

Muhoray Árpád – Hábermayer Tamás – Czinczár Krisztián

Önkéntesség és kötelesség a katasztrófavédelmi beavatkozások során

DOI 10.17047/HADTUD.2019.29.4.65



A hivatásos Katasztrófavédelmi szervek munkáját önkéntes és köteles polgári védelmi szervezetek tagjai fogják segíteni háború vagy katasztrófa esetén. A hatékonyság érdekében a létszámukat növelni elemi érdek. A szerzők a régmúlttól napjainkig vizsgálják az önkéntesség és kötelesség helyzetét, továbbá a szervezetek tagjainak katasztrófavédelmi vagy honvédelmi műveletekben való részvételi hajlandóságát.

Magyarországon a katasztrófák elleni védekezés szervezett formában, a jogrendszernak megfelelően működik. Az alapvető jogokat, így a biztonsághoz való jogot is garantálja az Alaptörvény. Külön jogszabály határozza meg a katasztrófák elleni védekezések megvalósítását, a bevonható szervezeteket.

Szerencsére Magyarországon a rendkívüli, nagy tömegeket érintő, nagy kiterjedésű káresemények száma a nemzetközi szinthez mérve alacsony. Néhány éve azonban ilyen események fordultak elő a történelmi szintű árvízi védekezésben a Dunán (2010, 2013), valamint ipari katasztrófa következményeinek felszámolásában, Devecserben, Kolontáron és Somlóvásárhelyen (2010). Nemzeti ügy, hogy leküzdjük egy-egy ilyen esemény során az akadályokat. A társadalomból mindenkinek ki kell vennie a maga részét abból, hogy az elhárítás a lehető leghatékonyabb, leggyorsabb és sikeres legyen.

Kijelenthetjük, hogy a közös célok, a lakosság életének és anyagi javainak megóvása érdekében a hivatásos, önkéntes és köteles szervek együttműködnek, kiegészítik egymás képességeit, tudását. Nagyon fontos ugyanakkor azon kijelentés, hogy bármely védekezést nem lehet csak az önkéntes és köteles szervezetekre alapozni, hiszen a hivatásos szervezetek jelenléte, szaktudása, irányító szerepe és képessége megkérdőjelezhetetlen marad. A gondolatmenetet folytatva, az állam működése szempontjából fogadjunk el egy lényeges katasztrófavédelmi tényt. A felkészülés érdekében a katasztrófákat vagy veszélyhelyzeteket szakmailag kell ugyan kategorizálni, méretezni, rájuk tervezni (például típusuk, kiterjedésük vagy intenzitásuk szerint), ugyanakkor ma már tudjuk Nassim Nicolas Taleb *Fekete hattyú* című műve alapján, hogy a védelem szintje soha nem tud 100%-os biztonságot nyújtani az ismeretlenségi faktor miatt. A tervező ugyanis nem tudja számításba venni azon

tényezőket, amelyek előtte nem ismertek (például új eddig nem ismert, krízist okozó esemény bekövetkezése vagy ismert katasztrófatípusok dominóhatásba kapcsolódása).

Magyarország jelenleg jogszabályban rögzítetten a hagyományos alapokon nyugvó (kockázatok értékelése múltbeli, megtörtént események alapján) veszélyhelyzeti tervezést alkalmazza. Ez a metódus adja az alapot a rendkívüli helyzetek megoldásához. Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy mennyire lehet hatékony a rendszer ismeretlen típusú, vagy előre nem látható katasztrófa események kapcsán? Vajon adott-e a védekezésekhez szükséges korszerű jogszabályi háttér, a meglévő és bevonható védekezési erőforrások, különösen az önkéntesek és kötelesek koordinációja?

A hivatásos, az önkéntes és a köteles szervezetek

A katasztrófavédelmi törvény kimondja, hogy a katasztrófák elleni védekezést és a következmények felszámolását az erre a célra létrehozott szervek és a különböző védelmi rendszerek működésének összehangolásával, az állampolgárok, a polgári védelmi és gazdálkodó szervezetek, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek, az állami meteorológiai és mentőszolgálat, a vízügyi és egészségügyi államigazgatási szervek, az önkéntesen részt vevő és civil szervezetek és köztisztviselők, nem természeti katasztrófa esetén az okozó és előidéző, valamint további állami szervek és az önkormányzatok bevonásával kell megvalósítani.¹ Az 1. ábra alapján különbséget tudunk tenni az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, valamint az együttműködő szervek és szervezetek között.

A jogszabály alapján kijelenthetjük, hogy Magyarországon a katasztrófavédelem rendvédelmi szervként,² a kormány, a kormányzati koordinációs szerv és a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter irányítása mellett,³ szigorú hierarchikus rendben végzi tevékenységét. A feladatrendszer felelőse és a kapcsolt hatáskörökkel rendelkező miniszter a belügyminiszter,⁴ a katasztrófavédelem központi szerve az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, amelynek állománya 2016-ban 11 451 fő,⁵ 2018-ban 11 752 fő.⁶

A védekezések sikeres megvalósítása és a következmények felszámolása elsődlegesen a katasztrófavédelem feladata, de bizonyos esetekben más szervek, szervezetek, akár a települési önkormányzatok is kapnak benne önálló feladatot és hatáskört.

1 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139408.367079 (2019. 10. 04.)

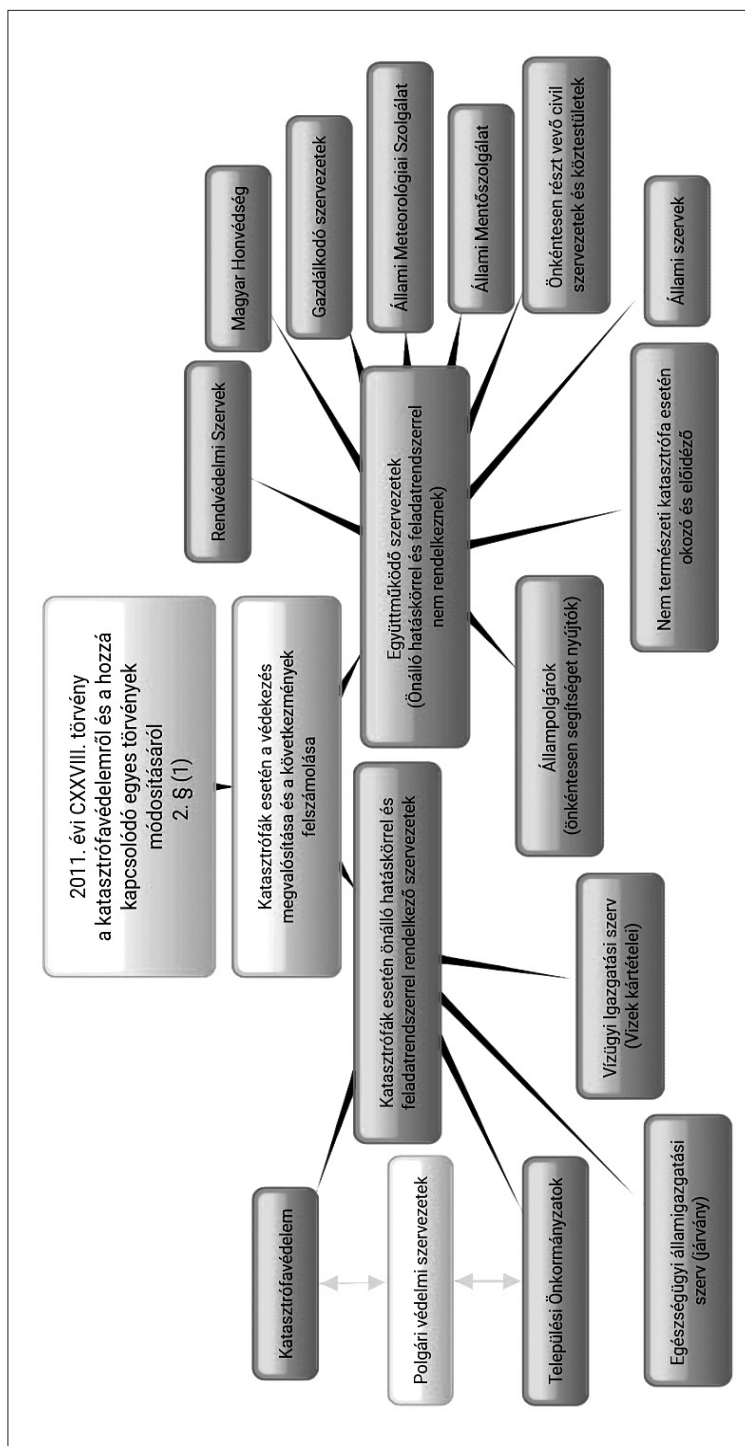
2 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról. 1.§. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=175262.367088 (2019. 08. 21.)

3 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról. 5-8. §. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139408.323133 (2019. 08. 21.)

4 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről 5-8. §. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=208417.371034 (2019. 08. 21.)

5 Állami Számvevőszéki jelentés – Elemzés a katasztrófavédelem új rendszerének működéséről. 24. oldal. ISBN 978-615-5222-13-9. https://www.asz.hu/storage/files/files/Publikaciok/Elemzesek_tanulmányok/2016/katasztrofav_elemzes.pdf?ctid=976 (2019. 08. 21.)

6 Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság hivatalos weboldala – Szervezeti Információk. http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szervezet_szervezeti_abra (2019. 08. 21.)



1. ábra.
Katasztrófák esetén a védekezés megvalósítása és a következmények felszámolása
(Forrás: a szerzők)

Fontos ugyanakkor kijelenteni, hogy az együttműködő szervek semmiképpen sem vehetik magukra a védekezések irányítását, hiszen annak felelőssége továbbra is az állami katasztrófavédelmi szerven marad. Nekik a katasztrófavédelem támogatása a feladatuk, bár sajnos egyre több karitatív és társadalmi szervezet gondolja ezt hibásan másképp. Ilyenkor előfordul egy-egy, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv nélkül végrehajtott gyakorlat, amelynek azonban a hatékonysága rendkívül alacsony.

A további elemzéshez a nem hivatásos katasztrófavédelmi szervezeteket a műveletekben való részvételük alapján egy rendkívül éles határvonallal önkéntes és köteles szervezetekre kell bontanunk.

Az önkéntes szervezetek

Magyarországon mindig is nagy hagyománya volt az önkéntességnek, amely számos formában képes támogatni a katasztrófavédelmi feladatok megvalósítását. Látható az 1. ábra alapján, hogy ezen szervezetek bizonyos esetekben önálló beavatkozásra is képesek (például a polgármester vezetésével a polgári védelmi szervezetek beavatkozhatnak egy villámárvíz esetén), de lehetnek csak együttműködő szervezetek (például árvízi védekezés esetén az önkéntesként figyelőszolgálatot vállaló polgárőrök).

A támogató-együttműködők tehát nem avatkoznak be önállóan, hanem a beavatkozást kiegészítő (például logisztikai) feladatok ellátásával támogatják a hivatásos szervek munkáját. Amíg ezt teszik, a működés hatékonynak tekinthető, eltérő esetben – sajnos, főleg rendkívüli káreseményeknél – előfordulhat, hogy bizonyos önkéntes szervezetek „túlterjeszkednek” a határaikon, és olyan feladatokat is vállalnak, amelyekre nincsen felhatalmazásuk. A hivatásos szervezeteknek erre rendkívüli módon oda kell figyelniük, hiszen egy lelkes, de felkészületlen csapat a lakosságot megtévesztheti, a védekezés sikerességét pedig nagymértékben veszélyeztetheti (a károsan beavatkozó szervezet céljai pedig lehetnek sokrétűek: valós segíteni akarás, szereplési láz, politikai érdekű célkitűzés, befolyásolás stb.).

Az önkéntes szervezetek az ország szinte minden pontján megtalálhatóak, létszámuk, meglévő vagy fejlesztendő képességeik katasztrófavédelmi rendszerbe történő integrálása jelentősen növeli az ország védelmi képességeit. A katasztrófavédelmi szervezet részéről pedig folyamatos kötelezettség a minél magasabb szintű teljesítmény nyújtása, amelyhez az önkéntes szervezetek és képességeik bevonása megkerülhetetlen.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Országos Polgári Védelmi Főfelügyelősége egy sajátos magyar rendszer alkalmazásával már 2012 óta folyamatosan növeli a bevonható önkéntesek számát. Központi, megyei, járási és települési mentőcsoportok létrehozásával ad keretet e szakmai tevékenységnek. Az önkéntesek összesített létszáma jelenleg már több mint 18 000 fő, képességeik az egyszerű fizikai tevékenységek végrehajtásától (például homokzsákos védekezés) a legmagasabb szintű kiképzettséget igénylő feladatok kivitelezéséig (például drón segítségével városi kutató-mentő tevékenység végzése) terjed.⁷

A meglévő rendszer továbbfejlesztéseként ugyanakkor – a lehető leghatékonyabb beavatkozások kivitelezése miatt – indokolt az önkéntesek kategorizálása,⁸ és a települések helyben meglévő veszélyeztetettségének megfelelő módon történő

bevonása a támogatási feladatokba. A települési önkormányzatok részéről ez a hatóságokkal és a védekezésre hivatott szervekkel szoros kapcsolattartást igényel, amely azonban sok esetben nem teljesül. Az önkéntesek szakszerű bevonása ugyanis kiemelkedő szintű szakmai ismereteket, tervezői és szervezői képességeket igényel, amelyet a települések önhibájukon kívül (például lakosságszám alacsony vagy nincs megfelelően képzett közbiztonsági referens a feladatok elvégzéséhez) nem tudnak teljesíteni. A legtöbb ilyen esetben a feladat megoldása a katasztrófavédelem helyi szerve által megsegítésre kijelölt, szakértelemmel rendelkező szakértőjére hárul, amely azonban nem segíti a település önmentési, önszervezési képességének kialakulását. A legjobb felkészülést az eredményezi, ha legalább egy helyi (például közbiztonsági referens) és egy katasztrófavédelmi szakember közösen és tudatosan végzi az önkéntesek rendszerbe vonását.

A katasztrófavédelmi feladatok kapcsán ugyanakkor a kockázatalapú megközelítés indokolt,⁹ hiszen alapvetően a településeken meglévő veszélyeztető hatások káros következményeinek elhárítására kell felkészülni. 2018-ban az ENSZ Önkéntesek programja felmérte és összegezte az egyes országokra eső önkéntesek számát.¹⁰ A 2016-os (egyres országok esetében frissebb) felmérések adatai alapján (a 15 éves vagy annál idősebb lakosság figyelembe vételével), Magyarország összlétszáma ebben a tekintetben 8 252 000 fő, amelyből önkéntesként az ENSZ 219 733 főt regisztrált. Magyarországon tehát minden 38 főre esett 1 fő önkéntes.

Az 1. táblázat a felmérés további adatait felhasználva, a közel hasonló lakosság-számú országok adatait szemlélíti.

Ezen adatokat megvizsgálva azt láthatjuk, hogy bár van olyan ország, ahol jóval kevesebb az önkéntes, mint Magyarországon (Belgium), de számos olyan is akad, ahol közel kétszeresével rendelkeznek (Ausztria, Görögország, Svédország, Tunézia). Az önkéntesek létszámarányának kialakulásához számos ok vezethet, amelyet a későbbiekben mindenképpen vizsgálni érdemes.

A világ vezető országait hasonlóképpen megvizsgálva a tapasztalatok a 2. táblázatban láthatók.

Látható, hogy bár számos vezető ország arányaiban jóval kevesebb önkéntessel rendelkezik, mint Magyarország (Kína, India, Japán), de ennek az ellentettje is előfordul. Az USA, hasonlóan az 1. táblázat néhány országához, több mint kétszeres önkéntes létszámmal bír. Véleményünk szerint ebből az következik, hogy az önkéntesek alkalmazása fejleszthető, hatékonyabbá tehető, és arányaiban elérhető a 20 lakosra jutó 1 fő önkéntes. Ez az adat már jó és hatékony eredménynek tekinthető,

7 Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság hivatalos weboldala – Polgári Védelem – Mentőcsoporthok. http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=polgarivedelem_mentesszervezes_beavatkozo (2019. 08. 21.)

8 Hábermayer T.: A magyar önkéntesek kategóriái és lehetséges fejlesztésük iránya az ár- és belvizek elleni védekezések tükrében. <http://www.vedelemtudomany.hu/articles/07-haber-mayer.pdf> (2019. 08. 21.)

9 Muhoray Á.: Katasztrófa megelőzés I., 113. oldal NKE Szolgáltató Nonprofit Kft. 2016. ISBN 978-615-5527-85-2.

10 2018 State of the World Volunteerism's report – The Tread That Binds United Nations Volunteers programme. <https://unv.org.np/files/2018-The-thread-that-binds-final.pdf> (2019. 08. 21.)

1. táblázat
Országok lakosság és önkéntesszáma (Forrás: a szerzők)

Ország	15 éves vagy idősebb lakosság	Összes önkéntes	Hány lakosra jut egy fő önkéntes?
Magyarország	8 252 000	219 733	38
Ausztria	7 246 000	434 102	17
Belgium	9 329 000	139 000	67
Bulgária	6 172 000	199 907	31
Csehország	8 936 000	316 628	28
Etiópia	11 354 772	275 966	41
Görögország	9 247 000	412 530	22
Portugália	8 866 000	209 191	42
Svédország	7 257 000	445 432	16
Tunézia	8 491 000	386 424	22

2. táblázat
A világ vezető országainak lakosság és önkéntesszáma (Forrás: a szerzők)

Ország	15 éves vagy idősebb lakosság	Összes önkéntes	Hány lakosra jut egy fő önkéntes?
Magyarország	8 252 000	219 733	38
Kína	1 132 960 000	11 739 870	97
India	805 087 343	5 527 846	146
Japán	110 770 000	1852797	60
USA	250 801 000	14 043 431	18
Oroszország	nincs adat	nincs adat	–

amely hathatósan képes támogatni a katasztrófavédelmi rendszert. Ezen számot azonban meghaladni nem érdemes, mivel az elért eredmény valószínűleg csak aránytalanul nagy erő-eszköz-erőforrás befektetésével érhető el.

Ahogy már utaltunk rá, az önkéntesek számának növeléséhez érdemes a későbbiekben megvizsgálni azon országok rendszereit, ahol a lakosságszámmal arányos létszám kifejezetten jónak mondható, majd átvenni azon elemeket, amelyek hozzájárulhatnak a magyar önkéntesek létszámának növekedéséhez.

A régmúlt idők kötelezettségei

Az önkéntes szervezetek mellett régóta megjelenik a kötelesség kérdése is. Ha a következő néhány példán keresztül a múltba tekintünk, láthatjuk, hogy a kötelezés, a köteles szervezetek alkalmazása – például a sorozással – már akár évezredes hagyományokkal is bírhat. Ennek bizonyítására – érintő jelleggel – vegyünk sorra néhány történelmi szervezetet. Elsőként a római légiókat nézzük meg. Azt tapasztalhatjuk, hogy már több mint kétezer éve a római polgárok szükség szerint kötelesek voltak 17–46 éves korukig katonai szolgálatot teljesíteni.¹¹

A sorozás már akkor nagyon hasonlatos volt a közelmúltbelihez, hiszen volt egészségi és pszichikai alkalmassági, valamint büntetlen előéletre vonatkozó vizsgálat is.¹² A kötelezett a katonai szolgálatát esküvel kezdte (sacramentum), amelyben kinyilvánította, hogy teljesíteni fogja a rábízott feladatokat, különben bűnhődni fog. Ezen esküt rendkívül komolyan kellett venni, mert a megszegéséért akár megkövezés, vagy bunkókkal történő agyonverés is járhatott. (Ezek a legsúlyosabb büntetések voltak arra az esetre, ha a bűnös a saját társait sodorta veszélybe).¹³

Időben és térben előrelépve, a kötelesség meglétére találhatunk utalást az Aranybullában is. Az eredeti szöveg szerint akkor köteles a nemesség hadba lépni a király oldalán, amikor az országot támadás fenyegeti. A király külhoni hadjáratain mentességet élveztek, azokban önkéntes alapon (kivéve az ispánsággal rendelkezők), pénzért vállalhattak szerepet.¹⁴

Ime, egy részlet II. Andrásnak az 1222. esztendőben kiadott Aranybullájából:

„VII. CIKKELY

Ha a király az országon kívül sereget akar vinni, a nemesek ne legyenek kötelesek vele menni, hanemha az ő pénzéért.

1. §. És a visszajövet után hadiútlet alá ne engedje őket vettetni.
2. §. Ellenben pedig ha ellenség jövend az ország ellen, a nemesek tartozzanak feltámadni, és mindnyájan hadba menni.
3. §. Ismét; ha az országon kívül akarunk hadakozni, és sereget vezetendünk: mindazok, kiknek ispányságok vagyon, pénzünkért tartozzanak velünk jönni.”

Az Aranybullát követő időszakban Magyarországon 1435-ben Zsigmond király dekrétuma teremtette meg az állandó hadsereg alapjait, amely valójában csak Mátyás király zsoldosseregét (ahol a kötelesség helyett a zsold alapján történt a szolgálat vállalása) követően, Mária Terézia idejétől létezik. Ezen időszaktól válik jellegzetessé a magyar seregek részére az újoncok toborzása önkéntesként (szabad

11 Ókori Római Birodalom – Katonai tisztségek.
<https://digolanum.gportal.hu/gindex.php?pg=27659696> (2019. 09. 02.)

12 Tóth L.: Vegetius a sorozásról. *Hadtudományi Szemle*, 2014. VII. évfolyam 3. szám, 208–215. oldal.

13 Római katonai kitüntetések és büntetések.
https://en.wikipedia.org/wiki/Roman_military_decorations_and_punishments (2019. 09. 02.)

14 II. András Aranybullája. <http://aranybulla.hu/aranybulla-eredeti-szovege> (2019. 09. 03.)

toborzás), illetve a megyék, városok, falvak által kötelezően biztosítandó formában (kötelesség).¹⁵

Ha ezen időszak kapcsán a fennmaradt írásos jogszabályok közül néhányat megvizsgálunk, akkor láthatjuk, hogy 1868-ban már például a hadkötelezettséget általános és személyes védkötelezettségként rögzítik törvényben. Külön kitérnek a kötelezettség kapcsán a hadi szolgálatra nem alkalmas személyek szolgálatára, akiket ebben az esetben szakmájuknak megfelelően lehet hadi célokra igénybe venni.

Részlet a véderőről szóló 1868. évi XL. törvénycikkből:

„Általános és személyes védkötelezettség

1. § A védelmi kötelezettség általános, és minden védképes állampolgár által személyesen teljesítendő.”

Ez egyértelműen arra utal, hogy a kötelezés, kötelezettség általános jellegű volt, így pusztán azáltal nem lehetett mentesülni, hogy valaki a katonává válás valamely kritériumának (például testmagasság) nem felelt meg. Újabb időugrással további bizonyítékát találhatjuk a kötelesség meglétének a világháborúkat megelőző időszakban is:

Részlet a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikkből

„Hadkötelezettség

1. § A hadkötelezettség általános és azt minden állampolgárnak személyesen, e törvény rendelkezései szerint kell teljesítenie. A hadkötelezettség magában foglalja: az állítási kötelezettséget, a szolgálati kötelezettséget és a népfölkelési kötelezettséget. (8. és 16. §-ok.).”

Tehát a történelem ezen időszakában ismételten nem is volt kérdés a kötelesség megléte és annak elfogadottsága. Az akkori gondolkodás ugyanis például azt is eredményezte, hogy jogszabályilag a hadköteles katonák nősülését tiltani lehetett.¹⁶ Az akkori norma ezen felül további számos, a kötelességre vonatkozó egyéb tényálást is büntetni rendelt. Ilyenek voltak a következők:¹⁷

1. Összeírásra jelentkezés elmulasztása.
2. Az ujonczállításon vagy a felülvizsgálaton való jelentkezés elmulasztása.
3. Az állíttatás vagy felülvizsgáltatás meghiúsítása elmaradás által.
4. Az ujonczállítás elől való szökés és a katonai szolgálat kikerülése.
5. A hadkötelezettség alól való kibúvás.
6. Kedvezményeknek csalárd kieszközlése.
7. Öncsonkítás és másnak megcsonkítása.

¹⁵ Történeti áttekintés a magyar hadkiegészítési rendszer átalakulásáról.
<https://honvedelem.hu/cikk/torteneti-attekintes-a-magyar-hadkiegeszitesi-rendszer-kialakulasarol>
(2019. 09. 03.)

¹⁶ 1912 évi XXX törvénycikk a véderőről 40. §.
<https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=91200030.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D37> (2019. 08. 26.)

¹⁷ Megjegyzés: eredeti szöveggel.

A felsorolt törvényi tényállásokból azt a következtetést lehet levonni, hogy a kötelezettségek bevezetését a „kötelesek” akkoriban sem minden esetben élték meg pozitívan, hanem a mentesülésük érdekében a végletekig is képesek voltak elmenni – így akár saját magukat is megcsonkították. Ezt alátámasztja az is, hogy a két világháború közti időszakban szervezett nemzeti hadsereg állományát az önkéntes jelentkezések hiánya, valamint a mentességi kérelmek és kibúvások rendkívül nehezen és vontatottan lehetett csak feltölteni.¹⁸

A II. világháború időszakában is dominált a kötelesség: az akkori honvédelmi törvény¹⁹ leventekötelezettséget, hadkötelezettséget, a honvédelmi szolgáltatások kötelezettségét és légoltalmi kötelezettséget írt elő. Az akkori honvédelmet a jogszabály a legszentebb állampolgári kötelezettségként írja le, amelyet mindenkinek az önfeláldozásig terjedő odaadással kell teljesítenie. A norma ugyanakkor viszont motivált is – hiszen külön foglalkozik a hadkötelezettséget teljesítők érdekeinek megvédésével (például előnyöket biztosít a köz- és a magánalkalmazásban).²⁰

A hadkötelezettség történelmisége mellett Magyarországon a Magyar Királyi Belügyminister 53/888/II. számú körrendelete írott formában már megjeleníti a kötelesség egy más formáját is. A norma az akkori tűzrendészet kialakításáról szól, és azt tapasztaljuk, hogy a díjazott (akkori „hivatásos”) és önkéntes tűzoltóságok hiányában községi (köteles) tűzoltóságot kellett szervezni.

18. §. Mindazon községekben, melyekben sem díjazott, sem önkéntes tűzoltóság fel nem állítható, a jelen rendelet közhirrre tételétől számított legkésőbb egy év alatt, a község 20–40 éves férfi lakói sorából községi (köteles) tűzoltóság szervezendő és életbe léptetendő. (Magyar Királyi Belügyminister 53/888/II. számú körrendelete)

A rendeletből megállapítható, hogy katasztrófavédelmi szempontból már abban az időszakban is egyszerre jelen volt az önkéntesség és kötelesség. Az utóbbi a község 20–40 éves férfi lakosságát érintette abban az esetben, ha a díjazott vagy önkéntes tűzoltóság nem állt rendelkezésre.

A köteles szervezetek

A köteles szervezetek működését jelenkorban az Alaptörvény, a katasztrófavédelmi és a honvédelmi törvény, valamint a kapcsolódó kormányrendeletek és BM-rendeletek legitimálják.

A sorkötelezettséget Magyarországon 2004-ben az Országgyűlés döntése megszüntette. Helyét a hadkötelezettség vette át, amely az állampolgárok honvédelmi feladatokra történő felkészülését önkéntes alapokra helyezte.²¹ A normát megvizsgálva

18 Földesi F.: A magyar területi katonai igazgatási rendszer fejlődéstörténete 1920-tól a jelenlegi szervezeti rendszer kialakulásáig, valamint egy lehetséges szervezeti felépítése. Doktori (PhD) értekezés, 18. o.

19 1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=93900002.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D42> (2019. 08. 26.)

20 Uo.: 71–73.§.

21 2011. évi CXIII. Törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésről. http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=139266.362527 (2019. 09. 25.)

tényszerűen kijelenthetjük, hogy így honvédelmi kötelezettségről a továbbiakban kizárólag háborús időszakban beszélhetünk.

A polgári védelmi kötelezettség szempontjából a katasztrófavédelmi törvény szintén preferálja az önkéntes szervezetek alkalmazását, ugyanakkor a köteles polgári védelmi szervezetek működését nem szünteti meg, és nemcsak a katasztrófák időszakára korlátozza. Ez mindenképpen egy hatalmas előny a hadkötelezettséghez képest, hiszen ezáltal a köteles szervezet létszáma feltölthető, a tagok számára a normák által előírt módon képzések, gyakorlatok tarthatók.

A polgári védelmi kötelezettségen alapuló polgári védelmi szervezetek létrehozásának, irányításának, anyagi-technikai ellátásának és alkalmazásának szabályait a 62/2011. BM rendelet írja le részletesen. A norma alapján központi, területi, települési és munkahelyi szervezetek működnek, amelyeket úgy kell létrehozni, hogy azok alkalmasak legyenek a veszélyeztető hatások csökkentésére és védelmi feladatok végzésére. A központi és területi köteles szervet a katasztrófavédelmi főigazgató alapítja, a megyei szervezetek állományára az igazgató a megyei védelmi bizottság elnökével egyetértésben tesz szakmai javaslatot.

A szervezetek létrehozásakor mérlegelni kell a lefolytatott kockázatbecslés eredményeként jelenlévő veszélyeztető hatásokat, a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolását, valamint a veszély-elhárítási tervben szereplő feladatokat. Települési szinten a szervezeteknek alkalmasnak kell lenniük az adekvát védekezési és mentési tevékenységekre, a veszélyeztető tényezők káros hatásainak csökkentésére.

Az I. és a II. katasztrófavédelmi osztályba sorolt településeken lakosságszámtól függő módon a polgári védelmi köteles szervezetek minimális létszáma 6–750 fő, a III. katasztrófavédelmi osztály esetében ennek a fele. A központi, területi és települési szervek szükség szerint az illetékes katasztrófavédelmi kirendeltség vezetőjének javaslatára, polgármesteri határozat alapján munkahelyi polgári védelmi szervezetekkel erősíthetők. Ha egy település lakossága nem éri el a 2000 főt, akkor nem szükséges a köteleseket további csoportokba rendezni. Amennyiben a lélekszám meghaladja a 2000 főt, akkor infokommunikációs, lakosságvédelmi, egészségügyi, logisztikai, műszaki és kárfelszámoló egységet kell létrehozni, amelyeket a település veszélyeztetettségének függvényében további egységekkel ki lehet egészíteni.

A kötelesség és önkéntesség támogatottsága

A korábbiak alapján látható, hogy a katasztrófavédelmi és a honvédelmi feladatok ellátása kapcsán a kötelesség és az önkéntesség fontos. Az állam szempontjából védelmi erőforrásként kell rájuk tekinteni, ugyanakkor az érintett személyek részvételét érdemes a munkáltatói szempontból is vizsgálni és fejleszteni,²² mint ahogyan az önkéntes tartalékosok kapcsán például történt.

Egyértelmű, hogy az országnak támaszkodni kell az önkéntesekre, hiszen háborús helyzetben nagyságrendekkel több katonára van szükség, de ehhez szükséges egy

²² Kladek A.: Önkéntes tartalékos rendszer és munkáltatói támogató program. Doktori (PhD) értekezés, 2008. 66–69. o.

társadalmi tudatformálás is, amelyben például kiemelkedő színvonalú tankönyvekkel, oktatóprogramokkal motiváljuk részvételre a fiatalokat.²³ Nincsen ez másképpen a katasztrófák elleni védekezés során, ahol a lakossági egyéni és közösségi reziliencia²⁴ kifejlesztése a kiemelt cél.²⁵

A szerzők készítettek egy kérdőívet, amely kitöltőin keresztül napjainkban vizsgálta a kötelesként, vagy önkéntesként történő részvételt a katasztrófavédelmi vagy honvédelmi feladatokban. Az elektronikus kérdőív a Kobo Toolbox program segítségével készült és 6 fő kérdést vizsgált a témában. Összesen 117 fő töltötte ki névtelenül (a kérdőív minden kérdésére válaszolni kellett), a kapott eredmények pedig az alábbiak:

1. kérdés:

Az Ön véleménye szerint a jelenkorban Magyarországnak lehet-e szüksége arra, hogy katasztrófák bekövetkezése esetén a védekezésre hivatott professzionális erőket megerősítse saját állampolgárainak hatósági határozattal történő kijelölésével és részvételre kötelezésével?

3. táblázat.

Katasztrófavédelmi feladatok megerősítése (Forrás: a szerzők)

Válaszok	Kitöltők (fő)	%
Katasztrófák esetén önként vállalom, hogy segítek.	6	5,13
Katasztrófák esetén szükséges rosszként elfogadható.	40	34,19
Katasztrófák esetén teljesen elfogadható.	23	19,66
Nem értek egyet, hogy megsegítésként határozattal kötelezzenek állampolgárt a katasztrófák elleni védekezési feladatokba, de elfogadom és támogatom, ha valaki abban önkéntesként részt vesz	24	20,51
Nem értek egyet, hogy megsegítésként határozattal kötelezzenek állampolgárt a katasztrófák elleni védekezési feladatokba. A feladatot csak az arra hivatott szervek végezzék.	24	20,51
Összesen	117	100

A kérdés arra vonatkozott, vajon mennyire tudják elfogadni az állampolgárok, hogy nekik is szerepet kell vállalniuk a katasztrófák elleni védekezésben. A válaszok alapján nagyon magas százalékban, a kitöltők 79,49%-a el tudják fogadni, ha valaki önkéntesként vesz részt a katasztrófák elleni védekezésben. Ha a kötelezettséget vizsgáljuk, akkor az már árnyaltabb kérdés, hiszen ebben az esetben a válaszadók csak 58,98% fogadta el, 20,51% pedig teljesen elutasítja.

23 Simicskó I.: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban: történelmi korokon át napjaink hatályos jogi szabályozásáig. Doktori (PhD) értekezés, 2009, 99–102. o.

24 Rugalmas ellenállási képesség (a szerk.)

25 Leskó Gy.: Az önkéntes szervezetek lehetséges szerepe a környezeti káresemények megelőzésében és az ellenük való reziliencia kialakításában. Hadmérnök, XIV. évfolyam, 1. szám, 158. o.

2. kérdés:

Az Ön véleménye szerint Magyarországnak lehet-e szüksége arra, hogy háborús helyzetben a Magyar Honvédség professzionális erőit megerősítse a saját állampolgárainak sorkatonai szolgálatra kötelezésével?

4. táblázat.

Megerősítés háborús feladatok esetén (Forrás: a szerzők)

Válaszok	Kitöltők (fő)	%
Háborúk esetén önkéntesként vállalom, hogy segítek.	4	3,42
Háborúk esetén szükséges rosszként elfogadható.	42	35,90
Háborúk esetén teljesen elfogadható.	14	19,97
Nem értek egyet, hogy megsegítésként határozattal kötelezzenek állampolgárt a háborús feladatokba, de elfogadom és támogatom, ha valaki abban önkéntesként részt vesz.	23	19,66
Nem értek egyet, hogy megsegítésként határozattal kötelezzenek állampolgárt a háborús feladatokra. A feladatot csak az arra hivatott szervek végezzék.	34	29,06
Összesen	117	100

A katasztrófák elleni védekezésben történő részvételhez hasonlóan itt is nagyon magasnak tekinthető az önkéntesek elfogadottsága. A kitöltők 70,94%-a ért azzal egyet, ha valaki így vesz részt háborús helyzetben a Magyar Honvédség professzionális erőinek megerősítésében. A kötelezettség elfogadása ugyanakkor már csak 51,28%, amely minden második ember elfogadását jelenti a megkérdezettek közül. 29,06% az, aki teljesen elutasítja, amely 8,55%-al magasabb, mint a katasztrófák elleni védekezések esetében.

3. kérdés:

Ön tudja-e, hogy mit jelent a polgári védelmi kötelezettség és ismeri-e annak tartalmát Magyarországon?

5. táblázat.

Polgári védelmi kötelezettség ismertsége (Forrás: a szerzők)

Válaszok	Kitöltők (fő)	%
Igen	34	29,06
Nem	83	70,94
Összesen	117	100

A kapott válaszok alapján az eredmény rendkívül alacsony, hiszen mindösszesen csak a kitöltők közel egyharmada, 29,06%-a ismeri csak a polgári védelmi kötelezettséget és annak tartalmát.

4. kérdés:

Magyarországot az alább felsorolt katasztrófák fenyegetik. Ön kap egy beosztó határozatot, hogy kötelezettként vegyen részt az ellenük történő védekezésben. Kérem, értékelje az alábbi skálán 1–10-ig a részvételi hajlandóságát.

6. táblázat.

Katasztrófák elleni védekezési hajlandóság (Forrás: a szerzők)

Válaszok	Kitöltők (db)	Átlag az 1–10-es skálán
Árvíz	117	5,85
Földrengés		4,84
Nukleáris káresemény		3,49
Járványveszély		3,50
Rendkívüli időjárás		5,44
Összesen	117	100

A felsorolt katasztrófatípusok alapján egyértelműen látható, hogy a részvételi hajlandóság a katasztrófa típusától függően nagyon jelentősen eltér. Amíg az árvízi védekezésben történő részvételle a kitöltők közel kétharmada mutat hajlandóságot, nukleáris káresemény és járványveszély kapcsán ez az érték egyharmadra esik vissza.

Egy korábbi felmérés, amely az önkéntesek motivációja kapcsán vizsgálta a részvételi hajlandóságot, ezen veszélyeztetettség kapcsán hasonló eredményeket mutatott. Ugyanezen kérdőív az ipari szerencsétlenség kapcsán is csak 37,45% részvételi hajlandóságot állapított meg,²⁶ pedig teljességgel elképzelhető, hogy ilyen típusú káreseményeknél több tíz kilométer távolságra, órákon keresztül védekezésre van szükség²⁷, amelybe önkéntesek, kötelesek segíthetnek.

5. kérdés:

Ön tudja-e, hogy mit jelent a hadkötelezettség és ismeri-e annak tartalmát Magyarországon?

7. táblázat.

Honvédelmi kötelezettség ismertsége (Forrás: a szerzők)

Válaszok	Kitöltők (fő)	%
Igen	84	71,79
Nem	33	28,21
Összesen	117	100

26 Hábermayer T. – Hornyacsek J. – Muhoray Á.: Katasztrófavédelmi önkéntesek motiváció kutatása a védekezések hatékonyságának növeléséhez. Hadmérnök, XIII., 2 pp. 159–171. http://www.hadmernok.hu/182_12_habermayer.pdf (2019. 09. 28.)

27 Kátai-Urbán L.: Veszélyes üzemekkel kapcsolatos iparbiztonsági jog-intézmény és eszközrendszer fejlesztése Magyarországon. Kézikönyv, 2015.

A válaszok alapján a kitöltők 71,79%-a ismeri a hadkötelezettséget és annak tartalmát, amely így ismertségét tekintve több mint duplája a polgári védelmi kötelezettség ismertségének.

6. kérdés:

Tételezzük fel, hogy Magyarországot háború fenyegetné. Ön behívást kap sorozásra, hogy hadkötelezettségét teljesítse. Hasonlóan az előző kérdéshez, kérem, értékelje a részvételi hajlandóságát!

8. táblázat.

Háborús helyzetben hadkötelezettségi hajlandóság (Forrás: a szerzők)

Válaszok	Kitöltők (db)	Átlag az 1–10-es skálán
Háborús helyzet	117	3,66
Összesen	117	100

A kapott eredmény alapján a részvételi hajlandóság 3,66 az 1–10-ig terjedő skálán. Ezen érték közel egyenértékű a nukleáris veszélyhelyzet és a járványveszély kapcsán elért eredménnyel, amely rendkívül alacsonynak tekinthető.

* * *

Az önkéntesség és kötelesség kapcsán végzett kutatások alapján megállapíthatjuk, hogy az Magyarországon történelmi múltra tekint vissza. A jogrendszerbe beilleszkedő módon, jogszabályilag rendezett formában, megalapozottan van jelen a mindennapokban. Fő funkcióját ellátja, hiszen az önkéntes és köteles szervezetek képesek katasztrófa vagy háborús helyzetben támogatni a hivatásos szervek, szervezetek munkáját.

Az 1. táblázatból látható, hogy 100 főből 38 fő hajlandó jelenleg önkéntességet vállalni, amely alapvetően egy elfogadható eredménynek tekinthető. A kérdőíves kutatás alapján az látható, hogy nagyon magas, 70–80% körüli az elfogadottsága a katasztrófavédelmi és honvédelmi műveletekben az önkéntességnek, ugyanakkor jóval alacsonyabb, 50–60% körüli a kötelezettségen alapulóknak.

Rendkívül alacsony (29%) a polgári védelmi kötelezettség ismertsége, ellentétben a honvédelmi kötelezettségével (72%). Az egyes katasztrófatípusokban a részvételi hajlandóság jelentősen eltér, amelyet a későbbiekben mindenképpen indokolt figyelembe venni, hiszen döntően befolyásolhatja az önkéntesek részvételét az adott feladat kapcsán. Hasonló a helyzet a „sorozáson” alapuló köteles részvétellel, amely során a részvételi hajlandóság rendkívül alacsony, azaz a sorozott személyek valószínűleg mindent megtesznek annak érdekében, hogy ne kelljen bevonulniuk.

Következtetések

Magyarország az önkéntesség szempontjából a világ országainak középmezőnyébe tartozik. Számos ország esetében az önkéntesek aránya sokkal rosszabb, bizonyos országok esetében viszont sokkal jobb. A szerzők szakmai véleménye alapján jelenleg

megfelelő szinten állunk, ugyanakkor az önkéntesség támogatása és koordinációja révén a mostani létszám akár a duplájára lenne emelhető (amire több országban is láthattunk példát), ami jelentősen hatékonyabb védelmi működést tenne lehetővé. Ennek érdekében tehát érdemes lehet az önkéntesség jogszabályi szintű további támogatása, más országokhoz hasonló módon speciális projektek indítása, valamint magasabb szintű média megjelenés és jelenlét. A kötelezettségen alapuló szervezetekben a részvételi hajlandóság mind katasztrófavédelmi, mind honvédelmi szempontból meglehetősen alacsony, így a szükségességet és elfogadottságot állampolgári kedvezmények biztosításával (például adó/nyugdíj kedvezmény), valamint lakosságtájékoztatási feladatok megvalósításával, leginkább az önkénteseken keresztül lenne célszerű növelni. A kérdőívnél kapott eredmények alapján továbbá indokolt lehet az egyes speciális veszélyeztető hatások elleni védelmi tervezésnél figyelembe venni a nagyon alacsony részvételi hajlandóságot (akár az érintett önkéntes/köteles személyek nyilatkoztatásával), elkerülendő azt, hogy az esemény bekövetkezésénél ne álljon rendelkezésre a megfelelő védelmi létszám.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1912. évi XXX. törvénycikk a véderőről.
1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről.
2011. évi CXIII. Törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésről.
2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.
2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról.
- 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.
- 2018 State of the World Volunteerism's report – The Tread That Binds United Nations Volunteers programme.
- Állami Számvevőszéki jelentés: Elemzés a katasztrófavédelem új rendszerének működéséről.
- Hábermayer T.: A magyar önkéntesek kategóriái és lehetséges fejlesztésük iránya az ár- és belvizek elleni védekezések tükrében. Védelem Tudomány, 2017.
- Hábermayer T. – Hornyacsek J. – Muhoray Á.: Katasztrófavédelmi önkéntesek motiváció kutatása a védekezések hatékonyságának növeléséhez. Hadmérnök, XIII. 2., pp. 159–171.
- Földesi F.: A magyar területi katonai igazgatási rendszer fejlődéstörténete 1920-tól a jelenlegi szervezeti rendszer kialakulásáig, valamint egy lehetséges szervezeti felépítése. Doktori (PhD) értekezés.
- Kladek A. : Önkéntes tartalékos rendszer és munkáltatói támogató program. Doktori (PhD) értekezés, 2008.
- Kátai-Urbán L.: Veszélyes üzemekkel kapcsolatos iparbiztonsági jog-, intézmény és eszközrendszer fejlesztése Magyarországon. Kézikönyv, 2015.
- Leskó Gy.: Az önkéntes szervezetek lehetséges szerepe a környezeti káresemények megelőzésében és az ellenük való reziliencia kialakításában. Hadmérnök, XIV. évfolyam, 1. szám.
- Muhoray Á.: Katasztrófamegelőzés I. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016. ISBN 978-615-5527-85-2.
- Simicskó I.: Az országvédelem és országmozgósítás szervezeti, hatásköri, irányítási rendszere minősített időszakokban: történelmi korokon át napjaink hatályos jogi szabályozásáig. Doktori (PhD) értekezés, 2009.
- Tóth L.: Vegetius a sorozásról. Hadtudományi Szemle, 2014. VII. évfolyam, 3. szám.