

**Dr. Szövényi György**

*tagozatvezető, Magyar Rendészettudományi Társaság Biztonságpolitikai Tagozat*

## **Hidak és szakadékok...<sup>1</sup>**

### **A köz- és magánbiztonság szereplőinek viszonyáról, a szolgáltatott magánbiztonság szemszögéből**

Az utóbbi évek egyik fontos rendészeti témájává lépett elő a köz- és a magánbiztonság szerepének és választóvonalainak meghatározása. A téma azért is izgalmas, mert professzionális megoldása komoly hiátust lenne képes megszüntetni. Sajnos ma még nem számolhatunk be átütő sikerről, de az sem alábecsülendő, hogy a rendészettudomány művelői és a gyakorlati szakemberek közös munkába kezdtek a köz- és magánbiztonság problémáinak feltárása, illetőleg megoldása érdekében. Nehéz lenne persze megjósolni, hogy a különböző – nem ritkán egymásnak ellentmondó – elképzelések közül melyek bizonyulnak hosszabb távon életképesnek. Fontos tehát a témát napirenden tartani, és talán az is elnézhető, hogy a jelen hozzászólásban bevallottan csak az egyik terület, a szolgáltatott magánbiztonság – ezen belül hangsúlyosan az élőerős vagyonvédelem – nézőpontjából vetjük fel, illetőleg vizsgáljuk a problémát, hiszen elsősorban e területen rendelkezünk megfelelő jártassággal. Természetesen csak szemezgetünk a leginkább karakterisztikusnak ítélt jelenségek közül, hiszen egy konferencián elhangzó felszólalás nem vállalkozhat reálisan a részletező elemzésre. További szűkítést teszünk az által, hogy mondandónkat a vagyonvédelmi szolgáltatóknak, és a felügyelő minisztériumnak, illetőleg a rendőrségnek – kis részben pedig a munkaügyi hatóságnak – a vagyonvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatos konfliktushelyzetei köré sűrítjük, és nem vesszük fel a vizsgált témák körébe az államilag, valamint az önkormányzatok által létrehozott más bűnüldöző és - megelőző szervek, valamint a magánbiztonságban jelentős szerepet betöltő polgárőrség, és több hasonlóan fontos civil szervezet tevékenységét. Igyekszünk azonban minden érintett számára elfogadható, lehetőleg „nyer-nyer” típusú, vagy ahhoz közelítő eredménnyel kecsegtető megoldási javaslatokkal is szolgálni a felvetett problémák kezelésére.

Elöljáróban tisztázni kell, miszerint nem beszélhetünk mellérendeltségről a köz- és a magánbiztonság szereplői között. A kijelölt minisztérium, valamint a rendőrség mint a közbiztonságért elsősorban felelőssé tett végrehajtó szervezet, hatósági felügyeletet gyakorol a vagyonvédelmi szolgáltatók (vagyis a szolgáltatott

---

<sup>1</sup> Az alább közölt írás az eredetileg a Tanulmányok a „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, 2010. 243-248. oldalakon azonos címen publikált tanulmány átdolgozott változata.

magánbiztonság képviselői) felett, tehát a törvény erejénél fogva „feljebbvalója” a civil biztonsági szféra piaci területének. Ezért talán nem meglepő az egyik legsarkosabb megállapítás, amelyet a vagyoni védelmi szolgáltatók a hivatalos szervek megnyilvánulásaiával kapcsolatos tapasztalataikra alapoznak, miszerint a magánszférából érkező felvetéseket, de olykor még a kérdéseket is, hűvös hivatali gyanakvás lengi körül. Ez nagymértékben gátolja a közös gondolkodást, a problémák konszenzusos kezelését. Gyakorta érzékelhető, hogy a hatóságok ab ovo nyereség-hajhász és/vagy jogi kikaput kereső mozgatót feltételeznek egy-egy biztonsági szolgáltatásfejlesztő kezdeményezés hátterében, kiváltképp a jogi szabályozást, valamint a hatósági jogalkalmazást érintő ügyek kapcsán. Ennek okát keresve több magyarázat is található, amelyek közül egyiket sem tartjuk kizárólagosan igaznak, hanem inkább ezek bizonyos ötvözetében véljük megtalálni a reális választ. Nem tagadjuk, hogy esetenként valóban megjelennek egyéni, illetőleg cégérdektől motivált megkeresések, nyilatkozatok, de az időnként tapasztalható általánosítónan előítéletes hivatali hozzáállást igaztalannak, jogsértőnek, és ezért elfogadhatatlannak ítéljük. A hatósági oldal mentségére szóljon ugyanakkor az a tény, hogy a hatályos törvények a szakma legfőbb érdekvédelmi köztisztviselőit, a Szakmai Kamarát nem emelik az ügyfél státusába, tehát mindenféle hatósági ügyben kizárólag a személyesen érintett magánszemélyek és vállalkozások rendelkeznek érdemi jogosultságokkal. Így persze főként a jogsértést elkövetők alkotják a tapasztalati mintát a hatóság és a vagyoni védelmi szolgáltatók kapcsolataiban. Jelentős előrelépést a Szakmai Kamara ügyféllé válását támogató törvénymódosítás eredményezhetne, amire azonban a kötelező tagság 2012. január 1-jei eltörlését követően kevés esélyt látunk.

A gyanakvó hatósági hozzáállás motiválójaként érzékeljük azt a téves előítéletet is, hogy a biztonsági vállalkozói szféra a jobb díjazás reményében nagy számban hajlandó akár jogsértő megoldások alkalmazására is. Ez bizony olykor-olykor negatív érzelmeket vált ki a „hivatalosságok” körében. Pedig alaposabb vizsgálódás nyomán fény derülne arra, hogy ritka kivételnek számít a tilalmazott eszközök, módszerek alkalmazása. Az is igaz, hogy a magánvállalkozások a természetükénél fogva profitorientáltak, így kockázatvállalási hajlandóságuk – minként más területek vállalkozásainak is – magasabb, mint a közszférában dolgozóké. Ebből azonban még nem következik, hogy a vagyoni védelemben gyakoribb a jogsértés, mint a piac egyéb szektoraiban, és erre vonatkozó kutatási eredmények sem állnak rendelkezésre.

A szubjektívizmus ide idézett megjelenési formái ellen úgy lehetne küzdeni, hogy nyílt légkörű és jóhiszemű párbeszédet folytatnak egymással a köz-, és a magánbiztonsági terület képviselői, amelynek keretében autentikus ismereteket szereznek egymás problémáiról és sikereiről egyaránt. Sajnos ez ma még messze nem így van. Számos szakmai konferencián szembesülünk azzal a ténnyel, hogy a rendőrség, illetőleg a minisztériumok vagy más főhatóságok meghívott

képviselőjének előadásán több kollégájuk is jelen van, akik az előadás végeztével – rend szerint a halaszthatatlan hivatalos elfoglaltságára hivatkozó előadóval együtt – azonnal távoznak. Így az információcsere egyoldalúvá torzul, minthogy a privát vagyongvédek megismerkedhetnek a hivatalos szervek álláspontjával, de a civil terület már a „másik oldal” távollétében kénytelen mind a belső, mind a hatósággal kapcsolatos problémáit megvitatni. Talán nem is a konferencia szolgálhat ideális terepként a köz-, és a magánbiztonság képviselőinek disputájához, hanem a tematikus kétoldali szakmai megbeszélések sorozata. Ennek fórumrendszere egyelőre kialakításra vár.

Egy másik valós probléma a hivatali arrogancia, illetőleg a hatósági jellegből fakadó fölérendeltség helyett felsőbbrendűséget tükröző hangnem, amely alkalmasint a minisztériumokhoz, vagy a rendőrhatalomhoz intézett kérdésekre, szakmai felvetésekre adott válaszokban jelenik meg. Aligha nevezhető konstruktívnak és szakszerűnek például az olyan „válaszlevél”, amely egy jogszabály-alkalmazási kérdésre az inkriminált norma szövegének idézetével reflektál anélkül, hogy annak hatósági értelmezésére nézve érdemi magyarázattal szolgálna. Akadnak kioktató hangnemben fogalmazott hatósági válaszok is. Pedig éppen a jogalkalmazás terén tapasztalható a legtöbb anomália, és következetlenség az egyes hivatalos szervek gyakorlatában. Jóllehet, az utóbbi két-három évre vonatkozóan jelentős minőségi előrelépésről adhatunk számot ezen a téren, mégsem mondhatjuk, hogy minden rendben van. A tényszerűség kedvéért hozzá kell fűznünk, hogy a vagyongvédelmi szolgáltatók oldalán sem mindig makulátlan a fogadtatás, és előfordul, hogy tényszerű bizonyítás nélkül kapnak szárnyra a rendőrségi, vagy más hatósági hozzáállást kritizáló híresztelések. Mindezen problémák kezelését szolgálná a szakmai vélemények és állásfoglalások nyilvánosságának megteremtése, amelynek eredményeként minden érdeklődő hiteles és teljes körű tájékoztatást kaphatna a felek álláspontjáról olyan, bárki számára elérhető médiumokban, mint például a rendőrségi és a vagyongvédelmi – elsősorban a Szakmai kamarai – honlapok. Ennek kezdeményei már megjelentek a Kamara weboldalán, anélkül azonban, hogy a csekély számban közzétett hivatalos állásfoglalás jogászok tartalmát a szakmai érdekképviselő megpróbálta volna a címzett kör számára emészthetőbbé tenni, kommentálni.

A fentiekhez képest más jellegű, de kritikus gond, hogy a rendőrség, amely a civil biztonsági szolgáltatók felett hatósági jogokat gyakorol, maga is vállalkozik-vállalkozhat a privát biztonság körébe sorolható szolgáltatás nyújtására. Megkockáztatjuk annak kimondását, hogy erre kifejezetten inspirálja a rendőrséget a költségvetés, hiszen úgy kalkulál, hogy abban szerepet kap az „ellenérték fejében nyújtott szolgáltatás” eredményeként befolyt pénzösszeg is. Pedig a profitorientált vonásokkal rendelkező hatóság működésébe kódolva van az üzleti tevékenységhez kötődő korrupció, és súlyos érdekellentétet is gerjeszt az érintett vállalkozások és a rendőrhatalom között. Üdvözlendő változásnak tartjuk ezért, hogy egy 2010. április

2-án hatályba léptetett jogszabály módosítás szerint a rendőrség nem szerződhet olyan szolgáltatásra, amely a rendőrség engedélyezési, illetőleg ellenőrzési hatáskörébe tartozik. Továbbra is maradtak azonban kiskapuk, amelyek bezárása a közeljövő feladatai közé sorolható.

A tárgyilagosság igénye megköveteli, hogy essék szó a vagyoni védelmi vállalkozások, illetve ezek menedzsmentjének néhány kritikával illethető vonásáról is. Az egyik ilyen, hogy a biztonsági szakma sem mentes a piac más területeit is nyomasztó olyan terhektől, mint a fekete foglalkoztatás, a korrupció, vagy a tisztességtelen üzleti magatartás. Látnunk kell ugyanakkor, hogy mindezek nem szakma specifikus vonások, hanem – amint erre számos közismertté vált eset rámutat – a magyarországi piaci helyzet általános sajátosságai. Az ellenük való küzdelem sem lehet tehát szekuláris. Szükség van ezért olyan együttműködésekre is, amelyek túlmutatnak az eddig tárgyalt szervezeti-szakmai körön, és hatékonyan szolgálják a piaci jelenségek általános szintjén jelentkező problémák megoldását. Fontos feladatként kell kezelniük a vagyoni védelmi érdekképviseleteknek (a Szakmai Kamarának és – egyre inkább – más vagyoni védelmi önszerveződéseknek) a szakmákon átnyúló együttműködési lehetőségek kiaknázását a korrupció visszaszorítása, a foglalkoztatás törvényessége, és az üzleti-etikai normák érvényre juttatása érdekében. Nem hangsúlyozható eléggé e területen sem a Szakmai Kamara felelőssége és lehetőségeinek tárháza. Meggyőződésünk, hogy a kormány és az országos hatóságok közvetlen partnereként definiált köztestületnek progresszív programmal kell szerepet vállalnia a törvényi háttér fejlesztésében és a konkrét ellenintézkedések kidolgozásában, illetőleg a saját berkein belül történő bevezetésében. Első helyen említjük a közbeszerzési és versenyszabályok betartását, illetőleg vállalkozásbarát reformját támogató kamarai fellépés égető szükségét.

A humán erő foglalkoztatás vagyoni védelmi specifikuma a kiterjedt alvállalkozói rendszer működtetése. Ambivalens érzésekkel közelítünk e témához, minthogy egyfelől látjuk a megoldás minőségrontó hatását, másfelől viszont érezzük a jelen viszonyok között elkerülhetetlennek tűnő szükségességét. Jó néhány olyan vagyoni védelmi vállalkozás ismeretes, amelyek vezetése éveken át úttörő szerepet vállalt a törvényes foglalkoztatás területén. Munkaviszony keretében kezdték alkalmazni a vagyoni öröket, és ennek megfelelően kalkulálták vállalási árait. Egykettőre szembesülniük kellett azonban azzal, hogy sem a piac, sem pedig a munkaügyi ellenőrző szervezet nem honorálja törekvéseiket. Alig akadt olyan megrendelő, amely elfogadta volna, hogy egy ajánlat azért tartalmaz másokhoz képest aránytalanul magasabb díjat, mert az ajánlattevő törvényes foglalkoztatásra törekszik. Különös keserűségre ad okot, hogy az állam úgyszólván élen jár(t?) azok sorában, akik megrendelőként nem respektálják a jogkövető munkáltatói magatartást. A közbeszerzések jellemzően a legalacsonyabb árat tekintik az egyedüli minősítő ismérvenek, ezért gyakori, hogy a feketemunkára bázírozó

ajánlatok lesznek nyertesek. A közbeszerzési törvény pozitív értelmű módosítása ellenére sem mondhatjuk, hogy e téren már rendezetté vált a helyzet, mert a „kirívóan alacsony ellenszolgáltatás” magyarázatára kötelezés még nem eredményezett érdemi áttörést.

A munkaügyi felügyelet ellenőrzési gyakorlata sem inspirál az alvállalkozói szisztéma kiküszöbölésére, vagy jelentős mértékű visszaszorítására. A könnyebb ellenállás elvét követve ugyanis a munkaügyi hatóságok elsősorban azokat a vállalkozásokat sújtják kisebb-nagyobb bírsággal, amelyek törekszenek a törvényes, és munkaviszonyos foglalkoztatásra. Jóval könnyebb hibát találni a bejelentett munkaviszonyos foglalkoztatásban, mint felkutatni azokat, akik fittyet hánynak a törvényekre, és kizárólag, vagy nagyobb részben feketemunka révén realizálnak komoly nyereséget versenytársaik rovására. Egy többmillió munkügyi bírság viszont a legtöbb magyar vagyoni védelmi vállalkozást a csőd szélére juttathatja. Ezért önvédelmi megoldásként megvalósult a kockázat elaprózása, nagyobb számú alvállalkozó bevonása révén. Meglepő adatokkal találkozhatunk, ha megismerjük egy-egy jó nevű élőerős vagyoni védelmi szolgáltató munkaviszonyban foglalkoztatott alkalmazottainak létszámát. Nem ritka, hogy ez a volumen nem éri el, vagy alig haladja meg a tíz főt, holott a cég szerződéses kötelezettségeinek teljesítésében több száz, esetleg ezernél is több vagyonőr vesz részt. Ennek a jelenségnek az a legfőbb magyarázata, hogy a „fővállalkozó” cég a munkaügyi bírság kockázatát áthárítja alvállalkozóira. Ha ugyanis maga a fővállalkozás alkalmazná a teljes létszámot, akkor a cég egyszerűen tönkretelhetővé válna egy jelentős munkaügyi bírsággal, és főként a törvény adta lehetőség folyamánként a közbeszerzésekből való több évig tartó kizárással. Ha viszont csak a cég valamelyik néhány tíz főt foglalkoztató alvállalkozóját érinti a munkaügyi bírság és annak járulékos jogkövetkezménye, akkor a fővállalkozó „büntetlensége” és piaci státusa változatlan marad, az érintett alvállalkozó pedig akár napokon belül új vagyoni védelmi vállalkozást alapítva továbbra is a korábbi szolgáltatási helyszínen foglalkoztatja az előző cégében is dolgoztatott vagyonőröket. Anélkül, hogy az alvállalkozói rendszer más – például szakmai – okait is feltárnánk, megállapítjuk: kizárólag a vagyoni védelemre fókuszáló megoldás nincsen; a problémát a gazdaság minden szegmensére kiterjedő intézkedésekkel lehet csak eredményesen kezelni. Jól érzékelteti ennek a megállapításnak a realitását a vagyoni védelmi törvény (2005. évi CXXXIII. tv.) 2012. január 1-jétől hatályos módosítása, amely elvileg megtiltja az „alvállalkozói lánc” kialakítását, annak előírásával, hogy a fővállalkozó által a feladatba bevont alvállalkozó további alvállalkozót nem bízhat meg személy- és vagyoni védelmi szerződésének teljesítése érdekében. Meggyőződésünk – és ezt néhány már ismertté vált „probléma áthidaló megoldás” igazolja is – hogy az ilyen korlátozások csupán tüneti kezelés értékűek. Úgy véljük, sokkal inkább lehetne a visszaélés-szerű joggyakorlás általános tilalmára építeni, és csak akkor szankcionálni rendkívüli szigorral az alvállalkozói konstrukciót, ha az alvállalkozó

bevonása adóelvonáshoz, vagy más hasonló közösségi kötelezettség teljesítésének elkerüléséhez vezet.

Vázlat igényű tallózásunk keretében a rendezésre váró és érdekes kérdések között szót érdemel a köz-, és magánbiztonság megszgyéjének számító közterületi feladatellátás problémája. Ez mind szakmai, mind jogalkotói oldalról kidolgozásra vár. A hatályos szabályozás értelmében a személy- és vagyonvédelmi szolgáltatást nyújtók – egyetlen kivételtől eltekintve – nem jogosultak a közterületen védelmi feladatot ellátni. Amellett, hogy a törvényi szabályozás meglehetősen homályosan rendezi a témát (ésszerűtlen feltételek egyedi magánszerződésbe iktatásához köti a megbízó ingóságainak közterületen történő védelmének jogát), kidolgozásra vár a hatóságok, a civil önvédelmi szervek és az ellenérték fejében védelmi szolgáltatást nyújtók intézkedési lehetőségeinek pontos körülírása, valamint ezek ütközési felületeinek minimalizálása. A probléma megoldása amiatt is hangsúlyosan aktuálissá vált, mert az Alaptörvény V. cikke értelmében a tulajdonvédelem feladata elsősorban a tulajdonosra hárul, függetlenül attól, hogy ez a védelmi érdek a közterületen (is) végzett tevékenységgel teljesíthető-e, vagy sem. Mindebből annak kell következnie, hogy a „magánvédelem” jogát területi korlátozás nélkül szükséges biztosítani a tulajdonosok számára. Nem gondolunk persze területfoglalási felhatalmazásra, csupán azt proponáljuk, hogy a szolgáltatott vagyonvédelem adott esetben terjedhessen ki például az őrzött ingatlant közvetlenül határoló közterületen történő vagyoni járőrözésre is. A technikai megfigyelést (közkeletű kifejezéssel élve kamerázást) ugyanis tilalmazza az információs önrendelkezési jogról szóló törvény, ha a kamerázás a közterületre is kiterjedően magáncélból történik. Ezért az objektumok külső ellenőrzése – ami pedig fontos intézkedés a jogtalan behatolások megelőzése, illetőleg felfedése érdekében – csak személyes jelenléttel, adott esetben vagyoni járőrözéssel lenne megoldható.

Gondolatsorunk zárásaként kísérletet teszünk a generális előrelépési lehetőségek összefoglalására. Álláspontunk szerint ezek minden érintett számára tartalmaznak nyereséget, és kompromisszum jellegükből fakadóan követelnek engedményeket. Javaslataink:

- párbeszéd és érdemi viták folytatása a nézetkülönbségek gyökereinek feltárására, amelynek során a résztvevők
  - kölcsönösen törekszenek a speciális helyzetükből eredő lehetőségek felismerésére,
  - „minősítés” nélkül elfogadják a közöttük kimutatható szakmai, egzisztenciális és egyéb különbségek törvényszerű, az érintett félnek fel nem róható jelenlétét,
  - elsősorban az együttműködési felületek, és megoldások megtalálására törekszenek;
- valódi, és nemcsak papíron létező partnerség kialakítása;

- a kölcsönös elismerésen és elfogadáson alapuló együttműködés napi gyakorlattá fejlesztése;
- közösen alkotott programok, stratégiák kimunkálása a köz-, és magánbiztonság színvonalának emelése érdekében;
- konszenzussal előkészített jogalkotási előterjesztések megfogalmazása a jelenlegi ellentmondások és hiányosságok megszüntetése céljából;
- közös kutatás-fejlesztési projekt(ek) indítása a felismert problémák megoldási lehetőségeinek feltárására, valamint a külföldön sikeres gyakorlat (best practice) hazai adaptálására.

A szolgáltatott vagyonvédelem oldaláról a fejlődés katalizátorává, sőt aktív erejévé kell válnia a Szakmai Kamarának, amelynek sikerre vitele érdekében célszerű igénybe vennie a partikuláris szakmai érdekképviselőket, valamint az erre fogékony vállalkozások és szakemberek szellemi kapacitását, gyakorlati tapasztalatát. Ez a küldetés független attól, hogy a kamarai tagság 2012. január 1-jétől önkéntessé vált. A lényeg, hogy a szervezet a törvényben megfogalmazott köztestületi státuszánál fogva a mindenkor kormányzat közvetlen tárgyalópartnere lehet, jogalkotást kezdeményező felhatalmazással bír, és – korlátozottan bár, de – az etikus szakmai magatartás hirdetőjének és őrének szerepét is betöltheti. Jelentősen visszafogja a felsoroltakban rejlő fejlesztési potenciál érvényesítését a Kamara presztízsének megtépzott állapota, szervezeti és anyagi széttagoltsága, valamint tagjai kezdeményező-készségének, illetőleg –képességének hiánya. E problémák elemzése azonban egy másik konferencia teljes programsorozatát is kitöltené.

Összegezve: Előadásunk a magánbiztonsági szolgáltatók és a közbiztonságért elsősorban felelős hivatalos szervek között húzóó néháy töréspont bemutatásával, és áthidalásuk lehetségesnek ítélt módozatainak felvillantásával arra törekedett, hogy konstruktív közelítéssel, esetenként pedig a kendőzetlen kritika eszközével élő metszetet tárjon a konferencia hallgatósága elé. Bízunk abban, hogy a nem túl távoli jövőben arról adhatunk számot, hogy sokunk meglegedésére jelentős előrelépés történt mind a köz-, mind pedig a magánbiztonság területén, de legfőképpen az együttműködésben. Ehhez a hídveréshez alkotótársnak invitálunk minden, a vagyonvédelmi szakma iránt felelősséget, elkötelezettséget érző pályatársunkat.