

A magánbiztonsági szolgáltatás közbiztonsági aspektusairól

Magyarországon mindenkinek joga van személyének és javainak biztonságához, ennek konzekvens teljesülését azonban az állam, mint a biztonság szolgáltatója nem tudja – s ismerjük el, nem is lehet – minden polgára számára maradéktalanul szavatolni. A közrend, közbiztonság fenntartása alapvetően a rendőrség feladata,¹ amely azonban önmagában nem rendelkezik a biztonságot veszélyeztető valamennyi jogsértés megakadályozásához szükséges erővel. Ám azt is látnunk kell, hogy a rendőrség csak egy – bár meghatározó – eleme a biztonság-szolgáltatásnak. A civil szféra, saját jól felfogott érdekében, maga is igyekszik közreműködni biztonságának megteremtésében. A jogalkotás szabályozza, és ezzel az állam befogadja ezeket a közbiztonság-erősítő tevékenységeket. Egyre inkább polgárjogot nyer a közgondolkodásban is, hogy a rendészeti feladatok egy részét át kell engedni a civil szereplőknek, nem csorbítva a rendőrség jogosítványait, de hatékonyan kiegészítve annak rendvédelmi tevékenységét². Közbiztonságról és annak védelméről beszélve nem kerülhető meg tehát a polgári részvétel számításba vétele.

Rendészet, rendvédelem

Terminológiai zavar van a – főként a rendőrség megjelölésére alkalmazott – rendészet fogalmának értelmezésében, és keveredik a rendészet és a rendvédelem fogalma is, mondja Katona Géza. A rendészet, állapítja meg, mint intézmény- és tevékenységi rendszer gyűjtőfogalom, amelynek keretében az államigazgatási tevékenységeket helyezi el a közbiztonsági és az igazgatásrendészettől a pénzügyi és vámrendészeten keresztül a környezetvédelmi rendészetig, de egyúttal tágítja is a kereteket. Szélesebb értelemben a rendészet-fogalom körébe sorolja az önkormányzati igazgatás rendészeti szerveit, a hatósági engedély alapján működő, rendészeti feladatkörű társadalmi szervezeteket, valamint a vállalkozások által foglalkoztatott személy- és vagyonőröket, akiknek a „tevékenységében több rendészeti vonás mutatható ki, és erre utal korlátozott mértékű kényszeralkalmazási jogosultságuk”³. Ez a felfogás egy gazdagon strukturált rendszert vázol fel. Ennek egyes elemei egy közös célt, a közbiztonság fenntartását szolgálják, de eltérő minőségben. S ma már vitathatlannak gondoljuk, hogy ebben a rendszerben helyet kap az állami mellett a civil közreműködés is.

„Az Európában és így hazánkban is ma általánosan elfogadott közjogi felfogás *a rendészetet az államstruktúra igazgatási, végrehajtási ágazatába sorolja, a rendészeti igazgatást az államigazgatás részének tekintve*”⁴, határozza meg a rendészet helyét Katona Géza. A

rendészet államigazgatási jellegét-funkcióját hangsúlyozza, mondván, „A Magyar Köztársaságban, mint jogállamban a rendészet a végrehajtási-igazgatási ágazatban működő, olyan közjogi szervezetrendszer, amelynek feladata a közrend megzavarásának megelőzése, a közvetlenül zavaró magatartások, események, veszélyek megakadályozása, elhárítása, a megzavart rend helyreállítása.”⁶ Egyben rámutat, hogy a fogalom keretei tágulnak. A rendészet, mondja, bonyolult szervezeti és tevékenységi struktúra, amit rendszerként kell kezelni, s amibe a hatályos jog olyan szervezetek feladatait is besorolja (például közterület-felügyelet, fegyveres biztonsági őrség), amelyeket ugyanakkor nem minősít rendészeti vagy rendvédelmi szervnek.⁶

Finszter Géza másfelől, a működés irányából közelíti meg a kérdést. „A rendészet – fogalmaz – a civil közigazgatás integráns része, ilyen minőségében teljes egészében a jog uralma alatt áll. Ami a hatalmi ágak megosztásának elvét illeti, a közbiztonsági rendészet a végrehajtó hatalom irányításával működik, a bűnügyi rendészet pedig az igazságszolgáltatás előkészítője, a büntető hatalom érvényesítésének eszköze. Mások ezzel szemben arra hivatkoznak, hogy a rendvédelem pontosabban fejezi ki a civil közigazgatástól elválasztó ismérveket, a fegyveres testületi jelleget, a legitim fizikai erőszak monopóliumát, a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek elhárításának képességét. Mindez a rendvédelmet a honvédelmi igazgatással rokonítja.”⁷ A rendészet, mondja – a továbbiakban a két fogalmat szinonimaként használva -, kettős természetű. „A rendvédelem egy időben jelent negatív közigazgatást, az erőszak monopólium birtoklását, és ugyanakkor biztonsági szolgáltatást, a közbiztonság létrehozásában való együttműködést a társadalom minden kooperációra kész intézményével.”⁸ Alighanem ebben találhatjuk meg a lényegét.

Megítélésünk szerint a rendészet és a rendvédelem nem egymással ütköző, hanem összetartozó, egymást feltételező fogalmak. Egyfelől kifejezik a pozitív cselekvést és az igazgatást, másfelől ennek megadott célra, a jogszabályokban leírt rend fenntartására irányultságát. Bár a *rendvédelem* a tevőleges beavatkozás képzetét is magában hordozza, úgy is felfogható a fenti fogalompár, hogy *a rendészet maga a tevékenység, a megjelenési forma, aminek funkciója, célja és tartalma a rendvédelem*. Nem gondoljuk véletlennek, hogy a jogi terminológiában is egyre hangsúlyosabban a *rendvédelem* kifejezés alkalmazása kerül előtérbe, kiemelve a fogalmak mögött rejlő törekvés lényegét.

Míg azonban a (rendészeti) rendvédelem, mint olyan kényszer-jogosítványokkal felruházott hatósági igazgatási aktus keretében, az általános értelemben vett (köz)biztonság védelme szélesebb körben, a rendészeti szervek ezirányú tevékenységét hathatósan kiegészítő közreműködőkkel valósul meg. Jelzi ennek a felfogásnak az érvényre jutását az egyes

rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény is, amely egységbe foglalja a közrend-közbiztonság érdekében a rendőrséggel együttműködőket, s ha csak érintőlegesen is – mivel rendészeti feladatokat ellátóknak nem minősülnek – rendelkezik ebben a körben a személy- és vagyonőrökről is. Mintegy érzékelteti ez a besorolás, hogy a magánbiztonság-szolgáltatás is kapcsolódik a közbiztonságot szolgáló, rendészeti jellegű tevékenységekhez.

Biztonság, közbiztonság, magánbiztonság

Az állam és az állampolgárok biztonságának fenntartása alapvetően *rendészeti* feladat, azaz a *rend* fenntartására irányuló tevékenység. Legáltalánosabb vonását megragadva, a rend szabályozottságot jelent, aminek az eredménye a működést tekintve a kiszámíthatóság (a gravitáció törvényének engedelmeskedve a víznek lefelé kell folynia...), hatását illetően – a társadalomra alkalmazva – a *biztonság*(érzet).

A biztonság komplex fogalom, aminek területei együttesen lefedik a különböző élethelyzeteket. Így beszélhetünk nemzetközi, politikai, katonai, jogi, gazdasági, szociális, környezeti, közlekedési stb. biztonságról, amelyek az emberek és életük sajátos viszonyainak a minőségét fejezik ki, de egymással kölcsönhatásban, egyik vagy másik terület romló vagy javuló állapota által a többit is befolyásolva jelennek meg az állam biztonságának állapotában, s praktikusán az államot alkotó egyének közérzetében. És természetesen immanens eleme a biztonságnak a közbiztonság is.

A biztonság lényege a fenyegetettség hiánya (a valóságban persze csak annak minél kisebb mértékére, a veszély alacsony szintjére gondolhatunk). Az egyszerű állampolgár számára – mert hiszen az absztrakt biztonság-fogalom az egyének életérzésében realizálódik – ez a személyes érdekeit fenyegető közvetlen veszélyektől mentes vagy legalábbis csekély kockázatú, kiszámítható életvitel lehetőségét jelenti. „A biztonság” – fogalmaz Teke András – „alapvető egyéni, nemzeti és közösségi (szövetségi), általános emberi érték, olyan állapot vagy helyzet, elérendő cél, eredmény, következmény, életminőséget meghatározó körülmény, amely a fenyegetések és a veszélyek (kockázatok) felismert, tudatosan (hallgatólagosan) elfogadott, elviselt szintjén valósul meg, és a megelőzést, megakadályozást, felszámolást, helyreállítást, fejlesztést célzó védelmi ellenintézkedések, tevékenységek, magatartások eredményeként kialakult dinamikus egyensúly alakulásával jellemezhető.”⁹ Különös figyelmet érdemel az a gondolat, hogy a biztonság megléte, illetve annak foka, az emberek életminőségét befolyásoló tényező.

A köznapi ember szóhasználatban a biztonság fogalmán általában a *közbiztonságot* értik, ami egyfelől egy adott, jogilag és statisztikailag leírható állapotot jelent, másfelől, és ez nagyon fontos a megítélés szempontjából, szubjektív minősítést is. A közbiztonság állapota meghatározóan befolyásolja a biztonságérzetet, ami egyben egyfajta indikátora is a lakosság közérzetének. A közbiztonság minőségét az emberek a személyüket és javaikat, illetve (mivel annak kockázati állapota az ő személyes biztonságukra is kihat) a szűkebb környezetüket fenyegető jogtalan támadások mennyiségén és bekövetkezésük valószínűségén keresztül érzékelik. Azt mondhatjuk, hogy *a közbiztonság helyzete statisztikailag mérhető* – strigulázni lehet a tudomásra jutott jogsértéseket -, *de pusztán számokkal nem kifejezhető*.¹⁰ Gondoljunk csak arra, hogy egy lakásbetörés nemcsak anyagi kárt okoz az áldozatnak, hanem akár ennél nagyobb hatású lelki traumát, a biztonságérzet megrendülését is. De ha a közelünkben történik bűncselekmény, bár személyesen nem érint minket, biztonságérzetünket, ha úgy tetszik, biztonság tudatunkat az is rontja, s magunkat is veszélyeztetettnek kezdjük érezni. A (köz)biztonság milyensége végső soron csak az egyes ember szintjén értelmezhető (az emberek bármilyen csoportja esetén is az egyedeken keresztül érvényesülnek a hatások). *A közbiztonság mint olyan voltaképpen az egyének biztonságának, a magánbiztonságnak az átlagolt fokmérője*, ami a teendő intézkedések számára jelent kiinduló- és viszonyítási pontot. A köz- és a személyi (vagy a tágabb értelmű, mert a személyhez fűződő jogokat összekapcsoló magán-) biztonság tehát összefonódik, az egyik érdekében tett bárminemű intézkedés a másikra is kihat. Bár más megközelítésben tárgyalja, erre utal Katona Gézának az a megállapítása is, hogy „*A helyi közbiztonság súlyponti kérdés, amely a lakosság biztonságérzetét (szubjektív biztonság) a legközvetlenebbül érinti.*”¹¹

Hasonló értelemben fogalmaz Kökényesi József. „...a társadalom számottevő hányada a közvetlen környezetében, a maga településén, településrészén kívánja látni... az egyéni biztonságát veszélyeztető jelenségek megelőzését, felszámolását, a bekövetkezett sérelem azonnali megtorlását biztosító védelem szervezett erejét megtestesítő védelmi jellegű szervezetet...”¹²

Lényeges kérdés azonban, hogy a közbiztonságot nem önmagában való esszenciának, hanem a megteremtésére irányuló *tevékenység eredményének* tekinthetjük. A fogalomban tehát benne foglaltatik maga az állapot, de az a képesség is, amely ennek az állapotnak a fenntartására, javítására, gondozására alkalmas, s amely aktív, célirányos cselekvésben ölt testet. „A közbiztonság kollektív társadalmi termék – mutat rá Kacziba -, amely az egyén és közösségeik tevékenységéből, az állami (kormányzati és önkormányzati) szervek hatósági intézkedéseiből és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakulhat.”¹³

Eszerint tehát amikor közbiztonságról beszélünk, azt nemcsak hatósági produktumnak, hanem civil közreműködés termékének is kell tekintenünk (nem mérlegelve itt a különböző szereplők részéről eltérő hatásfokot és az arányokat).

Közbiztonságról beszélve nem kerülhető meg a közrend felemlítése. A két fogalmat a jogi-szakirodalmi terminológiában parallel használják és gyakran egymással ütköztetik. „Mára vitathatatlanul a közrend és a közbiztonság a két központi fogalom a rendészetben – szól erről egy összefoglalás -. A legfontosabb tisztázandó kérdés a tényleges jelentéstartalom, illetőleg a fogalmak egymáshoz való viszonya. Utóbbi kapcsán egyesek a közrend részének tartják a közbiztonságot, míg mások úgy vélik, hogy függetlenek egymástól, s mindegyik önálló értéket képvisel.”¹⁴ Ezzel kapcsolatban Szikinger véleményéhez állunk közel, aki szerint „...a közrendnek nevezett kategória lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét.”¹⁵ A közrend-közbiztonság – valójában elválaszthatatlan – kettősét a magunk részéről akként értelmezzük, miszerint a közrend egy hatósági igazgatási (kikényszerítő rendészeti) tevékenység jogszabályokat érvényesítő eredménye, a közbiztonság pedig maga a jogsértések elhárítását szolgáló intézkedések és (nemcsak hatósági) tevékenységek eredményeként létrejött állapot. Másképp fogalmazva a közbiztonság a közrend fenntartása érdekében végzett tevékenység hatásosságának a minősítése (ami azonban, ismételjük, végső soron az állampolgárok tudatában jelenik meg). A közrend fenntartására tett intézkedések a közbiztonság megteremtése érdekében történnek, annak mintegy alapjául szolgálnak. A voltaképpeni cél az állampolgárok biztonságának a megteremtése a rend „eszközével”. Ilyen értelemben a közbiztonság fogalma magában foglalja a közrendet. Szükségesnek tartjuk ezt elmondani, mert úgy véljük, hogy – ha van egyáltalán szükség a fogalmak ütköztetésére – a (köz)rend (mint hatósági produktum) biztosításánál a (köz)biztonság létrehozása (vagy legalábbis az arra való törekvés) a rendészeti intézkedéseknél szélesebb körű, magának az eredményben érintett társadalom tagjainak a közreműködését is felölelő tevékenység produktuma lehet.

A közbiztonság védelmének szintjei

A társadalmak életében a szabályozottság a jogszabályokban manifesztálódik. A jogszabályok érvényesítésének letéteményese az állam, aminek deklarált feladata polgárainak védelme, s ami ennek érdekében privilegizált jogosultságokkal felruházott szervezeteket működtet. Valójában azonban a biztonság védelmének egy árnyaltabb struktúrája alakult ki. Megjelenik ez a funkció az állami (amit esetünkben a rendőrség képvisel) mellett önkormányzati, polgári önszerveződési és közvetlen állampolgári szinten is.

A közrend védelmére hivatott szervek köréről a központi államigazgatási szervekről szóló törvény¹⁶ jelent fogódzót. Eszerint rendvédelmi szervek a rendőrség, a polgári védelem, a büntetés-végrehajtási szervezet, az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. Ha azonban a rendvédelem-biztonságvédelem fentebbi értelmezéséből illetve a rendőrség, mint elsődleges közrendvédelmi szerv ezzel összefüggésben megfogalmazott feladatából – „A rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben...”¹⁷ – indulunk ki, meg kell állapítanunk, hogy ez a felsorolás bővebbnek is, szűkebbnek is tekinthető a közbiztonság érdekében tevékenykedő szervezetek soránál.

Ismételjük, a közrend biztosítására hivatottnak a személyeket-tulajdonokat veszélyeztető cselekmények és azok végrehajtói ellen hatósági felhatalmazás birtokában kényszerhatalmi jogosultsággal fellépőket tekintjük. Ennek egyértelmű megjelenítője a rendőrség, s a nemzetbiztonsági szolgálat. Kiemeli viszont a rendvédelmi szervek fogalomköréből Finszter Géza – amivel csak egyet lehet érteni – a katasztrófavédelmi szerveket (a polgári védelmet és a tűzoltóságot), mivel ezek „veszélyelhárító tevékenysége a kockázatokra adott technikai-technológiai válasz”, illetve a büntetés-végrehajtást, ami az igazságszolgáltatás és nem a közigazgatás része¹⁸ (bár mi inkább alapfeladatának más természete miatt nem sorolnánk ide).

Ugyanakkor, feladatuk jellegének okán, ebbe a fogalomkörbe sorolhatók egyéb szervezetek¹⁹, amelyek vitathatatlanul rendészeti-rendvédelmi jellegű feladatokat teljesítenek. Így a védett természeti értékeket és területet, a régészeti lelőhelyeket a károsítástól óvó természetvédelmi őr, aki – nemcsak központi, hanem önkormányzati szervezésben működve is – hivatalos személynek minősül. Érdekes státusza van a fegyveres biztonsági őrnek. Ha az állam működése, a lakosság ellátása, pótolhatatlan nemzeti javak, természeti értékek védelme érdekében szükséges, a létesítmény üzemeltetője, birtokosa köteles saját szervezetében és költségére fegyveres biztonsági őriséget létrehozni az illetékes miniszter, az önkormányzati jegyző illetve a rendőrség kezdeményezése alapján (vagy maga is kezdeményezheti azt), s a létesítésről, megszüntetéséről a rendőrség határozattal dönt. Ily módon „sajátos jogokkal felruházott biztonsági szervezet” jön létre. A működtető szervezettel munkaviszonyban, illetve közalkalmazotti jogviszonyban álló, közfeladatot ellátó személynek minősülő és kényszerítő eszközök alkalmazására jogosult, akár sorozatlövő fegyverrel is felszerelhető fegyveres biztonsági őr védhet állami tulajdont, de magántulajdonban álló létesítményt is, ha azok védelme valamely közérdekből kiemelkedően fontos ugyan, ám a rendvédelmi szerveket esetükben nem kötelezi jogszabály a védelemre. A fegyveres biztonsági őr – amelynek,

megjegyezzük, a szakmai feladatai erős rokonságot mutatnak a személy- és vagyonörökével – katonai rezsimben működik²⁰.

További részletezés nélkül megemlíjtük, hogy rendészeti vonásokkal rendelkezik a közterület-felügyelő, a mezőőr, halászati őr stb. tevékenysége is. Ezek, több-kevesebb jogosultsággal felruházva, önkormányzati szervezésben, a működési költségeket részben állami költségvetésből, részben a védelemben érdekelt magánszemélyek járulékából fedezve, a civil szférába tartozóan végeznek a magán- és a köztulajdont védelmező tevékenységet. A mi szempontunkból itt az a lényeges, hogy a közbiztonság érdekében, törvényben szabályozott módon, de polgári keretek között működnek.

Míg az említettek hivatásszerűen végzik tevékenységüket, az állampolgárok önvédelmi önszerveződéseként, egyesületi formában, de ugyancsak közfeladatot ellátva és meglehetősen széles profillal (a közbiztonsági járőrözéstől kezdve, eltűnt személyek kutatásán keresztül, közlekedésrendészeti feladatokban való közreműködésig) teljesítik feladatukat a polgárőrök²¹. Önkéntes munkájukat lakókörnyezetükben, de országos szervezetük által összefogottan végzik. Egyesületük honlapja szerint összességében jelentős erőt képviselnek, mintegy 90 ezer tagot számlálva a polgárőrség a legnagyobb létszámú formáció az eddig tárgyaltak közül, igaz, a leggyengébb jogosítványokkal. A 2012. évi CXX. törvény a polgárőrséget is egyes rendészeti feladatokat ellátó szervezetnek minősíti. – A lokális közbiztonság védelmében megjelentek a polgári önszerveződés szintjén kisebb helyi szerveződések (például településőrök) is, amelyek a bűnmegelőzésben játszhatnak szerepet. Az állami, önkormányzati és egyesületi – ha úgy tetszik, közösségi – szintekhez negyedikként kapcsolódik a magánbiztonság szintje. Magyarország Alaptörvénye leszögezi, hogy mindenkinek joga van a személyi biztonsághoz (IV. cikk (1) bek.), s az ember elidegeníthetetlen alapvető jogainak a védelme az állam elsőrendű kötelessége (I. cikk (1) bek.). Az Alaptörvény a kormány irányítása alá rendelt rendőrség alapvető feladatai közé sorolja a közbiztonság, a közrend védelmét (46. cikk (1) bek.). Témánk szempontjából figyelmet érdemel az V. cikk is, amely kimondja, hogy „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához”. Ezzel a biztonságvédelem fogalmkörébe az állami felelősség mellett mintegy beemeli a személyes önvédelmet. Minthogy a rendőrség nem lehet jelen mindenhol és mindenkor, a jogalkotó tágabb teret kíván biztosítani az önerőből történő védekezésnek. Korábban közvetlen támadás esetén ismerte el a törvény a jogos védelemben cselekvést. A 2009. évi LXXX. törvénnyel módosított Büntető Törvénykönyv már bevezette a *megelőző* védelem intézményét (jóllehet a vonatkozó 29. §

(2)-(3) bekezdése és a 29/A. § alkalmazásával kapcsolatban aggályokat is megfogalmaznak a jogászok²²).

Voltaképpen ebbe a biztonságvédelmi szerkezetbe illeszkednek a személy- és vagyonvédelmi vállalkozások, amelyek a magánereőből történő védekezés professzionális megjelenítői, a mesterségbeli tudást állítva az önvédelem szolgálatába. Jogi helyzetük azonban merőben eltérő a fentebb említettektől. Sem állami, sem önkormányzati, még egyesületi erő sem áll tevékenységük mögött. A legszembetűnőbb azonban az, és ezért is látszanak „kilógni a sorból”, hogy üzleti alapon, s deklaráltan magánérdekeket védenek. Ez utóbbi kitétel azonban árnyaltabb megközelítést igényel.

A magánbiztonsági szolgáltatás természete

A stockholmi program keretében készült uniós belső biztonsági stratégia, jelzi Teke András, „... a biztonság dimenzióinak komplex megközelítését erősíti... A biztonság és rendészet társadalmasítása már nem odázható el... az állami intézményi és tevékenységi szektor mellett helyet kér a magánbiztonsági és a közösségi biztonsági rendészeti érdekérvényesítés is”²³. „... a globalizáció korában – mutat rá továbbá – nem a szolgáltató dönt, hanem a fogyasztó, és ha az adott szolgáltatásnál van olcsóbb megoldás, vagy helyettesíthető mással is, akkor ez előbb vagy utóbb, még a kellő hagyománytisztelet ellenében is, be fog következni. Nem az állam a kizárólagos biztonságsszolgáltató! A rendészeti feladatok hatósági jellegének megmaradása mellett számolni kell a résztvékenységek piaci alapú megoldásával. A biztonsági, rendészeti szereplők köre bővül és ezzel együtt a viszonyrendszer is változik.”²⁴ Christján László új munkamegosztásnak aposztrofálja ezt az átstrukturálódást, aminek „legfontosabb rendezőelve az, hogy a rendészet rendeltetését a közérdeknek és nem a kormány érdekeinek megfelelően kell kialakítani”²⁵.

A fentebbi áttekintésből kitűnik, hogy a szükségletek eredményeként kialakult a biztonságsszolgáltatás két nagy szelvénye, az állami rendészeti, illetve a polgári (civil) közreműködők köre, amelyek azonban közös jogelvek (leegyszerűsítve a személy- és vagyonbiztonsághoz fűződő jogok érvényesítése) alapján tevékenykednek. *Polgári biztonságsszédelem* alatt Borai Ákos a vállalkozás keretein belül, illetve azon kívül, jogszabály alapján végzett, de a közszolgálati, elsősorban a hatósági jogviszonyok körébe már nem illeszkedő személy- és vagyonvédelmi tevékenységi formákat érti²⁶. Voltaképpen ebbe a körbe sorolható minden, nem jogszabályi kötelezettségből fakadóan, hanem jogszabály által megengedetten, mérlegelés alapján („az önkormányzat létrehozhat...”) végzett rendészeti-rendvédelmi

célzatú tevékenység. (Egyfajta átmenetnek tekinthető ebből a szempontból a fegyveres biztonsági őrség, amely hatósági akarattal létrehozva, de lényegében polgári fennhatóság alatt működik.) Rendeltetése okán ide sorolható az üzleti alapon folytatott, teljességgel a civil szférába tartozó (ám jellege folytán, a biztonságvédelem más említett szereplőitől eltérően, a szervezetalkotás képességét nélkülöző) személy- és vagyonőrzés is.

Vannak, akik – *magánbiztonság*-szolgáltató jellege miatt – megkérdőjelezzik az üzleti alapon végzett tevékenység helyét ebben a fentebb vázolt rendszerben, sőt a szolgáltatás létjogosultságát is. Szigeti Péter egyik tanulmányában alkotmányossági konfliktust érzékel a magánbiztonsági szolgáltatás igénybevétele esetén, kvázi a jogegyenlőtlenség intézményesítésének tekinti azt, a piaci viszonyok égíse alatt. Érvéle szerint ha nem állampolgári jogon, hanem vagyoni helyzettől függően lehet a magánbiztonságot megvásárolni, akkor a biztonsági igények érvényesítésében különbség keletkezik állampolgár és állampolgár között. A bűnözés nem csökken, csupán áthelyeződik a kevésbé védett területekre, „a csak a közbiztonsági nívótól védelmet remélhető népesség terhére.... A különböző vagyoni helyzetek rétegspecifikus biztonságot teremtenek tehát, s ezzel megszüntetik az állampolgári jogon, jogegyenlőségi alapon működő, elvileg mindenki számára egyformán hozzáférhető biztonsági szintet...”²⁷. Ám legyen valaki gazdag – szemlélteti mondanivalóját -, rendelkezzen jól felszerelt luxusautóval, de a közlekedésben az ócska gépkocsival azonos feltételekkel vegyen részt, tehát a vagyoni különbségek ne befolyásolhassák a közbiztonságból való részesedést, a biztonsági igények állampolgári jog alapján történő teljesítését, vagyis a biztonság ne lehessen áru. Okfejtése szerint a magánbiztonsági vállalkozások térnyerése a válságokkal küzdő világgazdaság közepette hanyatló közbiztonság komplementereként jelent meg, „az állami struktúrák iránti tömeges bizalomvesztés” következtében. Kérdés, hogy – értelmezve, de nem elfogadva érvelését – ilyen helyzetben az-e az ésszerű, ha az sem gondoskodik saját biztonságáról, aki ezt megtehetné, vagy tudomásul kell vennie, hogy az állam, másokhoz hasonlóan, őt sem tudja a kívánt szinten s következetesen megvédeni, egyben belenyugodva, hogy nagyobb értékei lévén többet is veszíthet egy esetleges támadás során. Ez persze meglehetősen gyermeketeg, ámbár logikusnak tűnő ellenvetés. A lényegét nem is ebben, hanem abban véljük felfedezni, hogy az intézményesített önvédekezés jogszabállyal biztosított lehetősége (ne feledjük, az államnak a jogérvényesítés *lehetőségét* is meg kell nyitnia az állampolgárok előtt) éppen a személyhez fűződő alapjogok érvényesítéséhez adott eszközt a birtokos kezébe.

Valójában a felvetett problémában a magánérdek és közérdek dilemmája rejlik. A biztonsági vállalkozásokkal szembeni egyfajta távolságtartást – és ez mintha a politika illetve a hatóságok részéről is érezhető lenne olykor – az okozhatja, hogy részint csupán üzleti

vállalkozásként, részint kifejezetten diszkrét magánérdeket szolgáló tevékenységnek tekintik, ami első megközelítésben akár igaz is lehet. A piaci vagyonőrzés – jogszabály által is behatároltan – közvetlen megjelenésében kétségtelenül a megbízó érdekeinek a védelmére irányul. (Megjegyezzük, ebben a vonatkozásban hasonló vonásokkal rendelkezik a fegyveres biztonsági őr, s voltaképpen a mezőőr, a halászati őr, a hegyőr magán- és egyesületi tulajdont is védő tevékenysége is.) Szűkíti ennek a szolgáltatásnak a hatókörét, hogy a vagyonőr csupán a megbízó – állampolgárt illető – birtokvédelmi jogkörében járhat el. Ha azonban elfogadjuk, hogy a magánbiztonság része a közbiztonságnak, sőt a közbiztonság a magánbiztonságból építkezik, azt is be kell látnunk, hogy a magánérdek védelme beleolvad a közérdekbe, a magánbiztonság erősítése kihat a közbiztonság állapotára is. Megfogalmazódik ez tulajdonképpen a vagyonvédelmi törvény preambulumban is. „E törvény célja, hogy – *a közrend, a közbiztonság javítása, s ezek részeként a személy- és vagyonvédelem, a bűnmegelőzés* (kiem. G.B.) hatékonyságának fokozása érdekében – erősítse a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói szolgáltatás törvényességét, és további garanciát nyújtson a társadalom számára az e szolgáltatásokat igénybe vevők, illetve az e szolgáltatások gyakorlása során érintettek személyhez fűződő jogai, vagyoni érdekei sérthetetlenségére irányuló igényeinek érvényesítéséhez.”²⁷

Jobbára persze áttételesen, de tagadhatatlanul érvényesül ennek a tevékenységnek az *eredményében* megmutatkozó közbiztonságot érintő hatása is. Az őrzés jelenléte és az őr intézkedése eleve bűnmegelőző és megakadályozó hatású (esetenként akár súlyos bűncselekmény, egy bankrablás, egy élet elleni támadás, jelentős kárt okozó betörés stb. megghiúsítását is eredményezheti), amivel részben tehermentesíti a rendőrséget, amely az így igénybe nem vett kapacitását más feladatok megoldására (a köz javára) fordíthatja. Ily módon azok biztonsággal kapcsolatos esélyeit is javítja (a fentebb idézett aggállal szemben), akik maguk nem is veszik igénybe az őrszolgálatot.

Ám ennél közvetlenebb összefüggést is felfedezhetünk. A közönség számára nyilvános magánterületeken nemcsak a megbízó, hanem az oda érkezők biztonságát is szolgálja (például a parkolóban hagyott gépkocsik felügyeletével, elsősegély nyújtásával, rendzavaróval, zsebtolvajjal szemben intézkedve stb.) a vagyonőr feladat-teljesítése.

Továbbmenve, bár a vagyonvédelmi vállalkozás megbízása valóban polgári magánügylet, az ennek keretében teljesített feladat nem föltétlenül csak magánjellegű. A korábbiakhoz képest jelentősen kibővült – és nagyságrendjét tekintve is növekszik – a vagyonőrök szolgáltatásait igénybevevők, de magának a szolgáltatásnak a köre is. Egy állami vagy önkormányzati

intézmény (közhivatal, kórház, múzeum, iskola és még sorolhatnánk) számára nyújtott biztonság-szolgáltatás egyben közérdekű, a közbiztonságot közvetlenül is szolgáló tevékenység. A kritikus infrastruktúra egyes intézményeinek (például vízművek, gázművek) vállalkozás keretében végzett őrzése a lakosság alapvető szükségletének biztosításában is szerepet játszik, ami szintén közügynek tekinthető. A tömegközlekedési eszközökön, állomásaikon teljesített szolgálat a közlekedési vállalat dolgozóinak, eszközeinek védelme mellett az utasok biztonságát is szolgálja, s így a közfeladat jegyeit viseli magán. Egyes önkormányzatok már a közterület rendjének biztosításában is igénybe veszik a biztonsági szolgálatok közreműködését (például egy park, mint objektum berendezési tárgyainak, szobrainak rongálás elleni védelmére, az oda látogatók biztonságának megóvására). Nem feledkezhetünk meg a jórészt magánereből telepített biztonságtechnikai eszközök dinamikusan terjedő alkalmazásáról, a megelőzést és a felderítést támogató közterületi és biztonsági kamerákról, jelzőberendezésekről sem. Úgy véljük tehát, a civil erővel végzett őrzés-védelem hatóköre nem szűkíthető kizárólag a magánérdekre, s joggal sorolható a közösségi feladatokat, a közbiztonságát is szolgáló tevékenységek körébe.

Valójában ma már általánosan elfogadott, hogy a személy- és vagyonőrzésnek egyenjogú helye van a biztonsági palettán. Állítható, fogalmaz Borai Ákos, hogy „...a „magánbiztonság” jogi feltételrendszerének, 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.”²⁹ Christián László arra hívja fel a figyelmet, hogy a biztonságnyújtás állami monopóliuma nem tartható fenn, abban részt kell vennie a polgárok saját erőinek is, de a hatékony működéshez közös elveket kell kimunkálni. „A fejlődés magasabb fokán egy demokráciában a hatalom lemond a rendészeti feladatok egy részéről és decentralizálja azokat, delegálja a társadalom közösségei felé... Azonban azt sem szabad elfelejteni, hogy a decentralizáció előfeltétele egy jól működő, gazdaságilag stabil önkormányzati rendszer lenne, valamint egy jól kiforrott közösségi koncepció, amelyre felelősségteljesen rá lehet bízni egyes rendészeti hatásköröket. Per pillanat még egyik feltétel sem adott.”³⁰ Ebben a keretrendszerben látja a helyét a civil biztonságvédelemnek is. „A közbiztonsági rendszer elemei, de nem rendészeti szervek a személyi és vagyonvédelmi, magánnyomozói cégek, vállalkozók. Vitathatatlan tény, hogy a piaci alapon működő vállalkozások nélkül képtelenség fenntartani az élet és vagyonbiztonságot. Ezért az állam szerveinek bizonyos keretek között meg kell osztania a feladatait ezekkel a gazdasági társaságokkal. A kérdés az, hogy milyen módon és mértékben.”³¹

A biztonságvédelem, mint rendszer

A közbiztonság állapota napjainkban (is) nehéz feladatok elé állítja az ebben érintett szervezeteket, elsősorban a rendőrséget, s ez felértékeli a polgári erők közreműködését. A biztonság-szolgáltatók tevékenységét vizsgálva nem az elkülönítő jegyekre, hanem a kapcsolódási pontokra, az egymás munkáját kiegészítő, támogató sajátosságokra kell a figyelmet fordítani a hatékonyság fokozásának érdekében. Az állampolgárok biztonság iránti igényének – ha nem is maradéktalan – kielégítése több szinten, állami, önkormányzati, és állampolgári, valamint (jobb meghatározás híján, a vállalkozásokra alkalmazva) civil közreműködéssel történik, amelynek során az állam (a rendőrség útján gyakorolt) feladatait megosztja a polgári erőkkel. Ezeket a szerveződések lényegében közös cél köti össze, a személyek és értékek védelmével – megelőző hatású jelenlétük és adott esetben intézkedésük útján – a közbiztonság erősítése, ami bár alapvetően rendészeti célkitűzés, nemcsak rendészeti eszközökkel támogatható. Tevékenységüket egyfajta – jóllehet kimondatlan – feladatmegosztásban végzik, ezért indokolt azt *egységben* szemlélni.

Minthogy a feladat, azaz a különböző szinteken és módon teljesített biztonság-szolgáltatás közös, érelemszerűen az ennek érdekében végzett *szakmai* tevékenységük is számos vonatkozásban hasonló. A rendőr, a rendészeti feladatokat ellátó személy és a személy- és vagyonőr is végez (a teljesség igénye nélkül sorolva) objektumőrzést, járőrözést, szállítmánykísérést, tevékenysége során intézkedési kötelezettsége van, alkalmazhat kényszerítő eszközt, biztonságtechnikát, végez csomagátvizsgálást, helyszínbiztosítást, jegyzőkönyvet vesz fel stb.

A biztonságvédelmet rendszerként célszerű felfognunk, amit az államnak a polgárai iránti felelőssége alapján teljesített szolgáltatása mellett az önkormányzatoknak a helyi viszonyokért érzett felelőssége jegyében végzett, valamint a civil résztvevők önvédelmi indíttatású tevékenysége tesz teljessé.

Ebben a rendszerben vitathatatlanul helye van, a többiektől megkülönböztető vonásai ellenére, a magánbiztonsági vállalkozásoknak is. Tevékenységükkel már csak azért is számolni kell, mert az összes érintett közül a legnagyobb létszámot – több mint százezer fő – képviselik, ám tudomásul véve azt is, hogy ez a hadseregnyi ember központi irányítás, összefogás, érdemi érdekérvényesítő képesség nélkül, diszpergáltan (szétaprózottan) ténykedik. Az egyes vállalkozásokat a működés *jogszerűsége* szempontjából ellenőrzi a rendőrség, megfelelő hatáskörrel rendelkező *szakmai felügyeleti szervük* azonban nincs. Ez

a szolgáltatás egységes minőségének a biztosítása, a szakma fejlődése szempontjából hátrányos.

A szakmaiság gondozását logikusan a szakmai kamara vállalhatja fel, amely ennek jegyében létrehozta szakmai kollégiumát. A kollégium a régóta hiányzó szakmai irányelvek, módszertan kidolgozásával, szabványok megalkotásával, a vállalkozások instruálásával jelentősen hozzájárulhat a ma meglehetősen egyenetlen szakmai színvonal javításához, a professzionális szolgáltatás kialakításához, beleértve a – jelenleg ugyancsak változó minőségű – szakképzésre gyakorolt hatást is.

Az egységes szakmai elvek követésének számos hozadéka lehet. Hatékonyabbá válhat a nyújtott szolgáltatás, ami felértékeli azt a megbízó számára, de hangsúlyosabbá teszi a magánbiztonsági tevékenységnek a közbiztonság fenntartásához való hozzájárulását is. A szakma társadalmi megítélése ma meglehetősen ambivalens – széleskörű igény van a szolgáltatásra, amelynek ugyanakkor alacsony a presztízse³². Ez utóbbit az egységesen magas színvonalú feladat-teljesítés változtathatja meg, ami várhatóan a tevékenység anyagi elismerésére is kedvezően hat majd. A rendszerként kezelt biztonságvédelemben továbbá, a jogszabályi háttérrel is megteremtve, biztosítani lehet a hivatásszerűen folytatott szakmák közötti *átjárhatóságot*, ami tág perspektívát nyithat a munkatársak számára.

Összességében a magánbiztonsági szolgáltatás egységesen professzionális szintre emelése hatékonyabban szolgálhatja az állam biztonságszolgáltatási feladatának teljesítését is, az állampolgárok számára pedig a nagyobb biztonságérzet nyújtását.

Galántai Béla

Jegyzetek

¹ „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének a védelme.” Magyarország Alaptörvénye, 46. cikk (1) bek.

² Az EU egyes tagállamaiban már egy évtizeddel ezelőtt felvetődött, s egyes elemeiben meg is valósult kisebb jelentőségű rendőrségi-rendészeti feladatok átengedése a privát biztonsági szolgáltatóknak. – Meddig privatizálható a biztonság? (Ford. kéziratban az Öffentliche Sicherheit osztrák biztonsági folyóirat 2002. november/decemberi számából..)

³ Katona Géza: A kriminálpolitikai és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat biztosítása. 4. sz. előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa, Budapest, 2008. 12-19. old.

⁴ Katona Géza: i.m. 9. old.

⁵ Katona Géza: i.m. 14-15. old.

⁶ Katona Géza: i.m. 19. old.

⁷ Finszter Géza: A rendvédelmi szervek külső társadalmi kapcsolatai, különös tekintettel a bűnmegelőzésre. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2006. 5. old.

⁸ Finszter Géza: i.m. 15-16. old.

⁹ Teke András: Életminőség – biztonságszolgáltatás – rendvédelem. www.mhht.eu/hadtudomany 5. old. „A biztonságszolgáltatás minősége egyben az életminőség egyik fokmérője is”, fogalmazza meg a szerző. 16. old.

¹⁰ „Nem mindegy ugyanis, miként tükröződik vissza a közbiztonság fogalma a társadalomban, milyen az állampolgárok biztonságérzete. Hiába csillognak fényesen a bűnügyi statisztikák, ha az emberek félnek, szoronganak, és egyszerűen nem érzik biztonságban magukat.” Christián László: Alternatív rendészet. PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Doktori iskola. Budapest, 2010. 193. old.

¹¹ Katona Géza: i.m. 27. old.

¹² Kökényesi József: Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban. (Vitairat)

www.kozigkut.hu/doc/kokenyesi_10okt.pdf 3. old.

¹³ Kacziba Antal: A lekésett jövő dilemmái. Rendőrség 2007. Szerk. Garamvölgyi László. 31. old.

¹⁴ Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet fogalmának tisztázása.

www.jak.ppke.hu/hir/ias/20101sz/13.pdf

¹⁵ Szikinger István: Rendészet, rendőrség és szociális jogállamiság Németországban. Új Rendészeti Tanulmányok, 1994/2. Szerk. Timoránszky Péter. 46. old.

¹⁶ 2010. évi XLIII törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. 1. § (5) bek. (A felsorolás az előzmény 2006. évi LVII. törvényhez képest némileg módosult.)

¹⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 2. § (1) bek.

¹⁸ Finszter Géza: i.m. 10. old.

¹⁹ Ld. például a fegyveres őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvényt.

²⁰ Ld. a 27/1998. (VI. 10.) BM rendelet mellékletét, a fegyveres biztonsági őrseg Működési és Szolgálati Szabályzatát.

²¹ 2006. évi LII. törvény a polgárőrségről.

²² Mészáros Ádám: A jogos védelem szabályozásának lehetséges irányai. <http://jesz.ajk.elte.hu/meszaros45.html>

²³ Teke András: Ami a kérdés mögött van... Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Szerk. Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán. Pécs, 2010. 36. old.

²⁴ Teke András: i.m. 43. old.

²⁵ Christián László: Alternatív rendészet. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Doktori iskola. Budapest, 2010. 198. old.

²⁶ Borai Ákos (összeáll.): Tézisek a foglalkozásszerűen végzett polgári biztonságvédelmi tevékenység és információgyűjtés, valamint a védelmi kötelezettség törvényi szabályozásának koncepciójáról. www.szvmszk.hu honlapon, és Borai Ákos: Koncepció a polgári biztonságvédelmi tevékenység szabályozására. 9. sz. előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához. A Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa, Budapest, 2008. 3-5. old.

²⁷ Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás.

<http://jesz.ajk.elte.hu/szigeti3.html>.

²⁸ 2005. évi CXXXIII. törvény a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól.

²⁹ Borai Ákos: Koncepció... i.m. 9-10. old.

³⁰ Christián László: i.m. 166. old.

³¹ Christián László: i.m. 170. old.

³² Az okokról ld. bővebben Galántai Béla: A polgári biztonságvédelem társadalmi integrációjának dilemmái. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Szerk. Gaál Gyula, Hautzinger Zoltán. Pécs, 2010. 249-280. old.