

TÓTH JUDIT

Közrendészeti magánbiztonság és magánrendészet közpénzből

Az *alkotmányjog* a rendészet jogállami alapozásában vállal szerepet, ám a rendészettudomány tucatnyi tudományterületi megközelítéséből¹ meglehetősen kevés publikáció foglalkozik az alkotmányos összefüggésekkel. Holott az elmúlt évek közjogi átalakítása és a rendészet érdemi reformjának elmaradása az európai integráció közepette² olyan ellentmondás, amely hangos szakmai vitákat válthatna ki. Bár néhány írás vitaindítónak készült³, kicsi a hajlandóság az (ellen)érvek felsorakoztatására. Mégis érdemes próbálkozni ezen a felületen, hogy minél többeknek tűnjön a szemébe például az, hogy a szabályozás még most is erőteljesen magán viseli az 1990 előtti jegyeket: a szervezeti hierarchiát, a centralizációt, és a militáns jelleget. Elmaradt a vállalkozásszervezés módszereinek kellő körültekintéssel történő adaptációja, például olyan elvek összehangolása, amelyek lehetővé teszik a vállalkozásban az ügyfélközpontú munkavégzést, a gazdálkodás hatékonyságát és a jogszabályok betartásának független hatósági ellenőrzését. Az állapotanalízis – ha lehet a rendészeti tevékenységet kutatni – elengedhetetlen, vajon a jelenlegi rendészeti szervezet felépítése, működése, tagoltsága mennyiben felel meg a társadalom elvárásainak, miként illeszkedik a civil közigazgatásba, és milyen kapcsolatot ápol az igazságügyi igazgatással – mindez ugyanis a rendészeti közpolitika meghatározója.⁴ A következőkben a *köz- és magánrendészet, valamint a köz- és magánbiztonság kusza kapcsolatát elemzem, mégpedig alkotmányossági szempontból.*

¹ Például szociológia, politológia, kriminálpolitika, kriminológia, vezetéstudomány, jog- és jogtörténet, közigazgatás, hadtudomány.

² Tóth Judit: A rendészet nemzetközi együttműködése. *Rendészeti Szemle*, Különszám, 2010, 248–268. o.

³ Tóth Judit: A rendészet alkotmányossági minimumai és az alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2011/2., 15–26. o.; A rendőrségi törvény alkotmányos kontrollja. Finszter Géza előadása. MTA Rendészettudományi Bizottsága, 2010. november 24. Hadtörténeti Múzeum–Kriminálepo; Finszter Géza – Korinek László: Maradhat-e az alkotmányos jogállam Magyarországon? *Jogtudományi Közöny*, 2015/12., 579–589. o.; Tóth Judit: Civil formák a köz szolgálatában. *Közjavak*, 2016. július–szeptember; Tóth Judit: Közrendészet és magánrendészet – új szövetségben. *Közjavak*, 2016. július–szeptember. <http://kozjavak.hu/2-efolyam-3-szam>

⁴ Christán László: Rendészeti politika. MTA Law Working Papers, 2015/14. http://www.rendeszetelmelet.hu/Graphics/pdf/e-konyvtar/2015_14_Christian.pdf

Mi a gond?

Ha a közjóságok közé soroljuk a közterületek rendjét és a közbiztonságot, akkor aligha fogadható el, hogy azokból sokakat kirekesszenek, mások pedig élösködő módon finanszírozzák magántulajdonuk, befektetésük vagy szabadidős tevékenységük védelmét az adófizetőkkel. A növekvő társadalmi egyenlőtlenségek közepette különös intézményi garanciákat kívánna, hogy a közrendészek és a magánbiztonsági vállalkozók átlátható partnersége az alapjogok és a közbiztonság egyenlő hozzáférést, erős védelmére épüljön, mert jönnek a magánhadseregek, magánzsoldosok, akik a megfelelő oligarchák szándékát gyorsan megvalósítják, aztán majd a jogi helyzetet ahhoz hozzáigazítják. Nem a szomszédos Ukrajnáról vagy a távolabbi Oroszországról beszélhetünk csupán, hanem a Fradi Security kopaszairól, akik segítettek a választási iroda előtt a népszavazási kezdeményezés be nem adásában. Az ukrán modellben a politikai, gazdasági erős emberek toboroznak hadsereget, az oroszban pedig az erős központi hatalomnak van magánhadserege, ahol a kézi irányítású erőszakszerv csak nyomatékosítja például a hezitáló szövetségesek meggyőzését, vagy segít elhallgattatni a kitalálni akarót.⁵

A magánbiztonság a közbiztonság kiegészítője, így a szerepe járulékos. Mindamelllett a magánbiztonság változóban van, a kockázatok, a személyek mozgása és az áruk határokön átlépő szállítása egyre növekszik, miközben az emberek vágnak a biztonságra a közösségi szintereken, bár mindenhová nem ér el a közfinanszírozású biztonsági rendszer. A hálózatosodás, az integráció és a közösségi kapcsolatok erősödése aztán újabb változásokat hoz magával a mentalitásban is. Utóbbi része, hogy átadják a hagyományos közbiztonsági tennivalók egy részét magáncégeknek, és ez megköveteli a két szektor közötti nyilvános párbeszéd intézményesítését a vásárlók, megrendelők, hatóságok, a közpolitikát alakítók között, nemzeti és európai szinten egyaránt. A kérdés tehát az, hogyan lehet egy biztonságosabb Európát teremteni kiemelkedő minőségű szolgáltatásokkal a rendelkezésre álló forrásokból, minden érintett bevonásával. Az északi országok együttműködése ehhez adhat útmutatást – javasolta *Lars O Molin*, az Almega biztonsági cég elnöke még 2008-ban a régió magánbiztonsági szektoráról szóló *Jelentés*⁶ bevezetőjében, hiszen 1901-ben a szektor Dániában született meg. Azóta az ellenmon-

⁵ Földes András: Izzalmas idők jönnek, toborozzon magánhadsereget ön is! Index.hu, 2016. február 24. http://index.hu/velemeny/2016/02/24/izzalmas_idok_jonnek_toborozzon_maganhadsereget_on_is/

⁶ Private and public security in the Nordic countries. Confederation of European Security Services, CoESS General Secretariat. ALMEGA Private Security, 2009, p. 23.

dások még jobban láthatókká váltak. Magyarország már 2008-ban azon tíz európai állam között volt, amelyekben *a piaci nyitás következtében a magánbiztonsági vállalkozások létszáma is nagyobb volt, mint az állami biztonsági-rendészeti szerveké.* Ezek az országok főként az új uniós tagállamok voltak, és a magánbiztonsági vállalkozások nagyrészt a vagyonzás, pénzzárlás, beléptetés ellenőrzése, személyvédelem terén törtek előre.

Az állam közhatalmi és magánjogi szerepének keveredése, a magánjogi mellérendeltséget torzító szabályozás kritikája (például az állam magáncégekkel szerződik, cégeket alapít, közben fokozza a szerződő felek közti információs aszimmetriát, torzítja a versenyt és a piacot különböző beavatkozásaival⁷) nem új jelenség. Már *Salgó László* is jelezte, hogy az 1980-as évektől a szervezéstudomány eredményeit úgy terjesztették ki a rendőrségi szervezeti változtatásokra, hogy a vállalkozásokra vonatkozó kategóriákat mechanikusan ráhúzták, függetlenül a közszolgálati sajátosságoktól.⁸ Ez a menedzserszemlélet a rendészetet biztonságot termelő vállalkozásnak tekintti, miközben a biztonsági ipar szereplőinek egyáltalán nem olyan sokoldalú a kapcsolatuk a civil társadalommal, mint lehet a rendőrségnek és a helyi önkormányzatoknak, továbbá a minőségbiztosítás, a fogyasztóvédelem, a teljesítménymérés sem jön létre magától a piaci/civil szereplők nyomására e körben. A magánszféra szabadságának jogi garanciája a fejlett magánjog, amelynek nem a vállalkozói magatartás előírása a feladata, hanem autonómiájának védelme és a piac működési zavarainak elhárítása. A közjog a vállalkozásokkal szemben követelményeket támaszt és korlátokat állít, de a tevékenység belső (például szolgáltatási) tartalmának szabályozására nem illetékes, és arra nem is alkalmas. A gazdálkodás személyi oldalát a világos szerep- és munkamegosztás jellemzi, elkülönítve a tulajdonos, a menedzserment és a munkavállaló szerepét, és ezt a közjog sem írhatja át.⁹

A biztonsági magáncégekkel kapcsolatos *szabályozási megoldások alapján az európai országokat három csoportba sorolhatjuk:* a) a legszigorúbb hatósági engedélyezési, ellenőrzési és a működésre vonatkozó részletes szabályozás; b) a szinte alig szabályozottak, idetartoznak a skandináv államok,

⁷ Zoványi Nikolett: Szereptévesztés megtámogatva. Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái. Közjavak, 2015. július–szeptember
<http://www.kozjavak.hu/szereptevesztes-megtamogatva-az-allam-maganjogi-szerepkorenek-anomaliai>

⁸ Salgó László: Az új típusú biztonság. KJK, Budapest, 1994

⁹ A Belügyi Tudományos Tanács 2011. évi munkatervében elfogadott, Finszter Géza egyetemi tanár által vezetett, *A rendészetelmélet alapkérdései* című kutatás jelentése.

http://www.bm-tt.hu/assets/letol/rendtudtar/Finszter_kutatasi_jelentes.pdf

mert ott jobban hisznek az erős képzésben és professzionalizmusban; c) a kettő között található a legtöbb ország. Persze mindegyikben legalább a tevékenységhez hatósági bejelentés kell, az engedélyező/regisztráló szerv az igazságtügyi vagy a belügyi tárcához tartozó szerv, illetve a regionális önkormányzat. A biztonsági cégeknél a vállalkozónak, dolgozónak a munkához meghatározott életkor, büntetlen előélet szükséges, de több tagállamban követelmény lehet az állampolgárság, vagy bizonyos egészségi állapot (például Portugália, Románia, Szlovákia), a megfelelő nyelvismeret (például a baszk, a katalán), a katonai szolgálat teljesítése (Görögország, Spanyolország) és a megfelelő testmagasság. Akad példa az összeférhetlenségi, kettős jogállást tilalmazó szabályra (például Belgium, Hollandia), illetve egy ideig kizárják a korábban a közszektorban dolgozókat. Sok országban a köz- vagy a magán-szektor által szervezett vizsgát kell tenni (Belgium, Spanyolország, Németország), és lehetnek minimumkövetelmények a cégvezetőkre vonatkozóan is. Az osztályozás másik útja attól függ, hogy a biztonsági cégek és az állami hatóságok, rendészek közt milyen az *együtműködés*, van-e egyáltalán, helyi szinten vagy szituatív módon (például bűncselekmények bejelentése, akció keretében segítségnyújtás), vagy az intézményesült-e (például megállapodásokat kötöttek az országos szintű szervekkel), illetve csak bizonyos területeken él (például közlekedés, vadászat, horgászat). Az idézett *Jelentés* is felhívta a figyelmet, hogy hiányos az állami ellenőrzés a magánbiztonsági vállalkozások működését illetően, és ennek egyik oka a *széttagolt és koordinálatlan hatósági rendszer*, mivel több állami szerv is jogosult kontrollra, ellenőrzésre, a szabályozásra, bírságolásra, az engedélyek visszavonására. Az ipar, a kereskedelem, a pénzügyi szektor, a közlekedés és más szolgáltatások, ha igénylik működésükhöz a megfelelő biztonságot, akkor a magáncégek fejlődni fognak, közben talán átveszik a skandináv országok megoldását: a biztonsági cégek szakmai és munkaügyi, képzési kérdést rendező kollektív (ágazati) szerződéseket kötnek, csökkentve a szektorban dolgozók kiszolgáltatottságát. A *sharing economy* elterjedésével nemcsak az Uber taxiját, de a legközelebb lévő biztonsági őrköt, pénzszállítókat, személyi kísérőket is házhoz rendelhetjük egy ügyes netes alkalmazással? A szabályozás a biztonsági szabványosítás, egységes minimumok megalkotása és elfogadása felé halad, az EU is szorgalmazni fogja a két szféra közti rendszeres párbeszédet, bejárattott együtműködést létrehozva a nyilvánosan gyakran látogatott helyeken (bevásárlóközpontok, sportesemények, pályaudvarok, kikötők, repülőterek) a rendelkezésre álló adatok és eszközök, képzési és tréningezési lehetőségek megosztásával. Ugyanakkor a magáncégek hálózatosodása, regionális

együttműködése is folytatódik, a hagyományosan éjszaka (is) működő biztonsági vállalkozásokra nagy szükség lesz a tulajdon, az élet védelme és a biztonságérzet, a társadalmi bizalom javítása érdekében. Ez azonban nem járhat a közterületek rendjét és a közbiztonságot védelmező közösségi (állami, önkormányzati) erőfeszítések csökkentésével, hiszen egyenlő hozzáférést kell nyújtani e közbiztonsághoz mindenkinek (például hajléktalannak, munkanélkülinek, időseknek, külföldieknek).

Az *alaptörvény* O. cikke szerint *mindenki felelős önmagáért*, és az V. cikk alapján joga van törvényben meghatározottak szerint, a személye és a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához, továbbá éppen a saját magának a zsarnoksággal szembeni megóvása érdekében arra, hogy ha valakinek a tevékenysége a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására vagy kizárólagos birtoklására irányulna, akkor törvényes úton ezzel szemben fellépjen [C. cikk (2) bekezdés]. Ez a megközelítés az egyéni biztonságot és annak minden legitím eszközt, így a magánbiztonsági cégek szolgáltatásainak igénybevételét is *elsőként említi*, azaz elsődlegesnek tekinti, kiegészítve azzal, hogy a magánbiztonsági cégek is hivatkozhatnak a vállalkozás jogára a XII. cikk szerint. Mindamelllett megkötés, hogy a tulajdonjogot gyakorolni csak a szociális, gazdasági következmények belátásával, azaz a társadalmi felelősségre hivatkozó korlátozással lehet a XIII. cikk értelmében (közérdekűség tesztje). Mivel egyre több szektorban az állami (nemzeti) tulajdon meghatározó mértékű, a közérdeket aligha tekint magára nézve megszorításnak az állami vagyongazdálkodás, amely definíciószerűen eleve a közjót szolgálja. Ám a jogszabályok és az alaptörvény (az ugyanis nem jogszabály) érvényesítésére, például a közrend, közbiztonság, bűnüldözés érdekében kényszert alkalmazni csak az állam jogosult [C. cikk (3) bekezdés], tehát a magánbiztonság megteremtéséhez az nem alkalmazható, továbbá az alapvető jogok védelme az állam *elsőrendű kötelezettsége* [I. cikk (1) bekezdés]. *Nehéz megfajteni, hogy az önvédelem és az állam (akár erőt is alkalmazó) jogvédelmi kötelezettsége milyen viszonyban van egymással*, valamint a biztonsághoz, a méltósághoz, az egészséghez való alapjog érvényesítését célzó garanciákkal, ha mindegyik elsődleges. Az önvédelem és a tulajdonvédelem a jogtalan támadás elhárítására vagy a zsarnok ellen csak erőszakmentesen történhet, és kényszert alkalmazni legfeljebb jogos védelmi helyzetben lehet. Továbbá, az állam az elsőrendű kötelezettségét teljesítve, konkuráló alapjogok ütközésekor vagy alkotmányos érték – például ilyen lehet a közrend, a közbiztonság védelme, a nemzetbiztonsági érdek – megóvása érdekében, legitím módon korlátozhat alapjogot, de csak a szükséges-

ség–arányosság betartásával, a tulajdonjog esetében pedig a közérdekre is hivatkozva. Vajon az önvédelemhez való jogot is korlátozhatja, ha az egyben személyes kötelezettség? A tulajdon- és személyi védelmet gyakorló, a megrendelői kívánásokat teljesíteni akaró cégekre miként vonatkozik a tulajdon társadalmi kötöttsége? Vajon egyértelmű-e, hogy az önbíráskodás és a magánbiztonsági szolgálatok tevékenysége hol válik el az állami erőszak legitím alkalmazásától és a polgár védelmének állami kötelezettségétől?

A közrendészet és közbiztonság

A rendőrségnek alapvető feladatait teljesítve, azaz a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelmekor az alaptörvény szerint, míg a nemzetbiztonsági szolgálatoknak az állami függetlenség, a törvényes rend (ez nyilván nem azonos a közrenddel és a közbiztonsággal) és a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítésekor (alaptörvény 46. cikk) kell az alapjogok korlátozásának és az önvédelemnek, önsegélynek a határait megtalálnia. A rendőrségnek annyival nehezebb a dolga, hogy nem elég saját, többféle feladatot és eljárási rendet követő egységei (az alapörvényben nem is említett terrorselhárításon kívül a bűnügyi és az államigazgatási) között ezt tisztáznia, de megegyezésre kell jutnia ebben a többi rendészeti szervvel, a magánbiztonsági vállalkozásokkal és a civil szervezetekkel is. A tisztázást nehezíti, hogy a rendészeti feladatok és szervek köre, munkamegosztása folyamatosan változik, bővül, azaz egészen eltérő képzettségű emberek számára adnak felhatalmazást kényszerítőeszközök alkalmazására, hatósági intézkedések megtételére. A rendőrségi törvény sokszoros módosításával a rendőrség mára általános és szakrendészeti feladatokat egyszerre lát el, legalább 22 különböző funkciót és hatáskörcsoportot átfogva (Rtv. 1. §). Ezek jelentős része mindenféle hatásvizsgálat és szakmai indok nélkül került a listába (például a fenntartó kezdeményezésére közreműködik az általános és középiskola rendjének fenntartásában), mások pedig funkciókeveredéssel (például a személy- és vagyónvédelmi, magánnyomozói tevékenység engedélyezése és felügyelete egyszerre piaci, alapjogi, minőségvédelmi és hatósági tevékenység). E sokrétű rendőrségi feladat ellátásához intézkedési, titkos információgyűjtési és kényszerítőeszközök alkalmazására vonatkozó részletes felhatalmazás társul, betekintve például a bank-, a fizetési, az értékpapír-, a pénztár-, a biztosítási és az üzleti titokba, esetleg éppen azoknál a cégeknél, amelyeket korábban maga engedélyezett,

esetleg támogat a közfeladatok megosztása érdekében (Rtv. 68. §). A rendőrségi adatkezelés közt szereplő *rendészeti adatkezelés* tartalmazza például a sportrendészeti nyilvántartás adatait „a közrend és közbiztonság, az erőszak és a rendezavarás megelőzése, a nemzetközi rendőrségi együttműködési kötelezettségek teljesítése, továbbá mások jogainak védelme céljából”, amelyet cégeknek és vállalkozóknak is továbbíthat (például a sportrendezvényről kitiltás, látogatásától eltiltás, jegyvásárlás akadályozása érdekében a sportszervezőknek, jegyárosoknak) (Rtv. 91/J §). Alapvetően tehát forprofit sportvállalkozásoknak és szervező ügynökségeknek áll érdekében, hogy a közpénzből működő rendőrök nekik adatokat adjanak sportügyi bűnözők vagy szabálysértők kiszűréséhez, de a kaszinóknak, a kocsmáknak és diszkóknak már nem, pedig a kitiltás ott is érvényesítendő. Vajon miért a *közigazgatási adatkezelés* közt húzódik meg a hozzátartozók közti erőszak alapján hozott ideiglenes megelőző távoltartó határozattal érintettek adata, túl a formális eljárási besoroláson? Ki gondolja, hogy a családtagjaival erőszakos ember kevésbé veszélyes¹⁰, mint a közvagyonba tartozó metrót szétverő drukker? Igaz, a szegény családokból a hivatalos szóhasználat szerinti „perpatvarhoz” többször hívják a rendőrséget, mint a tehetősebbek, mert ők magántestőrt fogadnak, vagy magánnyomozóval gyűjtetnek adatot családtagjukról.

A *rendészeti feladatokat (is) ellátó szervek köre* pedig egyre szaporodik. Ma ilyen tevékenységet végeznek a – az általános rendőrség, a Terrorelhárító Központ és a védelmi szolgálat miatt háromfejjűvé váló – rendőrségen kívül (például a 2012. évi CXX. törvény jóvoltából) a természetvédelmi őrök, az erdővédelmi szolgálat tagjai, a hegy-, a mező-, a halászati, az önkormányzati természetvédelmi őrök, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet tagjai, a közterület-felügyelők, a hivatásos vadászok (bármilyen formájában), akik tehát intézkedési és kényszerítőeszközök (például vegyi eszközök, szolgálati kutya, bilincs, sörétes puská vagy maroklőfegyver) használatára kaptak jogot, a nekik szóló törvényi feladatok (például szabály-

¹⁰ Egy év alatt duplájára – 329-ről 670-re – nőtt a párkapcsolaton belüli erőszak miatt induló eljárások száma 2015-ben. A nők ellen elkövetett emberöléses ügyekben 96-ból 92 esetben hozzátartozó volt a tettes. A nők ellen elkövetett testi sértések kilencvennégy százalékában, 1686-ból 1589 esetben szintén hozzátartozó volt az elkövető. A nők elleni halált okozó bűncselekmények közül minden harmadikat az áldozat jelenlegi vagy korábbi partnere követte el. Pintér Sándor belügyminiszter Szél Bernadett LMP-s képviselőnek adott válaszából kiderült: 2015-ben 3671 nő ellen elkövetett erőszakos bűncselekményt zártak le a hatóságok. 2014-ben ez a szám valamivel nagyobb, 4212, 2013-ban pedig 4392 volt. A kapcsolaton belüli erőszak esetén 2015-ben a 670 megindított eljárásban összesen 326 sértett szerepelt, közülük 33 volt férfi és 293 volt nő. Megduplázódott a párkapcsolati erőszak miatt indított eljárások száma. 24.hu, 2016. június 20. <http://24.hu/belfold/2016/06/20/megduplazodott-a-parkapcsolati-eroszak-miatt-inditott-eljarasok-szama/>

sértési eljárásban intézkedés) ellátásához, és ezt szolgálati igazolványuk is igazolja. Ehhez büntetlenség és szakmai vizsga kell, a feltételeket pedig a rendőrség évente ellenőrzi. Másfelől a fegyveres biztonsági őrök (a formaruházat tekintetében), valamint a személy- és vagyonőrök (az alkalmazási feltételek, az intézkedések és kényszerítőeszközök használata miatti panaszokban, a képzésben, vizsgáztatásban) is rendészeti szervvé váltak. Látható, hogy *nem egységes a jogállásuk, és különbözőek a követelmények az egyes csoportok tekintetében. Ez a jogalkalmazás egységességét önmagában kizárja, csak intézményes együttműködéssel lesz rá remény.*

Az anomália másik része, hogy például a mezőőri szolgálat költségeit, amely a földhasználók (vagyis döntően a magántulajdon és a magánbiztonság) érdekében működik, *fele részben a központi költségvetés állja*, csak a másik felét fedezik a földhasználók, miközben a hegyközségek szőlőtulajdonosai fizetik a hegyőrt, akinek a felügyeletét a rendőrkapitányság látja el. Igaz, a biztonsági és a vagyonőrök kivételével, a közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló személy munkáltatója, az illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal – a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében – írásbeli *együttműködési megállapodást* köt. Ebben feltehetően rögzítik a köz- és magánbiztonság közös és közösen finanszírozható pontjait. Így válhat legitím módon a magánrendészet a közrend védelmezőjévé.

Magánrendészet és magánbiztonság?

Ezek fényében érthető, miért fontos a magánbiztonsági szervezetek autonómiája, ám ma csak korlátozott garanciákkal felruházott a *magánbiztonsági vállalkozásokat és dolgozókat tömörítő kamara*, amely kényszerszertagság nélkül is állami kitarottnak tekinthető. A kamara *„a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység folytatására jogosult természetes személyek önkormányzattal rendelkező, közfeladatot és általános szakmai érdekvépviseleti feladatokat ellátó köztestülete”*. Közhasznú szervezet, mivel *„tevékenysége során olyan közfeladatot lát el, amely jogszabályban meghatározott állami feladat, és amelyet közérdekből, haszonszerzési cél nélkül végez, másrészt közfeladat teljesítését közvetlenül szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez. Az országos szervezet jogosult Magyarország címerének használatára is”* köztestület-

ként, bár a törvény alapján csak „*hivatali feladataik ellátása során*”¹¹. A mindenhol elhelyezett címer azt a látszatot keltheti a laikusokban, hogy az e vállalkozásokat képviselő kamara valamilyen hivatalosság. A kamara feladatai közt szerepel, hogy közreműködik a törvény (2005) hatálya alá tartozó tevékenységek gyakorlásának jogszabályai, szakmai irányelvei, a szolgáltatások teljesítésének szakmai követelményeire vonatkozó ajánlások, rezsióradíj-minimum kidolgozásában; megváltoztatásában; továbbá a jogszabályban meghatározott szakképesítések tekintetében a rendészetért felelős miniszterrel kötött megállapodás alapján kidolgozza és gondozza a szakmai és vizsgakövetelményt, a szakmai minősítő rendszert; közreműködik a szakképzésben és a vizsgáztatásban, javaslatot tesz a szakmai vizsgáztatásban és annak ellenőrzésében szakértőként kirendelhető személyekre.¹² A szabályozó és ágazati irányító tárcával való szakmai partnerséget azonban megtöri, hogy a kamarai tagság előfeltétele a *rendőrség által kiadott szakmai igazolvány, illetve a működési engedély*, esetleg a tervező-szerelő vagy magánnyomozói tevékenységet végző vállalkozás bejelentése – azaz együttesen a rendőrségi jóváhagyás és a felelősségbiztosítás, és nem legitim a szolgáltatása, ha a jóváhagyást a rendőrség visszavonta. Vajon más nem tudja ezt az érdekvédelmet ellátni, miért kell ezt monopolizálni? A rendőrhatalom jóváhagyására épülő tagsággal hogyan látja el a független vállalkozói érdekvédelmet?

A kamarai tagoknak meglehetősen sok jogszabály ismeretét kell bizonyítaniuk a szakmai vizsgán¹³, bár az *alapjogi, emberi jogi követelmények*, az

¹¹ A Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCH. törvény 1. §.

¹² A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Alapszabálya. 2016. január 15. <http://szakmaikamara.hu/>

¹³ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény; 22/2006. (IV. 25.) BM rendelet a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény végrehajtásáról; 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról; az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény; az Európai Parlament és a tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról; 20/2013. (V. 28.) BM rendelet a belügyminiszter ágazatába tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint egyes, szakmai és vizsgakövetelmények kiadásáról szóló miniszteri rendeletek hatályon kívül helyezéséről; 2004. évi XXIV. törvény a lőfegyverekről és lőszerkekről (európai lőfegyvertartási engedély); 253/2004. (VIII. 31.) kormányrendelet a fegyverekről és lőszerkekről; 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerkekre hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről; 50/2004. (VIII. 31.) BM rendelet a fegyverismereti vizsga, a fegyverforgalmazási vizsga, a lőfegyver, lőszer hatósági tárolása és a fegyverekkel, lőszerkekre kapcsolatos tevékenységek engedélyezésének igazgatási szolgáltatási díjáról;

Európai Unió szolgáltatási, vállalkozási szabályai abban nem vagy *alig bukkannak fel*. Pedig e magánbiztonsági „*tevékenységet végző személy a szerződés teljesítése során tudomására jutott és rögzített személyes adatokat a szerződés szerint csak olyan felhasználási célból kezelhet, amely törvényben védett érdek biztosítására szolgál, illetve csak olyan módon kezelhet, amely e célok megvalósításához elengedhetetlenül szükséges mértékű és az információs önrendelkezési jog e cél elérésével arányos korlátozásával jár*”. Sőt, a személy- és vagyonőr a jogosultságait csak a törvényben meghatározottak szerint, vagy az érintett személy önkéntes hozzájárulásával gyakorolhatja, a cél elérésére alkalmas eszközök közül „*a személyi szabadság, illetve a személyiségi jogok legkisebb korlátozásával*”. Így kell tennie a jogtalan támadás elhárításakor, elfogásakor, testi erő alkalmazásakor, vagy gázspray, gumibot bevetésekor is (23–27. §). A magánnyomozás pedig nem irányulhat természetes személyek személyes és különleges adataira, kivéve, „*ha a személyes adatok törvény alapján a megbízó számára hozzáférhetőek, illetve, ha az adatgyűjtéssel érintett ehhez – különleges adatai tekintetében – írásban hozzájárul*”, például mert félti az állását, vagy zsarolható (35. §). Még számos példa hozható arra, hogy *a magánrendészeti munkát végzőknek mennyire kellene ismerniük az alapvető és az emberi jogok alkotmányos, nemzetközi jogi határait*.

Lehetséges, hogy mindezt ismertnek tekintik, hiszen a közrendészetből átcsbulók vagy bedolgozók jelenlétét feltételezik, ők pedig azt már ismerik. Ráadásul *az összes állami rendészeti képzést, de még az 1960-tól kiadott üzemrendészeti oklevelet is*¹⁴ el kell fogadni a magánbiztonsági iparban. Noha a kamarai törvény értelmében a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személy- és vagyonvédelmet, tervezést-szerelést hatósági jogkörben ellátó (hivatásos vagy polgári állományú) munkatársa nem lehet tagja, vezető tisztségviselője, tagja ilyen vállalkozásnak, személy- és vagyonvédelmet, szerelést-tervezést vállalkozás keretében nem végezhet. Ám a kettős mi-

31/2006. (VI. 1.) GKM rendelet a fegyverek, lövőkészülékek, valamint ezek löszereinek vizsgálatáról; 22/1991. (XI. 15.) NM rendelet a kézilőfegyverek, löszerek, gáz- és riasztófegyverek megszerzésének és tartásának egészségi alkalmassági feltételeiről és vizsgálatáról; 175/2003. (X. 28.) kormányrendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről; továbbá 2004. évi I. törvény a sportról; 54/2004. (III. 31.) kormányrendelet a sportrendezvények biztonságáról; 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról; valamint a vállalkozás, szerződéskötés, kártérítési felelősség, cégjog témakörében: Ket., Sztv., Btk.

14 22/2006. (IV. 25.) BM rendelet 10/A §. Sőt, a 10/B § szerint a 10/A §-ban meghatározott képzések elismerésével összefüggő egyenértékűség kérdésében a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztérium tanügy-igazgatási feladatokat is ellátó intézet ad tájékoztatást.

nőség tilalma feloldható, ha az *állományilletékes parancsnok engedélyezi a vállalkozás keretében* e munkát. Vajon miért nem félnek a korrupciótól, a bűn elkövetésétől, hogy *nem tekintik összeférhetetlennek* (3. §) a vagyónvédelmi rendszert tervező és szerelő tevékenységre, az ingatlan-, illetve ingóságőrzésre, a szállítmány kísérésére, pénz és érték szállítására vonatkozó rendőri, titkosszolgai különmunkát? Csak nem azért, mert úgyszólván kevés a hivatásosok jövedelme? Ahogy a mentősök, a nővérek és az egyetemi oktatók is több állást halmoznak fel a megélhetéshez, így a közkassza is jól jár a kevesebb fizetéssel, a dolgozók meg a külön jövedelmekkel? Csak éppen a minőségi és számon kérhető munka, azaz a köz láthatja ennek a kárát.

Az összeférhetlenség nem vetődik fel abban sem, hogy az engedélyt kiadó és a vállalkozások működését ellenőrző, a személy- és vagyónőrzést, magánnyomozást végző, irányító számára felügyeleti bírságot (például igazolvány nélküli munkavégzésért, a működési szabályok megsértéséért) is kiszabó hatóság feje, azaz a *rendészeti (belügy-) miniszter látja el a kamara felett a törvényességi felügyeletet*. Vajon miért nem az ügyészség, mint sok más köztestület és általában a civil szervezetek esetében? Vagyis *a rendőrség engedélyez, felügyel, bírságot, vizsgáztat, képzésekről, kettős jogviszonyról dönt az egyes vállalkozók, dolgozók esetében, együttműködik, tájékoztat, míg a kamara törvényes működése felett a belügyminiszter őrködik. Az állami szabályozás pedig nemcsak jelentős alapjog-korlátozó hatásköröket ad, egyre szélesebb körben, a magánrendészeti szervezeteknek, de még a minimális rezsiorádját is megszabja számukra*¹⁵. Vajon ezzel az árversenyt akarják korlátozni, vagy a közbeszerzési pályázókat segíteni, ha már nincs autonómiájuk és integritásuk a vállalkozásoknak/érdekvédelemnek?

„Magyarországon a Polgárőrség nélkül nincs közbiztonság, nincs bűnmegelőzés.” A polgárőrség eredményeit, sikereit elismerik az ország vezetői, Magyarország kormánya, belügyminisztere, a rendőrség vezetői, akik stratégiai partnerként is kezelik a polgárőrséget. Ennek bizonyítéka, hogy technikai fejlesztéséhez támogatást kap a költségvetésből valamennyi egyesülete és a szövetség, külön törvény szól a polgárőrségről, van egységes formaruha, polgárőr-igazolvány, gépjármű-megjelenés, a képzésüket szolgáló polgárőr-akadémia. A polgárőrség az elmúlt huszonöt év alatt amatőr bűnmegelőzési szervezetről, félprofi, profi bűnmegelőző szervezetté vált, a rendészeti család tagjai ötvenötezer fős létszámával, akik *„atik napról napra önkéntes*

¹⁵ A 360/2014. (XII. 30.) kormányrendelet szerint a 2015. évre vonatkozó, a személy- és vagyónvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény szerinti minimális vagyónvédelmi szolgáltatási rezsiorádj mértéke 1929 forint + áfa.

*munkájukkal járulnak hozzá Magyarország köznyugalmához*¹⁶. Ők a magánvagy a közbiztonságot szolgálják civil szervezetként, monopolizálva a stratégiai partnerséget, csekély függetlenségükkel?

Ugyanis olyan szervezetről van szó, amelynek formáját törvény írja elő (egyesület, megyei és országos szövetség), ekként működésének előfeltétele az egységes szövetségbe belépés és a megyei rendőr-főkapitánysággal való együttműködési megállapodás megkötése. Nem elég, hogy alapvető feladatait törvényben írják elő, de az *egyesülési jogot abban is korlátozzák*, hogy jogi személyiség létesítését a közrendészet (közigazgatási szerv és nem bíróság) döntésétől is függővé teszik, sőt a helyi közrend és közbiztonság védelmét, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködést végző magánemberekből állók civil szerveződése kizárólag ebben a formációban működhet. Az egyesülési jog súlyos korlátozásaként kizárólagosságot adtak nekik törvényben, mivel az alapfeladatait (cél szerinti tevékenységét) „*más társadalmi szervezet nem végezheti, ilyen célra más társadalmi szervezet nem alapítható*”. Mivel közterületen végzi a figyelést, járőrözést, nem a polgárok saját, hanem a közvagyon és közrend települési védelmét akarja alapvetően ellátni, és csak kiegészítő tevékenységként védi, nevének megfelelően, a magánvagyonokat, a sérülékeny emberek (idősek, fogyatékosok, baleseti sérültek) életét, javait.¹⁷

A nem civilséget erősíti, hogy a törvény tényleges hatósági jogalkalmazási feladatot is rábíz a polgárőrökre: azok közreműködnek a közterületen közbiztonsági, bűnmegelőzési, valamint bűnüldözési célból elhelyezett képfelvévő által rögzített felvételek megfigyelésében, a körözött tárgyak, személyek és holttestek azonosításában és felkutatásában, valamint a közforgalmú vasúti személyszállítási szolgáltatás rendjének biztosításában. Ez biztosan magában foglal személyes adatkezelést és veszélyes köz/üzemek területére belépést is, amelyre csak ez a törvény adott számukra felhatalmazást, de más alapjogi, munkajogi, közlekedési jogszabály nem. Attól, hogy van *rendőrségi együttműködési megállapodásuk*, ez a tevékenység nem lesz alkotmányos, hiszen hiányzik a közhatalom gyakorlásának számon kérhetősége, és a közjogi felelősség. Így ez a civilekre delegálás alkotmányosan vitatható. A közhasznúsági szervezeti besorolás alapjaként megkövetelt, az állam vagy az önkormányzat helyetti (segít/közreműködik kifejezések mögé bújva) feladatellátás sem teszi közhatalommá, hiába lett *ex lege* közhasznú. Az Or-

¹⁶ <http://www.opsz.hu/koszonto>

¹⁷ A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 3–4. §.

számos Polgárörsvövetség „*az önkormányzás elvén alapuló közhasznú jogállású köztestület, névhasználatára kizárólag az e törvény által létrehozott köztestület jogosult*” (8. §). A törvény erejénél fogva nem kell nekik bajlódniuk a közhasznú szervezetek ezreit megnyomorító feltételek¹⁸ igazolásával, és a monopólium a tevékenységükre, a jogállásra és a névhasználatra egyaránt kiterjed. Ezt támogatja meg a garantált közpénzügyi apanázs: a költségvetési törvényben nevesített pénztámogatás, valamint a központi költségvetésből finanszírozott formaruha, védőmellény, továbbá a velük együttműködő hatóságoktól ingyen kapott eszközök (26. §).

De akkor mitől független civil szervezet? Attól, hogy van alapszabálya, és esetleg azért, mert az Országos Polgárörsvövetség feletti törvényességi felügyeletet az ügyészség gyakorolja, nem a belügyminiszter?

Az olimpiai játékok is érzékeltetik a köz- és a magánbiztonság összenövését, hiszen köz- és magánpénzek/érdekek együttesen moztatják. Az olimpia helyszíneinek többsége elkészül ugyan időben, ám a rendezvény hagyatéka katasztrofális: a rendező várossal azonos nevű Rio de Janeiro állam csődbe jutott, az elemi szintű oktatási, rendőri, egészségügyi ellátási feladatait sem tudja ellátni. Pedig egy lendületes gazdaság és virágzó demokrácia képét akarták bemutatni a világnak, ahol a mocskos tengeröböl, amely a riói repülőtérrel érkező turistákat fogadja, megtisztul, ahol metró viszi a városból a versenyhelyszínekre a turistákat, ám szerelvényei korlátozott menetrenddel közlekedhetnek. A tizenegymilliárd dollárból tető alá hozott versenyhelyszínek és infrastrukturális létesítmények elkészültek, de Rio de Janeiro állam 2016 májusban már nem tudta törleszteni adóssága esedékes részletét, a közalkalmazottak, így a tanárok bérének kifizetését. Ebben persze óriási szerepe van az olajár zuhanásának – az állam bevételének nagyja ugyanis annak eladásából származik –, amit 2009-ben nem láthattak előre, ahogyan a korrupciós együttműködőt sem. Legalább hat olyan vállalatot vádolnak csúszópénzek fizetésével, amelyek megbízást kaptak olimpiai projektekre, vagy a sporteseményekkel kapcsolatos infrastrukturális fejlesztésekre, vagy faültetésre. Rio a hozzá nem értés és a büntetlenség szimbóluma – véli *Mario Moscatelli* biológus, a faültetési projekt alvállalkozója. A rá bízott munkának kevesebb mint tizedét tudta elvégezni. Így Rio állam harmadával megvágta a biztonsági büdzsáját, azok az új felszerelések, amelyeket a rendőröknek a rendezvény idejére ígértek, nem érkeztek meg. A tisztek arra panaszkodtak, hogy az eszköz-

¹⁸ Az egyesítési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény VII. fejezete.

zeik elavultak, persze az olimpiai biztonsági központ szerint minden rendben.¹⁹ Lehet, hogy ezt látva vonta vissza Budapest az olimpiai pályázatát?

A sportrendezvények biztonsági kiadásait nemcsak az olimpián, de egyébként is főként az adófizetőktől szedik be. A sportba az állam sokféle ponton avatkozik be. Például azzal, hogy törvényt alkot róla, amelynek preambulumban kijelentette, hogy „a sport a közjó része”, de feltehetően e társadalmi közmegegyezésre hivatkozva szabályozza a tisztán gazdasági vállalkozást végző hivatásos sportolók és sportvállalkozások kereskedelmi szerződési rendjét vagy a sport civil irányítását, amely államilag kitarított szervezeteket hozott létre. A Magyar Olimpiai Bizottság is kizárólagosan országos közfeladatokat ellátó köztestület a törvény erejénél fogva, azaz neki sem kell vesződni a közhasznúsági követelményekkel, mivel „a Civil törvény szerinti nyilvántartásba vétel nélkül közhasznú szervezetnek minősül”, törvényességi felügyeletét pedig az ügyészség látja el. Nyilván belenéz a gazdálkodásába, hiszen a minisztériumi költségvetési fejezetből kap és oszt tovább hatalmas sportcélú támogatásokat, és az öttagú felügyelőbizottságba delegált miniszteri és országgyűlési két tag tettei teljesen civilé.²⁰

Mivel a sport „társadalmilag hasznos”, az állam gondoskodik a sportrendezvényeken a közbiztonságról, hozzájárul a sportrendezvények biztonságos lebonyolításához, különösen egyes sportágakban (9. §). Például a sportrendezvények biztonságáról szóló kormányrendelet²¹ hatálya alá tartozó versenyrendszer működtetésekor, így a labdarúgás terén, a szakszövetség, a sportági szövetség, valamint a versenyrendszerben részt vevő sportszervezet szakirányú képzéssel felvértezett biztonsági felelőst köteles alkalmazni, a szurkolótáborok elkülönítéséről gondoskodni. A rendőrség határozattal megtiltja a sportrendezvény nézők részvételével történő megtartását, vagy korlátozhatja a nézők számát, ha a sportrendezvény résztvevőinek magatartása annak biztonságos megtartását veszélyezteti, és a megbomlott rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a sportrendezvényt megszakítani, illetve felfüggeszteni, a rendőrség kezdeményezésére befejezetté nyilvánítani, kétszázézetertől kétfélmillió forintig terjedő összegű közigazgatási bírságot szabhat ki a szervezővel, valamint a rendezővel szemben. Sőt, további jogszabá-

¹⁹ Katasztrófát hoz az olimpia. Napi.hu, 2016. június 19.

http://www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/katasztrofat_hoz_az_olimpia.616102.html

²⁰ A sportról szóló 2004. évi I. törvény, 38–46. §. Időközben a Magyar Olimpiai Bizottság jogállását módosították, és mára négy *ex lege* közhasznú köztestület irányítja civilként állami pénzből a sportot és pénzügyeit.

²¹ 54/2004. (III. 31.) kormányrendelet a sportrendezvények biztonságáról. Ez különösen a labdarúgó-, a kézilabda-, a kosárlabda-, a vízilabda- és a jégkorongmérkőzésekre terjed ki.

lyokat ad ki a sporttörvény végrehajtására, hogy meghatározott *sportrendezvények biztonsági kockázat szerinti minősítését* elvégezhesse az ORFK képviselőjével működő minősítőbizottság. Ez a sportrendezvény szervezőjével folytatott előzetes egyeztetés után határozza meg a besorolást. A bizottság olyan jelentős testület, hogy abba még a katasztrófavédelem, az Országos Mentőszolgálat, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Legfőbb Ügyészség, a sportpolitikáért felelős miniszter, valamint a sportágak országos sportági szakszövetségei által is delegált szakértők működnek, kormányrendeletben meghatározott eljárás szerint. A sportrendezvény biztonsági minősítése a) normál; b) fokozott; vagy c) kiemelt biztonsági kockázatú lehet. Az első kettőben a sportlétesítményen belüli biztonságért a szervező felel, és a rendőrség a sportlétesítményen belüli rend fenntartásában *térítés ellenében közreműködik*. A térítésre nincs rezsióradij, hanem egy általános szöveg ad eligazítást: a végzett biztosításhoz szükséges rendőri erő- és eszközigényt, valamint annak ellenértékét „*a rendőrség és a szervező a tervezett rendezői létszám, a sportlétesítmény biztonságtechnikai állapota, a sportrendezvény időtartama, valamint a szükséges rendőri létszám figyelembevételével határozzák meg*”. Vagyis szinte vásári alku van. Am a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvény esetében a rendőrség a sportrendezvény sportlétesítményen belüli biztosítását közfeladatként végzi.

A sport gyakorlása alapjog, de nézése aligha. Így vajon miért közpénzből kell a rendezvényen a nézők és a sportlétesítmény bérlője, hasznosítója, a rendezvény szervezője sértetlenségét garantálni? Például a nézők biztonságos távozása érdekében a rendőrség a nézőket visszatarthatja, a szurkolói csoportok közterületi összecsapásának megakadályozása érdekében kordókat emelhet, útvonalat írhat elő, kíséretet adhat, a sportrendészeti nyilvántartásban szereplőket eltávolíthatja (68. és 68/A §). Ezt részben közterületen, részben a stadionokon belül teszi meg – de miért a közbiztonsági kiadások terhére? Úgy, hogy a szervezők profitot, a sportfogadás bevételt, a sportszervezetek közvetítési jövedelmet, valamint állami támogatást, a sportolók pedig fizetést és szponzori támogatást kapnak. Egyébként, ha a mérkőzés biztonsági kockázat szerinti minősítése a mérkőzést megelőző tizenöt napon belül nem ismert, akkor a szervező a felkérést azzal a kikötéssel kezdeményezi, hogy a *rendőrség térítés ellenében végzett közreműködésére csak akkor kerül sor, ha a mérkőzést fokozott biztonsági kockázatúnak minősítik*. A rendőrség a szervezési feltételek meglétét a sportrendezvény helyszínén, a szervező előzetes értesítés alapján bármikor ellenőrizheti, a hiányosságok miatt közigazgatási bírságot vethet ki.

Az állam tehát *feladatának tekinti a sportrendezvények biztonságáról gondoskodást, a szurkolói garázdálkodás elleni fellépést.* A Magyar Labdarúgó-szövetség hatvanoldalas biztonsági szabályzata sok szervezői tennivalót rögzít²², együttműködve a személy- és vagyonőri kamarával, amely végül saját vizsgaszabályzatot fogadott el a sportrendezvényeken a biztonsági intézkedésekről.²³ Ebből kiderül, hogy a vizsgabizottság tagjait az együttműködés jeleként, a sportminiszter, az ORFK és a labdarúgó-szövetség delegálja. A sportrendezvényekkel kapcsolatos *kitiltás is közjogi szabályokban*²⁴ kapott helyet, noha alapvetően magánjogi viszonyt érint: nem vehet jegyet és nem mehet be a sportrendezvényre a néző. Ez igazolja, hogy *a sport magánjogi ügyéből közjogi, közhatalmi és közrendészeti ügy lett, amely társadalmilag támogatottan, rendszeresen számol a nézők jogsértő magatartásával mint járulékos jelenséggel.* Érdekes, a könyvhéten, az országos kórustalálkozón, gyereknapon vagy a múzeumok éjszakáján senki sem számol a tömegesen az utcán randalírozó olvasókkal, tárlatlátogatókkal, buszokat szétverő kőrastagokkal és óvodásokkal. Pedig ők is a közjót (tudniillik a közművelődés ügyét) szolgálva szórakoznak, ám közbiztonsági kiadások nélkül.

A köz- és magánbiztonság szervezésének, kockázatainak és kiadásainak viselése igen sajátos a *bankok, pénzintézetek* körében (hivatalosan pénzügyi intézmények, azaz a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások), mert az ügyfelek, a dolgozók, a közterületen a járókelők vagy éppen a pénzszállítók is támadások, csalások áldozatává válhatnak. Alapvetően a *tulajdonosok és üzemeltetők* feladata, hogy pénzügyi tevékenység csak alkalmas technikai, informatikai, műszaki, biztonsági felszereltség, helyiség, ellenőrzési eljárások és rendszerek, vagyonbiztosítás, a működési kockázatok csökkentését szolgáló információs és ellenőrzési rendszer, a rendkívüli helyzetek kezelésére vonatkozó terv, valamint áttekinthető szervezeti felépítés meglétében legyen megkezdhető és folytatható.²⁵ Az informatikai (teljes, folytonos vagy a kockázatokkal arányos) védelmet csak megfelelő tanúsítvány birtokában lévő cég láthatja el, amit a Magyar Nemzeti Bank ad ki (bankfelügyeleti hatáskörében).²⁶ Ám a bankbiz-

22 http://igazgatóságok.mlsz.hu/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/BSZ-_2014_4_201410041.pdf

23 http://szakmai.kamara.hu/files/images/Orszagos/sportrendezveny_biztositas_2012-04-10.pdf

24 2011. szeptember 1-jétől hatályos: Btk. 271/A § a rendbontásról (új Btk. 58. §); Rtv. 91/J § a sportrendészeti nyilvántartásról; Sztv. (rég.) 22/A § kitiltás sportrendezvényről, létesítményből, 27/D § nyilvántartásról; 142. § a rendzavarásról; (új Sztv. 19., 169., 201. §); a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.) kivéve: 72., 73. §; személy- és vagyonvédelmi tv. 26. § (3) c) pont.

25 A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 7. §.

26 42/2015. (III. 12.) kormányrendelet a pénzügyi intézmények, a biztosítók és a viszontbiztosítók, továbbá a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről.

tonságnak tucatszámú más eleme létezik, ezek kockázati felmérése bonyolult feladat²⁷, ezért kiszervezése, esetleg áthárítása – a holisztikus megközelítés és a közpolitikai kontroll hiánya miatt – önmagában is kockázatos. Az adófizetők ebből csak annyit tudhatnak meg, hogy „együtműködési megállapodást kötött egymással a Magyar Bankszövetség és az Országos Rendőr-főkapitányság a hitelintézetek működéséhez kapcsolódó személyi és vagyonvédelem növelése céljából. *A Bankszövetség elnöke elmondta: a több éves vita során kiderült, hogy jogszabályi szinten nem fogalmazható meg egységes norma a bankfiókok védelmével kapcsolatban, a hazai bankfiókok őrzése már jelenleg is EU-színvonalúnak tekinthető, hiszen mind a bűncselekménytől történő elriasztásra, mind azok megtörténteke az események rögzítésére és kiértékelésére kialakult rendszerek vannak.*”²⁸ Pedig a bankbiztonsági szolgáltatók körében sincs egységes álláspont, például abban, hogy pénzügyintézetekben a vagyonvédelmi szolgáltatók munkatársai fegyverrel, vagy fegyver nélkül lássák el napi feladataikat: mert veszélyesebb a fegyveres őr, ha nincs lögyakorlata, stressztűrő lélekjelenléte, mert a támadó így tűzfegyverhez juthat egy játék pisztoly ellenében, mert a bankbiztonság más eszközeit (például beléptetési rend, készpénz limitálása) nem fejlesztik ki megfelelően.²⁹

A bankfelügyelet már 1994-ben meghatározta a legfontosabb követelményeket³⁰, ide értve a „*jogszabály által végezni kívánt tevékenység*” kiszervezése esetén például az adatkezelést, a bankbiztonsági felelős kijelölését. Például a nemzeti bank 2010-ben egy céggel szerződött folyamatos élőerős őrzés-védelmi feladatok ellátására, egy külön megrendeléssel kiegészítő szolgáltatás biztosítására, mintegy kétszázmillió forintos kerettel. Ezt a partnert mint nagy adótartozót végül felmondással elzavarta, és egy másik céggel állapodott meg, csak a székház védelméről 166 millió forintos keretben, míg nem ezt is felmondták. E tapasztalatok alapján kétszázmillió forint alaptőkével *MNB-Biztonsági Szolgáltatások Zrt. néven alakították meg a jegybank és telephelyeinek védelmére egy céget*, mintegy száz fővel 2014 végén. A társaság fő tevékenysége a személybiztonsági tevékenység, a székhelye azonos a jegybank Szabadság téri központi épületének címével. Létrehozásá-

27 Muha Lajos – Tóth Georgina Nóra: A bankbiztonság vizsgálata kockázatelemzéssel. Hadmérnök, 2011/4., 204–215. o.

28 Nagy László Nándor: Tovább erősítik a bankok védelmét. Napi.hu, 2004. november 15. http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/tovabb_erositik_a_bankok_vedelmet.225177.html

29 Ujj Károly R.: Fegyver nélküli őrzés pénzügyintézetekben. Securimaster, 2015. szeptember 24. <http://securimaster.com/2015/09/24/fegyver-nelkuli-orzes-penzintezetekben/>

30 3/1994. (PK. 13.) BAF rendelkezés és ajánlás az egyes bankbiztonsági követelmények meghatározásáról szóló 3/1994. (PK. 13.) BAF számú rendelkezés végrehajtásáról.

nak oka: „*A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezői őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény alapján, a Magyar Nemzeti Bank, mint az állam működése szempontjából kiemelkedően fontos tevékenységet végző szervezet, védelmének fegyveres biztonsági őrseggel történő ellátása érdekében.*”³¹ A társaságot egyszemélyes vezérigazgatósággal alapították, a vezérigazgató 2010-től a Köztársasági Őrezred személyvédelmi főosztályának vezetője volt, illetve egykor többek közt *Mádl Ferenc* és *Sólyom László* köztársasági elnököket is védte. A vezérigazgató 2013 májusa óta a nemzeti bank alkalmazottja, a Pénzjegynyomda Zrt. felügyelőbizottsági tagja.

Ugyanakkor a Magyar Nemzeti Bank szervezeti és működési szabályai³² szerint, a jegybank főigazgatója közvetlen irányítása alatt működik a *bankbiztonsági igazgatóság*, amelynek része a megelőzési és vizsgálati, az őrzés-védelmi és a biztonságtechnikai osztály és az informatikai biztonsági főosztály. Az igazgatóság kezeli „*a Bankot veszélyeztető fizikai-védelmi, humán- és reputációs kockázatokat, továbbá végzi a vagyonvédelmi, pénz- és értékszállításokkal kapcsolatos szakfeladatokat. Ennek keretében a szervezeti egység feladata [amelynek leírása több oldal]– mindazon tervezési, szervezési, ellenőrzési, képzési, irányítási, végrehajtási és szabályozási feladatok ellátása, amely a Bank munkavállalóinak, vagyonának, valamint jó hírnevének védelmét szolgálja.*” A hatáskörébe tartozó témakörökben kapcsolatot tart a különböző hatóságokkal, támogatást nyújt a megkereső hatóság/hatóságok, országos hatáskörű szerv/szervek részére, azaz irányítja és felügyeli a bank teljes védelmi és biztonsági tevékenységét. *Az őrzésvédelmi osztály pedig egyebek között „ellátja a Bank objektumainak őrzésvédelmét, működteti a fegyveres biztonsági őrseget, gondoskodik a humán-őr őrzéshez és a speciális feladatok ellátásához szükséges személyi állomány mindenkori meglétéről; szakmai felügyeletet gyakorol a vállalkozás keretében, illetve szerződéses jogviszonyban végzett humán-őr őrzési tevékenység felett a megfelelő színvonalú szakmai munka végzése érdekében*”. Hol van itt az utalás a saját cég végrehajtói tevékenységére? Így lehetnek a jövőben további szerződéses bankbiztonsági szolgáltatók. Vajon a saját biztonsági cég alapításától (amely közpénzből történt) jobb lesz-e az ügyfelek, a nemzeti vagyon és a dolgozók biztonsága, esetleg olcsóbb-e ez a szervezeti megoldás?

³¹ Ki nem találná, milyen céget alapított az MNB. Napi.hu, 2014. szeptember 23.

http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/ki_nem_talalna_milyen_cetet_alapított_az_mnb.587095.html
32 1/2016. (II. 18.) MNB utasítás az MNB Szervezeti és Működési Szabályairól.

Epilógus

Boros Péterné, a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetének elnöke sztrájkfelhívással reagált³³ az egységes állami tisztviselői kar létrehozási tervére: „*Célunk ezért, hogy az állami tisztviselők számára a közzszolgálat a modern, szolgáltató állam kereteibe illeszkedő, a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő különleges életutat jelentsen, amelyben a munka díjazása arányos a feladattal és a felelősséggel*” – áll a törvényben. A szakszervezet ebből inkább a piaci módszerek és piaci jutalmazás bevezetését érezte ki, amivel nagyon kiszolgáltatottá teszik a munkavállalókat a vezetőknek. Előfordulhat, hogy a szubjektív értékelések miatt nagy *fizetéskülönbségek* alakulnak ki, egy-egy vezető sokkal jobban tud *jutalmazni vagy büntetni*. A szakszervezet szerint a közigazgatásban nem lehet a versenyszféra szabályait másolni, mert közpénzeket használnak fel, nincs kollektív alku, míg a versenyszférában van. A közigazgatásban a munkavállalók *alkupozíciója a nullával egyenlő*, csak a törvényi szabályok védelmezik a dolgozót, ám ezeket bontja le a kormány. Vagyis a közbiztonságért dolgozó közzszolgák és a magánbiztonsági alkalmazottak (jogi, anyagi, társadalmi) helyzete is közelít egymáshoz: legyen mindenki egy kicsit jobban kiszolgáltatott, és így a köz- és a magánbiztonság közti (szervezeti, minőségi, tartalmi) különbségek is csökkenhetnek.

A közeledést és szimbiózist jelzi a köz- és magánbiztonsági szereplők *közös rendezvényeinek* sora. Például a húsz éve alapított Magyar Biztonsági Vezetők Egyesülete ünnepi rendezvényen „*a vállalalkozási biztonságot érintő legaktuálisabb előadások mellett megint lehetőséget ad a megrendelői és a vállalalkozói oldal képviselőinek arra, hogy két napig közvetlenül konzultálhassanak egymással a magánbiztonság kérdéseiről. Az eseményen a magánbiztonsági iparág vezetőin kívül részt vesznek a Belügyminisztérium és a Terrorrelhárítási Központ prominensei és áttekintik az iparág szerepét a terrorismegelőzésben.*”³⁴ De szó esett még a magánbiztonsági oktatás helyzetéről, a pénzintézeti biztonságról, a személyazonosítás biometrikus lehetőségeiről,

33 Német Tamás: Ezért sztrájkolnak az önkormányzati dolgozók holnap. Index.hu, 2016. június 21. http://index.hu/belfold/2016/06/21/kozalkalmazottak_koztiszttviselok_allami_tisztviselok_onkormanyzati_alkalmazottak_sztrajk/

34 20 éves a Magyarországi Biztonsági Vezetők Egyesülete. A Magyarországi Biztonsági Vezetők Egyesülete 2016. május 11–12-én Lillafüreden, a Palota Hotelben rendezte XVII. konferenciáját. Az eseményen mások mellett előadást tartott Német Ferenc, a vagyonvédelmi kamara elnöke, Hajdu János (TEK), Christián László (NKE), Fialka György (MBVE).

az információbiztonságról a terrorizmus ellen, a drónok használatáról, és a robbanóanyagok-robbanószerkezetek bűnös célú felhasználása elleni védelemről. A kamara honlapjáról az is kiderül, hogy *rendszeres a piaci szereplők hatósági tájékoztatása*, így nincs gond azzal, hogy mi a közérdekű adat, hiszen a megyei rendőr-főkapitányság igazgatásrendészeti osztályának munkatársai tájékoztatták az érdeklődőket a magánbiztonsági tevékenység hatósági engedélyezésének szabályozásáról, a hatósági ellenőrzések tapasztalatairól. A megyei kormányhivatal foglalkoztatási főosztályának vezetője pedig előadásában tájékoztatót adott a magánbiztonsági ágazatot érintő foglalkoztatási előírásokról, az ágazatban végrehajtott munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzések tapasztalatairól. Érezhető, hogy a (személy-/vagyon-) biztonság védelme erős kapocs, és a hasonlóan *szoros, befolyásos együttműködésre* nincs példa más szektorban, például a köz- és magánoktatás vagy a köz- és magán-média között.

Az eredetileg elhatározott depolitizálás nem sikertörténet, a köztársaság alkotmánya, majd az alaptörvény rögzítette, hogy a rendőr miként maradjon távol a politikától, de azt nem, hogy a politikai hatalom miként tanúsítson önkorlátozást, amikor a rendészet irányításába fog.³⁵ Az alaptörvény bizonyos új ideológiai és tartalmi elemeket vezetett be a rendészeti jogba is, különösen az állam és a jogrend funkcióit illetően. Ez áthatja lassan a közjog egészét, de a lakosság számára a napi konfliktuskezelést érintő jogterületeken válik gyorsan érezhetővé. A társadalmi egyenlőtlenségek növekedése közepette súlyosan jogsértő, diszkriminatív minden kirekesztés a közszolgáltatásokból, a közjóságokhoz való egyenlő hozzáférésből. Szintén alkotmányosan aggályos, hogy közpénzekből finanszírozott magánüzleti érdekek és tevékenységek működhetnek, a szakmai szervezeti autonómia hiánya és az összeférhetlenség alóli felmentés miatt pedig a korrupció veszélye kiugró. A közhatalmi jogosítványok alkotmányos kontroll nélküli kiterjesztése magánfelekre, továbbá a szabályozási és a szolgáltatói funkciók keveredése, együtt a kvázi civil szervezeti megoldásokkal a nagyobb társadalmi támogatottság megszerzése érdekében – mindez együttesen van jelen, miként az előbbi példák bizonyítják.

³⁵ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003