

A MAGÁNBIZTONSÁGI KUTATÁSOK MARGÓJÁRA¹

1. Bevezetés

A rendészettel, így a biztonságunk megteremtésének állami szereplőivel, kiemelten a rendőrségi szervezet tevékenységével, sokan és sokféleképpen foglalkoztak és foglalkoznak. A rendészettudomány és annak határtudományai² kutatói közül viszont csak igen kevesen irányították figyelmüket a biztonság megteremtésének nem állami szereplőire, a rendészet speciális szerveire, „perifériáira”, a hagyományosnak is nevezhető rendészeti felfogástól eltérő módszerek alkalmazására. Az állami és nem állami szereplők közös munkavégzése, közös biztonságunk megteremtésének és fenntartásának egymást kiegészítő hatású, tehermentesítő tevékenysége, az egyes szerepek újra gondolásának lehetősége pedig a szintén kevésbé kutatott területek közé illeszkedik.³

Prioritássá vált annak megalapozott, felelős megválasztása, hogy a rendőrség mely feladataira összpontosítja erőit, melyeket engedhet át a civil, komplementer rendészeti szereplőknek (például a magánbiztonsági szolgáltatóknak, az önkormányzati rendészeti szerveknek vagy a polgárőrségnek).⁴ Ebből következően pedig joggal adódik a kérdés, hogy mely területeken erősíti együttműködését velük, így biztosítva az állami feladatok racionalizálását, a hatékonyabb és költségtakarékosabb szervezeti működést.

2. A biztonságról

A Rendészettudományi Szaklexikon meghatározásában a biztonság komplex fogalom, amely az állam és társadalom érdekeinek, értékeinek, az ország területének és lakosságának külső és belső veszélyektől, fenyegetésektől mentes állapotát fejezi ki. Ennek része a megfelelő védelem, amely a fenyegetettség, a kockázat és a veszély elhárítása szempontjából indokolt, és amelyet a segítségre szoruló személyek a készenléti szervek közreműködése nélkül önállóan nem képesek megoldani.⁵ A biztonság tehát a fenyegetettségektől mentes állapot, ezáltal a rend és a biztonság az állampolgár, a közösség és a társadalom elemi szükséglete,⁶ mert egyrészt jelenti egy adott cselekvéssor kiszámíthatóságát, előreláthatóságát, a magatartások meghatározott sorrendiségét, másrészt kifejezi e cselekvések külső veszélyektől való háborítatlanságát, valamint ennek tudati

¹ A Kulturális és Innovációs Minisztérium Kooperatív Doktori Program doktori hallgatói ösztöndíj programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

² Hautzinger Zoltán: A rendészettudomány határtudományai. Magyar Rendészet 2020/3. 137-146. o.

³ Christián László: Alternatív rendészet. PhD-disszertáció. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola. Budapest, 2010. 1. o.

⁴ Kardos Pál: A főváros kétszintű önkormányzati rendszeréből eredő problémák az önkormányzati rendészeti feladatellátást érintően a kerületek szemszögéből. Magyar Rendészet 2018/4. 105-125. o.

⁵ Boda József (főszerk.): Rendészettudományi Szaklexikon. Biztonság címszó. Dialóg Campus. Budapest, 2019. 66. o.

⁶ Christián László (szerk.): A magánbiztonság elméleti alapjai. Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar. 2014. 15. o.

tükröződését. A biztonság állapota továbbá feltételezi a rendfenntartás működőképes szervezeti rendszerét,⁷ hogy az egyént és a közösséget veszélyeztető fenyegetések, illetve konkrét veszélyhelyzetek megelőzésében, megszakításában, elhárításában olyan társadalmi és közhatalmi szervezetek vesznek részt, amelyeknek képesnek kell lenniük a gyors veszélyelhárításra, illetve a hatékony segítségnyújtásra.⁸

A rendfenntartás működőképes rendszerét, illetőleg a rendszerváltást követő több mint három évtized rendészeti pluralizációját tekintve pedig megérett az idő arra, hogy egyrészt feltárjuk, másrészt pedig újra gondoljuk a biztonság megteremtésében érintett társadalmi és közhatalmi szervezetek tevékenységét.

3. A magánbiztonsági kutatások aktualitásáról

Hazánkban a rendszerváltás újra definiálta a társadalmi rend, az állampolgári jogok alapvető értékét, valamint a rendőrség funkcióját és társadalmi szerepét.⁹ Az ezt követő évtizedekben monopolhelyzetét veszített rendőrség identitásválása során a rendészet, mint állami monopólium paradigma meghaladottá válásával egyidejűleg a rendfenntartás szükségszerű pluralizálódásának lehetünk tanúi, ami egyet jelent a magánbiztonság és a polgári rendfenntartás (értsd: polgárőrség) előtérbe kerülésével, az állami rendészet egyeduralmának megtörésével.¹⁰ A szabad piacgazdaság, a magántulajdon rendszerváltást követő előretörése és elképesztő ütemben növekvő védelmi igénye pedig szükségszerűen hívta létre az üzleti alapon működő magánbiztonsági vállalkozásokat. A közbiztonságot kiegészítő, azokat tehermentesítő tevékenységű magánbiztonsági szolgáltatók – szakmai és üzleti tapasztalataik növekedésével – pedig egyre meghatározóbb jelentőséggel bírnak az érték és vagyonvédelem valamennyi területén.¹¹ Napjainkra az állam, rendészeti szervei által szavatolt, hatósági szolgáltatás keretében nyújtott biztonsága mellett létezik a magánbiztonsági piac szereplői által árúként kínált biztonság, mint termék, amelynek létrehozása – megóvása és fenntartása – a magánbiztonság céltudatos tevékenységének eredményeként megvalósuló szolgáltatás.¹² Érdekességként jegyzem meg, hogy Magyarország már 2008-ban azon tíz európai állam közé tartozott, melyekben a piaci nyitás következtében nagyobb létszámban voltak jelen a magánbiztonsági szolgáltatók, mint az állami biztonsági szervek.¹³ 2022-ben pedig a hazai magánbiztonsági vállalkozások száma 5592, míg a kiadott személy és vagyonőri igazolványok¹⁴ száma 90 238 darab volt.¹⁵

⁷ Concha Győző: Az államhatalmak megoszlásának elvei. VIII. kötet 2. füzet. Franklin Társulat Könyvnyomdája. Budapest, 1892. 25. o.

⁸ Christián László: A magánbiztonság megközelítésének egyes aspektusai. *Pro Publico Bono*. 2014/4. 21-30. o.

⁹ Tóth Levente: Közterületi térfigyelő rendszerek eltérő fejlődése Európában. *Belügyi Szemle*. 2023/6. 1050. o.

¹⁰ Kerezi Klára – Nagy Veronika: A rendészettudomány kritikai megközelítése. In: Boda József – Felkai László – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet a 70 éves Janza Frigyes tiszteletére*. Dialóg Campus. Budapest, 2017. 275. o.

¹¹ Christián László – Kardos Pál: Sokszínű polgárőrség New Yorktól az NKE polgárőrségig. *Magyar Rendészet*. 2019/4. 33-51. o.

¹² Finszter Géza: *A rendőrség joga*. Duna Mix Kft. Budapest, 2012. 253. o.

¹³ Tóth Judit: Közrendészeti magánbiztonság és magánrendészet közpénzből. *Belügyi Szemle*. 2017/5. 5-24. o.

¹⁴ Vállalkozások (személy- és vagyonvédelmi, magánnyomozói, tervező-szerelő), igazolványosok (személy- és vagyonőr, magánnyomozó, vagyonvédelmi rendszert tervező-szerelő, vagyonvédelmi rendszert szerelő).

¹⁵ Az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztály által biztosított, összesített, 2022.12.31-ei állapotnak megfelelően statisztikai adatok szerint.

4. A magánbiztonság mint tudományos probléma

A fenyegetésektől mentes állapot biztosítása érdekében a rendészet úgy lépett színre, mint a modern közigazgatás első formája, minthogy a közrend és a közbiztonság bizonyult annak a modernitásban elsőként jelentkező társadalmi szükségletnek, amelynek a kielégítése az állam kötelessége.¹⁶ A szükséglet, amely a köztulajdon és a magántulajdon differenciálódása és történeti különválása eredményeként teremtette meg a magánbiztonsági tevékenység igényét és létjogosultságát is.¹⁷

A rendészet a közigazgatás része,¹⁸ küldetése az állam belső rendjének, valamint a közrendnek és a közbiztonságnak a fenntartása, a társadalom tagjainak és alapvető értékeinek az oltalmazása az ezeket sértő, illetve veszélyeztető jogsértő cselekmények megelőzése, elhárítása, megszakítása révén, végső eszközként akár legitim erőszak alkalmazásával. Az előbbi küldetés teljesítése rendkívül komplex, szerteágazó tevékenység, ami napjainkban, már nem várható el kizárólag egy erre hivatott állami szervezettől, a rendőrségtől. A rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése csak társadalmi kooperáció és kollektív erőfeszítés eredményeként teljesíthető, amiben a rendvédelmi szervek és a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a társadalmi önkéntes bűnmegelőzési egyesületek, a polgárőrségek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek, melyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.¹⁹

Modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki.²⁰ Ezáltal a fenyegetések hatásos elhárításához kollektív munkára van szükség, tehát a közbiztonság kooperációs termék.²¹

Az állam, közbiztonsággal kapcsolatos jogositványai érvényesítése érdekében, kiindulva abból, hogy a közrend a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték, kinyilvánította azt, hogy a közrend és a közbiztonság fenntartásához elengedhetetlen a rendészeti feladatokat ellátó személyekkel (testületekkel) való, törvényben szabályozott együttműködés.²² A jogalkotó e szabályozás keretében rendelkezik a fegyveres biztonsági őrök, a személy- és vagyonőrök, a természetvédelmi őrök, az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagjai, a hegyőrök, a hivatásos vadászok, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet, az állami és a hivatásos halőrök, a közterület-felügyelők, az önkormányzati természetvédelmi őrök, illetőleg a mezőőrök tevékenységéről. Az említett tevékenységek feltételrendszerének, kereteinek állami kidolgozása az alkotmányos tulajdonvédelem kiteljesítését szolgálja. A jogalkotó annak törvényes kereteit teremti meg,

¹⁶ Finszter Géza: A változó rendészet és a rendészettudomány. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV. Pécs, 2013. 5-12. o.

¹⁷ Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus. Budapest, 2018. 63. o.

¹⁸ Balla Zoltán: A rendészet alapjai és egyes ágazatai. Dialóg Campus. Budapest, 2017. 26. o.

¹⁹ Christján László: „Rendészeti szervek” szócikk. In: Jakab András - Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Forrás: <http://joten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek> (Letöltés ideje: 2023.04.02.)

²⁰ 115/2003. (X.28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról.

²¹ Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. In: Jog-Állam-Politika. 2009/3. 167-191. o.

²² 2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról.

ami a magán- és köztulajdon védelmét szolgálja a személy- és vagyonvédelem eszközeinek igénybevételével.

A határok látszólagos elmosódását és a jelenség összetettségét példázza, hogy számos olyan rendészeti funkció létezik melyeket az állami rendészet magának tart fenn, ugyanakkor már ezek esetében is megfigyelhető némi magánosítás részben – de nem kizárólag –, az állami vagyon őrzésének magán gazdasági társaságoknak történő kiszervezése tekintetében. Ide sorolható további igen érdekes kérdéskör például a magánnyomozói tevékenység relatív törvényi, nehezen értelmezhető és sok kérdést nyitva hagyó szabályozása,²³ illetőleg szabályozatlansága, melynek egyik alapkérdése az anyagi ellenszolgáltatás keretében végzett információszerző tevékenység jogszerűségébe és objektivitásába vetett jogalkotói bizalom kérdése. Az igazság esetleges elfedésének anyagilag motivált érdeke, feltéve a kérdést, ami törvényes az eredményes-e, illetőleg ami eredményes az törvényes-e.²⁴

A magán és közbiztonság megteremtésében érintett rendészeti feladatot ellátó szereplők vonatkozásában gyakorolt állami jogkörök is rendkívül érdekes összetett képet nyújtanak. A rendőrség, a személy- és vagyonvédelmi tevékenységet ellátó vállalkozások számára a tevékenység folytatásához szükséges engedélyt, míg a természetes személyek részére a tevékenység gyakorlásához elengedhetetlen hatósági igazolványt adja ki, arról közhiteles hatósági nyilvántartást vezet, továbbá ellátja a tevékenységgel kapcsolatos fegyverengedélyügyi és egyéb igazgatásrendészeti feladatokat is.²⁵ A rendőrhatalom engedélyhez kötött tevékenység folytatását folyamatosan, az adminisztratív és a helyszíni ellenőrzés eszközeivel felügyeli, illetőleg tevékenyen vesz részt a személy- és vagyonőrök oktatásában és vizsgáztatásában is.²⁶ Abban a szakmai tevékenységben, melynek lényeges eleme hogy a szolgáltatást a magánszféra, a biztonsági vállalkozás adja és annak tartalmát a magánjog által szabályozott tág keretek között megkötött szerződés tölti ki, aminek jellemzője a forma szabadsága és az egyenrangú felek mellérendeltsége. A magánbiztonság által rendelkezésére álló védekező eszközök forrása a tulajdonost is megillető birtokvédelem eszköztára, a megbízó meghosszabbított kezeként aposztrofálható személy- és vagyonvédelmi tevékenység, melynek hatékonysága jelentősen fokozható a megfelelő színvonalú technikai háttérrel, illetőleg a munkavállalók speciális irányú szakmai felkészültségével. A kutatások egyik lehetséges sarokpontjaként jelölve a magánbiztonsági szereplők képzésével és továbbképzésével, speciális szakmai felkészítésével kapcsolatos kérdéseket.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységének vizsgálatakor, különös tekintettel, ha feladataik ellátása során érintett, annak tárgyát képező magán vagy köztulajdon (például: erdő, mező, tó, hal és vadállomány, természetvédelmi terület stb.) elemeire, a feladatellátás tényleges helyszínére gondolunk, akkor a magán és köztulajdon védelme közötti éles elhatárolás lehetősége ismét kérdésessé válhat. A tevékenység szakmai felügyeletét ellátó rendőrség hatósági jogköre pedig egyre növekvő számú és a folyamatokra egyre erősebb befolyást biztosító feladattal, illetve döntési kompetenciával

²³ Mészáros Bence: A magánnyomozói tevékenység szabályozásának aktuális kérdései. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, 2010. 285-294. o.

²⁴ Lippai Zsolt: Az elmosódó határvonalak margójára. Szakmai Szemle. 2021/1. 152-153. o.

²⁵ 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól.

²⁶ 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról.

egészül ki. Ezek közül kiemelkednek az oktatási és vizsgáztatási feladatok, az együttműködési megállapodások megkötése vagy az intézkedésekkel szemben benyújtott panaszok, a kényszerítő eszköz alkalmazásának rendőrhathósági kivizsgálása is.

Mindezek alapján a tudományos probléma lényege egybecseng a jelenleg hatályos bűnmegelőzési stratégiánkban megfogalmazottakkal, amely szerint „*a közbiztonság a társadalom életminőségének a része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása, és megőrzése közös ügy.*”²⁷ Ugyanakkor a közrend, közbiztonság fenntartása alapvetően a rendőrség feladata,²⁸ azé a szervezeté, mely már nem minden szegmensében birtokolja a biztonságot veszélyeztető valamennyi jogsértő magatartás elhárításához, megakadályozásához szükséges erőt, eszközt vagy infrastruktúrát. Kijelenthető, hogy a rendőrség – bár meghatározó szerepet tölt be, de – csak az egyik eleme a biztonságnak, mint szolgáltatásnak. A szolgáltatásnak, melyben egyre erősödő, hatékony és professzionális jelenléttel kap teret a civil szféra, törvényalkotó által szabályozott közbiztonság erősítő tevékenysége. Napjaink valóságának magától értetődő és a közgondolkodásban is megjelenő elemévé vált, hogy a rendészeti feladatok egy részét – a rendőrség jogosítványait nem csorbítva, annak tevékenységét kiegészítve – át kell engedni a civil szféra szereplőinek. A közbiztonságról és annak védelméről beszélve többé már nem kerülhető meg a civil elem részvétele sem.

Ennek a hiátusnak legalább részbeni pótlása, a biztonság megteremtésében és fenntartásában érintett állami és nem állami szervek eredményesebb és költséghatékonyabb jövőbeni működésének érdekében tartom fontosnak azok jelenkori állapotanalízisét. Az állami és magánbiztonsági szemléletű működési hatékonyság és eredményesség mérhetőségének feltérképezését, illetőleg azok nemzetgazdasági szempontú hasznosulásának, összefüggéseinek és ellentmondásainak, a tevékenység végzésével kapcsolatos garanciális szabályok szükségességének vizsgálatát.

5. Megújulásra váró rendészeti alapstruktúrák

Korinek László tanulmánya szerint „... *a rendészet működési zavarai már a mindennapokban is megmutatkoztak. (...) a rendészeti alapstruktúrák megújulásra várnak, ezért tudományos igényű elemzésük tovább nem halogatható feladat.*”²⁹ Tehát a rendészet és az abban résztvevő szervezetek is folyamatos megújításra, a változó körülményekhez való igazításra szorulnak.³⁰ A magánbiztonság meglévő hazai, viszonylag csekélynek mondható irodalmát vizsgálva pedig azt láthatjuk, hogy egy meglehetősen vitatott, tudományos alapossággal kevésbé kimunkált jogterületről van szó. Vitatott azért, mert a magánbiztonság helye, szerepe és jelentősége kapcsán számos kérdőjel mutatkozik, hiszen viszonylag fiatal területről van szó, amely a rendszerváltás óta épült ki hazánkban, talán emiatt is a pontos, precíz elméleti alapok eddig nem kerültek kidolgozásra. Az egyik talán legizgalmasabb, már említett kérdés pedig továbbra is az, hogy a magánbiztonságot a közbiztonság részeként fogjuk-e fel vagy két egymás mellett létező és mint a tanulmányban láttuk, egymással kölcsönhatásban álló fogalmakként?

²⁷ 1744/2013. (X.17) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013-2023) 2.2. pont. A bűnmegelőzés elvi háttére.

²⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 46. cikk (1) bek.

²⁹ Korinek László: Út a statisztikától a rendészet elméletéig. JURA. 2008/1. 69-94. o.

³⁰ Czilják József: Magánbiztonsági szervezetek és a rendvédelem. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII. Pécs, 2011. 363-368. o.

Mindezek alapján, Balla Zoltánnal egyetértve, a változtatás és jobbítás tudományos igényét, a dogmatika és praxis ötvöződését hangsúlyozva *„jelen tanulmány keretei között a törekvéseim csak arra korlátozódhatnak, hogy az általam ellentmondásosnak tartott kérdések közül itt és most felvessek néhányat és e szembesítés eredményeként a tárgykör jogalkotási, elméleti problémáinak rögzítésével további kutatásra és megoldási alternatívák kidolgozására – kellő szakmai alázattal – serkentsem azokat, akik nyitottak az alakulóban lévő rendészettudomány fejlesztésére.”*³¹

³¹ Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet. Magyar Rendészet. 2020/3. 15-26. o.