

A NAGYVÁROSOK TÖMEGRENDEZVÉNYEINEK BIZTONSÁGI KOCKÁZATA ÉS A VÁRATLAN ESEMÉNYEK ELLENI VÉDEKEZÉS PROBLÉMÁI

Horváth Zoltán

Kispesti Önkormányzat

Vagyonkezelő Műszaki Szervezet igazgató

Kerületi polgári védelmi törzs, műszaki vezető, irányító parancsnok

Az emberi társadalmak történetének sajnos elmaradhatatlan velejárója az állandó félelem, a fenyegetettség érzete. Mivel a természeti katasztrófák, a járványok, a háborúk éppúgy fenyegették az egyes embert, mint szűkebb vagy tágabb közösségét, a kezdetektől fogva nyomon követhető az egyéni és a közös biztonság, a biztonságos élet iránti igény.

Amikor egy magyar állampolgár él a Magyar Köztársaság Alkotmányának 62. § (1) pontja szerinti gyülekezési jogával, akkor több szempont szerint mérlegeli döntését arról, hogy részt vesz-e az adott rendezvényen, vagy sem. Mérlegeli a rendezvény célját, a rendezvényt összehívó személy vagy szervezet „összeegyeztethetőségét” a saját véleményével, világnézetével, de napjainkban egyre gyakrabban, egyfajta „tudatosság révén” vizsgálat tárgyát képezi nála a helyszín, a megközelíthetőség, az időpont és a környezet, tehát a személyes biztonság paraméterei.

2006-ban számos közterületi rendezvény (politikai, kulturális és egyéb célú) zajlott le Budapesten, melyről a hírműsorok eltérő terjedelemben tudósítottak. Számos híradás jelzett azonban bizonyos olyan szervezési

„fogyatékoságból” is adódó gondokat, melyek megerősítették bennem azt, hogy a jelenlegi szabályok alapján „szervezett” rendezvények biztonságos végrehajtási feltételeinek oldaláról „nincs minden rendben”.

Az alkotmányos alapjogként [1] értelmezhető gyülekezési jogról az 1989. évi III. törvény rendelkezik. E szerint gyülekezni bárhol lehet, e jognak közterületi korlátja nincs. Azonban a gyülekezés minden esetben bejelentés köteles, amit a fent nevezett törvény 7. §.-ában meghatározott módon kell megtenni [2]. A törvény előírja a rendezvény megtartás írásos bejelentési kötelezettségét, melynek az alábbiakat kell tartalmaznia:

- „a) a tervezett rendezvény kezdetének és befejezésének várható időpontját, helyszínét, illetőleg útvonalát;*
- b) a rendezvény célját, illetőleg napirendjét;*
- c) a rendezvényen résztvevők várható létszámát, a rendezvény zavartalan lebonyolítását biztosító rendezők számát;*
- d) a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét.”*

A törvény rendelkezése, mármint a bejelentési kötelezettség, azonban nem terjed ki a

- a választási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gyűlésekre;
- a törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartásokra, rendezvényekre és a körmenetekre;
- a kulturális és sportrendezvényekre;
- a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvényekre.

Nincs szó azonban arról a jelenlegi jogszabályokban, ami szerintem a leglényegesebb lenne, hogy mit jelent egy tömegrendezvény, gyűlés megszervezése, mondjuk egy nagyvárosban, a minden oldalú biztosítás szempontjából? Ezért a legfontosabb annak tisztázása, hogy melyek a nagyvárosok főbb veszélyforrásai és milyen ezek katasztrófa érzékenysége. Képesek-e a biztonságért és mentésért felelős szervezetek a veszély-helyzetek

kezelésére? Hogyan kell valójában szervezni egy rendezvényt? Továbbá, mit jelent a minden oldalú biztosítás?

Egy rendezvény megszervezésekor több olyan objektív tényező felmerül, amire gondolnunk kell. Ilyen tényező a helyszín (zárt hely, vagy szabadtér, sűrűn lakott terület-e, milyen a beépítettsége stb.), az időpont, illetve a rendezvény időtartama, a rendezők, illetve a hatóságok felkészültsége, a biztosítást végzők ellátása, illetve helyszínre szervezése, váltása, valamint a tömeg, vagyis a rendezvényen résztvevők magatartása, viselkedése. A rendezvényen a felsorolt tényezőkön túl, bármikor bekövetkezhet az a „valami”, amire senki nem akar gondolni. Ez lehet egy rendkívüli esemény, vagy katasztrófa.

A „rendkívüli esemény”, avagy „katasztrófa” fogalmát már nagyon sokan és sokféleképpen megfogalmazták, de jogszabályok is rögzítik a katasztrófa fogalmát.

Az 1994. évi XXXIV. törvény (a Rendőrségről) 97. § (1) bekezdés f) alpontja a katasztrófa fogalmát a következőképpen rögzíti [3]:

„Katasztrófa: az emberek életét, egészségét, életfeltételeit, az anyagi javakat, a természeti környezetet jelentős mértékben és súlyosan károsító vagy azokat közvetlenül veszélyeztető rendkívüli esemény (rendellenes állapot), amelynek károsító hatásai elleni védekezés az állami, az önkormányzati szervek, az állampolgárok és más szervek összehangolt együttműködését és a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések megtételét igényli”.

Ugyanakkor az 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről 2.§ (1) bekezdés f) alpontja a katasztrófa fogalmát a következőképpen rögzíti [4]:

„Katasztrófa: olyan történés, amely számos ember életét vagy egészségét, a lakosság jelentős dologi értékeit, alapvető ellátását, avagy a környezetet veszélyezteti, vagy károsítja olyan mértékben, hogy elhárítására és leküzdésére hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködése szükséges.”

Az 1999. évi LXXIV törvény a katasztrófavédelemről 3. § e) bekezdés alapján a katasztrófa: a süszükséghelyzet, vagy a veszélyhelyzet kihirdetésére alkalmas, illetőleg a minősített helyzetek kihirdetését el nem érő mértékű olyan állapot vagy helyzet (pl. természeti, biológiai eredetű, tűz okozta), amely emberek életét, egészségét, anyagi értékeiket, a lakosság alapvető ellátását, a természeti környezetet, a természeti értékeket olyan módon vagy mértékben veszélyezteti, károsítja, hogy a kár megelőzése, elhárítása vagy a következmények felszámolása meghaladja az erre rendelt szervezetek előírt együttműködési rendben történő védekezési lehetőségeit és különleges intézkedések bevezetését, valamint az önkormányzatok és az állami szervek folyamatos és szigorúan összehangolt együttműködését, illetve nemzetközi segítség igénybevetését igényli.[5]

Ezek a kiragadott példák is érzékeltetik, hogy a katasztrófa fogalma bár nem egységes, a fogalmakban van egy lényeges közös elem. Ez a közös elem pedig egy olyan szintű veszélyhelyzet bekövetkezése, mely veszélyezteti a lakosság életét, testi épségét, komoly anyagi károkkal jár, amelyek elhárítására és leküzdésére hatóságok, intézmények és szervezetek együttműködése szükséges.

Speciális helyzetet jelent egy nagyvárosi tömegrendezvény biztonságának kérdése. Egy tömegrendezvényen résztvevők biztonságár hatással lehetnek nem csak a természeti katasztrófákhoz tartozó veszélyek (például a viharok, tornádók, földrengések, stb.), hanem a civilizációs katasztrófák kategóriájába tartozó vegyi-balesetek, háborúk, terrorizmus, sztrájkok, állampolgári engedetlenségi mozgalmak, megmozdulások egyaránt. Ehhez kapcsolódik még egy „látens veszélyforrás” is, ez pedig a település (nagyváros), vagyis a helyszín maga. Itt a nagy népsűrűség, a város sűrű és összetett közlekedési hálózata, a városrészek eltérő beépítettsége, a nagy energia-ellátó rendszerek, a nagyváros kitermelte „belső veszélyforrások”, mint például az alvilág, a migráció okozhat problémákat, de komoly gondot okoz a nagyvárosi életforma, az emberek elidegenedése egymástól [6].

A település, túl a bonyolult katasztrófa-helyzeteken, jelent egyfajta koncentrált védelmi rendszert is, hisz szervezett mentőszolgálati ellátottság, koncentrált, nagyobb tömegű eszköz-anyag és ember, jobb hírrendszer és infrastruktúra van jelen, valamint kiforrottabb, jobb az együttműködés a különböző szervezetek között, amelyek könnyítik a megelőzés, a védekezés lehetőségét.

Általában a régi városrészekben a szűk utcák miatt a mentés feltételei nehezen biztosíthatók. A városrészek eltérő építészeti kialakítása eltérő védekezési formák megvalósítását igénylik. A város által körbeépült gyártelepek, veszélyes üzemek a város részét képezik. Ezen veszélyforrásoknak a lakosságra, de akár egy egész városra, - katasztrófák esetén,- kiható negatív következményeit úgy gondolom, nem kell részletezni.

Visszakanyarodva a tömegrendezvények kérdéséhez, a katasztrófa megelőzés a minden oldalú biztosítás alapján történhet. Ennek tartalmaznia kell:

- a rendezvény közrend védelmi területeit, mely jelenti egyfelől a rendőrségi biztosítást, a forgalomszervezést, és a rendezők szakmai felkészültséget;
- az egészségügyi, közegészségügyi-járványügyi biztosítási tényezőt;
- és végül jelenti a tömegek, résztvevők, illetve a biztosítást végzők ellátását, például víz, élelem, közművek, váltásszemélyzet oldaláról való együttes logisztikai szempontú „összeszervezését”.

A katasztrófavédelmi törvény kimondja az 1. § (1) bekezdésben: „A katasztrófák megelőzése és az ellenük való védekezés nemzeti ügy. A védekezés egységes irányítása állami feladat.”, tehát véleményem szerint a katasztrófák elleni védekezés **állami szabályozási feladat**.

A tömegrendezvények szervezésének logisztikai biztosítását úgy tekintik, mint egyfajta „áltudományos felvetést”. Ki gondolna arra, hogy amikor egy bizonyos cél érdekében komoly létszámú tömeg összegyűlik egy adott helyszínen, hogy

- merre lehet menekülni, ha valami történik, vagy
- ha valaki rosszul lesz, hogyan érkezik hozzá a mentőautó (pláne ha 1 m²-re 3-4 ember jut egy zárt téren tartott rendezvényen), vagy
- mi a teendő akkor, ha természeti katasztrófa történik, például, lecsap egy váratlan vihar
- milyen szervezetek együttműködése szükséges a minimális „biztonság” megteremtéséhez
- mit jelent egy közterület, egy tér, mint helyszín, mint biztosítandó hely egy több ezres rendezvény vonatkozásában stb.

Ha egy épületre tudnak vonatkozni komoly műszaki és tűzvédelmi-, balesetvédelmi előírások, akkor egy gyülekezés helyszínére miért nem? Miért nem lehet megtagadni egy gyülekezést, ha a minden oldalú biztosítási feladat szempontjából nem megfelelő helyszínen, vagy nem megfelelő biztosítási feltételekkel kívánják megtartani?

Jó példa erre a Kossuth téren rendezett tömeggyűlés, ahol a hírekben az Fővárosi Közterület Fenntartó Rt. és az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékesei nem egyszer nyilatkoztak azokról a tarthatatlan állapotokról, amit a téren tapasztaltak vizsgálataiknál. Megjelentek az illegális árusok, romlandó termékeket tároltak hűtés nélkül, többször tapasztalták a helyi főzés higiéniai hiányosságait, a „bokrok alja” illemhelyként való használatát, a szemetelést stb. Ugyan ki gondolta volna előre, hogy hova lehet elmenni WC-re, vagy honnan lesz ivóvíz, tisztálkodás lehetőség és még sorolhatnám akkor, amikor elhangzottak olyan vélemények, hogy az érintett gyűlések a választási kampány ideje alatt zajlanak, tehát nem bejelentés köteles.

Amikor azt írtam, hogy a törvény nagy hiányossága a megszervezés „folyamatáról és mikéntjéről” való rendelkezés hiánya, a cikket olvasó erre azt mondhatja, a törvény meghatározni rendeli a rendezvényt szervező szerv vagy személyek és a szervezők képviselőjére jogosult személy nevét és címét, tehát akkor mi a baj, van felelős, van szervező.

Azonban ne legyenek illúzióink, a rendezők, szervezők többsége nem foglalkozik a rendezvény-szervezés „logisztikájával”, a minden oldalú biztosítás problémáival. Amiről nincs írásos, leszabályozott eljárási rend, azt hajlamosak vagyunk talán felelőtlenségből, talán költségkímélésből nem betartani.

Ha megvizsgáljuk az idei „augusztus 20-i” eseményeket, a fent megfogalmazott alapvető biztosítási feltételek nem megfelelő értelmezését és alkalmazását fedezhetjük fel. Nézzük tehát ezeket röviden:

1. Miniszterelnöki Hivatal (MEH), mint a rendezvény megrendelője kiválasztja a nyertes céget, megkötik a szerződést a tűzijáték lebonyolítására. A híradásokból tudhatóan a szerződés nem tér ki vismajor esetekre, amelyek ténye azért vált fontossá, mert ebben a helyzetben a bonyolító cég érdeke a tűzijáték lebonyolítása, ha pénzhez akar jutni és nem érdeke, sem az elhalasztás, sem a meghiúsulás.
2. A rendezvényt a gyülekezési törvény szerint bejelentik, a vállalt feladatok végrehatását megkezdik, a pirotechnikát elhelyezik, a rendezvényt a rendőrség biztosítja, lezárják a rakpartot a gépkocsik elől. Komoly hiányosság azonban, hogy nem állt fel az az operatív törzs, amelynek az lett volna a feladata, hogy a rendezvény biztosításával kapcsolatos feladatokat összefogja és koordinálja.
3. Eközben az Országos Meteorológiai Szolgálat jelez egy közeledő vihart kb. 1 órával a rendezvény megkezdése előtt, amiről tájékoztatják az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság ügyeletesét.
4. A rendezvény megkezdődik, a vihar sajnálatosan lecsap, 5 ember meghal, közel három-négyszáz ember megsérül, több százmilliós az anyagi kár. Másnap megkezdődik a „felelősség megállapítása”. Mindjárt kiderült, az illetékesek nyilatkozataiból, hogy nincs lehetősége semelyik állami szervnek, hogy egy ilyen rendezvényt „lefűjjon”, ha értesülnek valami olyan eseményről, mely veszélyes is

lehet. A budapesti főpolgármester szerint nem ő az illetékes, a MEH miniszter szerint „ők sem”, holott ők a szerződéskötők, a megrendelők. A Budapesti Rendőr Főkapitányság illetékese jelezte, hogy „hatáskör hiányában nem tehetek semmit”, különben is, egy órával a rendezvény előtt hiába értesültek volna a bajról, nincs mód a „rendezvény leállítására, avagy időben történő elhalasztására.

Megjegyzem, én a katasztrófavédelmi törvényben mást véltem felfedezni. Szerintem a jogkörök, és a felelőségek ilyen esetben is levezethetőek. Hivatkozni szeretnék a katasztrófavédelmi törvényre, mely egyértelműen rendelkezik jogkörökről, felelőségekről és intézkedésekről. A törvény egyértelműen rendelkezik az alábbiakról:

- „17. § A megyei, fővárosi védelmi bizottság elnöke a védelmi bizottság közreműködésével a védekezés irányítása terén: *d)* halasztást nem tűrő esetben, a helyben szokásos módon, átmeneti jelleggel elrendeli az élet és az anyagi javak védelméhez szükséges mértékben a veszélyeztetett területekről az állampolgárok kimenekítését, és erről haladéktalanul értesíti a Kormányt.

- 18. § Ha a területi, illetve a helyi szintű védekezésben egyidejűleg több szerv együttműködése szükséges, a védekezés közvetlen irányításáért felelős vezetőt illetékességi területén a megyei, fővárosi vagy helyi védelmi bizottság elnöke, illetőleg a polgármester, több megye területét illetően a Kormány vagy bizottsága jelöli ki; a kijelölésig az események következményeinek felszámolásában elsődlegesen érintett szerv vezetője végzi a védekezés irányítását.”

Tehát a fenti két paragrafus az én értelmezésemben egyértelmű: ha a MeH által szervezett állami rendezvény esetén a hatáskörrel rendelkező miniszter átadja írásban a védekezéshez szükséges jogköreit a főpolgármesternek, akkor a főváros első embere megtehetné volna azokat a szükséges intézkedéseket, melyek alapján a történések elkerülhetőek lettek volna.

A fenti hiányosságokból is következik, hogy a rendezvény logisztikai, avagy a minden oldalú biztosítás alapelveinek beépítése fontos része kellene, hogy legyen a gyülekezési törvénynek, de akár a katasztrófavédelmi törvényben is helye lenne.

Átolvasva a nevezett jogszabályokat, úgy érzem, hogy az alkotmányos alapjogok ésszerűnek tűnő korlátozása valahogy „nem áll össze” a törvényalkotóknál. Pedig egy alkotmányos szabadságjog pontosan a résztvevők miatt történő „korlátozása illetve szabályozott kereteinek megalkotása” lenne az igazi felelős magatartás.

A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény tehát kiegészítésre szorulna azon elvekkkel, melyek végre a helyén kezelnék a megváltozott viszonyokból eredő és bekövetkező katasztrófákat, eseményeket.

A rendezvény biztosítás kiegészülhetne a rendőrségi és szervezői feladatokon túl a katasztrófavédelmi szempontú szakmai biztosítás feltételeivel; és követelményeivel. Bizonyos kiemelt rendezvények esetén, avagy létszámhoz köthetően, kötelező legyen felállítani a rendezvény operatív törzsét és azokat megfelelő jogkörökkel ellátni a váratlan események kezelésére, a szükséges döntések meghozatalára.

A törvényhozás, avagy a területileg illetékes miniszter tovább nem késlekedhet egy végrehajtási rendelkezést kiadni a törvényhez, mely betartása kötelező és minimumkövetelmény lenne. Alkotmányos jog vagy nem, ha nincsenek meg a gyülekezési jog „hatálya alá tartozó” rendezvény szervezés feltételei, akkor a hatóság ne vehesse tudomásul a rendezvényt. A végrehajtási rendelet kitérhetne a rendezvény méretéhez szükséges rendezői, orvosi-biztosító erők létszámára, a menekülési útvonalak kijelölésének követelményeire, a rendezvény jellegéhez kapcsolódóan az állami szervektől szükséges engedélyek beszerzésére (Így például ÁNTSZ, BRFK-ORFK, OKF, stb.).

Tehát az egyéni és közösségi biztonság megvalósítása érdekében össze kell hangolni minden szinten a következő feladatokat:

- A törvények, rendeletek és utasítások egységes szabályozását,
- A katasztrófák megelőzésével összefüggő korszerű szemlélet és gondolkodásmód kialakítását, a feladatok végrehajtását,
- Az irányító, beavatkozó, közreműködő szervezetek és önkéntes csoportok valamint az állampolgárok tevékenységének összehangolását,
- A megelőzést, a végrehajtást és a helyreállítást segítő egységes információs és kommunikációs rendszer kialakítását.

Ami a 2006. évi augusztus 20-i ünnepség tanulsága, hogy a katasztrófa hirtelen „jön”, és a megfelelő felkészülés hiányában csak a szerencsén múlik az, hogy nem történik még nagyobb baj, vagy tragédia. *(Szerző megjegyzése: A „még nagyobb” megjegyzés nem az 5 áldozatot kívánja „kisebbíteni”, hanem arra utal, hogy egy majd 1,5 milliós tömegrendezvényhez képest arányított „veszteség” történt.)*

Ha csak annyit fogunk fel a gyülekezési jogból, hogy „jogunk van összegyűlni”, és a kötelességeinket nem vesszük komolyan, avagy nem tartjuk fontosnak, akkor bekövetkezhetnek olyan események, amikre nem számíthat az átlagember, aki csak a jogaival kíván élni.

A híradások szerint a kormány módosítani kívánja a gyülekezési jogról szóló törvényt. Remélem, nem csak az időbeli hatállyal és a bejelentés gyakoriságával fog foglalkozni a módosítás, hanem érdemben is teret fog engedni a rendezvények minden oldalú biztosításával összefüggő kérdéseknek, elkerülendő a sajnálatos eseményeket. A szakma minden segítséget megad ehhez, ha végre megkérdezik.

Hivatkozások:

1. 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmányáról
2. 1989. évi III. törvény a Gyülekezési jogról
3. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
4. 1996. évi XXXVII. törvény a polgári védelemről
5. 1999. évi LXXIV törvény a katasztrófavédelemről
6. Dr. Tóth Rudolf: Biztonsági kockázatok és a nagyvárosok védelmi esélyei /A Polgári Védelem a Főváros biztonságáért/