

**A POLGÁRI BIZTONSÁGVÉDELEM
TÁRSADALMI INTEGRÁCIÓJÁNAK DILEMMÁI
AVAGY HOL TARTASZ MAGÁNBIZTONSÁGI SZOLGÁLTATÁS**

Magyarországon a polgári biztonságvédelmi szakma³³⁴ a lakossághoz viszonyított, valamint az azonos szakmát gyakorlók létszámát tekintve – nemzetközi összehasonlításban is – jelentős erőt képvisel. 2010 júniusában 3760 aktív – a tevékenységet ténylegesen végző – társas vállalkozás és több mint 107 ezer természetes személy (közülük 7500 egyéni vállalkozóként) működött biztonságvédelmi területen, s ennél is nagyobb a tevékenység végzésére feljogosított cégek és szakemberek száma, ha figyelembe vesszük az átmenetileg inaktívakat. A pályaelhagyóknál rendszeresen több az újonnan belépő, így az összlétszám évről évre nő. A „polgári biztonságvédelem” fogalom – hazánkban, s a vállalkozás keretében végzett tevékenységre alkalmazva - lényegében három jól megkülönböztethető szolgáltatási kategóriát takar, az előerős védelmet (ide sorolva a különböző jellegű objektumok őrzés-védelmét, a pénz- és értékszállítás, rendezvények biztosítását és a kisebb arányban jelenlévő személyvédelmet), valamint a biztonságtechnikai eszközökkel történő vagyonvédelmet és a magánnyomozást. Ezen a struktúrán belül azonban, az egyes részterületek eltérő jellege miatt, különböző sajátosságok tapasztalhatók. Jelen dolgozatban ezért csak a szakterület túlnyomó részét képviselő és megítélésünk szerint a legtöbb ellentmondással terhelt előerős védelemre koncentrálnunk, s a továbbiakban erre szűkítve használjuk a biztonságvédelem, vagyonvédelem kifejezéseket is.

A Janus-arcú szakma

A vagyonvédelmi szakma annak a hiátusnak a kitöltésére jött létre, ami a biztonságpolitikai szemléletben az állami és magántulajdon szétválasztásával, az állami szerepvállalásnak a magántulajdon védelmével kapcsolatos visszavonulása nyomán keletkezett. A magántulajdonban lévő vagyonok megóvása a támadások ellen a tulajdonosokra hárult, ami szükségessé tette erre a feladatra szakosodott szakemberek igénybevételét. Kezdetben az állam által megtűrt – mert valós igényt kielégítő -, egységes előírások nélkül végzett tevékenység volt, amit a – többnyire a rendőri, katonai pályáról átkerült s korábbi szakmai tapasztalataikat hasznosító emberekből alakult – vállalkozások saját belátásuk, szabályaik alapján végeztek. A kilencvenes években, írja egy értékelés,³³⁵

³³⁴ A fogalom tágabb értelmezése magában foglalja a lakosság érdekeit veszélyeztető jogsértő támadások elleni, nem hivatásos állományú szervezetek (polgárőrség, mezőőrök stb.) részéről szervezett keretek között történő fellépést. Az ezeket, a tevékenységeket egybefogó szabályozás hiányában azonban jelenleg elsősorban a magántulajdon (és magánszemélyek) szolgáltatásként végzett, hivatásszerű védelmére specializálódott szakterületre alkalmazzák a megnevezést, s itt is ebben az értelemben használjuk. A polgári biztonságvédelem szinonimájaként használatos a civil biztonságvédelem, magánvédelem terminus technikus is, a hangsúly azonban mindenhol a szolgáltatás privát jellegén és védelmi célján van.

³³⁵ Személy és vagyonőr. A foglalkozás jelenlegi munkaerőpiaci helyzete. Forrás: www.epalya.hu

rohamos fejlődésnek indult és nagy mennyiségű munkaerőt szívott fel a személy- és vagyonvédelmi szakma, ami elsősorban a közbiztonság romlásának volt köszönhető. Egyre markánsabb jelenléte és vitathatatlan létjogosultsága miatt szükségessé vált a tevékenység állami szabályozása, s a 87/1995. sz. kormányrendelet első alkalommal fogalmazta meg a vállalkozás keretében végzett vagyonvédelem (és az addig tilalmazott magánnyomozás) – átmenetinek szánt – szakmai szabályait. Tegyük hozzá, hogy a foglalkozás népszerűvé válásához hozzájárult a munkanélküliség szorítása. A vagyoni pálya egyfajta menekülőutat is jelentett az alacsony képzettségűek számára, azzal kecsegtetve, hogy egy viszonylag rövid tanfolyam elvégzése árán szakmát (s az 1998. évi IV. törvény megjelenése után már államilag elismert szakmát) szerezhetnek, és – mivel jelentős kereslet volt iránta - nagy eséllyel el tudnak helyezkedni abban. A pályára lépőkkel szemben támasztott alacsony - általános iskolai - végzettségi követelmény nagymértékben meghatározta a jelentkezők körét, ami a végrehajtott állomány esetében máig sem sokat javult, annak ellenére, hogy a szakmai elvárások a szakma kiforrottabbá válásával emelkedtek, s fokozódtak a társadalmi elvárások, mivel mindennapivá vált a vagyoniörök és az állampolgárok kontaktusa, és nem mellékesen sokmillió értékű biztonságáért kell felelősséget vállalniuk. A vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló, jelenleg hatályos 2005. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Szvmt.) még árnyaltabban fogalmazta meg a tevékenység szabályait, pontosította a rendőrség és a szakmai kamara együttműködését.

A szakma társadalmi szerepe...

A vagyonvédelmi vállalkozás feltételrendszeréről alkotott törvénnyel – írja Finszter Géza – az állam „*az alkotmányos tulajdonvédelem egyfajta kiteljesítését is szolgálja*”, és „*annak kereteit teremti meg, ami a vagyonvédelem szakmai szintjét emeli professzionális magasztalokba*”,³³⁶ s ehelyütt a professzionalizmus iránti igényt, mint a szakmával szembeni elvárást szeretnénk hangsúlyozni. Ennek biztosítását, a minőségi szolgáltatásra való felkészítést és képességet – az alacsony iskolai végzettségűek és így a mai tudásalapúnak minősített társadalomban egyébként perspektíva nélkül maradók számára is – a szakképzés (lenne) hivatott megoldani.

A szolgáltatás alapvető célja a védelmezett értékek ellen elkövethető bűncselekmények megelőzése, megakadályozása, aminek járulékos eredménye a közbiztonság erősítése. Jellegénél fogva a rendészeti tevékenység – bár jogi helyzetét illetően sajátos – elemének tekinthető. „*A modern polgári jogállamban rendészeti rendszer alatt mindazoknak a jogszabályoknak, állami szerveknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összességét értjük, amelynek rendeltetése a társadalom egészségének, a közösségeknek és az egyeseknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben.*” *Ebbe a rendszerbe illeszkedik többek között „a magánbiztonság körébe sorolható minden olyan magánjogi norma, szervezeti és vállalkozási forma, valamint egyéni és kollektív tevékenység, amely a közbiztonság megőrzését is szolgálja.*”³³⁷

Míg tehát a vagyonvédelmi szolgáltatás megjelenésében (konkrétan) a diszkrét (elkülönült) magántulajdont, azaz az egyéni érdekeket védi (s ebben a megközelítésben az

³³⁶ Finszter Géza: A rendészeti rendszer alkotmányos és közjogi alapjai. 2008. Forrás: www.police.hu

³³⁷ A rendészeti rendszer 4. Forrás: www.police.hu

állami megrendeléseket mint azonos feladat- és hatáskörrel teljesített megbízásokat is ide soroljuk), hatásában (összességében) – a jogsértések számának csökkentésével, az állampolgárok biztonságérzetének erősítésével, s nem mellékesen a rendőrség más feladatok végrehajtására való tehermentesítésével – közérdeket is szolgál. Ezt a funkcióját ismeri el a társadalmi bűnmegelőzésről szóló országgyűlési határozat is.³³⁸ *„A bűnmegelőzés – állapítja meg a határozat – nem valósítható meg kizárólag a bűnüldözés és büntető igazságszolgáltatás rendszerében... A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki”, s a társadalmi bűnmegelőzést végzők között felsorolja a dokumentum a vagyonőröket is.*

Ha figyelembe vesszük, hogy a vagyonőrök száma mintegy háromszorosa a rendőrség létszámának, érzékelhetjük, hogy ez a tevékenység jelentős tényezője a közbiztonság megővésének, különös figyelemmel arra, hogy a szolgáltatás által lefedett terület (túlnyomórészt az eltulajdonítható értékek) a leggyakoribb célpontja a támadásoknak. (Az igazság kedvéért hozzá kell tennünk, hogy a pusztán számszerű összevetés csalóka, mert egy rendőr intézkedési jogköre, felkészültsége, tevékenységének hatékonysága nem azonos egy vagyonőrével, s a rendőrség feladatai szerteágzóbbak, összetettebbek és munkaigényesebbek. A civil biztonságvédelem azonban a rendőri tevékenységet is érintő feladatok felvállalásával - kevesebb bűncselekmény esetén kevesebb nyomozást kell indítani - tagadhatatlanul tehermentesíti az állami rendvédelmi szerveket, lehetővé téve egyfajta feladatmegosztást is, amennyiben hatékonyan képes betölteni funkcióját.)

A részletesebb bizonyítást mellőzve fogadjuk el itt azt a megállapítást, hogy a polgári biztonságvédelemnek a rendőrség tevékenységét kiegészítő bűnmegelőző, s ezzel közérdeket érintő, közbiztonság-erősítő hatása van (eltekintve most a közérdek és közbiztonság fogalmának definiálásától vagy értelmezésétől, de hangsúlyozva – bár szintén a bizonyítás mellőzésével -, hogy a magánbiztonság a közbiztonság része³³⁹). Ezt a szerepét jelzi az is, hogy egyre szélesebb körben alkalmazzák (ma már nemcsak a magánszférában, hanem állami hivatalokban, rendészeti, fegyveres szervek objektumainak, a kritikus infrastruktúra elemeinek védelmében stb. is³⁴⁰) a szolgáltatást. A tevékenység egyfelől szervesen beépült a szolgáltatások rendszerébe, másfelől a közérdeket is szolgáló tényezővé

³³⁸ A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) OGY határozat

³³⁹ A biztonság, közrend, közbiztonság egyfajta értelmezését is adja Finszter Géza i.m.

³⁴⁰ Túlterjeszkedne témánk keretein a vagyonőrök jogi státuszának elemzése. Mégis legalább említést kell tenni arról, hogy a vagyonőr, mint a tulajdonos (birtokvédelmi) jogkörében eljáró személy, semmiféle külön jogi védettséget nem élvez, bár törvényi felhatalmazással intézkedhet állampolgárokkal szemben, és olyan támadáshárító eszközöket (például gumibot, jogi fegyver) alkalmazhat, amelyeket az állampolgári jogok általános gyakorlásához nem biztosítanak a jogszabályok, valamint megkülönböztető formaruha viselésével is jelezheti a környezet számára feladat-ellátását. Ez a szemlélet arra az időszakra vezethető vissza, amikor egyszerűen a magántulajdon védelme volt a szolgáltatás rendeltetése. A civil vagyonvédelem szerepvállalása azonban időközben módosult, s kiterjedt – többek között – a kritikus infrastruktúra védelmében való részvételre is, ami már közfeladatot érint. Német Ferenc, a szakmai kamara elnöke többhelyütt észrevételezte, hogy míg – például – a BKV-ellenőrök közfeladatot ellátó, s így fokozott büntetőjogi védelmet élvező személynek minősülnek, az áramszolgáltatókat, vízműveket, sőt atomerőművet stb. őrző vagyonőrök (akik, jegyezzük meg, akár terrorcselekmények elhárításában is érintettek lehetnek, de említhetnénk a súlyos támadásoknak kitett pénzzállítókat is, sőt újabb kereskedelmi egységekben, más objektumokban is csoportos, felfegyverkezve végrehajtott támadásokat elszenvedő vagyonőröket) megnövekedett felelősségük – s alkalmasint veszélyeztetettségük – ellenére többletvédelmet nem kapnak.

vált, aminek szükségességét és önálló arculatát az állam és a társadalom is elismeri. A tevékenység szakmává válását és – ha úgy tetszik – szerepvállalását a közbiztonság fenntartásában lehetővé tette, hogy működése a jog által szabályozott, s egy bizonyos szinten szakmai módszertana is kialakult. Állítható, írja egy elmélyült elemzést adó tanulmány,³⁴¹ hogy „a „magánbiztonság” jogi feltételrendszerének, állami kontrolljának, illetve e kontroll, továbbá a közhatalmi szervezetek, valamint a „magánbiztonsági iparág” specifikus intézményrendszere együttműködését szolgáló különös mechanizmus – éppen közérdekűsége, a közállapotok rendezettségét kondicionáló hatása okán – napjainkra az állam „közbiztonság-szolgáltatásának” integráns részévé vált.”

... és megítélése

Mindemellett azonban azt kell látnunk, hogy a civil vagyónvédelmi tevékenység, gyakorlati megjelenésében, ellentmondásokkal terhes, s emiatt magának a szakmának a társadalmi szerepe is kétarcú. Míg egyfelől – szakmai tevékenységként nézve, célját s hatását tekintve - vitathatatlan szerepe van a jogsértések megelőzésében, s ezáltal hozzájárul a közbiztonság erősítéséhez, másfelől – a vállalkozói tevékenység gyakorlása szempontjából - maga is a jogsértések egyik forrásává vált.

Legnyilvánvalóbban ott érhető ez utóbbi tetten, hogy a szakmában az országos átlagot meghaladó arányú a jogsértő vállalkozói tevékenység,³⁴² ami a szakterület eredeti céljával s rendeltetésével ellentétes hatású, s visszahat az egész szakma megítélésére. Része ennek a – mondjuk így – tünetnek, hogy a vagyónvédelemben rendkívül magas arányú a fekete-foglalkoztatás³⁴³, amiben lényegében csak az építőipar előzi meg. (Talán nem véletlen ennek tükrében, hogy az építőipari munkák esetében közismerten olyan sok a minőségi kifogás. Nem állhatjuk meg a gondolatársítást, milyen eredményt kapnánk, ha az élőerős szolgáltatásnak is tárgyiasult, tapintható, önmagában megvizsgálható terméket kellene létrehozni.) A versenyképesség megőrzése – bár inkább csak a piacon maradás kényszerfeltételének mondanánk – arra készíti a vállalkozásokat, hogy árai alacsony szinten tartásával igyekezzenek elnyerni a megbízásokat. Ez persze találkozik a megbízók érdekeivel is, viszont az ekként megjelenő gazdasági szempontok háttérbe szorítják az ellenérték, azaz a magas szakmai színvonalon végzett minőségi munka kérdését.

A szakmának ez az ambivalens megmutatkozása befolyásolja társadalmi megbecsültségét is. Míg a közfelfogás szerint is egyértelmű ennek a szolgáltatásfajtának a szükségessége és hasznossága, ennek ellentmondóan presztízse meglehetősen alacsony. Végül is a megbízókban, de a közmegítélésben is az a kép alakul ki, hogy ez egy olcsón igénybe vehető, s bizonyára ennek megfelelő értékű szolgáltatás. Természetesen vannak reális áron megkötött (fővállalkozói) szerződések, ám az esetek jelentős részében ezek a pénzek is összezsugorodnak az alvállalkozókon keresztül történő leosztásban, így az eredmény nem sokban változik.

³⁴¹ Borai Ákos: Konceptió a polgári biztonságvédelmi tevékenység szabályozására. 2008. 17. o. Forrás: www.police.hu

³⁴² A szakma szempontjából aggasztó, hogy a hatósági adatok alapján összeállított Egyesített Feketelista százasa „toplistájának” 30 %-án vagyónvédelmi vállalkozás szerepel. Ez a szám alapvetően az élőerős védelemmel foglalkozó vállalkozásokat reprezentálja. Közülük kerül ki a munkaügyi jogsértések miatt legtöbbször elmarasztalt társaság is (2010. májusi adatok).

³⁴³ „... az APEH kimutatása szerint – nyilatkozta Német Ferenc, a kamara elnöke - az országban a munkavállalók 54 százaléka szabálytalanul dolgozik. A vagyónöröknél 86 százalékos a feketén dolgozók aránya, másfél éve még 96 százalékos volt.” Forrás: www.hvg.hu. 2010. február 25-i hír.

Egy szociológiai tanulmány³⁴⁴ rámutat, hogy a vagyonőrök alulfizetettsége³⁴⁵ – s hozzátennék, hogy foglalkoztatási körülményeik gyakori rendezetlensége, és sokszor az örök hiányos felkészültsége – csökkenté a szakterület – pontosabban a vagyonőri szakma – respektusát, hiszen úgy tűnik, hogy maga a szakma sem becsüli meg eléggé munkatársait, s nem követeli meg saját magától a társadalom elismerését kivívó színvonalat. Míg a vagyonőrzés nálunk nagyrészt már kimunkált, szabályozott szakmává vált, s a megbízók ennek megfelelően szakszerű, minőségi szolgáltatást igényelnek (függetlenül a díjazás mértékétől), ezt a követelményt a feladatokat végrehajtó állomány nem képes maradéktalanul kielégíteni. Hozzájárul mindehhez, hogy a szakmában gyakorlatilag nincs karrier-lehetőség egy adott szervezeten belül, egy vagyonőr legfeljebb csoportvezető lehet, ha eléggé nagy dolgozói létszáma van a vállalkozásnak (bár a „végpontokon” erre is vajmi kevés esély van), tehát a vagyonőri pályát választók számára alig van perspektíva. Igaz, most már némileg javítja ezt a helyzetet a moduláris képzés bevezetése, ami kvalifikáltabb – s ha beosztást nem is, valamivel jobb fizetést ígérő - munkakörökbe való továbblépést tesz lehetővé. (Közbevetve a szakma fejlődése szempontjából reménykeltő, hogy a Rendőrtiszti Főiskolán elkezdődött a rendészeti igazgatásszervező képzés s 2009-ben kibocsátották az első végzősöket. Ez a szakirányú felkészültséggel rendelkező vezetői gárda kialakulásához vezethet, amire régóta igény van ezen a szakterületen, s a problémák rendezésében is érezhető majd a hatását. Ugyancsak folyik – elsősorban technikai orientációjú – felsőfokú szakemberképzés a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Bolyai János Katonai Műszaki Karán.)

A szakma fejlődését és perspektíváit, lévén Magyarország az Európai Unió tagja, befolyásolják az egységesítésre törekvő közösségi szabályozások, és a határon túlnyúló szolgáltatás szempontjából az egyes tagállamok gyakorlata. Ebből a nézőpontból szemlélve ugyancsak adódnak kérdőjelek a szakterület jelenlegi helyzetét tekintve.

Közösségi kitekintés

Magyarországon, mint utaltunk rá, az elmúlt 15-20 évben polgárjogot nyert és sem gazdaságilag, sem közösségi szerepét tekintve nem elhanyagolható tényezővé vált a civil biztonságvédelem, s nem utolsósorban kialakult szakmai arculata. Mindez egyfajta „belterjes”, a magyar viszonyokon alapuló szabályozás eredménye. A tevékenység feltételeit és szabályait a magyar jog – ha helyenként lehetne is rajta javítani – részletesen leírja.

Az Európai Unió értelemszerűen a tagállamok jogi szabályozásának és gazdasági gyakorlatának összehangolására törekszik, de több vonatkozásban elismeri a tagállami önállóságot. Itt elsősorban a közösségi jogi aktusok egyik fajtájára, az irányelvre hivatkozunk, ami – az EK Sz meghatározása szerint – az elérendő cél tekintetében kötelező, de az alkalmazott módszerek és eszközök megválasztásának hatáskörét átengedi a nemzeti hatóságoknak. Az uniós jogszemléletnek van néhány sarokköve, mint a személyek szabad

³⁴⁴ Az élőerős személy- és vagyonvédelem jellemzői. A Személy- és Vagyonvédelmi, Magánnyomozói Szakmai Kamara [sic] megbízásából készítette a Rendőrtiszti Főiskola Baráti Egyesülete. Kézirat, 2009. – A tanulmány számos megfontolást érdemlő megállapítást tartalmaz.

³⁴⁵ Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat statisztikája szerint a vagyonőrök a javadalmazási lista alján állnak. Alacsonyabb a személyi alapbérük – felülről súrolva a garantált bérminimumot –, mint a váltótisztítóké (igaz, hogy teljes keresetük, jelentős túlmunka árán, mintegy egyharmaddal meghaladja azt), és alig több, mint a szemétygyűjtő, utcseprő foglalkozásúaknak. Forrás: www.afsz.hu

mozgása és az egyenlő bánásmód követelménye, a tőke és a szolgáltatások szabad áramlásának biztosítása. Témánk szempontjából (is) fontos, hogy jelentős hangsúlyt kap a különböző testületek állásfoglalásaiban a gazdasági fejlődés immanens elemének tekintett minőségi oktatás követelménye és az élethosszig tartó tanulás szorgalmazása.

A hagyományosan nemzeti alapon kialakult gyakorlatnak a közösségi előírások kereteibe illesztése nem mindig zökkenőmentes, és ez vonatkozik az általunk vizsgált területre is. Tanulságos lehet felidézni az Európai Bíróságnak – az Európai Bizottság előterjesztése alapján - az Olasz Köztársaság ellen hozott ítéletét.³⁴⁶ Az EU alapszerződése biztosítja a munkaerő szabad áramlását, a letelepedés és vállalat alapítás szabadságát, és a szolgáltatások nyújtásának szabadságát. Ezeket a tagállamok csak akkor korlátozhatják, ha a tevékenység hatósági tevékenység vagy azzal közvetlenül összefügg, illetve ha a tevékenység vagy személy veszélyt jelent a tagállamban a közérdekre, közbiztonságra vagy közegészségügyre. A bíróság a fenti jogokat korlátozó szabályozás miatt marasztalta el az alperes országot. Az olasz szabályozás ugyanis előírta többek között, hogy a személy- és vagyónvédelmi tevékenység végzéséhez engedély kell, a vállalkozásnak meghatározott limitek közé eső számú személy- és vagyónórt kell foglalkoztatnia, bizonyos határok között mozgó minimális vállalási árat határoztak meg, és biztosíték letétbe helyezését kívánták meg. A Bíróság szerint (16. pont) „...igaz ugyan, hogy az olyan ágazatban, amely nem képezi közösségi szintű teljes harmonizáció tárgyát, úgy mint a személy- és vagyónvédelmi szolgáltatások sem..., a tagállamoknak főszabály szerint megmarad a hatáskörüik az ezen ágazatban folytatott tevékenységek gyakorlására vonatkozó feltételek meghatározására, hatáskörüiket azonban az EK-Szerződés által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk...”, mivel az ettől eltérő szabályozás nehezíti a más tagállamban letelepült vállalkozás piacra jutását – például nem tehet az (adott országban elfogadott) minimális vállalási árnál alacsonyabb ajánlatot –, és nem veszi figyelembe a származási tagállamban esetleg már fennálló ugyanilyen kötelezettségét. Megállapították, hogy amennyiben egy vállalkozás az alapítás helye szerinti államban jogosultságot szerez egy tevékenység végzésére, azt bármely tagállamban a fogadó állam külön engedélye nélkül végezheti, s ugyanez vonatkozik a személyekre is. Ugyanakkor a hatóságok a tevékenység ellenőrzése során megvizsgálhatják, hogy annak az államnak a joga alapján, ahol a jogosultságot megszerezte, rendelkezik-e a szükséges dokumentumokkal és engedélyekkel (azaz a jogosultság megadásának a feltételei mégis országfüggők s így eltérőek lehetnek, G.B.).

Megítélésünk szerint ez az eset is jelzi, hogy a biztonságvédelmi szakma nemzetközi adaptációja még komoly feladatok elé állítja az illetékeseket. Bizonyára a civil biztonsági szolgáltatás sajátos – szakmaként is az adott állam közbiztonsági érdekeivel és így nemzeti jogával összekapcsolódó – jellegével függ össze, hogy a közösségi jog ezidáig nem írt elő egységes és elfogadott követelményeket a szakmára, s ezért rendkívül sokszínű az egyes tagállamok jelenlegi gyakorlata. A belső piaci szolgáltatásokról kiadott 2006/123/EK irányelv 2. cikkében ki is veszi hatálya alól a magánbiztonsági szolgáltatásokat, s a 38. cikk értelmében az Európai Bizottság 2010 végéig méri fel a harmonizációs javaslatok benyújtásának a lehetőségét (és akkor ez még mindig csak előkészület) a magánbiztonsági szolgáltatások, valamint a készpénz- és értékszállítás területén (a magyar szabályozás szerint, mint ismeretes, ez utóbbi is – a Magyar Posta

³⁴⁶ C-283/99. A Bíróság azonos álláspontot képviselt, mint korábban a Spanyolország (C-114/97.) és Belgium (C-355/98.) ellen folytatott perben.

pénzszállítási monopóliumának megszüntetése óta – a civil szolgáltatás egyik területe). Így tartani lehet attól, hogy az adott állam jogszabályi környezetének ismerete nélkül és garanciális előírásai figyelmen kívül hagyásával a határon túl nyújtott szolgáltatás káros teremtene és jogbizonytalanságot okozna az érintett ország szolgáltatási piacán.

A különböző tagállamokban ugyanis más és más a tevékenység definíciója és céljának meghatározása. Változó követelményeket támasztanak a vállalkozások engedélyezésével, elvárt teljesítményükkel és így annak ellenőrizhetőségével, valamint a szakmát gyakorlókkal szemben. Erősen eltérő – a képzés önkéntes vállalásától a 24 órás tanfolyamon keresztül a (legalábbis elvben) átfogó ismereteket nyújtó oktatásig időtartamban is, tartalmát tekintve is – a szakképzés megszervezése. Mindenhol követelmény ugyan a végrehajtott állomány előéletének ellenőrzése, de különböző ennek mélysége és az ellenőrzést végzők köre (van, ahol az igazságügyi vagy rendőri szervek végzik, máshol a kereskedelmi kamarák, vagy esetleg maguk a vállalkozások³⁴⁷). Figyelmet érdemel, hogy a vállalkozások engedélyezési eljárása során sokhelyütt mérlegelik a vállalatok pénzügyi hátterét és a tulajdonosok/vezetők jó hírének ellenőrzését.

Eltérő a szolgáltatás terjedelme és a rendőrséghez való viszonya is. A 2002-ben megrendezett Osztrák Biztonsági Napok³⁴⁸ előadói – politikusok, rendőrségi és gazdasági szakemberek – általában egyetértettek a privát biztonsági szolgáltatások szükségességével, többször hangoztatva ennek a rendőrséget tehermentesítő szerepét, de eltérők voltak a felelősség- és feladatmegosztást illető vélemények. Volt, aki bizonyos rendőrségi feladatok átvételét ismertette, például van olyan német tartomány, ahol az úgynevezett bagatell baleseteket – a csak anyagi kárral járó közlekedési baleseteket – a biztonsági szolgálatok kezelésébe adták, míg más előadó, nem tagadva ugyan a magánbiztonság szolgálatok létjogosultságát, azt hangsúlyozta, hogy a biztonság szolgáltatása az állam alkotmányos kötelezettsége, s ennek megfelelően kell kezelni a civil szféra szerepét. Mindenesetre a tanácskozás konklúziója abba a mondatba sűrítendő, hogy a magánszféra „nem helyettesítheti a rendőri munkát, de hatékonyan tudja azt támogatni”.

„A magánbiztonságvédelmi szolgáltatásokra vonatkozó tagállami jogszabályok és a gyakorlat terén jelentős különbségek vannak – mutat rá egy tanulmány 2001-ben, de jórészt ma is érvényesen -. Amíg a tagállamok a saját országukban nem korlátozhatják más tagállamból a magánvállalkozások és magánszemélyek szolgáltatást felajánló tevékenységét, addig képtelenek ellenőrizni a vállalkozások vagy magánszemélyek minőségét, vagy szakmaiságukat. Felmerült az igény alapkövetelményeket tartalmazó jogszabály megalkotására, amely minimális követelményeket szabna meg, anélkül, hogy érintené a már magasabb követelményeket alkalmazó tagállami szabályozásokat.”³⁴⁹

Nem kívánjuk vitatni egy egységes, a közösség minden országában érdeksérelem nélkül alkalmazható szabályozás megalkotásának lehetőségét. Jelenleg azonban megfontolandó, hogy ennyire eltérő feltételek mellett s egy olyan szakmában, ahol nem ritkán sokmillió értékért kell felelősséget vállalni, és ami nagymértékben bizalmi jellegű (beleértve ebbe, hogy a megbízó feltételezi a vagyoni megfelelő szakértelmét is), lehet-e csupán a közösségi elvek mentén liberalizálni ezt a piacot. Nem véletlen, hogy a szakképzés fejlesztése (amibe, megjegyezzük, az uniós terminológia az alaptól az egyetemi szintig tartó

³⁴⁷ Tina Weber: Jogharmonizációs és jogalkotási feladatok az Európai Unióban, a magánbiztonságvédelmi szolgáltatások területén (A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union). 2001. Ford. Kovalovszki Imre (kéziratban).

³⁴⁸ Meddig privatizálható a biztonság? Forrás: www.szvmszk.hu

³⁴⁹ Tina Weber: i.m.

képzést is beleérti) mint a szolgáltatás minőségének a biztosítéka kiemelt hangsúlyt kap a közösségi törekvésekben. A hivatkozott bírósági döntés(ek)ben konfliktusba kerül a generális elvek érvényesítése az azokkal még össze nem hangolt parciális gyakorlattal (amely gyakorlat egyébként az adott ország jogrendjével is összefüggésben áll, tehát milyenségének a társadalmi érdekeket érintő vetülete is van). A szolgáltatások sajátos helyzetére utal az Európai Bizottság megállapítása is.³⁵⁰ *„A szolgáltatások elterjesztésénél a korlátok sokkal összetettebbek az árukereskedelem nehézségeinél. Egy szolgáltatás minőségének megítélése más, mint az áruknak, itt nemcsak a teljesítés minősége fontos, hanem a szolgáltató szakmai képzettsége, illetékessége, tőkése, vállalkozása belső szerkezete stb. Ezért a határon átvélt szolgáltatásnál sok feltétel jelentkezik, amelyek tagállamonként nagyon különbözőek. A tagállamok hajlamosak arra, hogy egy másik tagállamból eredő szolgáltatásokkal szemben néhány, vagy minden követelményt támazzanak, amelyek a sajátjukban letelepedett piaci résztvevőkre érvényesek.”*

Kétségtelen, hogy vannak az összehangolást szolgáló lépések. A CoESS – a biztonsági szolgáltatók munkaadói oldala – és a UNI-Europa – a munkavállalói oldal – közreműködésével kidolgozták a Leonardo Program keretében a biztonsági szolgáltatások – nem teljesen komplett és nem kötelező jellegű - kézikönyvét (European Vocational Training Manual for Basic Guarding), ám számos kérdésben a kézikönyv is a tagállami szintű szabályok beillesztésére hagyatkozik. Németországban 2002-ben bevezették a DIN 77200 szabványt (követelmények a biztonságvédelmi szolgáltatásokkal szemben), aminek magyar szabványként való felhasználási jogát megkapta a Magyar Szabványügyi Hivatal. Az Európai Szabványügyi Bizottság szakértői bizottságot (Security Services) hozott létre a biztonsági szolgáltatások szabványosítására, amihez szintén csatlakozott a magyar fél. Az EN 15602:2008 európai szabvány adaptációjaként megjelent a *„Biztonsági szolgáltatások ellátói. Fogalommeghatározások”* MSZ EN 15602 magyar szabvány, amely a szakmai fogalmak egységes meghatározását kívánja adni. Ezek a kezdeményezések azonban talán nem eléggé intenzívek, a dokumentumok nem teljeskörűek s alkalmazásuk nem kötelező jellegű. A biztonságvédelmi tevékenység egyelőre alapvetően nemzeti keretek között működik. Úgy tűnik, hogy jelenleg a közösségi normákra figyelemmel, de a hazai jog- és gazdasági környezet alapján törekedhetünk a problémák megoldására (amely problémák jórésze más tagállamokban is érzékelhető).

Meglehet vulgáris megközelítéssel azt mondhatnánk, hogy vannak technológiafüggő és vannak jogfüggő foglalkozások. Az első csoportba tartozó szakmát mindegy, hogy hol gyakorolják. Egy hegesztési varratnak itt is, ott is ugyanúgy kell elkészülnie (a technikai szabványok nem érzékenyek a társadalmi környezetre), de akár egy zeneművet is ugyanazokkal a hangszerekkel és ugyanolyan hangjegyek alapján kell bárhol lejátszani, még ha az előadó személyes interpretációjában is. Egy jogfüggő – mert az állami jogrendtől nem elkülöníthető, végrehajtásában állampolgári érdekeket érintő és a végrehajtótól jogi konzekvenciájú önálló döntéseket igénylő – tevékenység esetén (s a polgári biztonságvédelmet ide kell sorolnunk) korántsem ilyen egyértelmű a helyzet. (Mint ahogy például egy könyvelő sem alkalmazhatja a hazai számviteli szabályokat más országban, hacsak nem egységesítik azokat nemzetközi szinten.)

Nem vitatjuk az uniós elvek konstruktív jellegét, csupán arra szeretnénk utalni, hogy érvényesítésükhöz előbb minden tagországban meg kell teremteni az összhangban

³⁵⁰ Feljegyzés az Európai Unió Bizottságának 2002. július 30-i jelentéséről a szolgáltatási szektor belső piaci stratégiájáról. Forrás: A Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a szolgáltatások belső piaci állapotáról. Brüsszel, 2002. 07. 30. KOM (2002) 441.

lévő feltételeket, s ehhez a nemzeti szabályozások konszenzuson alapuló, adaptív átalakítására, a folyamathoz pedig időre van szükség. Erre a felismerésre utal az Európai Parlament öt képviselőjének 2008-ban az Európai Bizottságnak benyújtott nyilatkozata, amelyben felhívják a Bizottság figyelmét, hogy a szabadon gyakorolható szakmák ne legyenek kizárólag a piacgazdaság feltételeinek alávetve, s a Bizottság vegye figyelembe a szabadon gyakorolható szakmák önkormányzati szervezetét és annak erejét a Lisszaboni Stratégia végrehajtásának támogatásában. Ezen szakmák idő előtti liberalizációja, indokol a nyilatkozat, a minőség csökkenéséhez és az ellátási területek csökkenéséhez vezethet. A Bizottság alkalmazzon demokratikus módszereket a további reformok előkészítése során, ahelyett, hogy jogi eszközök használatára ösztönözne a reformok bevezetésével kapcsolatban.³⁵¹ A nyilatkozatból is kitűnik a probléma aktualitása. A 2010. évet a lisszaboni folyamat is, a biztonságvédelmi szakmák harmonizációja szempontjából a belső piaci irányelv is fordulópontnak szánta, a fordulat azonban érzékelhetően nem következett be. Ezáltal nyitva maradt a „hogyan tovább” kérdése, s gyakorlatilag a nemzeti felelősség körében maradt a szabályozás. Fel kell figyelünk továbbá a szabadon gyakorolható szakmák önkormányzati szervezetének – nálunk a szakmai kamarának – a szerepére történő utalásra. Ez egybecseng azzal a meggyőződésünkkel, hogy a szakmai kamarának a jelenleginél is pregnánsabb funkciót kell betöltenie a szakma működési feltételeinek formálásában.

Ennek a dolgozatnak a keretében nincs mód részletes elemzésre. Csupán a szakma belső konfliktusait okozó három – véleményünk szerint – alapvető, és egymásra kölcsönhatást gyakorló tényezőjének, a szakképzés, a foglalkoztatás és a szakirányítás anomáliáinak a felvetésére szorítkozunk.

A szakképzés buktatói

A személy- és vagyonőrzés a KSH besorolása szerint gazdasági szolgáltatás jellegű szakma, s természetesen ez is reagál a gazdaság mozgásaira, hiszen a fellendülés vagy a visszaesés – a védelmet igénylő objektumok számának, nagyságrendjének, értékállományának változása - bővíti-szűkíti a keresletet iránta. A piacra vitt árúja, amivel létjogosultságát biztosíthatja, voltaképpen a szakértelme (a megrendelő értékei szakszerű és hatékony védelmének reményében veszi igénybe a szolgáltatást), ezért kulcsfontosságú a pályára felkészítő szakmai képzés minősége és a változó követelményekhez igazodó (netán némileg előre is mutató) fejlesztése.

A szakképzés és a szakma

Egy szakma színvonalát, művelésének hatékonyságát tehát a felkészítés minősége alapozza meg, ennek eredménye pedig a gazdaság teljesítőképességében, esetünkben a szolgáltatás hatékonyságában jelenik meg. Az Európai Parlament a gazdasági fejlődés egyik kulcskérdésének tekinti a szakképzést és a versenyképességet megőrző élethosszig tartó tanulást. Az Európai Unió több fórumán, többek között az uniós országok oktatási minisztereinek brüsszeli találkozáján (1989.) megállapították, hogy az oktatás központi szerepet játszik a munkahelyteremtésben és a gazdasági növekedés megalapozásában, s

³⁵¹ A nyilatkozatot Angelika Niebler, Stefano Zappala, Patrizia Toia, Françoise Grossetéte és Cristina Gutierrez-Cortines nyújtotta be.

megnő a jelentősége a szociális vívmányok megőrzésében is. Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló, egységes szerkezetbe foglalt szerződés (2010/C 83/01) a minőségi oktatás fejlesztését szorgalmazza a tagállamok hatáskörének tiszteletben tartása mellett. A dokumentum 165. cikke az Unió fellépésének egyik céljaként fogalmazza meg a szakmai alapképzés és továbbképzés javítását a munkaerő-piaci szakmai beilleszkedés és újra-beilleszkedés megkönnyítése érdekében. Az uniós testületek tehát kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a képzésnek, pontosabban a minőségi képzésnek. Számos közösségi testület, fórum és program foglalkozik ezért a (szélesebb értelemben vett) szakképzés kérdéseivel. Itt csak a példálózás szintjén tudjuk megemlíteni a lisszaboni folyamatot, amelynek keretében a versenyképes és dinamikus tudásalapú gazdaság megteremtését tűzték ki központi oktatáspolitikai célként, a Leonardo programot a szakképzési együttműködés fejlesztésére az EU versenyképességének növelése, az információs társadalom kiépítése érdekében, az Unió oktatási együttműködését célzó Socrates programot, s ennek a felnőttoktatással foglalkozó Grundtvig akcióját. A közösségi célok hangsúlyozása, az euro-konformitás követelménye mellett azonban az oktatási-képzési politika keretében a tagállamok megőrzik felelősségüket és döntési önállóságukat az oktatási rendszer működtetésében.³⁵²

A téma manapság külön is időszerű, mert a 2000-ben – az akkori tagállamok állam- és kormányfőinek csúcstalálkozóján – elhatározott lisszaboni stratégia egy 2010-ig elérendő célrendszert határozott meg. Nem kisebb célt tűzött ki, mint hogy napjainkig „Az Unió... a világ legversenyképesebb és dinamikus, tudásalapú társadalma legyen”,³⁵³ aminek megvalósításában értelemszerűen kulcsszerepet szánt az oktatásnak. Ennek megfelelően célkitűzésként fogalmazódott meg az is, hogy erre az időpontra Európa oktatási és képzési rendszereinek a minősége világ-referenciává váljék. A folyamathoz kapcsolódva a magyar kormány is elkészítette az egész életen át tartó tanulás 2013-ig szóló stratégiáját,³⁵⁴ aminek végrehajtását és annak társadalmi, szakmai értékelését „a partnerek támogatásával és részvételével” kívánja elérni. (Az ugyan nem tűnik ki a határozatból, milyen partnerekre vonatkozik az elhatározás, későbbi mondandónk szempontjából mégis jelentőséget tulajdonítunk ennek a kitételnek, a társadalmi partnerek közé sorolva a szakmai kamarát, bárha „...állítható, hogy a társadalmi partnerek részvételének alacsony szintje máig jellemzője a magyar szakpolitikának”.³⁵⁵) Az Új Magyarország Fejlesztési Tervben és a Társadalmi Megújulás Operatív Programban is specifikus célként jelenik meg ez a stratégiai elv (az iskolarendszerű oktatásra fókuszálva).

Nem feladatunk s illetékességünk annak az értékelése, hogy a nagyratörő európai tervekből mennyi valósult meg. Az elemzők azonban rámutatnak,³⁵⁶ hogy bár az elvek

³⁵² Az Európai Unió alapokmányának 127. cikkelye szerint „a közösség szakképzési politikája a tagországok tevékenységére támaszkodik, s eközben teljes mértékben tiszteletben tartja azoknak a tanítás tartalmával és az oktatási rendszerek megszervezésével kapcsolatos felelősségét, az egyes országok kulturális sokféleségét”. – Ld. még Halász Gábor: Az oktatás és az európai integráció. Forrás: www.oki.hu. Habók Anita-Szuchy Róbert: A szakképzés helyzete az Európai Unióban. Új Pedagógiai Szemle 2007/2. sz.

³⁵³ A Presidency Conclusions [2000.] 5. pontját idézi Gács János: A lisszaboni folyamat – egy hosszú távú stratégia rejtélyei, elméleti problémái és gyakorlati nehézségei. Közgazdasági Szemle 2005. márciusi szám. A tanulmány kritikusan vélekedik a célkitűzések megvalósulásáról és megvalósíthatóságáról.

³⁵⁴ 2212/2005. (X. 13.) sz. korm. határozat.

³⁵⁵ Derényi András-Mártonfi György-Sinka Edit-Tót Éva: Áttekintés az oktatás és képzés munkaprogram hazai megvalósításáról az egész életen át tartó tanulás szemszögéből. Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, 2007.

³⁵⁶ Gács János i.m. Áttekintést ad még Az EU oktatási és képzési munkaprogramjának megvalósítása. A magyar Oktatási Minisztérium beszámolója a Tanács és Bizottság 2006. évi közös időközi jelentéséhez (2005. május). Forrás: www.oki.hu. – Oktatás és képzés 2010. Konferencia-kiadvány. www.om.hu. – Kovács István Vilmos: A lisszaboni folyamat és az oktatás. Barcelonától az első időközi jelentés elfogadásáig (2002-2004 március). Új

deklarálása megtörtént s ezek széleskörű konszenzust élveznek, ezekhez nem rendelődnek megfelelő eszközök, cselekvési programok, és a folyamat súlyponti eleme a nagyszámú önkéntességen alapuló, s így kis hatásfokú „nyitott koordináció”³⁵⁷, ezáltal „...az egész életen át tartó tanulás mint a képzéspolitikai diskurzus részét alkotó megközelítés, explicit értelmezés helyett többnyire megreked a metafora jellegű használatnál”.³⁵⁸ Ám mindebből nem az elképzelés központi gondolatának hibáságára következtethetünk, hanem csupán a megvalósítás reális ütemének téves felmérésére és a végrehajtásra hivatottak kellő motiváltságának a hiányára.

Mindenesetre – mint követendő koncepció – általánosan elfogadottá vált a közösségben az élethosszig tartó tanulás (lifelong learning, LLL) elve és az a belátás, hogy a gazdasági versenyképesség csak megfelelően képzett munkaerővel, de úgy is fogalmazhatnánk, hogy a valóban minőségi oktatás eredményeként valósítható meg (s hozzátehetnénk, hogy ez az uniós szinttől az egyes vállalkozásokig egyaránt érvényes, tehát a gazdaság szereplői sem tekinthetik pusztán szlogennek). Ez pedig adja a következtetést, hogy a képzésben – valamennyi szinten – szerepet játszó vagy szerepvállalásra képes szervezetnek, közreműködőnek felelősséget kell (kellene) vállalnia a színvonal javításában.

Oktatás kontra vállalkozás

Sürgetően jelentkezik ez az igény a vagyonszerzési szakképzés vonatkozásában (is). A szervezett képzés megkezdésének idején, tizenöt évvel ezelőtt, a formálódó szakmai öntudat által szított lelkesedéssel és a képzési követelmények előírásait komolyan véve – ha úgy tetszik, lelkiismeretesen – láttak feladatukhoz az erre a képzésre szakosodott vállalkozások. Az idő múlásával, úgy tűnik, nemhogy az uniós elvek, de az oktatás színvonala iránti elvárások is egyre inkább kiszorultak a képző cégek többségének a szempontjai közül. Mivel sok ember pályamódosításra kényszerült, s a vagyonszerzés jó felvevő piacnak tűnt, ráadásul a tanfolyamra kerülésnek minimálisak voltak a feltételei és rövid idő alatt, szerény képességekkel is megszerezhető szakképzettséget ígért, továbbá a regionális képző (munkaügyi) központok számos munkanélkülit irányítottak – az ehhez tartozó állami támogatással együtt – ezekre a tanfolyamokra, bőven volt jelentkező. A keresletet érzékelve sorra alakultak a képző vállalkozások. Elszaporodásuk – nem is mindig megfelelő pedagógiai-szakmai háttérrel – éles versenyhelyzetet teremtett, ráadásul idővel a képzésbe bevonhatók száma is csökkent (bár még ma is sokan tartják a vagyonszerzési szakképzés megszerzését a munkanélküliségből kivezető menekülőútnak).

A szakképzés minősége alapvetően meghatározza egy szakma művelésének a színvonalát, az iskolarendszereken kívüli tanfolyamok elvárt minőségét azonban nem garantálják a hatósági engedélyezési és felügyeleti eljárások. Az oktató cégeket alapvetően üzleti vállalkozásnak tekintik, amelyek életképességét majd a piac eldönti. Az üzleti sikerességet azonban – legalábbis ezen a területen – nem a professzionális oktatás, hanem lényegében a hatékony tanfolyamszervezés, minél több hallgató megszerzése biztosítja,

Pedagógiai Szemle 2004. 7-8. sz. - Habók Anita-Szuchy Róbert: A szakképzés helyzete az Európai Unióban. Új Pedagógiai Szemle, 2007. 2. sz.

³⁵⁷ Az Európai Tanács 2000 márciusi liszaboni ülésén fogadták el a Nyitott Koordinációs Módszert (Open Method of Coordination) olyan területekre (többek között az oktatás, képzés, munkaerőpiac), amelyek nehezen irányíthatók kvantitatív (úgynevezett „kemény”) módon. A Módszer figyelembe veszi a tagállamok eltérő helyzetét, lehetőségeit, s a kötelező jellegű direktívák helyett a kommunikációt, a legjobb gyakorlatok tagállamok közötti elterjesztését, a nemzeti politikák harmonizációját célozza. Ld. www.szmm.gov.hu portálon.

³⁵⁸ Derényi András és szerzőtársai: i.m.

aminek érdekében sokan attól sem riadnak vissza, hogy álláslehetőséget ígérve csábítsák magukhoz a jelentkezőket, ami gyakorlatilag néhány foglalkoztató cég – gyakran már nem is működő, s elhelyezkedést egyébként sem garantáló – telefonszámának átadását jelenti. A haszon biztosítása érdekében a színvonal helyett a mennyiség vált elsődleges szemponttá, minél több még elérhető hallgató megszerzése, s a tanfolyamok minél gyorsabb pörgetése. Ez az üzleti magatartás egyre inkább a képzés színvonalának a rovására érvényesül, a szakmára való felkészítés helyett a vizsgára való felkészítés került előtérbe.

Látványos tünete a lelkiismeretes felkészítés helyett az üzleti szempontok előtérbe helyezésének a képesítés megszerzéséhez szükséges képzési idő összezsugorítása. Míg kezdetben a képzést folytatók tartották magukat az (eredetileg fixen előírt hámoszázhusz órányi, vagy legalább ahhoz közeli) óraszámhoz, később a tanfolyamok ideje egyre rövidült. A harminchat óras, esetenként annál is rövidebb kurzuson, néhány hétvégi foglalkozáson megszerezhető bizonyítványt ígérő hirdetéseket is, nyilvánvaló szabálytalanságuk ellenére, bármiféle következmény nélkül, nyíltan közzé lehetett tenni. Talán nem is az óraszám van a hangsúly, bár képtelenségnek tartjuk, hogy ilyen drasztikusan lecsökkentett idő alatt egy komoly felelősséggel járó szakmát el lehet sajátítani, hanem az ebben megmutatkozó s ezzel járó tartalmi-szakmai igénytelenségen. Ez persze a vállalásukat eredetileg érdemben teljesítő képzők jórészt is minőségi engedményekre kényszerítette, vagy azok ki is szorultak a piacról, hiszen az amúgy is szűkülő utánpótlásba tartozók rendszerint nem a – tőlük is nagyobb erőfeszítést, és főként hosszabb tanulási időt követelő – színvonalasabb, hanem a kecsesetöbb – mert könnyebb, gyorsabb eredményt ígérő – ajánlatokat választották, nem egyszer még magasabb tanfolyamdíj ellenére is. Mindez pedig a kívülállóban (alkalmasint egyes megrendelőkben is) azt a képzetet keltheti, hogy ez olyan szakma, ami néhány óra alatt is elsajátítható, hozzájárulva a vagyontörökkel kapcsolatos averziók kialakulásához, s foglalkozásuk leértékeléséhez.

Valójában a tanfolyam időtartamának lefaragását ma már nem is illenék szóvátenni, ugyanis mintegy törvényesítve lett ez a gyakorlat. A jelenlegi képzési és vizsgakövetelmények³⁵⁹ – helyesen – nagy fontosságot tulajdonítanak a gyakorlati orientációjú képzésnek. Ugyanakkor a modulrendszerű OKJ³⁶⁰ csupán a képzési idő maximumát határozza meg, az tehát elvben tetszőleges mértékben csökkenthető. A szakképzési törvény teret enged az egyéni felkészülésnek is. A vizsgára bocsátás feltételül ugyan megszabja, hogy a jelentkezőnek a képző intézménynél eredményes modulzáró vizsgát kell tennie, azonban iskolarendszeren kívüli szakképzés esetén modulzáró vizsgára jelentkezhet az is, aki képzésben nem vett részt.³⁶¹ A szakma képzési és vizsgakövetelményei alkalmazkodnak az általános előírásokhoz, bár a rendelet – mintegy éreztetve a szervezett oktatás szükségességét – a vizsgára bocsátás feltételül szabja a képzésben való részvétel igazolását is. A gyakorlati munkára való alapos felkészítést, és természetesen a szerintünk nélkülözhetetlen elméleti megalapozás szilárdságát azonban a minimálisra csökkentett képzési idő kétségessé teheti. Tudomásul kellene venni, hogy ez komoly felelősséggel járó, alkalmazásképes ismereteket, felkészültséget igénylő szakma, aminek elsajátításához megfelelő, gyakorlat-orientált magyarázatra, és ehhez megfelelő időre is szükség van. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy jelenleg rendkívül

³⁵⁹ Az igazságügyi és rendészeti miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 15/2008. (VII. 18.) IRM rendelet

³⁶⁰ Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről 133/2010. (IV. 22.) korm. rendelet

³⁶¹ A szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény 54/B § 31. pont

változatos tartalmú és színvonalú, gyakran az oktató vállalkozás által összeállított, olykor kétes minőségű, nem egyszer csak a vizsgakérdésekre adandó választ összefoglaló tananyagok vannak forgalomban, amik kevésbé segítik az önálló tanulást.

Lehetővé teszi a vázolt üzleti magatartást, hogy a vállalkozás számára gyakorlatilag nincs kockázata annak, hogy hogyan teljesít. A képzés tartalmi szolgáltatás, amit maguk az igénybe vevők választanak ki és fizetnek meg, így biztosítva a cég nyereségét, de a kapott ellenérték milyenségét, felkészítésük alaposágát lényegében nem tudják megítélni. A tanfolyam befejeztével pedig a vállalkozás szerepe véget ér, a szerződést teljesítette (már az eredmény, a vizsga sikere sem érinti a teljesítést, hiszen az a vizsgázó mint individuum egyéni felkészültségét méri, bár természetesen alkalmat ad következtetések levonására a képzők munkájáról is). Az immár szakképzettséget bizonyító vagyonőr pedig önálló piaci szereplőként próbálja szaktudását eladni. Hogy ez hogyan sikerül neki, az már a felkészítő cég érdekkörén kívül esik, amely így szolgáltatásáért, annak „végeredméért” végül is felelősséget nem visel.

Másfelől megközelítve a kérdést, a képzési követelmények meghatározása az ágazatért felelős szakminisztérium hatáskörébe tartozik, amelynek azonban – eltekintve a vizsgálónökök kijelölésének adminisztrációjától – nincs kapcsolata az oktatási folyamattal. Tevékenységük jellege folytán ugyanis a képző vállalkozások az oktatási tárca kompetenciájába tartoznak. A működési engedély – tanúsítvány vagy akkreditáció – megszerzéséhez prezentálni kell a megfelelő pedagógiai és szakmai képesítéssel rendelkező oktatókat, s be kell nyújtani a képzési követelményeknek megfelelő tematikát, de a képzési program megvalósításának nincs érdemi – szakfelügyeleti – kontrollja. (Jóllehet ez nem iskolarendszerű oktatás, a didaktikai és tantárgyi követelményeknek ugyanúgy kellene érvényesülniük, s a hallgató érdekeit ugyanúgy kellene szolgálnia a képzésnek, tehát indokolt lenne annak szakszerűségét módszertani segítséggel is biztosítani.) A felnőttképzésről szóló, a 2001. évi CVI. törvénnyel módosított 2001. évi CI. törvény rendelkezése szerint azt, hogy a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmény tevékenysége megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, az állami foglalkoztatási szerv, az akkreditált képzést folytató intézményeknél a FAT ellenőrzi. Az ellenőrzések – amennyiben egyáltalán vannak – adminisztratív jellegűek, a képzési program tartalmi megvalósítására nem (jó esetben formailag) terjednek ki. Az említett szervezeteken a szakképzés szakmai megítélése pedig nem is kérhető számon.

Végül is a szakképzésben elsikkadni látszik az a szempont, hogy a szolgáltatások piacán a szakértelem az áru, s ennek minősége – ha a keresletet nem is, mert szükség van a vagyonőrzési szolgáltatásra -, a szakterület anyagi és társadalmi megbecsülését jelentősen befolyásolja. A képzés kritikája, hogy magukra valamit adó foglalkoztatók vagy akár az igényes megbízók is, főleg olyan területeken – jellemzően pénzintézetekben -, ahol a szakszerűséget illetően nem lehet engedményt tenni, pótlólagosan maguk képezik a tanfolyamot egyébként már elvégzett, rendőrhatalósági igazolvánnyal rendelkező vagyonőröket. Aligha jelent vigaszt, hogy ez nemcsak nálunk probléma. (Az európai magánbiztonsággal foglalkozó konferencián Szófiában (2007-ben) általános érvénnyel állapították meg, hogy szakadék van az igényelt képzettség és aközött, amit a szakképzési, oktatási rendszer nyújtani tud.)

Hozzáadódik mindehhez, hogy a képzésbe való belépésnek s ennek eredményeként a pályára kerülésnek az alapfokú iskolai végzettségen és a feddhetetlen előéleten, valamint egy nem szakmaspecifikus orvosi vizsgálaton kívül gyakorlatilag nincs más – a személytől függő – feltétele. Így lényegében bárki lehet vagyonőr testi adottságaitól, mentális

képességeitől, pszichés sajátosságaitól függetlenül. A képzési követelményeket meghatározó rendelet sem pálya-, sem szakmai alkalmassági feltételek előírását nem tartja szükségesnek,³⁶² mintegy eleve degradálva ezzel magát a szakmát, azt sugallva, hogy abban bárki képes helytállni. Nem hallgathatjuk el, hogy a vizsgák sem töltik be minden esetben a szükséges felkészültséget megmérő funkciójukat.³⁶³ Mindez nemcsak a bizonytalan tudással útjára bocsátott hallgató további sorsára lehet kedvezőtlen hatással – bár az sem közömbös – , hanem a szakma egészére vet rossz fényt, s erősíti a feketemunkába sodródás veszélyét (hiszen nincs az igényes megbízó vagy foglalkoztató elvárásait kielégítő, piacképes tudása, saját jogaival sincs tisztában, voltaképpen arra jó csak, hogy a létszám meglegyen, ezért „örüljön, ha egyáltalán munkába állhat”, s persze minden uniós elv ellenére fel sem merülhet benne, hogy külföldön próbáljon boldogulni).

Amikor tehát a szakképzésről és annak minőségéről beszélünk, nemcsak az oktatás megszervezésében, hanem tágabb összefüggésekben kell gondolkodnunk. A vázolt állapot kialakulásának egyik legnyomósabb okát a szakképzés folyamatára, szakmai minőségére való ráhatás lehetőségének, a képzés tartalmi kontrolljának a hiányában látjuk. Egy szakképzést folytató intézmény több felügyeleti szervezet kompetenciájába is tartozik, amelyek azonban nem vizsgálják – és nem segítik elő szükség esetén – a képzési cél megvalósulását. Megítélésünk szerint ennek a hiátusnak a megszüntetésében a szakmaiság szempontjából kompetens kamarának kellene szerepet kapnia. A felnőttképzési törvény 10. § (8) bekezdése szerint az állami foglalkoztatási szerv az ellenőrzésbe – igaz, csak a gyakorlati foglalkozásokra vonatkozóan - bevonja a területileg illetékes gazdasági kamarát. (Megjegyezzük itt, hogy a magyar jogszabályok szinte mindenhol a gazdasági kamarákat aposztrofálják kamaraként, s csak az utóbbi időkben, egyelőre kivételként jelent meg a törvényszövegekben a szakmai kamarák említése.) A fogalomhasználat módosításával a szakmai kamarának ebbéli szerepe is a helyére kerülhetne, s ezt szorgalmazni is kellene.

Az Szvmt. a szakmáért való felelősséget ruház a szakmai kamarára, amely ennek részeként „*kidolgozza a szakképzés és a szakmai továbbképzés követelményszintjeit, a szakmai minősítő rendszert, közreműködik a szakképzésben és a vizsgáztatásban*” (38. § (1) bek. d) pont). Különösnek véljük, hogy ilyen feladat mellett a kamarának semmilyen szabályozott kapcsolata, ráhatási lehetősége sincs – a vizsgán való részvételen kívül – a képző cégek – a szakmaiság megalapozására hivatott – tevékenységének a befolyásolására.³⁶⁴ Mintha olyan házat kellene a kamarának felépítenie, aminek az alapozását ismeretlen mesteremberek, kétes minőségben készítik.

Hadd utaljunk itt mint követhető példára a Kereskedelmi és Iparkamara szerepvállalására a szakmai oktatásban. Huszonhat – köztük huszonnégy iskolai keretek

³⁶² Csupán illusztrációként említjük, hogy egy frissen végzett vagyonőr postai úton történő kamarai regisztrációját kérte. Ezt azzal indokolta, hogy olyan súlyosan gyengénlátó – csatolta is az erről szóló igazolást -, hogy idegen helyeken kísérelés nélkül nehezen tud közlekedni. Aligha lehet kétséges, milyen eséllyel tud majd ez az ember elhelyezkedni. De a jogi szabályozás értelmében nem volt akadály annak, hogy a tanfolyamot elvégezze, s hatósági igazolványt kapjon. Más kérdés, hogy egy lelkiismeretes tanfolyamszervező eltanácsolta volna ettől a pályától.

³⁶³ Nem az általunk vizsgált szakterületre, hanem a honi felnőttképzési piacra általában vonatkozik az a szakértői becslés, a vizsgákon támasztott elégtelen követelményekre utalva, hogy „...egy független vizsgáztatási rendszer bevezetése esetén az akkreditált felnőttképzőknek akár 30%-a is csődbe mehetne”. – Derényi András és szerzőtársai i.m. Megkockáztatjuk, hogy a vagyonvédelmi képzésben ennél akár rosszabb is lehetne az arány.

³⁶⁴ Érvként ugyan nem hozható fel, de jelzésértékűnek gondoljuk, hogy a szakképzésért való kamarai felelősség a közgondolkodásban is megjelenik. Számos esetben a kamarához fordulnak segítségért az oktató cég tevékenységére panaszkodók

között oktatott – szakma képzési feladatainak kezelését vették át az államtól. „Az utóbbi években a kamara befolyása nőtt meg a legjobban – értékel egy tanulmány³⁶⁵ – s sikeresen éltek az alkalommal, amelyet a gazdaság megerősödése és számos szakmában a munkaerőhiány megjelenése, valamint az államigazgatásban történt leépítések miatt a szakképzés-irányítás kapacitásának drasztikus csökkenése nyújtott számukra. A minisztériumok szívesen szabadultak a feladatoktól, a kamara pedig szívesen vette át őket az állami forrásokkal együtt.” Nos, a szakmai kamarának hasonló módon kellene eljárnia, olyan jogszabályi felhatalmazást szerezve, amely lehetővé tenné számára a szakképzésre való érdemi ráhatást mind a képzési követelmények megfogalmazásával, mind a szakoktatási tevékenység instruálásával. A szakképesítés ágazati felelőse a rendszertért felelős miniszter, a szakmai felelősséget azonban, mint erre legkompetensebb – mert a szakma állapotáról és igényeiről leghitelesebb adatokkal rendelkező – szervezetnek, a kamarának kellene vállalnia. Megjegyezzük, a moduláris képzés bevezetése kapcsán – ami egyébként a foglalkoztatottak számára a korábnál tágabb mozgásteret biztosít a pályán – a kamara oktatási bizottsága lépéseket is tesz a vonatkozó jogszabályoknak a szakmai szempontokat hitelesebben érvényesítő módosítása érdekében.

Többször hangoztatott evidencia, hogy a képzés és eredményének a gyakorlatba való átültetése meghatározza egy szakma állapotát. Úgy tűnik, ez az összefüggés esetünkben is tettenérhető.

A szakma konfliktusairól

Mint fentebb említettük, Magyarországon a biztonságvédelmi szakma jelentős létszámmal van jelen. A kamara által nyilvántartott mintegy 4200 társas vállalkozás (nem számítva az esetleg illegálisan tevékenykedőket s ide nem sorolva a több mint 8700 egyéni vállalkozót) egyfelől komoly gazdasági erőt képvisel ugyan, másfelől azonban a piac túltelítettségére utal. Egyes szakértői vélemények szerint az ágazat fizetőképes keresletét 500-800 vállalkozás képes lenne kielégíteni a szakmai kritériumok rovására kötött kompromisszumok kényszere nélkül.

Piaci túlkínálat és következményei

A vállalkozások gazdasági ereje számottevő eltéréseket mutat. Néhány tucat meghatározó nagyságrendű, a piacot uraló cég mellett túlnyomórészt mikro- és kisvállalkozások működnek. Egy adatközlés szerint³⁶⁶ a szakmában 86% az egyfős telephelyek, és 96,4% a tíz főnél kisebb létszámmal működő vállalkozások száma, tehát rendkívül szétaprózott a vállalkozás-szerkezet. Ennek eredőjeként a vagyonvédelemben jellemzővé vált a megbízások alvállalkozói, sőt láncolat alvállalkozói rendszerben való teljesítése. A vállalkozások túlnyomó része ugyanis képtelen az önálló piaci megjelenésre, s eleve az alvállalkozói létre rendezkedik be a nagyságrendjüknel, ismertségüknel, nem mellékesen kapcsolataiknál fogva a jelentősebb megbízásokat megszerző vállalkozások árnyékában. Viszont fordítva is működik ez a mechanizmus, a fővállalkozók a szerződések teljesítésébe – a szükséges dolgozói létszám biztosítása szempontjából – bekalkulálják az alvállalkozók bevonását is.

³⁶⁵ Derényi András és szerzőtársai, i.m.

³⁶⁶ Személy és vagyonőr. A foglalkozás jelenlegi munkaerőpiaci helyzete. 2007. A 3K Consens Iroda összefoglalója. Forrás: www.epalya.hu/Munka/Foglalkozások/Média

Túlkínálat tapasztalható a munkavállalók esetében is. Magyarországon az uniós átlagnál lényegesen magasabb a lakosság/vagyonőr arány.³⁶⁷ Bár a megrendelők körének bővülése új munkahelyeket teremt, s rendszeresek a vagyonőröket felvételre kereső hirdetések – sajnos, az nem mutatható ki, hogy ezekből mennyi irányul a fluktuáció, a különböző okokból elküldött munkatársak pótlására, csupán látszólagos keresletet teremtve –, a munkaerő-gazdálkodási adatok arra utalnak, hogy a piac felvevőképességét, a vállalkozásokhoz hasonlóan, meghaladja a rendelkezésre álló vagyonőrök száma.³⁶⁸ Úgy tűnik, a piaci önszabályozás nem tudja betölteni kiegyenlítő szerepét ezen a területen, amihez hozzájárul a gazdaság munkaerő-igényének figyelmen kívül hagyásával végzett, az elhelyezkedni nem tudó vagyonőrök számát gyarapító képzési tevékenység is.³⁶⁹ A fejlődés fintora, hogy a korszerű és relatíve olcsóbb biztonságtechnikai eszközök egyre szélesebbkörű alkalmazása is csökkenti az élőerős létszámigényt, ugyanis így kevesebb dolgozó kell ugyanannak az őrzési feladatnak az ellátásához. Jelzésértékű lehet, hogy egyre többen adják vissza a tevékenység végzéséhez szükséges jogosítványaikat, mert hónapok, nem egyszer évek óta nem tudnak a szakmában elhelyezkedni. Egyre nagyobb tehát a különbség a munkaerő-kínálat és a szükséglet között, a túltelítettség pedig szükségszerűen negatív szakmai, gazdasági és szociális következményekhez vezet. *„A szolgáltatások túlkínálata következtében a szolgáltatás színvonala, szakszerűsége kényszerűen a nyomott árakon működő kereslethez igazodik”,*³⁷⁰ vagyis romlik.

Mindez a fekete-foglalkoztatás elterjedésével jár. Anélkül, hogy ebben az irányban mélyebbre ásnánk, csak jelezzük itt a folyamatot.³⁷¹ A probléma origója a vállalási ár, amit a megrendelés elnyerése érdekében maguk a vállalkozások igyekeznek minél alacsonyabban meghatározni, s ezt természetesen a megbízók – köztük az állami intézmények is – szívesen veszik. A cég piaci pozíciója így erősödik, de az amúgy is alacsony árból nem kíván még a munkaerő foglalkoztatását terhelő adót és járulékokat is fizetni, mert az ráfizetéses lenne számára, tehát némi hasznot leemelve továbbadja a munkát kevésbé piacképes vállalkozásoknak. A fővállalkozó „járulékos haszna”, hogy referencia-munkáinak száma gyarapodik, holott részéről nem, esetleg minimális mértékben történik teljesítés.

Az alvállalkozó még alacsonyabb áron lép be, s különböző trükkökkel – jó esetben a tényleges helyett minimálbéren való bejelentéssel, de inkább a dolgozó bejelentésének

³⁶⁷ Ausztriában mintegy háromszáz lakos jutott egy rendőrré 2002-ben, s több mint 1200 egy magánbiztonsági dolgozóra. – Meddig privatizálható a biztonság? Forrás: www.szvmszk.hu – Magyarországon (napjainkban) fordított az arány. Míg a rendőrök esetében hasonló számot kapunk, egy vagyonőrre (kerekítve, 10 millió lakossal és 100 ezer vagyonőrrel számolva) száz lakos jut.

³⁶⁸ A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal adatai szerint a bejelentett álláshelyek számát évről évre négy-négy és félszeresen meghaladja a nyilvántartott álláskereső mennyisége a vagyonvédelmi szakmában. Ehhez még hozzászámíthatjuk azokat, akik nem szerepelnek a nyilvántartásban, s rendőrhatalósági igazolványuk és kamarai tagságuk megtartása mellett folyamatosan kísérleteznek az elhelyezkedéssel, időnként alkalmi munkához, két-három hónapos megbízáshoz jutva. Nem szerepelnek a statisztikákban azok sem, akiket egy ideig – jellemzően munkaszerződés nélkül – foglalkoztatnak, majd egy-két-három havi fizetésüket nem kapják meg, s amikor emiatt már erőteljesen tiltakoznak, vagy akár egyéb megfontolásból egyszerűen elküldik őket.

³⁶⁹ Jellemzi a helyzetet, hogy míg korábban a munkaügyi központok nagy számban támogatták a személy- és vagyonőrképzésre jelentkezőket, 2008-ban ez a foglalkozás már „A telített szakmák, amelyekhez támogatás már nem kérhető” rovatban szerepelt. – Továbbra is népszerű a „Lépj egyet előre” program. Sajtóanyag 2008. május. Forrás: www.internet.afsz.hu. A szakképző vállalkozások szervezési intenzitása azonban változatlan, azt legfeljebb a jelentkezők gyérülő száma korlátozza.

³⁷⁰ A rendészeti rendszer 4. Forrás: www.police.hu

³⁷¹ Jelen dolgozat írása közben jelent meg egy cikk az elektronikus sajtóban, amely Turbacs Lajos kamarai szakértő megállapításait ismerteti a biztonságvédelmi szakma helyzetéről, az általunk kifejtettekkel is összhangban. – Zűrös a biztonsági őrk foglalkoztatása. Forrás: www.securifocus.com (letöltés ideje: 2010. 06. 17)

mellőzésével – igyekszik a járulékfizetést elkerülni. Ezért nem, vagy csak látszólag köt munkaszerződést, és „zsebből” fizet, árulkodó nyomot hagyó bizonylat nélkül. A munkavállaló kénytelen elfogadni a feltételeket, különben nem kap munkát. A következmények azonban számára a legsúlyosabbak, ám ezzel többnyire csak később – például, amikor munkahelyet akar váltani vagy nyugdíjba készül – szembesül. „A fekete munka kifehérítése és az árverseny korlátlan szabadsága nehezen egyeztethető össze. A versenytörvény szerint ugyanis a szakmai szervezetek nem mondhatják meg, milyen ár alatt nem etikus ajánlatot adni”,³⁷² mert azért megbünteti őket a Gazdasági Versenyhivatal. A lefelé srófolt árak viszont nem fedezik a jogszerű működés költségeit. Úgy tűnik, ez „a 22-es csapdája”.

Az alvállalkozói szisztéma és veszélyei

Az alvállalkozói rendszerre illetve annak túlburjánzására, mint a szakmai kórkép egyik jellemző, hatásaiban komplex tünetére, részletesebben is ki kell térnünk. Ez a gyakorlat önmagában is generálja a fekete-foglalkoztatást. Ha ugyanis a vállalási ár (a fővállalkozó esetében) még fedezné is a törvényes kötelezettségek teljesítését, ennek összege minden egyes alvállalkozó közbeiktatásával csökken, hiszen mindegyik leemeli a maga hasznát, s végül a maradék, a megbízást ténylegesen teljesítő vagyonőr jogszerű foglalkoztatására már nem elegendő.

Az alvállalkozói láncok problémája nemcsak nálunk ismert, s okoz gondot. Az európai Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentésében az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítványt adott ki 2009. februárjában a termelési láncban tevékenykedő alvállalkozók társadalmi felelősségvállalásáról,³⁷³ mivel „... a fővállalkozók és alvállalkozók közötti kapcsolatok bonyolultsága megnehezíti... a termelési lánc különböző szereplői feladatainak és felelősségi körének egyértelmű áttekintését”, és ennek a munkaügyi kapcsolatokra gyakorolt hatása következtében „a munkaerő bérezését és elosztását már nem az iparág szabályozási kerete határozza meg”. Pozitív aspektusai ellenére – állapítja meg az indítvány – az alvállalkozói rendszer „bizonyos gazdasági és társadalmi egyensúlyhiányt okoz a munkavállalók körében, és a munkakörülmények rosszabbodása irányába mutató versenyt eredményezhet, ami aggodalomra ad okot”. A munka kiszervezésével csökken a fővállalkozó társadalmi felelősségvállalása, „az alvállalkozói lánc alacsonyabb szintjeinek szerves részévé téve az olcsó, gyakran képzetlen munkaerőt”. Mindezek figyelembevételével az Európai Parlament, áll a dokumentum 3. pontjában, „megismétli arra vonatkozó felhívását, hogy a Bizottság terjesszen elő javaslatot a tisztességes munkára vonatkozó menetrend alvállalkozóknál foglalkoztatott munkavállalók tekintetében történő alkalmazásáról”, továbbá (5. pont) „felszólítja az állami nemzeti hatóságokat, hogy fogadjanak el, illetve fejlesszenek tovább olyan jogi rendelkezéseket, amelyek kizárják a közbeszerzésből a munkajogi szabályokat, a kollektív szerződéseket vagy a magatartási kódexeket megsértő vállalkozásokat”. Megszólítja a dokumentum a vállalkozásokat is, hogy tegyenek meg mindent az alvállalkozók részéről történő jogsértések felszámolására, beleértve a jelentéstételt a hatóságok felé illetve a szerződésbontást az illegális gyakorlatot folytató alvállalkozókkal (20. pont). Az Indokolás rámutat, hogy az

³⁷² Tamásné Szabó Zsuzsanna: Az árverseny is táplálhatja az adóelkerülést. Forrás: www.fn.hu, a Gazdaság rovat 2010. május 19-i cikke.

³⁷³ 2008/2249(INI). Az anyag az építőiparban tapasztalt jelenségek elemzését adja, de megállapításai ágazattól függetlenül érvényesek.

alvállalkozói tevékenység egyre elterjedtebb, ugyanakkor „kérdések merültek fel” ennek a foglalkoztatási feltételekre, a munkavállalói jogok érvényesülésére, az adó- és társadalombiztosítási kötelezettségek elkerülésére gyakorolt hatására vonatkozóan.

Kapcsolódik a fentiekhez az Európai Bizottság Jelentés határozottabb fellépésről a be nem jelentett munkavégzés ellen című közleménye és az azzal kapcsolatos véleményadó jelentés.³⁷⁴ Az EP képviselők szerint „a be nem jelentett munkavégzés olyan különösen aggasztó és tartósan fennálló jellemzője az európai munkaerőpiacoknak, amely negatív következményekkel fenyegeti a tagállamok gazdaságait és az európai szociális modell pénzügyi fenntarthatóságát”, mivel akadályozza a gazdasági növekedést és tisztességtelen versenyhez vezet. Az EP „ragaszkodik ahhoz, hogy a vállalkozásokat tekintsék társfelelősnek a velük közvetlen alvállalkozói szerződéses viszonyban álló alvállalkozások által a hozzájárulások befizetése terén elkövetett esetleges szabálytalanságokért”.³⁷⁵

A fővállalkozó részéről alvállalkozó bevonása a szerződés teljesítésébe megengedett jogügylet. A Polgári Törvénykönyv (az 1959. évi IV. törvény, a továbbiakban: Ptk.) lehetővé teszi, hogy a vállalkozó a megbízást részben, vagy akár teljes egészében alvállalkozó útján teljesítse, csupán azt köti ki, hogy a szerződés teljesítéséért – az általa bevont alvállalkozókat illetően is, de csak a szerződés keretében végzett munka vonatkozásában – a (fő)vállalkozó felel, továbbá a vállalkozó csak a megrendelő hozzájárulásával vehet igénybe alvállalkozót (ha azonban a vállalkozó meghatározott eredmény elérésére vállalkozott, a megrendelő hozzájárulására sincs szükség). A Ptk., de más jogszabályok (a gazdasági társaságokról szóló, illetve a közbeszerzési törvény) sem térnek ki a további (vertikális irányú) alvállalkozói bevonások szabályozására, és főként nem adnak eligazítást arra vonatkozóan, hogy gazdaságilag (a teljesítés érdekében) mi indokolhatja alvállalkozó(k) bekapcsolását a teljesítésbe. Pedig – legalábbis az általunk vizsgált területen – ez támpontot adhatna a szükségtelen alvállalkozói bevonások és az ezek által (is) generált fekete-foglalkoztatások arányának csökkentéséhez.

Témánk szempontjából figyelmet érdemel az új (de hatályba nem léptetett) Ptk. (a 2009. évi CXX. törvény) 5:212. §-ának kitétele, mely szerint „az alvállalkozó igénybevétele jogszabály feltételhez kötheti”, s a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 2010. január 1-jétől hatályos rendelkezései. Ez utóbbi jogszabály szigorú feltételeket támaszt a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozók bevonásával szemben (60-71. §-ok). Többek között az ajánlatban meg kell jelölni „az ajánlattevő által a szerződés teljesítéséhez a közbeszerzés értékének tíz százalékát meghaladó mértékben igénybe venni kívánt alvállalkozókat, valamint a közbeszerzésnek azt a részét (részeit), amelynek teljesítésében a megjelölt alvállalkozók közreműködnek”, de a törvény kiköti, hogy az eljárásban nem lehet alvállalkozó, aki „két évnél nem régebben meghozott, jogerős és végrehajtható közigazgatási, illetve bírósági határozatban megállapított és munkaügyi bírsággal vagy az adózás rendjéről szóló törvény szerinti mulasztási bírsággal sújtott szabálysértést követett el”. Ki kell zárni az eljárásból az olyan ajánlattevőt, aki, illetve akinek igénybe venni kívánt alvállalkozója „három évnél nem régebben súlyos, jogszabályban meghatározott szakmai kötelezettségzegést vagy szakmai etikai szabályokba ütköző cselekedetet követett el”. A törvény tehát jelentőséget tulajdonít a szerződésben közreműködők szerződés-kötést megelőző jogkövető működésének és – amit külön is kiemelnénk - szakmai megbízhatóságának. Emellett figyelmet fordít arra, hogy a

³⁷⁴ 2008/2035(INI), illetve Pier Antonio Panzeri A6-0365/2008. sz. előterjesztése az Európai Parlament számára.

³⁷⁵ Forrás <http://adozona.hu>

megbízásra pályázók képesek legyenek teljesíteni a szerződésben vállalt feladatot. Az ajánlatkérő köteles előírni az ajánlattevő és bevonnai kívánt alvállalkozója „*pénzügyi és gazdasági, valamint műszaki, illetőleg szakmai alkalmasságának feltételeit és igazolását*”. Az alkalmasság, szolgáltatás nyújtása esetén, igazolható többek között a vállalkozásnak „*az előző legfeljebb három évre vonatkozóan az éves átlagos statisztikai állományi létszámáról és vezető tisztségviselőinek létszámáról készült kimutatással*”, amit szintén nagyon fontosnak érzünk, mert a saját erő felmutatását teszi szükségessé. Ezek a rendelkezések azonban csak a közbeszerzési eljárásokra vonatkoznak, egyéb megbízások esetén nem hatályosak, és itt is meglehetősen korlátozottan érvényesülnek.

Az Szvmt meghatározza, hogy a (fő)vállalkozás a szerződés teljesítése érdekében további vállalkozással kizárólag a megbízó előzetes hozzájárulásával köthet szerződést (14. § (2) bek.), és a fővállalkozót (63. § (2) bek. c) pont) felelőssé teszi a működési engedéllyel nem rendelkező (al)vállalkozás bevonásáért. Az azonban nem tűnik ki világosan, hogy ezek a szabályok hogyan érvényesülnek az alvállalkozók alvállalkozói vonatkozásában. A kétségeket az okozhatja, hogy az alvállalkozó közvetlenül nem kerül jogviszonyba a megbízóval, s mivel az Szvmt. – a többi vonatkozó jogszabállyal összhangban – csupán az egylépcsős (fővállalkozó-alvállalkozó) relációt említi, kérdéses, hogy a hozzájárulási kötelezettség hogyan érvényesül további alvállalkozók bevonása esetén. Így az sem kizárható, hogy az alsóbb szinten álló vállalkozások akár a megbízó tudta és beleegyezése nélkül is teljesíthetik azt a feladatot, amire a szerződést a fővállalkozóval megkötötték. Igaz, a fővállalkozó felelős a teljesítési segéd tevékenységéért is, de csak a szerződésben vállalt feladat teljesítése vonatkozásában (leegyszerűsítve azért, hogy a szerződés szerinti helyen és időben legyen szolgálatot teljesítő vagyonőr). Igaz az is, hogy a kamara kérdésére az Országos Rendőr-főkapitányság illetékese úgy foglalt állást – amely értelmezéssel egyetértünk, ám a levél jogforrásnak nem tekinthető –, hogy „*A tájékoztatási kötelezettség a megbízó felé vonatkozik az alvállalkozó alvállalkozójára is. Ennek teljesítése ellenőrizhető a megbízó nyilatkozatásával és a megbízott naplójában lévő adatok összevetésével.*”³⁷⁶ Mivel azonban az alvállalkozó is jogilag önálló szerződést köt az általa bevont alvállalkozóval, „*az én vazallusom vazallusa nem az én vazallusom*” elve alapján a megbízó hozzájárulásának beszerzése végül is kikerülhet, s egyéb felelősségi kérdések (mindenekelőtt a jogszerűtlen foglalkoztatás) is elmoshatók. (Az Szvmt. külön fejezetben is foglalkozik az alvállalkozó bevonásával, de leszűkített értelemben, csak az egyéni vállalkozó vonatkozásában, s a munkajogi szabályok speciális alkalmazása szempontjából és céljából.) Ebben a kérdésben a megrendelő van kulcspozícióban, aki kikötheti a vele szerződést kötő személyes teljesítését, illetve alvállalkozó bevonásának a feltételeit.

Ha már most azt kérdezzük, miért vált általánossá a vagyonvédelemben a – többszintű – alvállalkozói rendszer, magyarázatot talán találunk rá, elfogadható indokokat kevésbé.

Józan megfontolás szerint alvállalkozó bevonását az teszi szükségessé, ha olyan speciális szakértelmet, eszközöket igénylő feladatot (szakipari szolgáltatást) kell a szerződés keretében teljesíteni, amire a fővállalkozás nincs felkészülve, mert alaptevékenysége körében ezek alkalmazására legfeljebb időnként, egyes konkrét feladatok teljesítése érdekében kerül sor. Ilyennek a vagyonőr foglalkoztatása, lévén az maga a szolgáltatás tárgya, nem tekinthető. Szakterületünkön is indokolt lehet persze alvállalkozó bevonása. Például ha egy őrzés-védelemmel foglalkozó társaság egy objektum komplex védelmére

³⁷⁶ Az ORFK Igazgatásrendészeti Főosztály vezetőjének 2009. december 7-i válaszlevele az SzVMSzK elnökének.

kap megbízást, s az előerőt ehhez ő biztosítja, a technikai védelem kiépítésére, akár a távfelügyeleti szolgáltatás ellátására is, vagy az objektum gazdálkodásával összefüggésben biztosított pénzzállítást végrehajtására okkal von be alvállalkozót, amely rendelkezik a feladatra kiképzett állománnyal, a szükséges eszközökkel. Ezen túlmenően adódhat olyan helyzet, hogy a felvállalt munkát saját erőből csak részben tudja elvégezni a fővállalkozó. Ilyen esetben, főként, ha a rendelkezésre állást rövid idő alatt kell megoldani, vagy a szolgáltatást földrajzilag távolabb lévő helyen kell nyújtani, szükségessé válhat más vállalkozás szabad kapacitásának a bevonása. Ez azonban csak egy szinten indokolható, fővállalkozó-alvállalkozó kontextusban. Ebben a felállásban kell(ene) rendelkezni a feladat megoldásához szükséges létszámmal, esetleg néhány új emberrel kiegészítve az állományt. Gazdaságilag – és szakmai szempontból is – indokolatlan a megfelelő dolgozólétszám nélkül, csupán közvetítőként közbeékelődő al-alvállalkozások beiktatása, s így a tulajdonképpen első szinten elvégzendő alaptevékenység többlépcsős leosztása. Az újabb s újabb vállalkozások belépése nemcsak gazdaságtalanná, nehezen áttekinthetővé és ellenőrizhetővé teszi a rendszert, hanem a bizonytalan háttérű vállalkozások és kétes körülmények között alkalmazott dolgozóik miatt a teljesítés is megbízhatatlanná, színvonalatlanná válhat.

A kialakult gyakorlat minden bizonnyal hibás gazdasági megfontolásokra vezethető vissza, és hatásában szinte egyértelműen a jogszabályok megkerülését szolgálja. A vállalkozások egyfelől abban érdekeltek, hogy megszerezzék az üzletet, s ezért nyomott árakat alkalmaznak, másfelől abban – a munkaerővel kapcsolatos járulékkerhek elkerülése érdekében –, hogy a megbízás teljesítéséhez szükséges saját alkalmazotti gárda fenntartása helyett kiadják a munkát alvállalkozásba. Az alvállalkozók – hasonló megfontolásból – további alvállalkozókat vonnak be. A jogszabályok lehetővé teszik, hogy engedélyköteles tevékenységet végző vállalkozást is egyetlen jogosult alkalmazásával, minimális tőkével indítsanak,³⁷⁷ így különösebb elvárások nélkül a piacra léphetnek, s becsatlakozhatnak a láncolatba. (Elrettentő példaként említjük, hogy van olyan – tudatosan erre a szerepkörre berendezkedett - kft., amely a cégvezetőn és feleségén kívül egyetlen dolgozóval sem rendelkezik, egyetlen óra tényleges szolgáltatást nem végez, csupán belép alvállalkozóként a folyamatba és azonnal továbbadja a megbízást újabb alvállalkozónak, természetesen a leosztott megbízási díjból leemelve a saját hasznát.)

Az alvállalkozói lánc végére, ahol a tényleges teljesítés történik, természetesen még kevesebb pénz jut el, az eleve mérsékelt vállalási díjak szétforgácsolódnak, s ez generálja az adószabályok megkerülését, a fekete-foglalkoztatást, ösztönzi a munkavállalók kizsákmányolását. A „szakmában szokásos” alacsony bérszint pedig azt a képzetet keltheti a megbízókban, hogy azon a szinten lehet tartani a díjakat, mert a szolgáltatás így is működik. Azt általában nem kalkulálják be – nem is az ő dolguk -, hogy a munkát ténylegesen végző dolgozóhoz munkabéreként eljutó összeg jó, ha a garantált bérminimumot fedezi.

Az alvállalkozók indokolatlan bevonására taktikai megfontolások is ösztönzik a vállalkozásokat. A jelentős cégek, saját presztizsük miatt, nem engedhetik meg maguknak, hogy törvénysértő eszközökkel éljenek, ám az alvállalkozójuk, különösen annak alvállalkozója által elkövetett jogsértésért nem felelnek. Ha a láncolat végén álló cég jogsértéseit felfedik is, a nevesincs vállalkozást legfeljebb felszámolják (s tulajdonosa másnap már új vállalkozást alapíthat). Ugyanakkor a fővállalkozó hiteles marad, hiszen nála

³⁷⁷ A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 6. § (3) bek. Természetesen ennek megfelelően rendelkezik az Szvmt. is.

nem történt szabálytalanság. „A hatóságnak egyre nagyobb kihívást jelent az alvállalkozói láncoknál a foglalkoztató munkáltató meghatározása... A tapasztalatok szerint először nem találják a vétkes munkáltatót, ha pedig a fővállalkozó felelőssége kerül napirendre, akkor hirtelen mégis meglesz a felelős alvállalkozó, megóvva így a fővállalkozót a bírságolás egyéb jogkövetkezményeitől, a közbeszerzésekből, állami támogatásokból való kizárástól. Vagyis a versenyszféra már megtalálta a szigorúbb bírságolási gyakorlat „ellenszerét”, vagy egy-egy valóban működő alvállalkozó cég vállalja a felelősséget a jogsértésekért, és később ezt neki meghálálják, vagy pedig kifejezetten a bírságolás eshetőségére felkészülve, már a munka megkezdésekor alapítanak erre a célra egy céget, amely aztán a bírsághatározat végrehajtásáig egyszerűen felszámolás alá kerül.”³⁷⁸

Az átláthatatlan alvállalkozói rendszer kialakítása tehát a felelősség alól való kibújást is szolgálja. Rendőrségi szakemberek a „nagyarányú... „feketemunkás” csoport képződésének feltételei között... kiemelten a jelenlegi hazai alvállalkozói szisztémát, és az ezzel összefüggő jogi „szabályozást” említették. Ennek a lényegeként a fővállalkozó és a foglalkoztatott közé számos alvállalkozó ékelődik, ezek egy adott szinten már követhetetlenek, ellenőrizhetetlenek, megfoghatatlanok. Ez a „technológia” a rendőrség számára szinte lehetetlenné teszi a „feketemunkások” aktuális alkalmazásának a felderítését.³⁷⁹

Mindez természetesen a megbízó érdekeit is érinti. Szerződést köt egy vállalkozással, aminek a referenciáiban megbízik, ténylegesen azonban olyan embereket kap, akikre nézve a fővállalkozó semmiféle garanciát nem tud nyújtani. A vagyonőr többnyire a fővállalkozó formaruháját viseli, holott nincs annak az állományában (bár gyakran ott intézték a felvételét, de nyomban – s gyakran a vagyonőr tájékoztatása nélkül – „tovább is adták”), és ezzel a megbízót is megtevesztik, az ellenőrzést is megnehezítik.

A vagyonőr az alvállalkozásban

Ennek a – mondhatjuk – kaotikus állapotnak az igazi veszesei a vagyonőrök, akik az utolsó láncszemet jelentik az alvállalkozói láncban. Csupán felsoroljuk a jellemző tüneteket.

A vagyonőr jelentkezik az álláshirdetésre, s boldog, hogy munkát kapott. Arra csak később jön rá, hogy nem attól a cégtől kapja a fizetést – többnyire bérkifizetési lista helyett egy boríték aláírása ellenében -, ahová jelentkezett, mert egyszerűen átadták egy alvállalkozónak, s nem egyszer azt sem tudja, melyik vállalkozás foglalkoztatja ténylegesen. Társulnak ehhez a további munkajogi szabálytalanságok. Nem kötik meg velük a munkaszerződést, gyarapítva a feketemunkások, akaratlan adóelkerülő táborát (és persze megfosztva őket szolgálati idejük majdani beszámításától, meg mindenféle munkajogi védelemtől), vagy aláíratnak ugyan egy szerződés elnevezésű iratot, ami a dolgozót megnyugtatja, de a munkavállaló nem kapja meg, cégszerűen nem is hitelesítik (legfeljebb ha egy ellenőrzéskor „bizonyítani” kell vele a jogszerű foglalkoztatást), és a bejelentési kötelezettséget nem teljesítik. Egyes vállalkozások a lelepleződés elkerülésére gyakran átalakulnak, s ilyenkor közlik a vagyonőrökkel, hogy ismét próbaidőt töltenek, azt állítva, hogy erre az időre nem is kell szerződést kötni. Sokszor arra hivatkozva, hogy a vállalkozás sem kapta meg a megbízási díjat – ami olykor igaz is, de a munkavállaló szempontjából

³⁷⁸ A válság sem lehet mentség. Interjú Dudás Katalinnal, az Országos Munkavédelmi Főfelügyelőség (akkori) elnökével. Biztonsági évkönyv 2009. Napi Gazdaság Kiadó Kft.

³⁷⁹ Az élőrös személy- és vagyonvédelem jellemzői. i.m. 67. o.

irreleváns –, egy vagy többhavi munkabérüket nem fizetik ki, majd – „szóbeli felmondással”, indoklás nélkül – elküldik őket, vagy a fizetés nélkül maradt dolgozók kényszerűen önként keresnek más állást. Nem ritkán azonban még új elhelyezkedésüket is hátráltatják, mert a szükséges iratokat nem adják ki számukra, hiszen akkor lelepleződne a visszaélések. Sok kis vállalkozásnál ismeretlen fogalom a szabadság, a betegállomány, az útiköltség-térítés stb. Sőt, a legkülönbözőbb indokokkal (vélt vagy valós fegyelemsértés miatt, formaruha költségtérítése címén stb.), a Munka Törvénykönyvével ellenkezően, különböző összegeket vonnak le a fizetésükből. Az ilyen helyzetben lévő emberek a megélhetésükért küzdenek, s a vállalkozás ellen fellépni nem mernek. Nehéz rajtuk ilyen foglalkoztatási körülmények között a szakmai színvonalat számonkérni. Ráadásul az elfogadható jövedelem megszerzése érdekében képtelenül magas, olykor a havi 300-at, sőt akár a 400-at is meghaladó óraszámban dolgoznak, ami nemcsak a Munka Törvénykönyvének előírásaival ellenkezik, nemcsak saját regenerálódásukat, s hogy ne is mondjuk, szakmai továbbképzésük lehetőségét teszi kétségessé, hanem csökkenti mások elhelyezkedési esélyeit is, mivel másfél-két ember szabályos foglalkoztatását váltják ki ily módon. Mindez az egész szakmára kihat, hiszen rontja az általános megítélést, s még a tisztességesen teljesítő vállalkozásokra is árnyékot vet.

Tovább bonyolítja a helyzetet a csupán alvállalkozói szerepkörben feltűnő kis vállalkozások megszűnése-feltámadása. A vagyonörök gyakran kerülnek szembe azzal a helyzettel, hogy egy ideig tudják tartani a kontaktust foglalkoztatójukkal (bár esetenként egy mobiltelefon-számon kívül mást nem is tudnak a cégről), majd amikor nem kapnak fizetést, vagy egyszerűen elküldik őket, többé már nem érik el a munkaadót. Nem egyszer „ismerik” a vállalkozás nevét-címét, ám a hivatalos levelek – beleértve a hatósági megkereséseket is – nem kézbesíthetők, mert a vállalkozás nyom – és persze a dolgozók tudta – nélkül megszűnt, a címzett nem található, de olyan is van, hogy a hivatalosan bejelentett cím valójában nem is létezik. Gyakori jelenség, hogy hosszabb-rövidebb működés után – ha felgyülemlett a tartozásuk, vagy bírság kiszabása fenyegeti őket – az eltűnés érdekében egyszerűen csak megszüntetik a vállalkozást, de másnap már új céget alapítanak.³⁸⁰ Mivel ezek a társaságok ugyanazt a tevékenységet folytatják, mint korábban, nyilvánvalóan nem arról van szó, hogy a számukra sikertelennek bizonyult gazdasági tevékenység helyett más területen próbálnak boldogulni, hanem egyszerűen új, a korábbi vállalkozás jogsértése miatt felelősségre nem vonható vállalkozás mögé bújva kívánják folytatni – egy újabb cégváltásig – a tevékenységüket, meghíúsítva az előző vállalkozásuknál foglalkoztatott vagyonörök követeléseinek érvényesítését is. Ezt a lavírozást egyébként teljesen jogszerűen folytathatják. A gazdasági társaságokról szóló módosított 2006. évi IV. törvény tartalmazza ugyan – a korábbiakhoz képest szűkítve – meghatározott esetekben a vezető tisztségviselők új cégben viselt vezető (tulajdonosi) szerepének tilalmát, ennek feltételei azonban a mi eseteinkben ritkán teljesülnek, illetve hozzátartozó vagy más bevonásával kijátszhatók. (Az eltűnésre való tudatos felkészülésre utal – igaz, ez az adat nemcsak vagyonvédelmi vállalkozásokra vonatkozik –, hogy egyes címeken (esetenként ügyvédi irodákban) többszáz cég székhelye van bejegyezve,³⁸¹ ahol

³⁸⁰ A Pénzcentrum c. internetes folyóirat információi szerint (2010. április 19.) 2009-ben mintegy 13 ezer olyan új vállalkozás alakult, amely tulajdonosi vagy székhelye alapján felszámolás alatt álló vagy felszámolt társasághoz köthető. Nyilvántartottjai körében a kamara is rendelkezik ilyen adatokkal.

³⁸¹ Az Egyesített Feketelista szerint egy budapesti címre 879, egy másikra 859 cég van bejelentve, de például egy iregszemcsei címen is 142 vállalkozás osztozik. Ezek többsége felszámolt, vagy felfüggesztett adószámú vállalkozás.

azonban többnyire nem érhetők utol a címzettek.) A követelések jogi úton való érvényesítésétől nemcsak visszariadnak a vagyonörök, hanem annak az eredménye is – főként eltűnt cégek esetén – kétséges. Indokolt felvetni a kérdést, hogy megfelelő-e a jogi szabályozás és főként a vállalkozások működésének az ellenőrzése, ha a vázolt állapotok kialakulhattak, mondhatni általánossá válhattak, és érdemben sem hatóság, sem valamely szervezet nem tud tenni ez ellen.

Nem mehetünk el viszont említés nélkül amellett, hogy a vagyonörök körében, nehéz helyzetük ellenére, elenyésző a bűncselekményt elkövetők száma.

Van továbbá egy számunkra tanulságos vetülete is a vázolt állapotnak. Az emberek, ha munkaügyi körülményeik miatt szorult helyzetbe kerülnek, elsősorban a kamarához fordulnak, onnan remélnék segítséget, attól várják a vázolt állapotok rendezését. A polgári biztonsgvédelem eme köztestületének a mozgásteret azonban behatárolt. A rendőrség és az érintett állami szervek – OMMF, stb. – teszik a dolgukat, ám ez a terület csak egy a tevékenységük palettáján. Úgy gondoljuk, a kamarának meg kell szereznie azokat a jogosítványokat, amiknek birtokában eredményesebben tudja képviselni a szakmaiságot, a szakma működésének jogszerűségét, és felléphet egyedi esetekben is tagjai érdekében.

Ez az aspektus továbbvezet a szakmai igazgatás kérdésének vizsgálatához.

A szakmai irányítás kérdőjelei

Mindamellét, hogy az állami és a civil szféra szerepe és feladatai jól elhatárolhatók, a biztonsgvédelmi tevékenység, jellegénél fogva, mindkét területhez kötődik. Egyfelől, mint utaltunk rá – elsősorban a magán- és ezen keresztül a közbiztonsgot szolgáló jellege alapján – a rendészeti tevékenység sajátos szelvénye, másfelől azonban többletjogosítványokkal nem rendelkező civil foglalkozás, ami az általános állampolgári jogok keretében, pontosabban „*a jogos önhatalom keretei között vagy az érintett személy önkéntes hozzájárulása alapján*” (Szmvt. 25. § (1) bek.), a törvénynek ehhez az elvhez igazított szabályai szerint gyakorolható. Ennél a kettős természeténél fogva a szakma gondozása két szervezet kompetenciájába tartozik. Szakmai felügyeletét (a minisztérium megtestesítőjeként) a rendszertért felelős miniszter látja el,³⁸² a szakmai törvények betervezése és – ágazati felelősként – a képzési követelmények előírása révén meghatározva magát a szakmát, annak nemcsak jogi-igazgatási előírásait, hanem szakmai arculatát is, amelynek szakmaiságáért, tekintélyének megóvásáért és fejlődéséért (ld. Szmvt. 38. §) ugyanakkor a kamara visel felelősséget.

A rendőrség és a magánbiztonsg viszonyáról sok szó esett uniós fórumokon is. A rendőrségnek erőszak-monopóliuma van, de nincs védelmi monopóliuma, állapította meg egy előadó az Osztrák Biztonsg Napokon. A magán biztonsgvédelmi vállalkozásokat a társadalomnak el kell ismernie, tette hozzá, és erre nekik is törekedniük kell. Amennyiben ezt nem érik el, nem lesznek sikeresek.³⁸³ A megjegyzés ugyan csak a feladatmegosztásra vonatkozott, de a szakma egyfajta „civil önállóságát” is érzékeltette. Ma már tagadhatatlan,

³⁸² A rendszertért való felelősség körében a miniszter előkészíti a személy- és vagyonsvédelemről, a magánnyomozásról szóló jogszabályokat, továbbá e tárgykörben miniszteri rendeleteket ad ki, valamint gondoskodik a személy- és vagyonsörök, magánnyomozók tevékenységének szakmai felügyeletéről. – 212/2010. (VII. 1.) kormányrendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről. 39. § (1) bek. e), 40. § (1) bek. e) pont.

³⁸³ Meddig privatizálható a biztonsg? Forrás: www.szmvszk.hu

hogy ez a szakterület jól körülírható saját profillal, s „kívülről” nehezen nyomon követhető fejlődési sajátosságokkal rendelkezik, aminek problémáit, szükségleteit és jobbításának lehetőségeit elsősorban a mindennapi gyakorlatot ismerő szakemberek tudják felmérni. Ez – és persze a vázolt problémák együttes, átfogó rendezésének a szükségessége – indokoltá tenné megfelelő felhatalmazást adni a szakterület teljes spektrumára (beleértve a szakmai képzést is) hatni képes, a szakma gondozásáért felelős és arra alkalmas szervezetnek. Helyzeténél fogva a kamara látszik megfelelőnek erre a feladatra, amelynek szakmai érdekvédelmi tevékenységét úgy értelmezzük, hogy nemcsak „kifelé” képviseli a szakmát, hanem annak tisztaságát – a társadalmi és piaci érvényesülés érdekében – „belülről”, a tevékenységet gyakorlók körében is védelmezi, belátva, hogy a szakma érdekei nem föltétlenül azonosak az egyes vállalkozások vagy személyek érdekeivel. Szükséges ennek érdekében, hogy a kamara a jelenlegi adminisztratív, illetve informális kontaktus helyett valós szakmai kapcsolatot tartson (tarthasson) a szakmát „megvalósító” vállalkozásokkal, s mérvadó szerepe legyen egyfelől a szakmai követelmények meghatározásában és azok betartásának ellenőrzésében, másfelől – a tapasztalatok, a szakmai sajátosságok és a fejlődést szolgáló társadalmi-szakmai igények ismeretében – a jogi szabályozások érdemi előkészítésében, a szakma arculatának formálásában és elismertségének biztosításában.

A szakterületnek a minisztériummal közös, de a kamara szakmai kompetenciáját érvényesítő gondozását indokolja, hogy a jogbiztonság valamint a gazdaság teljes spektrumának figyelembe vételével az államnak kell ugyan meghatároznia a szakmával szembeni elvárásokat és működésének feltételeit, az így kapott kereteket azonban véleményünk szerint már a kamarának, mint a szakmai sajátosságok ismerőjének kell tartalommal megtöltenie. A szabályalkotásnak, a tevékenység engedélyezésének és ellenőrzésének a jogával rendelkező minisztérium, illetve alkalmazói szerepkörben a rendőrség, saját szakmai predesztinációi miatt, alapvetően jogi szabályozási feladatként kezeli a szakmát. Csupán egyetlen példa arra, hogy a „rendőri” és a „civil” szakmai gondolkodás nem föltétlenül fedi egymást. Az illetékes minisztérium által kidolgozott és beterjesztett Szvmt. 28. § (1) bek. a) pontja úgy rendelkezik, hogy a vagyonőr csomag tartalmának, jármű és szállítmány bemutatására akkor hívhat fel, ha „megalapozottan feltehető, hogy az érintett bűncselekményből vagy szabálysértésből származó olyan dolgot tart magánál, amelynek őrzése a vagyonőrnek szerződésből fakadó kötelezettsége”. A törvényhely megfogalmazója – a rendelkezés szövegéből következően – feltehetően csak a kereskedelmi egységekben végzett csomagellenőrzésekben gondolkodott, amikre alkalmazható is az idézett szakasz (többé-kevésbé, mert például önmagában az áruellenőrző kapu jelzése sem teszi megalapozottá az eltulajdonítás gyanúját). Nem terjedt ki azonban a figyelme az egyéb helyeken, például termelő üzemekben végezhető csomagellenőrzésre, amire akkor is szükség lehet, ha jogsértés gyanúja nem állapítható meg eleve, de ezzel a megszorító feltétellel a jogszabály éppen az ellenőrzés eredeti célját, a megelőzés lehetőségét zárja ki. Ugyanígy kérdéssé teszi a rendelkezés a szállítójárművek ellenőrzésének a jogszerűségét. Említhetnénk azt is, hogy szabálysértés észlelése esetén, ha az érintett személy nem együttműködő, a vagyonőr annyit tehet, hogy rendőrt hív (ám arra nem kötelezheti a szabálysértőt, hogy meg is várja a hatósági személy kikerkezését, sőt még adatairól sem győződhet meg hitelt érdemlően, hiszen nem igazoltathat), ami a vagyonőrt konfliktushelyzetbe hozza (nem, vagy csak jogsértő módon tudja teljesíteni a feladatát), a kívülálló szemében pedig súlytalanná teszi az őrző-védő tevékenységet („rendőr nélkül még ezt sem tudja elintézni, akkor minek van ott”).

Látnunk kell továbbá, hogy az állami szervezet működési mechanizmusába némileg idegen testként ékelődik be ez a penzum. Igaz, hogy kezdetben – rendészeti tapasztalataik alapján – volt rendőrök kezdték formálni a vagyoni védelmi tevékenységet, az azonban mára már szakmailag önállósult. A minisztérium és szervei alapfeladataik ellátása mellett kevesebb energiát tudnak a civil terület gondozására fordítani, s nehezíti ez irányú tevékenységüket, hogy a szakma gyakorlatát, problémáit mintegy kívülről látják, s nem is föltétlenül a rendőrség kompetenciájába tartozónak érzik. Példázza ezt az is, hogy főhatósági szinten a biztonságvédelmi szakképzésnek van ugyan kijelölt felelőse, ám ennek szervezeti elhelyezése többször is változott az elmúlt időszakban, csökkent az ezzel foglalkozók száma, s a kívülálló számára úgy tűnik, hogy inkább csak mellékes feladatként kezelik ezt a kérdést.

Eltérő a két terület szabályozási mechanizmusa is. Míg a hatósági munka központi irányítással folyik és hierarchikus úton érvényesített rendelkezések vezérlik, így az egységes végrehajtás biztosítható, a civil területen a horizontális és diszkrét elrendezés miatt központi akarat, ráhatás direkt módon nem érvényesül. A rendőrségnek sem akarata, sem kapacitása nincs arra, hogy minden vállalkozást elérjen, a függetlenül tevékenykedő cégek befolyásolása csupán a törvényes feltételek meglétének eseti és egyedi ellenőrzésén keresztül valósul meg. A rendőrség legnagyobb kapcsolódási felületét a vállalkozásokkal az igazgatásrendészeti tevékenység – az engedélyek, igazolványok adminisztratív kezelése – jelenti. Ugyancsak a hatóság jogosult a tevékenység ellenőrzésére, ami azonban többnyire szintén adminisztratív jellegű, az iratok megtekintésére szorítkozik. A rendőrségnek a helyszíni ellenőrzést végző munkatársai a szakterület sajátosságaiból nem igazán felkészültek,³⁸⁴ de feladatuk nem is terjed túl a jogszabályi feltételek meglétének – olykor formális – vizsgálatán. A szakma civil képviselője az ellenőrzésben nem jut szerephez.

Helyzeténél fogva a kamara lenne alkalmas arra, hogy a szakterület szereplőit egységesen elérje s velük érdemi kapcsolatot tartson, kommunikációt folytasson. Mivel azonban a vállalkozások csupán nyilvántartottak s a kamarának is mindössze adminisztrációs feladatai vannak velük kapcsolatban, betartandó szakmai előírások megfogalmazására, a cégek tevékenységének szakmai (etikai) értékelésére és ezen keresztül rájuk gyakorolt hatásra, szolgáltatásuk minőségének szabályozására nincs lehetősége.

Ebből a szempontból is tanulságos maguknak a rendőrség tagjainak a két szféra kapcsolatát illető – a már említett szociológiai felmérésben³⁸⁵ megfogalmazódott – véleménye. A hivatali ügyintézés során a rendőrség és a szakma kapcsolatát kifogástalannak, de csupán az adminisztrációra korlátozottan tartják. A személy- és vagyoni védelem társadalmi legitimitását megkérdőjelezhetetlennek, és a szakmát a biztonságért tevékenykedő ágensek munkamegosztásában egyenrangú tényezőnek aposztrofálják, s *„úgy beszéltek a személy- és vagyoni védelemről, mint egy olyan szuverén szakterületről, amely a rendészeti, a rendőri munkával szinte semminemű „rokonsági” kapcsolatban nem áll vagy állhat. A magánbiztonsági szférával összefüggő – ma elsősorban adminisztrációs – rendőri munkát jórészt felesleges tehernek tekintik, szívesen megszabadulnának tőle.”* A rendőrség igazolvány-kiadó tevékenységében *„szinte teljes*

³⁸⁴ Csúpan adalékként említjük azt az esetet, amikor a kamara megbízható információk alapján egy jogosulatlanul tevékenykedő vállalkozás ellenőrzését kérte. Az ügyben eljáró rendőr azt állapította meg, hogy a cég csúpan takarítási munkát végez, holott valójában 24 órás őrzést szolgáltatott. (Ez esetben ugyan irreleváns, érdekes lehetne megtudni, vajon a rendőrség ellenőrzést végző munkatársai különbséget tesznek-e takarítás és biztonsági takarítás között.)

³⁸⁵ Az élőerős személy- és vagyoni védelem jellemzői. i.m. 61-71. o.

mértékben uralkodik a szimpla formalitás. A mostani eljárási folyamat nem teszi lehetővé az alkalmasság valóságos, megfelelő mélységű mérlegelését, a formai követelményeket felmutatóknak lényegében automatikusan kiadják az igazolványt”, és „nem látnak kizárólagos szakmai indokokat amellet, hogy az igazolványok kiadását feltétlenül a rendőrség végezze.”

Mélyebbre ás az a gondolat, hogy „a társadalmi biztonság feladatcsokra egy olyan összetett egész, amelyet csupán több társadalmi tényező átgondolt és szervezett együttműködése teremthet meg. Ebben a gondolkodásmódban a biztonságért tevékenykedő különböző ágensek egyenrangúak, egyformán nélkülözhetetlenek, mindössze a munkamegosztás eltérő szegmensei adják a különbözőségeiket.” A társadalmi biztonság optimálisabb feltételrendszerét teremtené meg, vallják, egy feladatmegosztáson alapuló konstruktív együttműködés. Ám ezt a perspektívát beárnyékolja a szakma jelenlegi állapotáról alkotott véleményük. Tapasztalataik szerint – s mint fentebb kifejtettük, reálisan érzékelik a helyzetet – „a személy- és vagyonőrök felkészültsége, készsége, jártassága az elmúlt évek során fokozatosan leromlott... a személy- és vagyonvédelemben nem csupán rossz a szakmai felkészültség, de egyértelműen kitapintható egy trend: egyre inkább romlik a munkaerő-kínálat minősége, a felvételeknél egyre kevésbé a minőség a lényeg”. A szakma jelenlegi állapota miatt – ide sorolva a feketemunkával kapcsolatos problémákat is – „a rendőrség valóságosan nem úgy tekint erre a szakterületre, mint amely a társadalmi biztonság megteremtésében a rendőrség számára hosszú távon, koncepciózusan is egyenrangú, együttműködő partnert jelentene”. Kiemelik, hogy formális együttműködés helyett „ennek a szituációnak a gyökeres megváltoztatásában a Kamara szervezeteinek, szakembereinek az eddiginél sokkal erőteljesebb, átgondoltabb, kezdeményezőbb szerepet kell játszaniuk, mert a társadalmi biztonság megteremtésének modern feladatai a tudatos, szervesen összekapcsolódó együttműködés nélkül megoldhatatlanok.”

A szakmaiságért való felelősséget a vagyonvédelmi törvény a kamarára ruházza.³⁸⁶ A köztisztviselő feladata az általános szakmai érdekképviselet, a hatályos jogszabályok betartásának elősegítése a tevékenység során, a szakmai irányelvek és a szakmai követelményekre tett ajánlások kidolgozása, a tevékenységet érintő jogszabályok véleményezése illetve jogalkotás kezdeményezése, a szakképzés és a szakmai továbbképzés követelményszintjeinek, a szakmai minősítő rendszernek a kidolgozása. Működése keretében a kamara lát rá a gyakorlatra s rendelkezik információkkal annak állapotáról, s bizonyos közigazgatási feladatokat is ellátva, formálisan és informálisan is tartja a kapcsolatot a szakterületen működőkkel. Másik oldalról nézve a szakmában tevékenykedők nem a rendőrséget, hanem a kamarát tartják annak a fórumnak, ahová szakmai kérdésekben, illetve a tevékenységükkel összefüggő – meg néha azon kívüli – ügyekben fordulhatnak.

A szervezetnek azonban inkább elvi jogosítványai vannak, semmint operatív intézkedéseket lehetővé tévő eszközei. Az a – véleményünk szerint különös – helyzet alakult ki, hogy a kamara felelősséget visel ugyan a szakmaiságért, de ezt a felelősséget a vállalkozások gyakorlatában, tehát éppen magában a szakma művelésében érvényesíteni megfelelően nem tudja. A szakmaiságot megalapozni hivatott szakképzést végző cégekkel nincs semmilyen formális kapcsolata. A szolgáltató vállalkozások kamarai adminisztrációját végzi, ám azok szakmai tevékenységére, annak minőségére befolyása – az önkéntes követéstől eltekintve – nincs, kötelezően betartandó normákat nem határozhat meg, s legfeljebb indirekt – és nem is mindig eredményes – módon, törvénymódosítási

³⁸⁶ 2005. évi CXXXIII. törvény 38. § a kamara feladatairól.

javaslatokkal, vélemény alkotásával igyekszik képviselni a szakmai érdekeket. Úgy tűnik, valójában mérvadó hatása jelenleg sem a rendészeti igazgatási, sem a kamarai szakképzési tevékenységnek nincs a szakterület vázolt problémáinak megoldására. A kialakult helyzet azonban mind gazdasági, mind szociális, mind pedig szakmai szempontból orvoslást igényel, aminek érdekében véleményünk szerint a jelenleginél markánsabb szerepet, jogosítványokat kell biztosítani a szakmai kamarának.

És akkor hogyan tovább, biztonságvédelem?

Természetesen a polgári biztonságvédelem működésében sok pozitívum is található, s összességében alapvetően érvényesül a megbízók érdekeinek védelme és a bűnmegelőző hatás. Most azonban a fejlődését hátráltató, a szolgáltatás minőségét és a szakmában tevékenykedők életkörülményeit rontó főbb problémákat igyekeztünk körüljárni, mert ezekben látjuk a minőségi szolgáltatás és ezzel összefüggésben a szakma elismertségének legfőbb kerékkötőit. Az elmondottak alapján indokoltnak tartjuk – mind szakmai, mind praktikus okokból – a magánbiztonsági iparág irányításának a kérdéseit, s ebben a szakmai kamara – a jelenleginél hangsúlyosabbnak szánt – szerepét újragondolni,³⁸⁷ anélkül, hogy valós szerepén túlterjeszkedő hatáskört vindikálnánk számára. Mindjárt kijelentjük azt is, hogy ez az elképzelés nem kívánja érinteni az illetékes minisztérium felügyeleti és ellenőrzési jogkörét, csupán a kamarának biztosítana a szakma formálásában nagyobb mozgásteret, s a felelősség érvényesítéséhez hatékonyabb eszközöket. Azt is hozzátesszük, hogy az ebbe az irányba mutató lépések már megkezdődtek, aminek legfontosabb mozzanata minden bizonnyal a vagyonvédelmi törvény kamarai szakemberek által készített módosítási javaslata.³⁸⁸

Az alábbi felvetések közül többnek a megvalósításához természetesen a hatályos jogkörnyezetbe illeszkedő törvényi szabályozásra, felhatalmazásra van szükség. Úgy gondoljuk, legsürgősebben ennek elérésére kellene törekednie a kamarának, hogy szakmai kompetenciáit érvényesíthesse.

³⁸⁷ Az elképzelés már korábban is megfogalmazódott, de akkor elhalt. A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló, időközben hatályon kívül helyezett 1009/2004. (II. 26.) kormányhatározat egy, a biztonság védelmében közreműködő polgári erők tevékenységét átfogóan szabályozó törvény megalkotásáról rendelkezett, s ezzel kapcsolatban meghatározta, hogy „Együtt a Kamara számára biztosítani kell a hatékony jogosítványokat annak érdekében, hogy képes legyen közreműködni a biztonsági vállalkozók által nyújtott szolgáltatások szakmai színvonalának megőrzése, illetve fejlesztése érdekében.” ld. Borai Ákos i.m. 18-19. o.

A civil szféra bevonása a szabályozásba a közösségi gondolkodástól sem idegen. „A szabályozásnak mindig vannak alternatívái. A társszabályozás (azaz a jogszabályban megállapított célok végrehajtását például a szociális partnerekre vagy a nem kormányzati szervezetekre bízni) és az önszabályozás (önkéntes megállapodások a magánjogi szervezetek között a problémák megoldására a saját maguk közti kötelezettség-vállalással) költséghatékonyabb és hatásosabb módszerek lehetnek bizonyos politikai célkitűzések számára, mint a klasszikus jogszabályi eszközök.” – Európai Bizottság. Jobb szabályozás – dióhéjban. 5. Alternatívák vizsgálata. Luxembourg: Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala. 2006.

³⁸⁸ A törvényjavaslat legfontosabb elemei az engedélyek kiadásának kamarai hatáskörbe utalása, a kamara feljogosítása szakmai ellenőrzés végzésére, üzleti etikai szabályzat megalkotása, és a kamara szakképzési felelősségének kimondása. Mivel ezek jelen dolgozat írójának véleményét is tükrözik, de természetesen még nem joghatályosak, javaslataink között is szerepeltetjük.

Szakmai követelményrendszer kidolgozása.

Az Szvmt. értelemszerűen csak a törvény hatálya alá tartozó tevékenység jogi feltételeit tartalmazza. Maga a gyakorlat azonban nem írható le pusztán jogi formulákkal, ehhez meg kell határozni a jogszabályi kereteket kitöltő szakmai elvárásokat.

A kamarára vár a feladat, hogy kidolgozza a vállalkozásokat érintő szakmai követelményrendszert (amire a köztisztület megalakulását követően már történt is kísérlet), valamint a szakmai minősítési rendszert. Ez a szakmában tevékenykedők véleményének figyelembe vételével történhetne, de a vállalkozói érdekek szempontjából semleges, és kellő áttekintéssel rendelkező szervezetnek kell kimunkálnia. Jelentősen előmozdítaná a szakma letisztulását a polgári biztonságvédelmi szabványok kimunkálása az élőségi területre (a biztonságtechnika ebben már előrébb jár), s közös európai szabványok létrehozásának a szorgalmazása, ami elősegítené a határon túli szolgáltatás nyújtását. Ezek a lépések mind a vállalkozások szakszerű működésének biztosítását, szakmai tevékenységük objektív megítélését, mind pedig a megbízók érdekeinek védelmét és tájékozódásuk, szolgáltató-választásuk megkönnyítését szolgálhatnák.

Az adott jogszabályi környezetben talán a legnehezebben megoldható, mégis megkerülhetetlennek látszó kérdés a (nemcsak) hazai gyakorlatban kialakult alvállalkozó-bevonási szisztéma korlátok közé szorítása. Úgy gondoljuk, ez nem kezelhető pusztán a vállalkozások üzletpolitikáját érintő kérdésként. Ezen a szakterületen a láncszerű alvállalkozás jogsértő gyakorlathoz vezet, gazdaságilag káros, szociálisan hátrányos helyzetet teremt, és szakmailag indokolatlan. Társadalmi érdek ezért ennek a – minden szempontból szükségtelen – gyakorlatnak a szabályozása. Borai már korábban kifejtette az alvállalkozói rendszerrel kapcsolatos, törvényi szabályozásra vonatkozó javaslatát. „A polgári biztonságvédelemről szóló törvény mondja ki: *a megrendelő alvállalkozó közreműködéséhez kizárólag akkor járulhat hozzá, ha a megbízott bizonyítja: a szerződést annak megkötésekor előre nem látható ok következtében, rajta kívül álló okból beállott lényeges körülmény miatt csak alvállalkozó közreműködésével tudja teljesíteni*; természetesen annak igazolása mellett, miszerint: a bevonni kívánt alvállalkozó is megfelel a megbízottal szemben támasztott jogi követelményeknek, illetve a szerződésben rögzített elvárásoknak. (Ilyen esetekben a megbízottnak, illetve a további alvállalkozót bevonni kívánó alvállalkozónak igazolnia kellene azt is: az általa bevonni kívánt alvállalkozó a szerződés teljesítéséhez szükséges pénzügyi és gazdasági, valamint műszaki, illetőleg szakmai alkalmasságára vonatkozó követelményeknek megfelelnek.)”³⁸⁹ Mindenképpen szükségesnek látszik egy ilyen irányú törvénymódosítás, sőt a szakmai szabályok ennél szigorúbb megfogalmazása kívánatos, a megbízók figyelmébe is ajánlva az elvárásokat. Elvárható, hogy egy jogszerű működésre berendezkedett vállalkozás rendelkezzen a vállalásai teljesítéséhez szükséges önerővel, s erre figyelemmel kösse meg szerződéseit. Mivel az élőségi örzés-védelemben esetleg a szokásos felkészültségen túlmenően valamilyen speciális követelménynek (ilyennek tekinthetjük akár a társalgási szintű idegennyelv-ismeretet, sugárvédelmi vizsgát s hasonlókat) megfelelő vagyónőr foglalkoztatása iránti megbízói igény támaszthat olyan követelményt a fővállalkozóval szemben, amit saját maga aktuálisan megfelelő vállalkozói háttér esetén sem tud teljesíteni, ilyen esetben lehet indokolt alvállalkozó bevonása. Véleményünk szerint jogilag egyértelmű és átlátható helyzetet az teremthetne, ha a fővállalkozó a kötelezettségét legalább 80 %-ban

³⁸⁹ Borai Ákos i.m.

saját erőből lenne köteles teljesíteni, és csupán a fővállalkozó által (tehát egy szinten) lehetne alvállalkozót bevonni. További szinteken viszont alvállalkozó bevonásának semmiféle ésszerű indokát nem látjuk. Meglátásunk szerint nem a vállalkozói szabadságot sértené, hanem az indokolatlan közbeeső gazdasági tevékenység s ennek eredőjeként a feketemunka visszaszorítását szolgálná a Ptk. és a kapcsolódó jogszabályok olyan értelmű módosítása, hogy alvállalkozó bevonására annak gazdasági (s nem munkaszervezési) indokoltsága esetén legyen lehetőség.

A természetes személyek vonatkozásában alapvetően a szakmai elvárásoknak való megfelelés biztosításához s így a szolgáltatás minőségének javításához járulna hozzá a pályaalkalmassági és szakmai alkalmassági követelmények differenciált meghatározása, figyelemmel a különböző munkaterületekre. A dolgozó gyakran kerül döntési s időnként veszélyhelyzetbe, amiknek a kezelésére képesnek kell lennie, de túrnie kell a monotóniát is, szükséges a megfelelő fizikai állóképessége stb. Az alkalmassági kritériumok meghatározása és vizsgálata hatékonyan segíthetné a vállalatok munkaerő-gazdálkodását, s erősíthetné hazai és nemzetközi versenyképességüket, egyúttal hozzájárulna a szakmába esélytelenül bekerülők számának a csökkentéséhez.

A vállalkozások szakmai ellenőrzése

Minden bizonnyal jelenleg is a kamara rendelkezik a legtöbb információval a szakmában tevékenykedő vállalkozásokról. Hivatalos kapcsolata azonban a vállalkozásokkal pusztán a nyilvántartási feladatok ellátására korlátozódik. A szakmai színvonal, a szolgáltatás minőségének befolyásolásában, a szakma társadalmi presztizsének emelésében viszont csak akkor töltheti be szerepét, ha közvetlen ráhatása is van a szakmai gyakorlatra. Ehhez ellenőrzési jogot kell kapnia – a rendőrség jogi aspektusú ellenőrző tevékenységének kiegészítőjeként – a szakmai követelményeknek való megfelelés, és a gyakorlati alkalmazás ellenőrzésére.

Ennek egyik eszközeként meg kell alkotni az üzleti-etikai kódexet. A társas vállalkozások kamarai tagságának megszüntetésével a kamara szakmai ráhatásának a lehetősége gyakorlatilag megszűnt, holott a szakma gyakorlásának legneuralgikusabb pontjai – érthető módon - a vállalkozások működésében találhatók. Jellemzően a kamarához érkeznek be az ezzel kapcsolatos jelzések, mivel a köztisztületet tartják a szakmai felelősség letéteményesének, ám annak operatív beavatkozásra, a jogsértő vagy szakmailag kifogásolható tevékenység elleni közvetlen fellépésre nincs lehetősége. Elsősorban abból fakad a kamara kedvezőtlen megítélése tagjai körében, hogy korlátozott mozgástere miatt ezeknek az elvárásoknak nem tud eleget tenni. (Nem gondoljuk, hogy a kamarának szakszervezeti szerepet kellene betöltenie, de saját feladat- és felelősségi körében hatékonyabb tagi érdekvédelmi tevékenységet kellene felvállalnia, s ehhez a feltételeket megteremtienie, amit tagjai egyértelműen igényelnek is. Ez lehetne a legnyomósabb válasz a „mit ad nekem a kamara” obligát kérdésre.) Az etikai kódex bevezetése lehetővé tenné, hogy a kamara a jogszerű és szakszerű tevékenység erősítése, a szolgáltatás elvárt minőségének a biztosítása érdekében hatást gyakoroljon a vállalkozásokra, és közvetlenül is fellépjen a feketemunka ellen, illetve tagjai érdekének a védelmében.

Igazgatási feladatok

Jelenleg a tevékenység jogszerű végzéséhez szükséges engedélyek, igazolványok megszerzéséhez különböző igazolásokat kell beszereznie a kérelmezőnek, majd előbb a rendőrségen, utána a kamaránál kell eljárnia. Ez általában többhetes utánajárást illetve okmányokra várakozást jelent számára. Az uniós elvárásokkal összhangban is indokolt és megvalósítható azonban az egyablakos ügyintézés bevezetése. A kamarai adminisztráció és infrastruktúra – némi módosítással – alkalmas arra, hogy felhatalmazás esetén a szervezet teljeskörűen intézze a működési engedélyek, igazolványok kiadását.

Annak voltaképpen nincsenek jogi akadályai, hogy ez a feladat a kamarához kerüljön. Eredetileg az indokolta a rendőrség okmány- (igazolvány-) kiadási privilégiumát, hogy az elbíráláshoz szükséges, zárt rendszerben kezelt bűnügyi előéleti adatokhoz csak a hatóság férhetett hozzá. Az időközben hatályba lépett törvénymódosítás a feddhetetlenségi igazolás beszerzését az érintett lehetőségévé és kötelességévé tette, így a rendőrségnek ez a kizárólagos jogosultsága megszűnt. Ugyancsak a kérelmező szerezheti be cselekvőképességének igazolását. A kamara tehát – ezeket az adatokat az ügyfél hozzájárulása alapján kezelve – átvehetné az igazolványok, engedélyek ügyintézését, jelentős rendőrségi erőt szabadítva fel ezzel a rendészeti munka végzésére, levéve vállukról a szervezetben amúgy is idegennek érzett feladat terhét. Amennyiben pedig a kamara felhatalmazást kapna az előéleti és a cselekvőképességi adatok lekérdezésére az érintett hozzájárulása alapján, ezt sem kellene magának a kérelmezőnek intéznie. Az ügyfélnek csupán egyetlen helyen, a kamaránál kellene eljárnia, és mindössze egy alkalommal kellene megjelennie ahhoz, hogy a tevékenység végzéséhez szükséges okmányt – ami egyben a kamarai tagsági igazolvány is lehetne – megkapja. Ez az eljárás jelentősen lerövidíthetné a munkába álláshoz szükséges jogosultság megszerzésének az idejét is. (Az okmánykiadás – útleveél, jogosítvány stb. – civil hatáskörbe utalása már egyébként is régebben megkezdődött folyamattal.)

A vállalkozások működési engedélyének kiadásához szükséges adatok is jogi aggályok nélkül kezelhetők. A jelenlegi eljárással szemben viszont többletet jelentene, hogy a kamara információkkal rendelkezne a vállalkozások szakmai követelményeknek való megfeleléséről, tevékenységük jogszerű végzéséről, és felhatalmazás birtokában érdemi tájékoztatást nyújthatna a megbízóknak az igénybe venni kívánt vállalkozás szakmai paramétereiről, de a hatósági ellenőrzéseket is hathatósan segíthetné. (Csak megjegyezzük, hogy most a vállalkozások havi létszámjelentésének a leadása a rendőrség számára lényegében egy mindkét fél számára többletmunkát jelentő aktus, amit azonban a rendőrség – ismereteink szerint – kevéssé tud hasznosítani. Pedig a létszámadatokból, az esetleg a foglalkoztatottakban bekövetkezett gyakori változásokból, a megkötött szerződésekhez viszonyított arányukból is következtetéseket lehet levonni, s persze – az eredeti célnak megfelelően – az ellenőrzést is hatékonyan segíthetik.)

A szakképzés és továbbképzés gondozása

Szót ejtettünk a szakképzésnek és továbbképzésnek a szakmaisággal, a minőségi szolgáltatással, a gazdasági fejlődéssel összefüggő alapozó szerepéről. Jelenleg, ismereteink szerint, a szakminisztériumban sem elegendő rendelkezésre álló erő, sem törekvés nincs a szakképzés folyamatának figyelemmel kísérésére és eredményének értékelésére. Kézenfekvőnek látszik, hogy a szakmáért viselt felelősség jegyében – s nem melleleg a

szakma autentikus ismeretében - a kamarának meghatározó szerepe legyen egyfelől a szakma struktúrájának (a szakmai összefüggéseket és igényeket a jelenleginél logikusabban prezentáló képzési modulok), másfelől a szakképzés követelményeinek, tematikájának kidolgozásában. Jelezzük, a kamara országos oktatási bizottsága már dolgozik ennek megvalósításán. Az országos küldöttgyűlés pedig 2010-ben annak a lehetőségéről határozott, hogy a kamara részt vállaljon az iskolarendszerű képzésben, aminek megvalósítása jelentős előrelépés lehet a színvonalas szakmai felkészítés biztosításában, és a szakma elismertségének erősítésében.

A szakmai képzést nem lehet a gyakorlattól független aktusnak tekinteni. A szakképzésért való felelősségét azonban a kamara következetesen csak akkor érvényesítheti, ha a képzés elvárt minőségének biztosítása érdekében hatást gyakorolhat a biztonságvédelmi szakmára felkészítést végző, jelenleg lényegében minden tartalmi kontroll nélkül működő vállalkozásokra. Ezt a kamarai szerepvállalást megalapozná egy – ha úgy tetszik - szakmai módszertani útmutató elkészítése, ami a vonatkozó jogszabályok gyakorlati alkalmazásának szunderdjait adná meg, továbbá egy mérvadó tankönyv(sorozat) kiadása, amit használhatnának, vagy legalább alapul vehetnének a képző intézmények. Szerepet kellene kapnia a kamarának a képző cégek oktató tevékenységének szakmai szempontú ellenőrzésében és minősítésében, s ennek alapján a kamara véleményezéssel segíthetné az engedélyező hatóságok elbíráló és ellenőrző tevékenységét, valamint a tanfolyamok iránt érdeklődők tájékozódását. (Persze ehhez adatokkal kell rendelkeznie a szakképzést folytató cégekről és az aktuális tanfolyamokról, amikről a jelen helyzetben egyáltalán nincsenek információi.) A vizsgabizottsági elnökök kijelölési jogának átruházása a köztestületre – amire van példa más kamarák esetében is – logikusan következik a szakmai képviselői funkcióból, és hozzájárulhatna, hogy a vizsgák alkalmasabbak legyenek a foglalkozásra való felkészültség mérésére. A kamara irányadó szerepvállalása mindenképpen szükségesnek látszik a képzési piac fentebb vázolt, negatív következményekkel járó működésének a normalizálásában.

A hivatásért, de az egyes emberek sorsáért érzett felelősség jegyében is célszerű lenne még a tanfolyamra kerülés előtt, a szakképzésben való részvétel feltételeként pályaalakmassági vizsgálatot végezni, aminek megszervezésére – természetesen a követelményeket is kidolgozva - a kamara lenne hivatott.

Nemcsak a folyamatos képzés uniós követelménye, hanem a mindennapi szolgáltatás minőségének javítása is szükségessé teszi a szakmai ismeretek karbantartását és fejlesztését. A kamarának eleve meghatározott, de az élős területen meglehetősen mostohán kezelt feladata a szakmai továbbképzés gondozása. (Vannak ugyan nagyon tartalmas konferenciák, de azok nem tölthetik be maradéktalanul ezt a szerepet.) Sürgető feladatnak gondoljuk a kötelező továbbképzési rendszer kidolgozását és bevezetését, s ennek keretében a kreditrendszer megvalósítását. Amennyiben a kamara megkapja az egységes – szakmai plusz kamarai – igazolvány kiadásának a jogát, az okmány öt évenkénti cseréjének egyik feltétele – mintegy a karbantartott szakmai ismeretek bizonyítéka - lehetne a meghatározott kreditpontok megléte. (A pontok megszerzését célszerűen a kamara adatbázisában, a továbbképzést végző adatszolgáltatása alapján lehetne nyilvántartani.)

Összefoglalóan úgy gondoljuk, hogy a kamarának kell, nemcsak formálisan, hanem valós szerepét tekintve, a szakmaiság letéteményesévé válnia, mint ahogyan a köztudatban voltaképpen most is ez a kép él a szervezetről. Nem a kamara szerepét s jelentőségét kívánjuk túlhangsúlyozni, csupán arra szeretnénk volna rámutatni, hogy a

magánbiztonsági szolgáltatás problémáit a jelenlegi szabályozás nem képes érdemben megoldani, mert nincs olyan centruma, amely alkalmas lenne eme civil szféra működését komplexen, a társadalmi, jogi, gazdasági érdekek figyelembe vételével, átfogóan kezelni. A kamara viszont, megfelelő felhatalmazások birtokában és szakmai kompetenciája alapján, betölthetné ezt a szerepet, s hathatósan hozzájárulhatna a szakterület anomáliáinak csökkentéséhez. Ez persze nagy volumenű és felelősségű munkát igényelne a szervezettől, amihez meg kell teremteni a szükséges eszközöket, mindenekelőtt – szakmai és praktikus indokokkal alátámasztva – jogszabályi felhatalmazást szerezni, illetve – figyelemmel az így kiterjesztett feladatokra – szervezetileg is felkészülni a szakterület még hatékonyabb kamarai képviseletére.

Úgy véljük, a szakmai kamarának élnie kell azzal a helyzettel, hogy 2011-ben hazánk lesz az EU soros elnöke, s javaslatot illetve erőfeszítéseket tenni egy nemzetközi szinten érvényesíthető magánbiztonsági direktíva megalkotására, a polgári biztonságvédelem társadalmi feladatmegosztásban elfoglalt helyzetének és a rendőrséghez való viszonyának a definiálására, követelményrendszerének uniós szinten szabályozható, a tagállamok kompetenciáját nem sértő meghatározására. Ez elősegíthetné egy közösen elfogadható szakmai norma kialakítását, a határon átnyúló szolgáltatás illetve munkavállalás garanciáinak a biztosítását, a jogszerűség és nem utolsósorban a szociális biztonság elvének érvényesülését.