



Győző-Molnár Árpád

A VÉDELMI IGAZGATÁS HELYI SZINTJÉNEK MŰKÖDÉSE, EGY TÖRZSVEZETÉSI GYAKORLAT TAPASZTALATAI TÜKRÉBEN

Absztrakt

A védelmi igazgatási rendszer alkalmazására és gyakoroltatására az elmúlt években folyamatosan találunk példákat. Azonban a bekövetkezett események jellegéből fakadóan, illetve a végrehajtott gyakorlatok között is csak kevés olyan lelhető fel, amikor a helyi illetve a települési szintű elem működik. Erre tekintettel került megszervezésre egy olyan törzsvezetési gyakorlat, amely a helyi védelmi bizottság és a települési védekezés viszonylatában vizsgálta a működést, modellezte azokat a viszonyokat, amikor a helyi védelmi bizottság és település relációja elegendő a védekezési feladatok ellátásához. A fentiek figyelembevételével végrehajtott törzsvezetési gyakorlat tapasztalatai jól használható tudást adtak a résztvevőknek és rávilágítottak több olyan körülményre, melyek javításával, a kárfelszámolási feladatok még eredményesebbé válhatnak a későbbiek során.

Kulcsszavak: védelmi igazgatás, helyi védelmi bizottság működése, törzsvezetési gyakorlat



OPERATION OF THE DEFENSE MANAGEMENT SYSTEM'S LOCAL LEVEL, IN THE LIGHT OF EXPERIENCE OF A LEADERSHIP MANAGEMENT EXERCISE

Abstract

Many examples of applying and practicing the defense management system are available in the last few years. However, due to the nature of events occurring, or among the exercises carried out in recent years only a few can be found, when local and municipal level elements were operating. Regarding this, a leadership management exercise has been organized, which examined the operation in the relation of local defense committees and the municipal protection capabilities, as well as modeled the conditions when these relations are sufficient to perform civil protection tasks. Experiences arising from the exercise – implemented to the above – were given a good knowledge to the participants and highlighted such circumstances, which can improve, thereby damage remediation tasks will become more and more effective in the future.

Keywords: defense management, operation of the local defense committee, leadership exercise

1. BEVEZETÉS

A magyarországi védelmi igazgatás¹ struktúrája 2012-ben, a megújult katasztrófavédelmi és honvédelmi jogszabályok hatályba lépését követően, jelentős változáson ment keresztül. A védelmi igazgatás lényegén az előző évekhez képest az új szabályzók sem változtattak, amely így a békeidőszakban a közigazgatás szervezetén belül illetve azzal párhuzamosan működő

¹védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosságellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, illetve a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összessége



alrendszer, mely jelen van a közigazgatás – központi, területi, járási és helyi – valamennyi szintjén. Különleges jogrend bevezetése esetén a közigazgatáson belüli működésnek köszönhető, hogy a védelmi igazgatási szervezet gyorsan, rugalmasan és megfelelő létszámmal képes reagálni a bekövetkezett eseményekre.

Célszerű már a tanulmány elején tisztázni, hogy a védelmi igazgatási rendszernek két ága van, a katasztrófavédelmi és a honvédelmi (katonai) veszélyeztető hatásokhoz, feladatrendszerhez igazodva. A jelen írás alapját képező törzsvezetési gyakorlat (és az abból levont következtetések), kizárólag a katasztrófavédelmi feladatokhoz kapcsolódó tevékenységekre, szervezetekre vonatkoznak, melyre tekintettel a honvédelmi aspektus nem kerül vizsgálatra.

A védelmi igazgatás az elmúlt években, már több alkalommal került mozgósításra a bekövetkezett természeti katasztrófákra történő reagálás érdekében, melyek közül a legnagyobb volumenű a 2013-as dunai árvíz volt. A bekövetkezett rendkívüli eseményeknél a rendszer jól működött, hatékonyan irányította a védekezést, illetve eredményesen koordinálta a jelentkező feladatokat.

Az éles helyzetben történő alkalmazás mellett, a védelmi igazgatási rendszer egésze kormányzati szinten folyamatosan gyakoroltatásra kerül a reagálóképesség fenntartása, illetve fokozása érdekében, azonban elvétve kerül sor olyan gyakorlatokra, ahol kizárólag a rendszer helyi szintű elemei működésének modellezése – kifejezetten a járási helyi védelmi bizottság és a település relációjában – valósulna meg. [1] Erre figyelemmel kuriózumként került megszervezésre egy olyan törzsvezetési gyakorlat, melynek alapját kifejezetten egy olyan szituáció – egy járáson belül több településre kiterjedő, tömeges viharkár bekövetkezése – képezte, amely indokolhatja a védekezés irányításának járási szintű megszervezését, viszont volumenéből fakadóan még nem kerül bevezetésre különleges jogrend. [2] A végrehajtott gyakorlat igyekezett a valós események tapasztalatainak beépítésével modellezni a vezetés-irányítási, koordinációs és kommunikációs tevékenységet. Ettől a szervezők és résztvevők azt várták, hogy az esetleges éles helyzetben történő működéshez jó tapasztalatokra tesznek szert, illetve az esetleges hiányosságok is felszínre kerülhetnek. Előre bocsátható, hogy a gyakorlat megfelelt az elvárásoknak, mivel sikeresen gyarapította a résztvevők ezirányú ismereteit,



továbbá felhívta a figyelmet fontosságára, mint arra az eszközre, amelyekkel a beavatkozások hatékonysága tovább növelhető. Erre vezethető vissza, hogy a résztvevők részéről több olyan javaslat került megfogalmazásra, melynek beépítése a későbbiekben segítheti a helyi szint munkáját.

A tanulmány alapjául szolgáló törzsvezetési gyakorlat megszervezésének és végrehajtásának jobb megismerése érdekében, célszerű röviden áttekinteni a védelmi igazgatás központi és területi szintjét, továbbá részletesebben megismerni a védelmi igazgatás helyi és települési szintjének felépítését, elemeit és elvi működési rendjét. [3]

2. A VÉDELMI IGAZGATÁS RENDSZERE

A törzsvezetési gyakorlat végrehajtásához kapcsolódóan, a védelmi igazgatás felépítését, elsődlegesen a járási helyi védelmi bizottság (HVB) helyét, szerepét és tevékenységét, másodsorban a települések polgármestereinek szerepét szükséges alaposan vizsgálni. A helyi és a települési szint tevékenysége azonban nem értelmezhető önállóan, melyre tekintettel röviden ismertetem a komplex rendszert és azon belül részletesen bemutatom a helyi szinteket.

A bevezetésben említettek szerint, a védelmi igazgatás a közigazgatás szintjeinek megfelelően, négy szinten végzi a tevékenységét. A központi szinten a Kormány határozza meg a védelmi igazgatási feladatokat, melynek támogatására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenységet végző szervként a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (KKB) működik. Szervezetéről és működési rendjéről külön kormányhatározat rendelkezik. [4] A bizottság fő feladata a katasztrófavédelemmel összefüggésben döntés-előkészítő, valamint a katasztrófák elleni felkészüléssel, megelőzéssel, védekezéssel és helyreállítással kapcsolatban koordinációs feladatok ellátása. A KKB az operatív tevékenység közvetlen irányítására munkaszervet, a KKB Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központot (KKB NVK) hoz létre. A KKB NVK riasztás alapján kezdi meg tevékenységét, tagjai a KKB tagok által delegált ágazati szakértők, akik a katasztrófák elleni védekezés szakági feladatai összehangolásának



letéteményesei. A KKB NVK a Kormány és a KKB döntéseinek megfelelő, gyors és azonnal végrehajtandó döntéseket hoz, amelyeket a kialakult helyzet hatékony és eredményes kezelése érdekében a területi szintű szervek hajtanak végre.

A megyei (területi) szinten, a megyei védelmi bizottságok (MVB) működnek. Az MVB a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerv, amely az illetékességi területén ellátja a jogszabályokban számára megállapított, katasztrófavédelemmel (és honvédelemmel) kapcsolatos feladatokat. Az MVB elnökét, aki a mindenkori megyei kormány megbízott, védelmi igazgatási és katasztrófavédelmi feladatai ellátásában az MVB javaslattevő, döntéselőkészítő jogkörrel segíti, és közreműködik a döntések végrehajtásában. Az MVB két elnökhelyettese, a Magyar Honvédség állományába tartozó honvédelmi- és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője, mint katasztrófavédelmi elnökhelyettese Az MVB területi szerv. Szervezeti és működési rendjét a honvédelemért felelős miniszter, valamint a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával maga állapítja meg.

Az MVB tevékenységét támogatja, a folyamatosan működő titkársága², amely végzi a védelmi igazgatási feladatok tervezését, szervezését és koordinálását; biztosítja a vonatkozó jogszabályok, megyei szintű szabályzók szerinti működést a törvényesség maradéktalan betartásával; koordinálja a honvédelemben és katasztrófavédelemben közreműködő megyei szervek, szervezetek honvédelmi és katasztrófavédelmi feladatait; kezeli és naprakészen tartja a kormányzati gerincen bejövő informatikai, rendszereket, valamint az MVB védelmi adatbázisát. [5]

Az MVB irányítja a HVB-kat, amelyek a bekövetkező események függvényében működhetnek önállóan az illetékességi területük vonatkozásában.

² Az MVB munkaszervezete a védelmi bizottság titkársága, amely a fővárosi és megyei kormányhivatal törzshivatalában, az MVB elnökének közvetlen alárendeltségében működő, önálló osztály jogállású szervezet.



Járási helyi védelmi bizottság

A járási helyi védelmi bizottság helyét és szerepét a már említett gyakorlat végrehajtása szempontjából indokolt részletesebben bemutatni. A HVB-k járások (fővárosban: kerület) szerint kerülnek megalakításra, székhelyük megegyezik a járás székhelyével.

A HVB testületi szerv, elnöke a megyei kormányhivatal járási (a fővárosban kerületi) hivatalának (továbbiakban: járási hivatal) vezetője, elnökhelyettesei a katasztrófák elleni védekezés tekintetében, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervének vezetője által kijelölt személy³, honvédelmi elnökhelyettese az önkéntes tartalékos állományból a HM védelmi igazgatási feladatokat ellátó szervezeti egysége által kijelölt személy. Tagjai az elnökön és az elnökhelyetteseken kívül:

- a járási hivatal hivatalvezető-helyettese, egyben a HVB titkára;
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv kivételével a rendvédelmi szerveknek a HVB illetékességi területe szerinti vezetője (pl. rendőrkapitány),
- a fővárosi vagy megyei kormányhivatal képviselője,
- különleges jogrend bevezetése esetén a katonai igazgatási szerv képviselője⁴.

A HVB alapvetően testületi döntéseket hoz, szavazati joggal a HVB ülésein az elnök, az elnökhelyettesek, a titkár, továbbá a tagok vesznek részt. Amennyiben a HVB szavazásra jogosult tagok akadályoztatva vannak, úgy az elnök akár telekommunikációs eszköz útján, illetve elektronikus úton is elfogadhatja a szavazataikat, amelyeket a titkár hitelesít. [6]

A HVB munkájában a szavazásra jogosultak körén kívül állandó- és eseti meghívottak vehetnek részt. Az állandó meghívottak – a járási székhely polgármestere, és az illetékességi területén található települések polgármesterei által megválasztott, a helyi védelmi bizottság által meghatározott számú további polgármester – tanácskozási joggal vannak jelen az ülésen. Eseti

³ Jellemzően a járás szerint illetékes katasztrófavédelmi helyi szerv – katasztrófavédelmi kirendeltség, vagy hivatásos tűzoltóparancsnokság – állományából kerül kijelölésre

⁴ A katonai igazgatási szerv képviselője békeidőszakban állandó meghívottként, tanácskozási joggal van jelen a HVB ülésein.



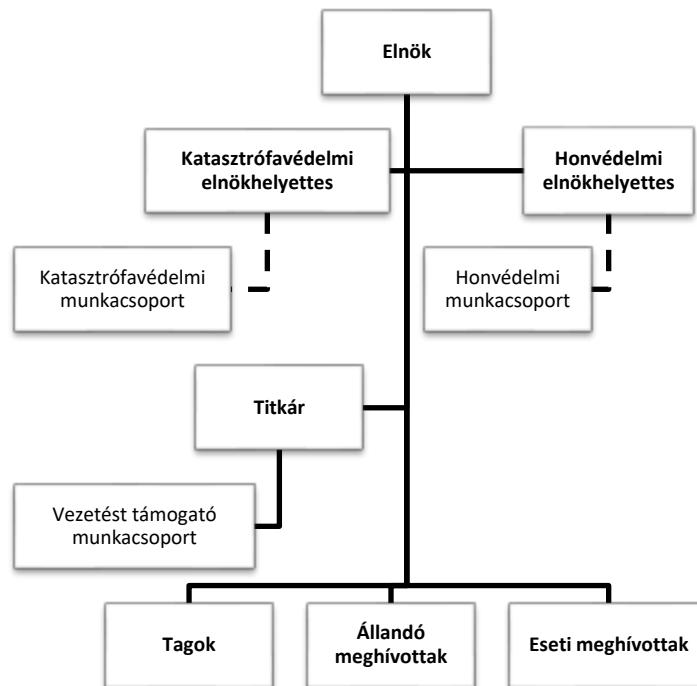
meghívottként fősabály szerint azok vesznek részt, akiknek a meghívását a HVB elnök indokoltnak tartja. [7]

A HVB a meghozott határozatait, a megtett intézkedéseket haladéktalanul jelenti az MVB elnöke felé.

A HVB működését, szakmai munkáját és döntéseinek előkészítését a vezetést támogató-, a katasztrófavédelmi- és a honvédelmi munkacsoport segíti. A munkacsoportok vezetőből és változó számú beosztottból állnak. A csoportok részletes feladatellátását, tevékenységét, alá-fölé rendeltségi viszonyait, külön ügyrendek szabályozzák.

A vezetést támogató munkacsoportot a HVB titkár vezeti, elsődlegesen az információgyűjtés, a kommunikáció, az általános- és jogi döntés-előkészítés, továbbá a HVB logisztikai és műszaki biztosítására létrehozott szervezeti elem.

A katasztrófavédelmi munkacsoport vezetője tevékenységét a katasztrófavédelmi elnökhelyettes szakirányítása mellett végzi. Fő feladatai a katasztrófavédelmi tevékenységgel kapcsolatos feladatok ellátása során, a szakmai döntések előkészítése, a katasztrófavédelmi szervezettel történő kapcsolattartás, adatszolgáltatás.



1. ábra A HVB elvi felépítése (a szerző saját szerkesztése)

Polgármester

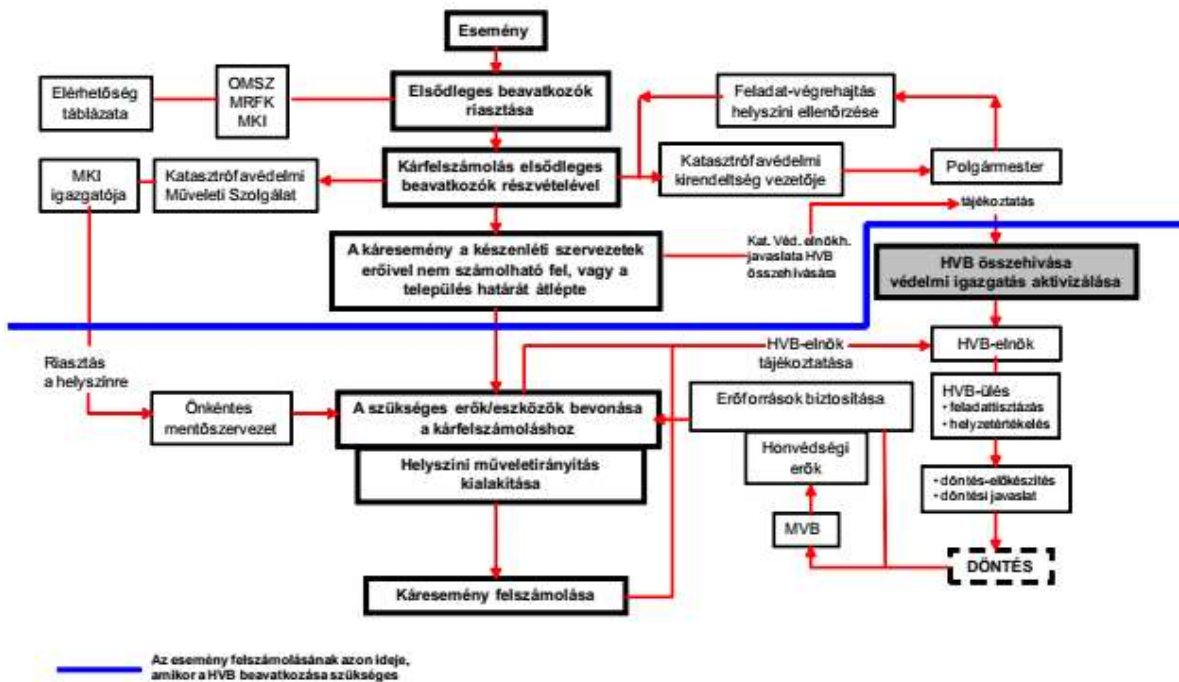
A védelmi igazgatás helyi – települési – szintjén, az adott település polgármestere látja el a védelmi igazgatási feladatokat. A polgármester egy személyben felelős a megelőzési, felkészülési és védekezési feladatok irányításáért, továbbá a szükség szerinti helyreállítási és újjáépítési tevékenységért. Mindezen feladatok ellátása érdekében széles körű jogszabályi felhatalmazással rendelkezik. Legfontosabb védekezési feladatai közé a lakosság védelmét, kitelepítését, kimenekítését, befogadását és visszatelepítését célzó intézkedések szervezése és irányítása, továbbá az anyagi javak védelme, a lakosság létfenntartásához szükséges anyagi javakkal történő ellátása sorolható. [8]

A fenti, katasztrófavédelmi vonatkozású védelmi igazgatási feladatok végrehajtásánál a település vezetője elsődlegesen azokra az erőforrásokra támaszkodik, amelyek helyben rendelkezésre állnak. Ennek érdekében hatósági jogkörben alkalmazhatja/elrendelheti a polgári védelmi illetve gazdasági és anyagi szolgáltatási kötelezettség teljesítését. [9]



Amennyiben a helyben rendelkezésre álló erőforrások nem teszik lehetővé az eredményes feladatellátást, úgy jelzi azt a védelmi igazgatási rendszer következő szintjének, amely intézkedik a megfelelő erő- és eszköz biztosítására és helyszínre irányítására.

Mivel egy települési védekezés irányítása rendkívül komplex feladat, ezért annak hangsúlyos eleme, a feladatok összehangolásához és támogatásához az operatív törzs megszervezése, illetve ezen belül, vagy emellett az ún. települési ügyelet létrehozása. A települési ügyelet legfőbb feladata, hogy folyamatos, 24 órás feladatellátás mellett biztosítsa az információáramlást a települési védekezés irányítói és a társszervek – így szükség esetén – a HVB között.



2. ábra A HVB elnök és a polgármester feladatai, különleges jogrendi időszakot el nem érő váratlan helyzetek kezelése során [5; 127. o.]



3. TÖRZSVEZETÉSI GYAKORLAT

Az előző fejezetekben megismert védelmi igazgatási szervezetrendszer helyi szintje alkalmazhatóságának gyakorlása érdekében, 2018. június 13-án törzsvezetési gyakorlat⁵ került megszervezésre. A fent említett gyakorlat egy járásban, több települést érintő tömeges viharok okozta rendkívüli helyzet során a jelentkező irányító, koordinációs és kommunikációs feladatok végrehajtása és a védelmi igazgatási szervezet helyi szintje alkalmazhatóságának vizsgálata érdekében került megszervezésre.

Az alkalmazhatóság vizsgálata elsődlegesen annak a kérdésnek a megválaszolására irányult, hogy a HVB a működése a jelen szervezeti és működési keretek között, illetve struktúrában, mennyire eredményesen alkalmazható a különleges jogrendben foglalt időszakot el nem érő katasztrófák során a védekezési feladatok irányítására, továbbá a védekező erők tevékenységének koordinálására.

A gyakorlás kiemelten vizsgálta a HVB és munkacsoportjai állományának riaszthatóságát, általános és szakmai felkészültségét, valamint azt, hogy az ismereteik megfelelőek és elegendők-e a felmerülő feladatok végrehajtására. Emellett jó alkalmat teremtett, hogy a vonatkozó jogszabályok, belső szabályzók és működési okmányok tartalma is megismerésre és feldolgozásra kerüljön.

⁵ A törzsvezetési gyakorlat célja a veszélyhelyzet-kezelési képesség fejlesztése, a rendelkezésre álló erők-eszközök csoportosíthatóságának vizsgálata, valamint a védelmi igazgatási célú infokommunikációs eszközök alkalmazásának gyakoroltatása. A törzsvezetési gyakorlat egy feltételezett esemény alapján, előre kidolgozott forgatókönyv szerint kerül végrehajtásra. A gyakorlat során a döntési jogosultsággal rendelkező vezetők vezetési, irányítási képességének fejlesztése, az állomány tervező, szervező, végrehajtó munkájának gyakoroltatása és az ezzel kapcsolatos ismeretek, valamint a veszélyhelyzeti kommunikációs képesség, működőképesség felmérése, valamint a technikai eszközök állapotának ellenőrzése valósul meg.



Felkészülési feladatok bemutatása

A törzsvezetési gyakorlatra történő felkészülési feladatok során hangsúlyosan szerepelt, hogy az elmúlt időszak kiemelkedő természeti veszélyeztető hatásához kapcsolódóan, a tömeges viharok okozta károk felszámolásában szerezzon jártasságot a bevont állomány.

A gyakorlat – a HVB elnök megkeresésének és elvárásának megfelelően – a rendkívüli időjárási események, tömeges, nagy kiterjedésű viharok során a HVB és munkacsoportjai, továbbá 2 település (Orosháza és Nagyszénás) ügyeletének vezetés és irányítási, kommunikációs, illetve védelmi igazgatási tevékenységének modellezése érdekében került végrehajtásra. A HVB és munkacsoportjai, továbbá a települési ügyeleteken kívüli egyéb szervezetek, társszervek csupán virtuálisan kerültek bevonásra.

A gyakorlásra történő felkészülés alapját a [10] 14. §-ban, továbbá [11] 11. §-ban foglalt feladatok adták meg. A konkrét felkészülési feladatok a HVB működési okmányok, elsődlegesen a HVB szervezeti és működési szabályzatában (SZMSZ) szereplő információk és adatok, továbbá az abban foglalt működési rend határozta meg. [6]

A gyakorlásra felkészítési, levezetési és értékelési terv készült, amely tartalmazta a tervezett esemény forgatókönyvét, a főbb felkészülési feladatokat, a végrehajtás menetét. A tervet a szakmai szempontok érvényesülése érdekében az illetékes polgári védelmi felügyelő és a HVB titkár közösen, szorosan együttműködve dolgozta ki.

A törzsvezetési gyakorlat előkészítése során – a szervezési és lebonyolítási feladatokra, továbbá a tervezett szituációra figyelemmel – a vonatkozó katasztrófavédelmi szabályzóban foglaltak alapján kerültek kidolgozásra az előírt munkaokmányok, továbbá a gyakorlás alapját jelentő települési ügyeletektől érkező közlések. [12]

A résztvevők megkereséséről a HVB elnöke gondoskodott, külön hangsúlyt fektetve arra, hogy a gyakorlás hivatali munkaidőben kerüljön végrehajtásra.

A résztvevő állomány számára, külön felkészítő foglalkozáson kerültek bemutatásra a gyakorlaton várható feladataik, valamint meghatározásra kerültek a fő- és tartalék kapcsolattartási pontok.



A törzsvezetési gyakorlat végrehajtása

Jelen alfejezet célja, hogy a gyakorlat végrehajtásának bemutatásán keresztül szemléltesse a jelentkező feladatokat, továbbá rávilágítson azokra a felmerülő nehézségekre, melyek a hatékony működést nehezíthetik.

A végrehajtás, megfelelően az éles események során tapasztaltaknak, riasztással, telefonos kiértéssel vette kezdetét, amelyet a HVB titkár a munkacsoport vezetői bevonásával hajtott végre. A riasztási közlemény során meghatározásra került a beérkezés helye és ideje.

Az állomány beérkezését követően, helyzetbeállítás keretében ismertetésre kerültek azok a minimális információk, amelyek a feltételezett helyzetben rendelkezésre állnak. A helyzetbeállítást követően, megalakult a HVB, mely döntött a vezetést támogató- és a katasztrófavédelmi munkacsoport felállításáról, továbbá a számukra meghatározott megalakítási helyen – a vezetést támogató munkacsoport esetében a járási hivatal épületében, a katasztrófavédelmi munkacsoport vonatkozásában a hivatásos tűzoltóparancsnokságon – a működés haladéktalan megkezdéséről.

A HVB folyamatosan ülésezett a gyakorlat teljes időtartama alatt, azonban több esetben is előfordult, hogy a jogszabályokban foglaltak értelmezése következtében – pl. egyes intézkedések megtételére bizottsági határozat, vagy elnöki döntés szükséges-e – lassult a döntéshozatal mechanizmusa.

Megfelelően a HVB működési okmányaiban foglaltaknak a vezetést támogató munkacsoport volt az az elsődleges kapcsolattartási pont, illetve összeköttetést biztosító szervezeti elem, amely a HVB döntéseit közvetítette a katasztrófavédelmi munkacsoport, a települési ügyeletek és a társszervek irányába, továbbá feldolgozta a beérkező közlések tartalmát és a különböző adatszolgáltatásokat, azokról referált a HVB-nek, a titkár útján. [6] A vezetést támogató munkacsoport megszövegezte az ülésen hozott határozatokat, melyeket jóváhagyás után megküldött az érintetteknek. A vezetést támogató munkacsoport vezette a műveleti naplót, továbbá kezelte az informatikai és kommunikációs eszközöket.



A vezetést támogató munkacsoport vezetőjeként a HVB titkár feladatai rendkívül sokrétűek, a munkacsoport tevékenységének irányításán felül, a beérkező információk feldolgozásának felügyeletétől, a megtett intézkedések visszaellenőrzéséig terjednek, melyek miatt a titkár részvétele a HVB munkájában több alkalommal akadályba ütközött.

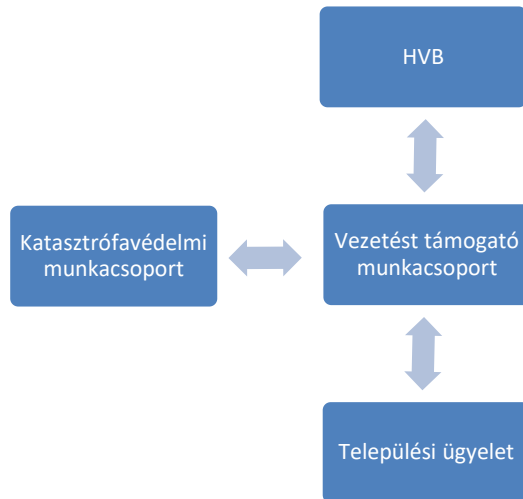
A gyakorlat során a HVB és a vezetést támogató munkacsoport ügyeleti részlege két külön, egymás melletti helyiségben működött, amely ideális működési feltételeket teremtett. E két egység egy helyiségben történő működését ugyanis nagymértékben zavarná a szóbeli kommunikációval szükségképpen együtt járó zaj, a telefon- és faxcsörgés, az érkező és távozó személyek keltette zavaró hatás.

A katasztrófavédelmi munkacsoport a számára meghatározott működési helyen folyamatos adatszolgáltatással biztosította a jelentkező erőforrásigények biztosítását, illetve virtuálisan irányította a katasztrófavédelmi erők beavatkozását.

A munkacsoportok tevékenységéről általánosságban elmondható, hogy jó szinten, gyorsan és pontosan teljesítették a számukra meghatározottakat. A katasztrófavédelmi munkacsoport a HVB-vel nem egy helyszínen történő alkalmazása nem nehezítette jelentősen az információk átadását, illetve a feladatok végrehajtását, azonban jelentkezhet olyan szituáció, amely megkövetelheti az egy helyszínen (épületben) történő alkalmazást.

A gyakorlat valamennyi részvevője elektronikus úton – e-mailban – illetve szükség esetén távbeszélőn tartotta a kapcsolatot. Az infokommunikációs rendszer használata során, néhányszor az internetes hálózat „lassulása” volt megfigyelhető, amely az eredményes feladatvégrehajtást nem befolyásolta, azonban azt egyértelműen nehezítette.

A települési ügyeletek feladataik támogatása érdekében megerősítésre kerültek a katasztrófavédelem állományából 1-1 fővel. A valós helyzethez hasonló működés imitálását erősítette, hogy ezen személyek más katasztrófavédelmi kirendeltségek állományából kerültek átvezénylésre a gyakorlat időtartamára. A települési ügyeletek a számukra meghatározottakat eredményesen, az előírt határidőket betartva teljesítették.



3. ábra A kommunikáció megvalósulása és irányai a gyakorlat során (a szerző saját szerkesztése)

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A gyakorlásról a tapasztaltak, a résztvevők visszajelzése és egyöntetű véleménye alapján kijelenthető, hogy a kitűzött célját elérte, azaz jól szimulálta egy feltételezett rendkívüli esemény során a HVB és a települési ügyelet működését és kapcsolattartását. Megállapítható, hogy a HVB jól alkalmazható az irányító, illetve koordináló szerepkörre akkor is, ha különleges jogrend állapotát nem elérő, de hosszan tartó, több települést érintő rendkívüli esemény következik be.

Emellett azonban megmutatta azokat a nehézségeket is, amelyek egy éles alkalmazás esetén is akadályozhatják a védelmi igazgatás helyi szintjének a működését. Ezeknek a kiküszöbölésére, az alábbi javaslatok és észrevételek kerültek megfogalmazásra.

A HVB szintjén egységes szövegezésű SZMSZ – és ennek megfelelően az egyes munkacsoportok ügyrendjei – szerint a HVB munkacsoportjainak aktivizálására a HVB



határozata alapján kerül sor. Célszerű lenne ezt a hatáskört a HVB helyett annak elnökére telepíteni annak érdekében, hogy a munkacsoportok minél hamarabb el tudják érni a készenléteket.

Amennyiben a HVB vezetést támogató munkacsoport vezetője a HVB titkár, indokolt lenne az ügyrend olyan irányú módosítása, amely a munkacsoport vezetőjeként más személyt jelöl meg. Mivel a jogszabályokban és egyéb szabályozókban meghatározott adminisztratív és működési feladatokat folyamatosan még a rendkívüli védelmi bizottsági ülés alatt is biztosítani kell; továbbá mivel a HVB titkár egyúttal a helyi védelmi bizottság tagja is, jelenlétének akár a bizottság határozatképessége szempontjából is jelentősége van.

A HVB döntéseinek megszövegezését végző jogi szakértőnek a bizottság ülésén való részvétele indokolt, mivel így külön közvetítő nélkül, a HVB – vagy annak elnöke – közvetlenül meg tudja tenni a szövegjavaslatot, mely elősegítené a gyorsabb döntéshozatalt.

A HVB és a munkacsoportok, továbbá a települési ügyeletek közötti kapcsolattartás szempontjából megfelelő volt a kialakított rendszer, mely alapján a vezetést támogató munkacsoporton keresztül valósult meg a résztvevők kommunikációja. A támogató munkacsoport hatékonyan szűrte meg a bejövő információkat, jól összegezte azok tartalmát a HVB számára, illetve sikeresen továbbította a HVB határozatait és feladatszabásait. Az egy szervezeti elemnél történő bejövő- és kimenő kommunikáció összefogása segített elkerülni az információk felesleges duplikálódását. A katasztrófavédelmi munkacsoport tevékenységét az egyirányú kapcsolattartás némileg egyszerűsítette, mivel így elsődleges rendeltetésének megfelelően, a virtuálisan bevonásra kerülő katasztrófavédelmi erők tevékenységét koordinálhatta, illetve adatokat szolgáltatott a meglévő nyilvántartásai alapján.

Célszerű a várható rendkívüli események (pl.: tömeges és nagy kiterjedésű viharkárok, téli időjárási események, ár- és belvizek károsító hatásai) bekövetkezésére való felkészülés érdekében a HVB-k és a települések részére eljárásrendek – beleértve a típusfeladatok időrendiségének meghatározását – és mintahatározatok kidolgozása a védelmi igazgatás szakemberei által. Az előre elkészített dokumentáció elősegítheti a védelmi igazgatás helyi szintjén jelentkező feladatok megoldását, a rendkívüli események kezelését. Javasolt, ehhez



kapcsolódóan egy ellenőrzőlista, vagy protokoll összeállítás, amelyet színekkel vagy számokkal megjelölve, az esemény típusának megfelelően készletezve lehetne tárolni akár a HVB dokumentumai között.

Informatikai és kommunikációs szempontból indokolt, az internet-hálózat fejlesztése a tapasztalt „akadások” kiküszöbölése érdekében. Ezen túlmenően javasolt minden HVB számára EDR készülék beszerzése, mint helyben rendelkezésre álló tartalék kommunikációs eszköz.

A jövőben megszervezésre kerülő helyi szintű védelmi igazgatási gyakorlatokba is indokolt bevonni más katasztrófavédelmi kirendeltségek, illetve az egyéb kárfelszámolásban érintett szervek állományát a hely- és személyismeret erősítése, továbbá a valós viszonyok modellezése érdekében.

A tapasztalt helyi védelmi bizottsági feladatokról a jogszabályi háttér szűkszavúan rendelkezik. A [10] 10. § szerint: *„A megyei, a fővárosi, illetve a helyi védelmi bizottság az illetékességi területén összehangolja a katasztrófák elleni védekezésben közreműködő szervek katasztrófavédelemmel kapcsolatos feladatainak ellátását és az arra való felkészülést.”* Indokolt lenne a HVB feladatainak részletesebb ismertetése, különös tekintettel arra, hogy egyértelműen eldönthető legyen, hogy a rendkívüli ülésen bizottsági vagy elnöki döntést kell-e hozni; vagy helyes-e az az értelmezés, hogy ahol a jogszabályok elnöki feladatot határoznak meg, ott az elnök dönt, minden más esetben a bizottság. Ekkor viszont a bizottság felelőssége csekély lesz – az egyébként pedig a védelmi igazgatásban laikus elnöké jelentősen megnő –, szerepe pedig tanácskozási jogra korlátozódik.

Ez azért is különösen fontos kérdés, mivel a [10] 19. § szerint: *„A polgármester, a főpolgármester, a helyi védelmi bizottság elnöke, a fővárosi és megyei védelmi bizottság elnöke a katasztrófavédelmi feladatoknak e törvényben meghatározott irányítása és végrehajtása során államigazgatási jogkörben jár el. Az elsőfokú államigazgatási hatósági eljárásban hozott határozataik ellen fellebbezésnek van helye.”* E joghely alapján a védelmi bizottsági ülésen – vagy akár azon kívül is hozott, elnöki határozat államigazgatási hatósági eljárásban hozott határozatnak minősül, ellene fellebbezésnek van helye – célszerű lenne a jogszabályban



kimondani, hogy ki a fellebbezést elbíráló szerv, ugyanakkor a bizottsági határozatok ellen nem biztosít fellebbezési lehetőséget a törvény.

Kérdés, hogy e joghely alapján helyes-e az az értelmezés, hogy ahol a [10] és [11] a helyi védelmi bizottság elnöke feladatai felsorolásakor „irányít”, „utasít”, „intézkedik”, „meghatároz”, „elrendel”, „kijelöl” és „koordinál” kifejezéseket használja, akkor mindezeket államigazgatási hatósági eljárásban hozott elnöki határozattal kell-e megtenni – ami ellen fellebbezésnek van helye –, vagy ezek az elnöki döntések nem minősülnek államigazgatási hatósági eljárásban hozott határozatoknak.

A [11] 11. § (1) bekezdés b) pontja szerint: „*A helyi védelmi bizottság elnöke... b) kijelöli a védekezés koordinálásáért felelős személyt...*” Indokolt lenne meghatározni, hogy e személynek mik a feladatai, és kinek tartozik beszámolási kötelezettséggel. Továbbá célszerű lenne ezt a pontot a „szükség esetén” fordulattal kiegészíteni, hiszen a HVB ülésein hivatalból jelen van a katasztrófavédelem hivatásos állományú tagja, aki egyben a HVB katasztrófavédelmi elnök-helyettese is – és feltéve, hogy nem kell végeznie a védekezés helyszínén más tevékenységet – ezt a feladatot el tudja végezni úgy, hogy még felhatalmazása is van az adatok gyűjtésére és feladatok meghatározására.

A fent leírtak érdemben nem befolyásolták ugyan a gyakorlás eredményességét, azonban valós helyzetben, ezen tényezők kiküszöbölése még gördülékenyebbé teheti a védekezés, illetve a kapcsolódó tevékenységek irányítását.

Kiemelt fontosságú fenti tapasztalatok alapján, hogy a HVB-k működését szimuláló törzsvezetési gyakorlatok minél több esetben kerüljenek megtartásra. Ezen gyakorlatok az előírt éves HVB felkészítés keretében, hozzávetőleg 4 óra időtartamban kerülhetnek tervezésre, mellyel biztosítható, hogy a HVB és a munkacsoportok állománya (legalább részben) megismerje a valós események során jelentkező feladatait és tevékenységének rendszerét, továbbá jártasságot szerezzen az informatikai rendszerek és eszközök kezelésében.



FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] 4/2017. (XII. 20.) *Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság határozat, a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság 2018. évi munkatervének elfogadásáról*
- [2] KESZELY L.: A különleges jogrend a védelmi igazgatás gyakorlati, jogalkalmazói szemszögéből *Iustum Aequum Salutare* XIII. 4. (2017) 77–89. http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/06_KeszelyL_IAS_2017_4.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 13.)
- [3] SCHWEICKHARDT G.: *Katasztrófavédelmi igazgatás*; Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- [4] 1150/2012. (V. 15.) *Korm. határozat a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság létrehozásáról, valamint szervezeti és működési rendjének meghatározásáról*
- [5] SZENTES L. (szerk.): *Magyarország védelmi igazgatása a közigazgatás új környezetében*; Zrínyi Kiadó, Budapest, 2014.
- [6] 1/2016. (IV. 13.) *Orosházi Járási Helyi Védelmi Bizottság határozat az Orosházi Járási Helyi Védelmi Bizottság Szervezeti és Működési Szabályzatáról*
- [7] 290/2011. (XII. 22.) *Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról*
- [8] ENDRÓDI I.: *Polgári védelmi szakismeret I.*; Budapest: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2015.
- [9] MUHORAY Á.: *Katasztrófa megelőzés I.*; Budapest: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., 2016.



- [10] *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény*
- [11] *a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet*
- [12] *85/2014. (XII. 30.) BM OKF intézkedés a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság kiképzési szabályzatának kiadásáról*

Gyöző-Molnár Árpád tűzoltó alezredes, polgári védelmi felügyelő

Orosházi Katasztrófavédelmi Kirendeltség (Disaster Management Office of Orosháza)

arpad.gyozo@katved.gov.hu

ORCID: 0000-0003-2046-8658