

# KÖZÉRDEKŰ MAGÁNREND(ETLENSÉG)\*

Bartha Ildikó<sup>1</sup>

*Az MTA Közjogi Albizottság és Rendészeti Albizottság 2016 novemberi vitauülésének résztvevői a közrendészet és magánrendészet ellentmondásos viszonyának számos aspektusára, illetve konkrét példájára rámutattak. A problémák gyökereinek feltárása és a megoldások keresése során pedig több lehetséges irány is kirajzolódott. Többen a jogállami keretek "rendetlenségében", illetve a szabályozási garanciák hiányában látták az anomáliák és a magánrendészet rossz irányú helykeresésének fő okát.<sup>2</sup> Más érvelés a lehetséges értelmezések egyéb – így a piacgazdasági logika szempontjain alapuló, illetve a közösségi választások elméletéhez köthető – irányaira mutatott rá.<sup>3</sup>*

Vajon milyen más jelenségekre érdemes figyelnünk a jelenlegi folyamatok mögött? Meghatározó jelentősége van például a kormányzati szerepek átalakuló trendjének, újfajta, nem hagyományos "állami eszköztár" formájában való megjelenésének – Magyarországon, Európában és mindenütt a világon. Egy 2016 végén megjelent tanulmány a rezsicsökkentés példáján mutatja be, hogy az állam – mint a közműágazat alapvető monopóliumainak (magán)tulajdonosa – az üzleti világban ismert vállalatszervezési eszközökkel érvényesít közhatalmi célokat, így ez esetben a kérdéses intézkedéseket az intézményi közpolitikai elméletek keretében értelmezni és értékelni félrevezető.<sup>4</sup> Vajon lehet-e relevanciája e megközelítésnek a rendészet területén? Mindenesetre nem "ördögtől való", ha az értékalapú érvek vagy a társadalmi szempontú eredményesség keresése mellett a meghatározó szereplők, mint tulajdonosok és üzleti döntéshozók érdekeit, viszonyrendszerét is figyelembe vesszük a közösségi döntések logikájának vizsgálata során. Az állami funkciók szektorban is keverednek; az állam egyszerre tulajdonos, szabályozó, hatósági szereplő és finanszírozó.<sup>5</sup>

Tóth Judit a szurkolói garázdálkodás elleni fellépéssel összefüggésben teszi fel a kérdést, hogy a sportrendezvények biztonságáról gondoskodás, legalábbis a kiemelt biztonsági kockázatú sportesemények vonatkozásában,<sup>6</sup> miért tekinthető állami feladatnak.<sup>7</sup> A felvetést még érdekesebbé teszi, ha figyelembe vesszük, hogy a

---

\* DOI 10.21867/KjK/2016.5.6.

<sup>1</sup> Bartha Ildikó, egyetemi docens, DE-ÁJK; tudományos főmunkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

<sup>2</sup> Tóth Judit, Finszter Géza, Madai Sándor és Hoffman István. Bővebben lásd: Bartha Ildikó: (Köz)érendek a magánbiztonságban? Vita a köz- és civil rendészet viszonyáról és ellentmondásairól [Megjelenés alatt a Belügyi Szemle 2017/1. számában]

<sup>3</sup> Horváth M. Tamás érvelése. Részletesebben erről: i. m.

<sup>4</sup> Horváth M. Tamás: A fáraó varázsol. A rezsicsökkentés beágyazottsága. *Politikatudományi Szemle*, 2016/3., 142–143. o.

<sup>5</sup> E gondolat bővebb kifejtését lásd: Tóth Judit: Magánbiztonság – közpénzen? E folyóiratszám első tanulmánya, [...] o.

<sup>6</sup> 2004. évi I. törvény a sportról, 68/A. §. (4) bek.

<sup>7</sup> Tóth Judit: Közbiztonság, magánbiztonság... – de kinek a pénzén? (2016. 10. 17.) *KÖZJAVAK.HU. Az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport blogja*. Elérhető: <http://kozjavarak.hu/kozbiztonsag-maganbiztonsag-de-kinek-penzen> Az ellentmondás egyrészt abban rejlik az érvelés szerint, hogy csak a sport (mint tevékenység) tekinthető a közjó részének és alapvető jognak, nem a "szurkolóshoz való

"szurkoláshoz való jog" biztosításához nem csupán az államilag finanszírozott rendőri állomány asszisztál, hanem a jelentős részben közpénzből fedezett Stadionbiztonsági Projekt is. Ez utóbbi fejlesztés szintén törvényi felhatalmazáson alapul, nevezetesen a sporttörvény 2011-es, "futballhuliganizmus elleni küzdelem" és "a sportrendezvények fokozott biztonsági védelme" jegyében fogant módosításán. Eszerint 2012. július 1-jétől „a szervező a résztvevők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptetési és ellenőrző rendszert alkalmazhat, a labdarúgás sportág tekintetében a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvény és a fokozott biztonsági kockázatú sportrendezvény esetében beléptető rendszert alkalmaz”. A Projekt keretében mintegy három milliárd forintból, húsz futballstadionban készítették el a forgóajtós beléptetőkapukat, a lelátó figyelő kamerákat, a névre szóló jegyeket gyártó jegykiadó rendszert és az MLSZ szerveréhez csatlakozó informatikai rendszert.<sup>8</sup>

E biztonságnövelő beruházások (és azok remélt jótékony hatása) fényében viszont jogosan merül fel a kérdés, hogy az amúgy is túlterhelt rendőrség<sup>9</sup> igénybevétele helyett nem volna-e racionálisabb egy alapvetően magánrendészeti erőforrásokra támaszkodó megoldást keresni a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvények biztosítási feladatainak ellátására is? Elhangzott a törvénymódosítás kapcsán az az érv, hogy e szabálynak garanciális jelentősége van, tekintettel a (nem kiemelt biztonsági kockázatú) rendezvények biztosítási feladatait végző, sokszor kétes hátterű és megfelelő szakértelemmel nem rendelkező civil biztonságiak munkájára.<sup>10</sup> Kérdés persze, hogy "nem érné-e meg" ehelyett – elsősorban a képzési, szakmai felügyeleti rendszer tekintetében – olyan lépések megtétele, amelyek hozzájárulhatnak egy "minőségi", és a rendőrségi közfeladat-ellátásba hatékonyabban bekapcsolódni képes magánbiztonsági humánerőforrás-állomány kitermeléséhez? Mindez egy jelentős létszámú munkavállalói réteg anyagi, szociális jólétének, szakmai elismerésének (legalább potenciális) növelését segítené elő, és a magánrendészet alkotmányos státuszának rendezését is előbbre vinné. De nem biztos, hogy megérné. Hogy miért is nem, azt jól mutatja a magánbiztonsági piac jelenlegi szerkezete. Hozzá kell tennünk, az egyik legjövődélmezőbb iparágról van szó Magyarországon. A személy- és vagyónvédelmi piac fő szereplői körei lényegében a fővállalkozók, az alvállalkozók és maguk a vagyonörök (egyéni vállalkozóként vagy munkavállalóként). A jelenlegi szabályozási helyzet a fővállalkozóknak kedvez, vagyis azoknak a piacvezető cégeknek, amelyek közvetlenül a megbízóval szerződnek.

A gyakorlat kialakulása még a 90-es évekre vezethető vissza: a fővállalkozó kötött szerződést a megbízóval, amit aztán a maga hasznát levéve továbbadott egy alvállalkozónak, aki ugyanígy folytatta a sort a kisebb alvállalkozóval. Gyakran négy-öt szintből álló lánc is létrejött, de a vagyonörök órábère már a harmadik szintű

---

jog"; másrészt egyéb, közjót szolgáló események kapcsán (pl. múzeumok éjszakája) fel sem merül, hogy a nézők jogsértő magatartásának elhárítását közfeladatnak tekintsük.

<sup>8</sup> <http://www.origo.hu/sport/magyarfoci/20150713-interju-vagi-marton-mlsz-fotikarral.html>

A (nem csak biztonsági rendszert érintő) stadionberuházásokról részletesen lásd: Varga Judit: Stadionmustra – hagyományos állami beruházások vagy mégsem? *Közjavak*, 2016/1., 26–29. o.; <https://atlatso.hu/2016/04/22/stadionlaz-1-resz-eddig-40-milliard-forint-kozpenz-ment-el-az-elkeszult-het-stadionra/>

<sup>9</sup> Lásd erről bővebben a határrendészeti feladatok rendőrségi ellátásának kérdését vizsgáló írást: Madai Sándor: Új kihívások – új struktúra? A migráció hatása a rendészet szervezetére. *Közjavak*, 2016/1., 11–16.

<sup>10</sup> Érdekes módon hasonló érv nem merül fel egy tízezres tömeget is elérő állami rendezvény magáncég igénybevételevel történő biztosítása kapcsán.

szerződéssel a felére olvadt. Az utolsó láncszem pedig sokszor (legalábbis részben) adó- és járulékfizetési kötelezettségeit megkerülve alkalmazta a vagyoni, esetleg átadta a munkát egy fiktív cégnek. A munkaügyi és adóellenőrzések általában csak az utolsó cégnél találtak hiányosságokat, mivel a továbbadásból származó hasznot a vállalkozások leadózták, így az tiszta maradt. A vagyoni pedig – minimális órabérral, TB, nyugdíjigосultság nélkül – a legkevésbé jártak jól.

Különböző kísérletek persze történtek az ágazat "kifehérítésére", de ezek sem hoztak látványos áttörést. A vagyoni védelmi törvény<sup>11</sup> 2011-es módosítása megtiltotta az alvállalkozó láncszerződéseket, ami viszont alapjaiban nem változtatta meg a rendszert, csak a piaci erőviszonyokat rendezte át. A törvény ugyanis csak azt nevesíti, hogy *személy- és vagyoni védelmi tevékenységre* nem szerződhet tovább az alvállalkozó.<sup>12</sup> A gyakorlat így az lett, hogy a korábbi "al-alvállalkozó" vagyoni védő cégek helyébe munkaerő-kölcsönző vállalkozások léptek. A vagyoni öröket pedig továbbra is legfeljebb minimálbérben jelentik be e kölcsönző cégeknél, a valóságosnál jóval kevesebb munkaórán.<sup>13</sup> A megkeresett fővállalkozók egyébként rendre úgy nyilatkoznak, hogy cégcsoportjukban nincs gond, alvállalkozóik betartják a törvényes adó- és munkavédelmi előírásokat.

Szintén a szektor tisztulásának lehetőségét ígérte az őrzés-védelmi közbeszerzéseknél 2014 végén bevezetett minimális szolgáltatási rezsiorádj.<sup>14</sup> Becslések szerint ez a magyarországi vagyoni védelmi piac nagyjából negyven százalékat érinti, a többi civilbiztonsági szolgáltatás igénybevételére nem közbeszerzés keretében kerül sor (köztük az MNB által 200 millió forint alaptőkével alapított, száz fős MNB-Biztonsági Zrt. sem indul közbeszerzési pályázaton). A reformhoz igazított közbeszerzési törvénymódosítás szerint aránytalanul alacsonynak minősül a vagyoni védelmi szolgáltatásnál az ajánlati ár, amely nem éri el a minimális rezsiorádj (1929 Ft jelenleg) kötelező mértékét,<sup>15</sup> a nyertes ár viszont megfelelő indoklás mellett lehet ennél kisebb.<sup>16</sup> A szükséges indokot pedig nem nehéz megtalálni, tekintve, hogy az érintett állami, önkormányzati szervezetek, vállalatok költségvetésében nincs fedezet a rezsiorádjjal többszörösére növelt őrzés-védelmi kiadásokra.<sup>17</sup> A számos ellentmondás és kivételt engedő lehetőség miatt tehát a várt eredmények nem valósultak meg.

Mindezek után érdekes megvizsgálni, hogy az állam milyen szereplők, illetve eszközök útján válik részesévé e piaci folyamatoknak. Azon túl, hogy a piacvezető

<sup>11</sup> 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól (SzVMt.).

<sup>12</sup> SzVMt. 14. §. (2): „A személy- és vagyoni védelmi tevékenységet folytató vállalkozás a szerződés teljesítése érdekében további vállalkozással kizárólag a személy- és vagyoni védelmi tevékenység végzésére eredetileg megbízást adó előzetes hozzájárulásával köthet szerződést. Az alvállalkozó a szerződés teljesítése érdekében további alvállalkozóval nem köthet szerződést.”

<sup>13</sup> <http://www.hrportal.hu/hr/uj-trukk-munkaero-kolcsonzes-a-vagyonvedelemben-20140624.html>

<sup>14</sup> 162/2014. (VII. 8.) Korm. rendelet a vagyoni védelmi szolgáltatási rezsiorádj megállapítására vonatkozó eljárási szabályokról

<sup>15</sup> A rezsiorádj bevezetése előtti becslés szerint a vagyoni védelmi ágazatban az átlagos óradíj nettó 350–450 Ft.

<sup>16</sup> 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről, 72. §.

<sup>17</sup> <http://promenad.hu/cikk/tisztulhat-a-vagyonvedelem-1929-forint-a-minimalis-rezsioradji-150369>;  
<http://no1.hu/belfold/csak-feketen-feheredhet-1509145>

cégek némelyikében a magyar állam tulajdonosi részesedését is megtaláljuk, nézzük a viszonyokat az állami "kereslet" oldaláról is. Tematikus vitánk egyik kiindulópontja az volt, hogy a magánvagyon növekedésével és őrzési szükségleteivel a magánszféra szolgáltató szerepe átveszi a rendőrség rendvédelmi feladatainak egy részét. Azt kell látnunk viszont, hogy a civil vagyonvédelmi szolgáltatások iránti igény az állam, illetve annak különböző alakzatai (közintézmények, közvállalkozások, önkormányzatok) részéről is nő. Jelentősen. (A jelenleg vezető vállalkozás mintegy 50%-os részesedéssel rendelkezik a magyarországi vagyonvédelmi piacon, megrendeléseinek meghatározó részéhez állami tenderen keresztül jutott.) Ebben több tényező is szerepet játszik: a szolgáltatás (rendőrség igénybevételénél adott esetben kisebb) költsége, a rendőrség humánerőforrás-kapacitás hiánya, a szolgáltatások köre és minősége, de nem zárhatjuk ki a megrendelő és a vagyonvédelmi vállalkozó közötti üzleti kapcsolatrendszer befolyását sem. Az állami részvétel sajátos formája tehát, hogy a fent részletezett piaci láncolatok fővállalkozásait közpénzből gazdálkodó intézmények, vállalkozások bízzák meg védelmi feladatokkal. Sőt, már a nemzeti ünnepek főbb állami rendezvényeit is magáncégek biztosítják. Észre kell vennünk, hogy a magánbiztonsági szolgálat mindezzel számos más közfeladat (például oktatás, energiaszolgáltatás) ellátásának is szerves részévé válik. Egy sajátos "közérdekű rendészeti ág" fejlődött ki, amelynek jelentős része már a magánjogi szereplők piaci viszonyainak logikája szerint működik (vegyük például azt a lépést, amikor az érintett közvállalat megtagadja a rendészeti vállalkozások alkalmazásának költségadataihoz való hozzáférést, üzleti titokra hivatkozva.)

A pontos háttérrel és erőviszonyokat nyilván nem ismerjük, így száz százalékban megalapozott feltételezésekbe és jóslatokba nem bocsátkozhatunk azt illetően, hogy a fent feszegetett szabályozási anomáliák és piaci kapcsolatok milyen összefüggésben vannak a rendőrség rendfenntartó szerepével, a fővállalkozó és részben állami érdekeltségű vagyonvédelmi cégek piaci pozíciójával, illetve az állami megrendelésekkel vagy sportbiztonsági beruházásokkal. Mindenesetre, e folyamatokat látva talán már nem is annyira meglepő a "rendezetlenség": a piacsabályozási kísérletek sikertelensége, a felügyeleti rendszer rendbetételének logikájával teljesen ellentétes lépések,<sup>18</sup> vagy hogy a személyi és vagyonőri képzési, elismerési rendszer továbbra is kaotikus (gondoljunk csak bele, lehetne-e vajon nagyszámú "tülkézett" vagyonőrt 300 Ft-os órabérrel alkalmazni). Ebből a szemszögből nézve, a magánrendészet helyének rendezetlensége nem feltétlenül és kizárólag a jogállami garanciák vagy társadalmi következmények ignorálásának negatív hozadékaként értelmezendő. Elképzelhető tehát, hogy a jogalkotó nem figyelmen kívül hagyta a diszfunkcionális szabályozás (illetve szabályozatlanság) következményeit, hanem nagyon is számolt azzal. A kérdés megválaszolását jelen írás nyitva hagyja, viszont úgy véljük, a problémát mindenképpen érdemes továbbgondolni és vitára bocsátani a jövőbe.

---

<sup>18</sup> 2012-től a vagyonvédelmi kamara például elvesztette a vagyonőrök és cégek engedélyének bevonására vonatkozó javaslatlételi jogát. A bevont engedélyek száma ezt követően a tizedére csökkent a vagyonőröknél.