeti változások felveti, egyúttal a kodifikációs jogalkotási folyamat megteremti a lehetőségét az önkéntesek, önkéntes szakmai szervezetek státuszának jogi rendezésére, egységes követelmény- és támogatási rendszer kidolgozására.

Az önkéntes szervezetek fontosságát a hivatásos katasztrófavédelmi szervek vezetői és a jogalkotók egyaránt elismerik, ezt bizonyítja az a szabályozási tevékenység, amely a szakirányítást végző BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (továbbiakban: BM OKF) által Kat. tv. hatályba lépése óta folyamatos.

AZ ÖNKÉNTESSEG FOGALMA, KIALAKULÁSA, JELLEMZŐI

Az *önkéntes* fogalma egyszerre jelöli azt a feladatot, amit önkéntesen vállalnak és azt a személyt, aki szolgáltatásait önként ajánlja fel.

Az önkéntesség kifejezés a latin “voluntarius” szóból származik, ami “hajlandót” jelent. Az önkéntes fogalmát sok helyütt megfogalmazták, f jellemz i azonban nem változnak.

Az önkéntességet három jellemz tulajdonság határozza meg:

- A tevékenység nem folytatható els sorban anyagi ellenszolgáltatásért, bár a kiadások megtérítése és jelképes fizetség megengedhet .
- A tevékenységet önként kell végezni, az egyén saját, szabad akarata alapján, bár itt lehetnek területek, mint például az iskolai közösségi munka, amely szorgalmazza, esetenként el írja a diákoknak a részvételt az önkéntes munkában. (pl.: Magyarországon kötelez 50 óra „közösségi szolgálat”)
- Végül, a tevékenységnek - az önkéntesen kívüli - más személy hasznát kell szolgálnia, vagy a társadalom egészét, bár az önkéntesség közvetve jelent s haszonnal jár az önkéntesre nézve is.

Az önkéntesség kialakulása a korai kereszténység id szakára vezethet vissza, a különböző rendek és egyházak már szervezett formában próbáltak segíteni az id seken, betegeken és árvákon, alamizsnát osztogattak, egyeseket kolostoraikba is magukhoz vettek. A céhek megjelenésével és a polgárság kialakulásával megjelent egy tehet sebb társadalmi réteg, amely felel sséget vállalt a közösség elesettjeiért.

Az önkéntesség történelmének ismertetéskor ki kell emelni a felvilágosodás korát, ekkor alakult ki a mai civil társadalmat életre hívó társadalmi nyilvánosság: a civil társadalom alapja, az önkéntesség. [2]

Magyarországon a nagyfokú felel sséget feltételez önkéntesség elterjedésér l csak a '90-es évek közepét l beszélhetünk. A törvényi változásokkal egy id ben gombamód kezdtek elszaporodni a f képpen önkéntes munkán alapuló egyesületek, egyesületek és körök. 1987-ben a Polgári Törvénykönyv módosítása szabad utat engedett az alapítványok létrejöttének. A rendszerváltozást közvetlenül megelőz egyik legfontosabb törvény 1989-ben született meg, amely visszaállította az egyesülés teljes szabadságát. [3] A fejlődés szempontjából kiemelked jelent ség , hogy 1988-tól létrejött egy korszer adórendszer is, amely lehetővé tette a civil szektor közvetlen támogatását is.

A nemek közötti önkéntes aktivitás arányát tükrözi a KSH felmérése. [4] A *közbiztonság, közrend védelme, a katasztrófa-elhárítási, mentési munka*, a település- és gazdaságfejlesztés, a környezetvédelmi tevékenység továbbra is a férfiak által preferált területek közé számítanak.

Az Európai Unió 1983 óta rendezi meg a különféle témákra koncentráló „Európai Éveket”. 2011. évet az „önkéntesség évének” nyilvánították, melynek kapcsán – Európa-szerte egységes megközelítést alkalmazó kampánnyal – igyekeznek az állampolgárok tájékozottságát növelni, és a nemzeti kormányok figyelmét a témakörre irányítani. [5]

AZ ÖNKÉNTES KÖZREM KÖDÉS SZERVEZETT FORMÁI A KATASZTRÓFAVÉDELEM TERÜLETÉN

Az önkéntes közrem ködés szabályozott formája az alábbi szervezetek közrem ködésével valósul meg a gyakorlatban:

- Önkéntes t zoltó egyesületek
- Önkéntes ment szervezetek
- Karitatív szervezetek

AZ ÖNKÉNTES T ZOLTÓ EGYESÜLETEK

Az önkéntes mozgalom legnagyobb múlttal, hagyományokkal és nem utolsó sorban szakértelemmel és felkészültséggel rendelkező szervezetei az önkéntes t zoltók. Az „önkéntesség” elvét a - köztestületként működő - önkormányzati t zoltóságoknál (ÖTP) és az önkéntes t zoltó egyesületeknél (ÖTE) is megtalálhatjuk, azonban a klasszikus önkéntes t zoltó közrem ködés az utóbbiakra jellemző.

1996. évi XXXI. törvény a t z elleni védekezésről, a m szakirányú mentésről és a t zoltóságról. (továbbiakban Ttv.). meghatározása szerint jelenleg: *önkéntes t zoltó egyesület*: a t z megel zési, valamint a t zoltási és m szakirányú mentési feladatok ellátásában közrem köd vagy részt vevő olyan egyesület, amely alapszabályában ezt tevékenysége céljaként rögzítette

Mérföldként tekinthető a Ttv. 2013. évi módosítása [6], melynek révén a törvény 33. §-a megkülönbözteti az önkéntes t zoltó egyesületekkel kapcsolatos részletes szabályokat, így különösen a *közrem ködő* önkéntes t zoltó egyesület, illetve a *beavatkozó* önkéntes t zoltó egyesület fogalmát.

A beavatkozó önkéntes t zoltó egyesület a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve vezet je jóváhagyásával a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve vezet jével kötött megállapodás alapján a vállalt tevékenységi területen *önállóan végez t zoltási, m szaki mentési feladatokat.*

A jelenleg országosan bejegyzett 646 ÖTE taglétszáma több mint 18.000 f . Közülük 556 rendelkezik a katasztrófavédelem helyi szerveivel kötött Együttm ködési megállapodással. Taglétszámuk: 17.029 f , ebb l 8.355 f vállal szaktevékenységet. A taglétszámon felül további több mint 2.200 f ifjúsági t zoltó is van az ÖTE-k szervezetében.

Az ÖTE-k 2016-ban 21.238 eseményr l összesen kaptak SMS értesítést, összesen 4.746 eseményhez vonultak. Közel 5000 esemény felszámolásában való részvételük mintegy 150 millió Ft-os megtakarítást jelent a katasztrófavédelem részére.

Az ÖTE-k 2016-ban is jelent s szerepet töltöttek be a lakosság ment t zvédelmi ellátásának javításában. Mind a közrem köd , mind a beavatkozó ÖTE-k aktivitása n tt. Megállapítható, hogy jóval a vállalt riasztási normaid n belül megkezdik a vonulást (átlag 4:55 perc). Gyorsabb kiérkezésükb l adódóan, az emberélet mentésnél és a károk minimalizálásánál is jelentkeznek el ny. 2017. január 1-t l a 41 önállóan beavatkozó ÖTE 172 településen és Budapest 4 kerületében, összesen 6.376 km²-en látják el ment t zvédelmi feladataikat, mintegy 790 ezer lakos védelmében. [7]

AZ ÖNKÉNTES MENT SZERVEZETEK

Önkéntes ment szervezet: különleges kiképzés személyi állománnyal rendelkező, speciális technikai eszközökkel felszerelt, katasztrófák és veszélyhelyzetek hatásainak kivédésére, felszámolására, katasztrófavédelmi feladatok ellátására, valamint emberi élet mentésére önkéntesen létrehozott civil szervez dés.

A Kat.tv. kimondja, hogy az önként jelentkező társadalmi és karitatív szervezetek a katasztrófák elleni védekezéssel összefüggő feladatok ellátásában a hivatásos katasztrófavédelmi szervekkel kötött megállapodás alapján vesznek részt.

Fontos el zmény, hogy Genfben aláírt jegyz könyvek szerint a polgári védelem humanitárius szervezetté vált, majd Minisztertanács 3344/1989. sz. határozatában úgy rendelkezett, hogy a polgári védelem országos irányítását a Belügyminisztérium lássa el. [8]

Az egyesületté alakult önkéntes speciális ment szervezetek a 90-es évek első felében sorozatosan keresték a kapcsolatot a polgári védelem városi és megyei, majd országos szerveivel is. Felajánlották speciális szakismereteiket a rendvédelmi és mentési feladatokban. Az önkéntes ment szervezetekkel az együttműködési megállapodásokat kötötték, a referenciákkal rendelkezett központi nyilvántartásunkba is felvették. Önként vállalt polgári védelmi kötelezettség keretében vették igénybe őket a speciális kutatásmentési feladatokra, hazai és nemzetközi gyakorlatokra is. Ezzel egy időben a rendőrség, a tűzoltóság és a határőrség is egyre gyakrabban alkalmazta őket, főleg az eltérő felkutatásában, bűvár, barlangi, vízi és alpinista felkészültséget igénylő esetekben.

Az önálló önkéntes ment szervezetek eseti alkalmazása mellett szakmai igény merült fel előbb országos, majd területi rendeltetésű ment szervezetek létrehozására, amelyek egy-egy szervezatként működve, komponensekként egyesítették a speciális szaktudást. 1998. szeptember 12-én, a F városi Polgári Védelmi Parancsnokság bázisán megalakult a F városi Központi Rendeltetésű Ment szervezet (továbbiakban: FKRMSZ), 2005 novemberében megszerezte a „nehéz városi kutató-mentő minősítést” az ENSZ-INSARAG irányelveknek megfelelően, számos hazai és nemzetközi alkalmazásban, gyakorlaton vett részt.

Az első megyei ment csoport megalakítására 2009-ben, Békés megyében került sor, Békés Megyei Közigazgatás és Védelmi Bizottság támogatásával, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság szakmai irányításával. A Körös Ment csoport (KMCS) speciális ment csoport első sorban megyén belül alkalmazható, de szükség esetén az ország bármely részén, és a határmenti segítségnyújtási feladatokban is közreműködik. [9]

Az úttörő kezdeményezéseket a Kat. tv. és végrehajtási rendeletei is beépítették a hatályos szabályozásba. Jelenleg hazánkban az alábbi önkéntes ment szervezetek működnek:

Elnevezés	Rendeltetés	Szervezetek száma	Taglétszám
HUSZÁR	országos	1	80
Megyei ment csoport	területi	20	1550
Járási ment csoport	járási	178	5700
Települési	települési	934	9800

1. táblázat: Hazánkban működő önkéntes ment szervezetek

Készítette: a Szerző, 2017.

F városi sajátosság, hogy Budapesten nem járasonként (23 kerület), hanem az öt katasztrófavédelmi kirendeltség illetékességi területén alakult ment csoport.

Az FKRMSZ utódszervezetének tekinthet, területi rendeltetéssel a 2015-ben létrehozott Budapest Önkéntes Ment szervezet (továbbiakban: BMSZ). A BMSZ összességében 38 civil szervezetet tömörít. Fő erejét az önkéntes t zoltók, polgár rök, önkéntes polgári védelmi egyesület, alapítványok, ment csoportok adják. A szervezet számos képességgel bír, összetétele sokszínű: alpinista, barlangi ment, bűvár, kutyás keres, első segélynyújtó, vízi speciális ment, önkéntes t zoltó, m szakmai ment. Minden tagszervezet a képességeihez, profiljához technikai eszközökkel, ruházattal, saját identitással rendelkezik.

A tagegyesületeknek saját különleges eszközeik (pl: drón, quad, ment csónak, ment robogó, tolólap és daruval rendelkező lánctalpasok, terepjárók, mobil vezetési pont, gulyáságyú, mozgó kemence, sátrak) állnak rendelkezésre.

A BMSZ jelentős emberi erőforrást képvisel. Riasztástól számított 1-3 órán belül az első beérkező erők megkezdhetik a beavatkozást és képesek 6-12 órán belül a felfejlődni a 400-500 fős állomány létszámra.

A BMSZ sajátossága, hogy önálló jogi személyiséggel rendelkezik, továbbá, hogy minden komponensét, a vezetést is kizárólag önkéntesek alkotják. Cél az egységes felkészülés, felkészítés rendszerének kialakítása az egységes koordináció és irányítás. Az önálló kárhelyszíni működés és az önálló képesség biztosítása.

A KARITATÍV SZERVEZETEK

A „valódi” karitatív szervezetek közös jellemzője, hogy forrásaikat a célok megvalósítása érdekében költséghatékonyan igyekeznek felhasználni, ezért nem nélkülözhetik az önkéntes segítők közreműködését.

A karitatív szervezetek egy részénél tapasztalhatjuk, hogy a természeti és civilizációs katasztrófák felszámolásában, a katasztrófák hatásainak enyhítésében való közreműködésre saját szakmai szervezet hoztak létre (pl.: Baptista Szeretetszolgálat - Rescue 24 ment szervezet, Magyar Máltai Szeretetszolgálat - Katasztrófavédelmi Szakszolgálat), illetve katasztrófavédelmi stratégiát, irányelvet dolgoztak ki (Magyar Vöröskereszt).[10]

A karitatív szervezetek védekezésben való közreműködésére együttműködési megállapodás alapján, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének döntése alapján kerülhet sor. A kormányrendelet a közreműködés két típusát különbözteti meg:

- - A karitatív szervezetek operatív beavatkozó tevékenységet végző állományára, a védekezésben való részvételére az önkéntes ment szervezetekre vonatkozó szabályok az irányadók.
- - A humanitárius tevékenységet végző karitatív szervezetek a veszély-elhárítási tervekben meghatározott feladatokat látják el.

A karitatív szervezetek közül jelenleg hat szervezet rendelkezik a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal megkötött együttműködési megállapodással. A Magyar Vöröskereszt, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Baptista Szeretetszolgálat, Katolikus Karitás, Magyar Ökumenikus Segélyszervezet, Magyar Református Szeretetszolgálat. Egyes szervezetek a regionális, illetve megyei egységeiken keresztül a katasztrófavédelem területi szerveivel is szoros munkakapcsolatot tartanak fenn.

AZ ÖNKÉNTES KÖZREMŰKÖDÉS EGYÉB ESETEI A KATASZTRÓFAVÉDELEMBEN

A „baj órájában” a védekezésben segítségét felajánló, önkéntesen közreműködő állampolgár jelentős támogatója lehet a katasztrófavédelmi szervezetnek. Különösen igaz ez, ha gyors létszámtöbbszörözésre van szükség, egyúttal a szakértelem másodlagos jelentőségű. (pl. homokzsákos árvízi védekezés).

A tapasztalat ugyanakkor azt mutatja, hogy a „minél több munkáskéz” helyett az optimális létszám elvét kell alkalmazni, az alkalmi önkéntesek felkészítése, irányítása, ellátása és személyi biztonságának garantálása érdekében.

Jó példa erre a 2013-as budapesti dunai árvízi védekezés, ahol a zárt védekezési helyszínekre csak regisztrált, helyszínenként eltérő színű karszalagot viselő önkéntesek léphettek be, majd munkavédelmi oktatást követően állhattak munkába.

Az optimális létszám-elosztás érdekében az önkéntesek elzárva internetes felületen jelentkezhetek az egyes védekezési helyszínekre, napszakonként, meghatározott időtartamra. Az automatikus válasz e-mailt a helyszíni regisztrációnál bemutatva, megkapták a belépésre jogosító karszalagot. Érdekes fejlemény, hogy a főpolgármester döntése alapján a karszalagot viselő önkéntesek a védekezés ideje alatt ingyen használhatták a budapesti közösségi közlekedés valamennyi járatát.

ÖSSZEFOGLALÁS

Megítélésem szerint igazolást nyert, hogy az önkéntes közreműködők és önkéntes szakmai szervezetek – természetesen szakmai felkészültségüknek megfelelően – a katasztrófák elleni védekezés valamennyi területén és a védekezés minden fázisába érdemes és lehetséges bevonni, illetve tervezni.

Az önkéntes személyes közreműködését, szakértelmét, idejét, energiáját ajánlja fel a szakmai cél érdekében. Véleményem szerint a szükséges eszközpark elteremtésében, a közreműködésében központi költségvetési forrásból indokolt lenne nagyobb részt vállalni.

Végül, de nem utolsó sorban elengedhetetlennek tartom az ifjúsági felkészítést, illetve a szaktáborok szervezését, hiszen régi tapasztalat, hogy a fogékony életkorban átadott ismeretek jobban beépülnek. Továbbá fontos felismerés, hogy az aktív, érdeklődő, a tevékenységbe bevont fiatalok képezik később az önkéntes szervezetek utánpótlásának bázisát.

HIVATKOZÁSOK

[1] A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény. Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye

URL: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100128.TV (letöltés: 2016. 10. 03.)

[2] Jürgen Habermas: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása; Osiris, Budapest, 1999. pp 41-42.

[3] 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról

URL: <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=98900002.TV> (letöltés: 2016. 12. 21.)

[4] Központi Statisztikai Hivatal: Önkéntes munka Magyarországon (Munkaerő-felmérés, 2011. III. negyedévi) Budapest, 2012. december, pp. 9. ISBN 978-963-235-392-0

[5] Európai Parlament

URL: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/20150201PVL00072/2011-Az-önkéntesség-európai-éve>

[6] 2013. évi CXCV. törvény egyes törvényeknek a katasztrófák elleni védekezés hatékonyságának növelésével összefüggő módosításáról

URL: <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1300192.TV> (letöltés: 2016. 12. 21.)

[7] Bérczi László: Jelentés a közreműködő és beavatkozó önkéntes tűzoltó egyesületek tevékenységéről. 1. ppt.8. dia - 2017. 03. 23.

BM Országos Katasztrófavédelmi Felügyelőség Tűzoltósági Felügyelőség

[8] Kozák Attila – Hornyacsek Júlia: A polgári védelem kialakulása, szerepe a katasztrófavédelem egységes rendszerében. / The development of civil protection, its role in the uniform system of disaster management. pp. 164-165.

URL: <http://portal.zmne.hu/download/bjkmk/bsz/bszemle2012/2/10.pdf> (letöltés: 2013.04.20)

[9] Takács Árpád: Körös-Ment csoport - Területi polgári védelmi szervezet megalakítása és felkészítése. Békés-megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, 2011.

[10] Sáfár Brigitta: A Magyar Vöröskereszt katasztrófavédelmi stratégiája, Budapest, 2012.

Varga Ferenc t. dandártábornok, igazgató

F. városi Katasztrófavédelmi Igazgatóság,

ferenc.varga@katved.gov.hu,

ORCID: 0000-0003-1584-3847

BG. Ferenc Varga

Director, Capital Disaster Management Directorate

ORCID: 0000-0003-1584-3847

A kézirat benyújtása: 2017.04.19.

A kézirat elfogadása: 2017.06.11.