

CSERÉP ATTILA

A Nyugati téri tragédia margójára

A rendezvényszervezés évek óta vörös posztó a jogalkotás számára. Nem akarják, vagy nem tudják jogszabályba foglalni a rendezvényszervezés követelményeit, jóllehet a rendezvények köztudottan sokféle veszélyforrást hordoznak. Jogi normákat csupán a gyülekezési jog körébe tartozó rendezvények, valamint egyes sportrendezvények szervezése vonatkozásában találunk. Kulturális, társadalmi és gazdasági rendezvényt bárki szervezhet, lényegében alanyi jogon. Nincsenek megkötések. Ez abból a szempontból elfogadható, hogy nem szerencsés részletekbe menő előírásokkal övezni ezt a tárgykört. A másik oldalon viszont hiányoznak azok a garanciális szabályok, amelyek a résztvevők, a közönség, sőt a közrend szempontjából nézve igencsak fontosak.

Tessék megmondani, napjainkban ki és milyen alapon szabhatná meg, hogy egy helyszín alkalmatlan meghatározott rendezvény megtartására. Ki szabhat feltételeket az alkalmassá tételre, avagy ki tilthatja meg végső esetben a kulturális rendezvényt a biztonsági feltételek hiánya okán? Egyáltalán, melyek azok a biztonsági feltételek, amelyeket be kellene tartatni? Égbekiáltó, hogy 2011-ben ártatlan embereknek kell meghalniuk azért, mert nincs megfelelő szakmai protokoll. Miért kell tragédiának bekövetkeznie ahhoz, hogy megszülessenek a szükséges és indokolt normák?

A sajtó szigorításról beszél ugyan, de legyen világos: nem a meglévő rendelkezések szigorítására, hanem hiányzó szabályok megalkotására kell hogy sor kerüljön. A biztonsági szempontok ugyanis kimaradtak ebből a szakmai protokollból, de legalábbis nem a súlyuknak megfelelően jelentek meg.

Abban egyetértés van, hogy a szervező felelős a rendezvényért, de az már nem annyira egyértelmű, hogy ez mit takar. Az elvárás általában arra szorítkozik, hogy a program sikeresen bonyolódjon le, minden baj és veszteség nélkül. Ez a felelősség elsősorban szakmai: siker vagy bukás, esetleg pénzügyi csőd. A szervező felelős persze jogilag is. Egyrészt közigazgatási szankcióval sújtható, ha valamilyen normatív rendelkezést megsért (például nem kér hangosítási engedélyt). Köteles másrészt megtéríteni azt a kárt, amelyet mulasztásával (gondatlanságával) másnak okozott. Harmadrészt büntetőeljárás indítható ellene, ha súlyos sérülés vagy haláleset történik, és nem alkalmazott rendezőt, akire átháríthatná a felelősséget.

A rendezvényszervezés sajátossága, hogy mindennek idejében a helyén kell lennie és jól funkcionálnia, különben botrány lehet. Jól tudjuk azonban, hogy a költségtényező olyan determináló körülmény, amely nemcsak a biztonsági érdeket előzi meg, hanem gyakran a jogi felelősségérzetet is. Inkább bevállalnak néhány tízezer forintos büntetést, mintsem hogy megtegyék a szakmailag szükséges lépéseket (más helyszín keresése, a biztonsági örök számának megduplázása, technikai védelem alkalmazása), hiszen az jelentős többletköltséggel jár. A szervező (aki menedzseli, részben vagy egészben finanszírozza az adott rendezvényt) többnyire úgy bíz meg rendező szervezet, hogy előre megszabja a biztonságra fordítható keretösszeget. Tehát nem a biztonsági szükséglet, a kockázatelemzés ismeretében határozzák meg a teendőket, hanem fordítva: a pénz nagysága alapján határozzák meg a biztonsági intézkedéseket és az erők nagyságát. Ez egy paradoxon, mivelhogy – jogi és szakmai előírások hiányában – a szervező könnyen azt mondja az igényeket támasztó magánbiztonsági cégnek: ez van, és ha nem tetszik, másik vállalkozásnak adja a megbízást, olcsóbban. Az árverseny egyértelműen a biztonság rovására megy!

Azt általános tapasztalatként kimondhatjuk, hogy nem a szakértelem determinálja a rendezvények biztonságát, hanem a laikus szervező akarata, illetve az, hogy mennyit szán biztonsági kiadásokra. Részesem voltam olyan ingyenes köztéri rendezvénynek, ahová több tízezer embert vártak, és amelynek helyszínét a szakma alkalmatlannak ítélte, de nem volt mit tenni: a főszervezők már határoztak, a nyilvános helyszín meg volt hirdetve, a rendezvényig pedig alig volt hátra néhány nap. A biztonságról a lehetőségekhez mérten és a keretek között kellett gondoskodni. A szervező cég számára amúgy sem a tömeg volt a fontos, hanem a híres külföldi főszereplő kiszolgálása és a VIP-szektor védelme. Sok ezer résztvevő számára maradt két igencsak szűk kapu a mozgáshoz, miközben a kézenfekvő átjárót protokoll okból lezárták. Az ingyenesség miatt a belépést nem ellenőrizték, így az emberek addig érkeztek, amíg befértek, néhányan még kutyával is. Az égieknek hála, az eseményt megúsztuk balhé nélkül.

Szokták mondani, hogy könnyű utólag okosnak lenni. Ez esetben részemről nem utólagos okoskodásról van szó, hanem egy idevonatkozó szabályozás bemutatásáról. Pécssett az Európa kulturális fővárosa évre tekintettel 2009-ben sikerült elérni, hogy legalább a közterületi tömegrendezvények biztonságos lebonyolítására szülessen önkormányzati rendelet.

A Pécs Megyei Jogú Város Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Tanácsa (a továbbiakban: KBT) erre irányuló előterjesztésében megállapította, hogy az

önkormányzatnak nincs igazán ráhatása a rendezvényekre, miközben a legjobban szervezett kulturális programok értékét is lerontja, ha valamilyen biztonsági probléma miatt a résztvevők elégedetlenek. Önmagában az, hogy tud a tömegrendezvényekről, kevés, mert nincsen hatásköre a megtarthatóság és a biztonsági kérdések tekintetében (eltekintve a saját rendezvényektől). A közterület-használati és útlezárási kérelmek ügyében a Pécs Holding Zrt., illetve a Magyar Közút Kft. megyei igazgatósága dönt, ám az elbírálásban a biztonsági szempontok nem játszanak szerepet. A város rendjére, a közbiztonságra vagy a résztvevők személy- és vagyonbiztonságára alapozó megtagadási okot sem a közterület-használatról szóló önkormányzati rendelet, sem a közlekedési törvény nem tartalmaz.

Létezik egy jogszabálynak nem minősülő jogforrás, nevezetesen a nemzeti és állami ünnepek, valamint más kiemelkedő fontosságú rendezvények előkészítéséről és lebonyolításáról szóló 2106/2005. (VI. 6.) kormányhatározat. Ez az egyéb rendezvények lebonyolítása tekintetében is iránymutató szabályokat tartalmaz. A kormányhatározat melléklete részletesen szabályozza a rendezvények előkészítésének és lebonyolításának irányítását, az irányításhoz alkalmazott operatív törzs feladatait, a közreműködő szervezetek (rendőrség, mentők, katasztrófavédelem, meteorológiai szolgálat, nemzetbiztonsági hivatal) közötti együttműködés rendjét, továbbá a biztonsági terv tartalmát. A határozat az államtitkári rangban lévő operatív irányítót hatalmazza fel a rendezvény elhalasztására vagy megszakítására irányuló döntés meghozatalára. A határozat azt is kimondja, hogy a rendezvény megvalósítására irányuló vállalkozási szerződés keretében rendelkezni kell a biztonsági és helyszíni közlekedési, az egészségügyi, a tömegközlekedési, valamint a programterv elkészítéséről, az operatív irányítóval való együttműködési kötelezettség tartalmáról, a hatósági engedélyek megszerzésére, valamint a jogszabályi, a hatósági és a szakmai előírások betartására irányuló kötelezettségről.

A kormányhatározatot nyilvános jogszabály nem követte, ezért a rendezvények bejelentésére és a riasztások rendjére – jobb híján – a Baranya Megyei Védelmi Bizottság elnöke intézkedést adott ki, ennek tárgya a veszélyes időjárási hatások következtében előálló katasztrófavédelem megelőzése. Az intézkedés – amely az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és az Országos Meteorológiai Szolgálat közötti együttműködési megállapodás végrehajtására, a polgármesterek és a katasztrófavédelemben részt vevő szervek feladatainak egységes végrehajtása érdekében készült – a rendezvényszervezőkre nem hatályosult. Az intézkedés jogforrástani szempontból aggályos, de hát nem volt más.

A KBT annak érdekében, hogy a biztonsági kérdések ne jelentsenek időzített bombát, konkrét normaszöveg előterjesztésével rendeletalkotást kezdeményezett a közterületi tömegrendezvényekre. Azért csak azokra, mert az önkormányzat rendeletalkotási hatásköre korlátozott, a tárgykör általános szabályozására nem terjed ki. Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata az előbbiekre tekintettel a 2009. december 17-i ülésén módosította a közterületek használatáról szóló 31/2008. (X. 15.) önkormányzati rendeletét, és a következő fejezettel egészítette ki:

„A tömegrendezvények közterület-használatára vonatkozó speciális szabályok

14/A §

(1) A szervező a tömegrendezvény megtartására vonatkozó kérelmét vagy bejelentését köteles a közterület kezelőjének a tervezett időpont előtt legalább 30 nappal írásban bejelenteni. A bejelentésnek tartalmaznia kell:

- a) a szervező, nem természetes személy esetén a képviselőjére jogosult személy nevét és elérhetőségét;*
- b) a tömegrendezvény megnevezését, kezdési és befejezési időpontját, valamint a programmal és a várható létszámmal kapcsolatos előzetes adatokat;*
- c) az igénybe venni kívánt közterület nagyságát a helyszín pontos megjelölésével;*
- (2) A kérelemhez, vagy a bejelentéshez csatolni kell a tömegrendezvény biztonsági tervét, amely tartalmazza:*
 - a) a tömegrendezvény adatait, jellegét, a helyszín leírását, illetve vázlatrajzát, a biztonsági veszélyek értékelését,*
 - b) a helyszínen való belépés rendjét, a bebocsátható maximális létszámot, és azon szabályokat, amelyek miatt a belépés megtagadható,*
 - c) a belső rendre vonatkozó biztonsági rendszabályokat, a résztvevők tájékoztatásának módját, továbbá azon magatartásokat, amelyek tanúsítója a rendezvényről eltávolítható,*
 - d) a rendezvény biztosítását ellátó rendező szerv nevét, címét, a biztosításért felelős vezető nevét és elérhetőségét, a rendezők (biztonsági őrök) számát és feladatait, valamint az alkalmazni kívánt technikai-védelmi berendezéseket,*
 - e) a rendezvényhelyszín baleset, elemi csapás, tömeges rendbontás esetére vonatkozó kiürítési, menekítési tervét.*

(3) Tömegrendezvény csak olyan közterületen szervezhető, ahol a rendezvény a résztvevők személyét és vagyonát, valamint a környezetet nem veszélyezteti.

(4) A szervező köteles meghatározni a rendezvényen való részvétel feltételeit, a be nem vihető tárgyak körét, a belső rendre vonatkozó egyéb szabályokat, amelyeket a résztvevők tudomására kell hoznia.

(5) A szervező köteles a veszélyes időjárási hatások következtében esetleg előálló katasztrófa helyzet megelőzéséről intézkedni. Ennek érdekében folyamatosan tájékozódnia kell az Országos Meteorológiai Szolgálatnál a térségre irányadó előrejelzési adatokról, és második szintű (narancs) veszélyességi fokozat esetén megfelelő óvintézkedéseket bevezetni.

Harmadik szintű (piros) veszélyességi fokozat esetén a résztvevők tájékoztatása és megfelelő óvintézkedések mellett a rendezvényt megszakíthatja vagy berekesztheti.

(6) Ha a tömegrendezvény résztvevőinek magatartása annak biztonságos megtartását veszélyezteti és a megbomlott rend másként nem állítható helyre, továbbá, ha pánikhelyzet alakul ki, a rendező köteles a szükséges és elégséges személyi- és vagyonvédelmi intézkedések megtétele mellett a rendezvényt megszakítani vagy berekeszteni.

Vegyes rendelkezések

28. §

(1) *A rendezvények előkészítéséért, szabályszerű és biztonságos lebonyolításáért a szervező felel. A szervező köteles minden szükséges és elégséges intézkedést megtenni a rendezvényvel összefüggő károk bekövetkezésének elkerülésére, az élet-, vagyon- és közbiztonság védelmére – a már bekövetkezett káresemény esetén – a kárenyhítés érdekében.”*

Az önkormányzati rendelet meghatározta továbbá, hogy hatálya a közterület-használattal járó olyan kulturális, szabadidős, sport, továbbá karitatív vagy egyéb társadalmi tömegrendezvényre terjed ki, amelyen a résztvevők száma – az adott terület adottságaira is figyelemmel – várhatóan meghaladja az ezret, és a megtartására nem a gyülekezési jogról vagy a sportról szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. Az idézett rendeleti szöveg nehezen létrejövő konszenzus gyümölcse, nem állítható róla, hogy hibátlan jogalkotási termék. Külön nehézséget okozott, hogy a közterületek használatáról szóló önkormányzati rendelet polgári jogi alapra helyezte a közterületek igénybevételét és kezelését. Az önkormányzat a tulajdonosi, hatósági jogait a városüzemeltetési és vagyonkezelő részvénytársaságra ruházta, miáltal a rendezvény célú

igénybevételhez nem hatósági engedélyre, hanem szerződésre, illetve közterület-használati megállapodásra van szükség.

A jogszabály kihirdetése után a KBT konzultációt, illetve felkészítést tartott az ismert rendezvényszervezők, illetve a biztonsági szakma képviselőinek. Azt nem állítanám, hogy tapsvihar fogadta a szabályozást. A rendezvényszervezők úgy élték meg, hogy ők enélkül is tudják a feladataikat és tisztában vannak a saját felelősségükkel. A magánbiztonsági szféra és a rendőrség képviselői ugyancsak fanyalogtak. Kemény vita bontakozott ki arról, hogy ki készítse el a biztonsági tervet, hogyan gondoljuk a kockázatelemzést, és mindezt ki hagyja jóvá. Többen felvetették, hogy a kockázatelemzéshez szakértőt kell majd bevonni, és ezáltal drágul a rendezvénybiztosítás. Nehezen, de megértették a felek, hogy a tervekészítés folyamata, benne a kockázatok felmérése és értékelése, valamint a hatósági egyeztetés a lényeges elem. Szakértői véleményt senki nem követel, de az minden szervezőtől elvárható, hogy ha egy helyszínre tömeget vonz, legyen tisztában a veszélyekkel. Legalább tekintse át a veszélypontokat, és adja írásba, hogy mit tesz a biztonságért. A felelősség az övé, a közterület kezelője – lévén hogy maga is gazdasági társaság – nem ír elő semmit, és nem hagyja jóvá a tervet. Ő legfeljebb megtagadja a közterület-használati megállapodás megkötését, amennyiben a biztonsági feltételek egyértelmű hiányát észleli. Lehet, hogy ez nem tökéletes megoldás, de arra jó, hogy rákényszerítse a szervezőket a biztonságra. Azt sem volt könnyű elfogadtatni az érintettekkel, hogy a szervezőt azért kell felhatalmazni a rendezvényen való részvétel feltételeinek meghatározására, mert különben nem lehet mit kezdeni a közterületen szeszest italt magánál tartó, esetleg kutyával érkező résztvevővel.

A KBT 2010 februárjában útmutatót bocsátott ki a tömegrendezvények biztonsági tervének elkészítéséhez, ami tartalmazott egy blankó biztosítási-, valamint kiürítési- és menekítésterv-mintát. A rendeleti szabályozás, a bevezetett intézkedések nem hozhattak mindenre kiterjedő változást, de az érezhető volt az EKF-programok folyamán, hogy a szervezők körültekintőbben, jobban álltak hozzá a biztonság kérdéséhez. Megtörténtek a kívánatos egyeztetések, és minimálisra csökkent a kritikusként mondható rendezvények száma.

Baj nemcsak a szervezők hozzáállásával és a pénztelenséggel, hanem a biztonsági emberek felkészültségével is van. Döbbenetes volt megtapasztalnom, hogy vagyondédelmi vállalkozások milyen színvonalatlan biztosítási tervekkel mennek bele hatalmas rendezvényekbe, mennyire nem foglalkoznak a kiürítés, a menekítés tervezésével, milyen felületesen készítik fel embereiket a biztosításra, mekkora ismerethiánnyal küszködnek a vezetők és a

beosztottak egyaránt, milyen csapdahelyzetben teljesítenek szolgálatot a hírösszeköttetés nélkül felállított örök. Legyen szabad két példát felemlítenem. Több mint ötezer szurkolót léptettek be az egyik sportlétesítménybe, amikor észleltem, hogy a vészkijáratok zárva vannak. A biztonsági szolgálat nem tudta kinyitnia kapukat, mivel nem találták a kulcsokat. Rendőrkapitányi szigorral kellett fellépni, hogy kerítsék elő a létesítmény vezetőjét, és a segítségével végül lekerültek a láncok. Egy másik esetben pedig az amúgy elégtelen létszámú biztonsági őrökkel a biztosítás vezetője nem tudott kommunikálni, és úgy verekedte át magát a tömegen, ha beszélnie kellett az embereivel.

Érdekes és tanulságos jelenségre világított rá az, amikor az EKF-finanszírozás alapján rendezvénybiztosító őri szakképesítésre hirdettünk nyolcvanórás intenzív tanfolyamokat 2010 tavaszán. Az EKF Menedzsmentközpont szerződést kötött minimum 36 rendezvénybiztosító ör kiképzésére és OKJ-s vizsgáztatására egy oktatásra specializálódott részvénytársasággal. Az illetékesek azt tervezték, hogy két 25 fős csoportot indítanak. A lehetőségéről a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara útján valamennyi magánbiztonsági vállalkozást értesítették. Felvételi beszélgetésre és szűrésre készültünk, mivel erős túljelentkezésre számítottunk. Ehhez képest nem jött össze a minimális létszám.

Mi volt az oka? A biztonsági cégek nem abban érdekeltek, hogy emberek megszerezzék a rendezvénybiztosító őri képesítést, hiszen ezt a többletkövetelményt egyetlen megrendelő sem igényli (meg sem fizeti). A rendészeti szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 15/2008. (VII. 28.) IRM rendelet tartalmazza a biztonsági őröknek ezt a kiegészítő képzést, de a gyakorlat nem veszi komolyan. Addig, amíg ténylegesen nem követelik meg, hogy a rendezvényeken szakképzett rendezvénybiztosító örök dolgozzanak, nem is várható más. A legmeglepőbb az volt, amikor kiderült, hogy az ingyenes tanfolyam jelentős pénzébe kerül a biztonsági őröknek, és emiatt nem jönnek. Többségük egyéni vállalkozó, az őket foglalkoztató magánbiztonsági cégek pedig nem fizetik meg azt az időt, amíg a tanfolyamon vannak. Volt, aki arról számolt be, hogy neki az ingyenes képzés negyvenezer forint bevételkiesést okozott. Akkor miről beszélünk?

A tanfolyamon azt is megtapasztaltam, hogy a személy- és vagyonőri végzettségük mennyire nincsenek tisztában a rendezvények morfológiájával, intézkedéstaktikai lehetőségeikkel, valamint a tömegpszichózissal. A résztvevők többsége arról számolt be, hogy rutinos rendezvénybiztosító, mégis ropant nehezen sikerült beléjük égetni a pánik kialakulásának megelőzését és a tömegpánik kezelésének módszertanát. Azok a biztonsági örök, akik ezt a

tanfolyamot végigcsinálták velem, kritikusan nyilatkoztak saját korábbi beidgződéseikről, és belátták: a tömegpszichózis kezelését életszerű körülmények között be kell gyakorolni. Ezt nem lehet másképpen megtanulni. Az már csak hab a tortán, hogy a régi, nem OKJ-s bizonyítvánnyal bíró személy- és vagyonörök a rendezvénybiztosító képzettséget meg sem szerezhetik, mert a jogszabály nem engedi meg a vizsgára bocsátásukat.

Az előbbieik alapján sajnós azt kell mondanom, hogy a Nyugati téri eset a jogi és szakmai aspektusból egyaránt tarthatatlan magyarországi helyzet ok-szerű következménye volt. Csoda, hogy eddig nem történtek hasonló kataszt-rófák. Jó lenne, ha a mostani tragédia kapcsán mélyreható következtetéseket vonna le a jogalkotó, és nem egysíkú „szigorítás” következne be. A rendszer egésztét kell áttekinteni a rendezvényszervezés kritériumaitól kezdve a biz-tonsági örök felkészítéséig.