

Felméry Zoltán:

Az állam és a magánvállalatok szerepvállalása a közbiztonság elősegítésében. Az őrző-örzött reláció, valamint a relációt leíró koordinációs mechanizmusok¹

A tanulmány célja a közbiztonsághoz szükséges védelmi tevékenység – mint társadalmi feladat – leírásához és jobb megértéséhez történő hozzájárulás. Ennek érdekében a védelmi tevékenységet az őrzők és az örzöttek közötti viszonyrendszerként értelmezi. E viszonyrendszer egy részterületének deskriptív jellegű leírásával hozzá kíván járulni két – a rendszeremelés szempontjából kiemelt – szereplő, az állam és a magánbiztonsági szolgáltató szektor tevékenységének, valamint a tevékenységet szabályozó mechanizmusoknak a bemutatásához.

A közbiztonságra² gondolva hajlamosak vagyunk azt gondolni, hogy annak biztosítása a rendőrség feladata. A szocializmus évtizedei alatt valóban igaz állítást a rendszerváltást követően azonban meghaladta az idő: a közbiztonság – Finszter Géza kifejezését felhasználva – társadalmi terméké vált. A valamikori egyeduralkodó államrendőrség szűkebb értelemben egy közösségi alapon szervezett biztonsági rendszer, tágabb értelemben pedig egy dinamikusan fejlődő „biztonságipar” részévé vált. Ez a jelenség annak köszönhető, hogy amellett, hogy új típusú, erős és professzionalizmust feltételező, kizárólag az állam által biztosítani képes kényszerítő hatalmat igénylő, jogellenes emberi magatartásokból eredő kockázatok alakultak ki (azaz az állami hatósági kényszer ezek orvoslásában továbbra sem megkérdőjelezhető), azon veszélyekkel szemben, amelyek nem igényelnek okvetlenül professzionalizmust és hatósági kényszerekben megnyilvánuló – akár fizikai – erőalkalmazást, egyre fejlettebbé vált a társadalmi önvédelem.³ A változást az így kialakult rendszer tudományos igényű közelítése is szemlélteti. A közbiztonsági rendszer mára definíciószerűen „mindazoknak a jogszabályoknak, állami szervezeteknek, társadalmi szervezeteknek és vállalkozásoknak, továbbá feladatoknak és funkcióknak az összessége, amelyeknek rendeltetése a társadalom egészségének, a közösségeknek, valamint az egyéneknek a védelme a jogellenes emberi magatartásokkal szemben”.⁴ Közös biztonságunk tehát közös erőfeszítés eredménye, egyaránt hozzájárul ahhoz az egyének, a közösségek, az állami szervek, a biztonságot nyújtó magánvállalatok, a polgári önvédelmi kezdeményezések,

1 A tanulmány elkészítésében nyújtott segítségért köszönettel tartozom Finszter Gézának, Márton Andrásnak és Papp Józsefnek. Az esetleges hiányosságokért azonban kizárólag én tartozom felelősséggel.

2 A tanulmány szűk értelemben közelít a közbiztonsághoz. Egyrészt kizárólag a közbiztonságot veszélyeztető belbiztonsági kihívásokkal, másrészt kizárólag a közbiztonság rendszeti és bűnüldözési eszközrendszerrel kezelhető dimenziójával foglalkozik. E tekintetben nem foglalkozik sem a határvédelem és a titkosszolgálatok, sem az igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtás közbiztonságra gyakorolt hatásának vizsgálatával.

3 Vö. Finszter Géza: *A rendészet és a rendészeti igazgatás elmélete*. Budapest, 2010, Rendőrtisztai Főiskola.

4 Finszter Géza: i. m. 150. o.

de paradox módon még a különböző – nem legitim – erőszakszervezetek rendteremtő tevékenysége is. A közbiztonsági rendszer tehát, mint minden rendszer, egymástól jól elhatárolható részekből – alrendszerekből – áll, az egyes részek között pedig valamilyen viszony áll fent. Az egyes alrendszerek függetlenek lehetnek egymástól, illetve kapcsolatba is kerülhetnek egymással. A rendszer egészének, valamint az egyes alrendszereknek a szerkezete, működése, illetve funkciója egyaránt megismerhető. A közbiztonsági rendszer ráadásul egy társadalmi rendszer, célokkal és érdekekkel rendelkező egységéből áll, ezt pedig figyelembe kell venni annak értékelésekor.

Ennek az írásnak a célja, hogy hozzájáruljon a közbiztonsági tevékenység mint társadalmi feladat leírásához és jobb megértéséhez. A közbiztonsághoz szükséges védelmi tevékenység – mint a közbiztonsági rendszer eredménye – felfogható egyfajta relációként (alrendszerek, valamint a közöttük kialakuló viszony együtteseként). E reláció szereplői az őrzők és az őrzöttek, a köztük lévő kapcsolatot pedig az őrzés tárgya adja. A közbiztonsági rendszer, valamint alrendszereinek deskriptív jellegű leírása önmagában képes a védelmi tevékenység megismeréséhez hozzájárulni. Ezáltal pedig hozzáegíthet bennünket a szerepvállalást kísérő mérési anomáliák és jó megoldások azonosításához. Vizsgálatunk középpontjában ezért – többek között – ennek a relációnak a megértése áll. Jelen cikk esetében töredékesen vagyunk képesek hozzájárulni a megértéshez: kizárólag két, a rendteremtés szempontjából kiemelt szereplő, az állam és a magánbiztonsági szektor e tekintetben értelmezhető szerepvállalásával foglalkozunk.

Az őrző–őrzött reláció megismeréséhez segítséget jelenthet számunkra a közgazdaságtan eszközrendszere. A reláció – Kornai János nevével fémjelzett – koordinációs mechanizmusokon keresztüli leírása hasznos logikai keret a tevékenységben részt vevő szereplők (és az egyes alrendszereknek), valamint a köztük lévő viszonyrendszer (és a rendszer egészének) jellemzéséhez.

Koordinációs mechanizmusok

A koordinációs mechanizmusok a társadalmi rendszer egyben tartásáért felelős alrendszerek, amelyeken „két vagy több egyén vagy szervezet egymásra hatásával járó mikrofolymat szabályozását értjük”, beleértve ebbe nem kizárólag a gazdasági javak előállításának és forgalmazásának, hanem mindennemű társadalmi transzformációs és tranzakciós folyamatnak a szabályozását.⁵ Amennyiben két társadalmi szereplő között – valamilyen okból – kapcsolat létesül, az a kapcsolat koordinációra szorul, a koordináció pedig egyetemes törvényszerűségekké leírható mechanizmusokon keresztül érvényesül. A koordinációs mechanizmusok tehát a benne részt vevő szereplők tevékenységét hangolják össze. Ezáltal minden egyes koordinációs mechanizmus emberek sajátos viszonyainak – valamint a köztük megvalósuló erőforrás-allokációnak – az együttesét jelenti⁶. A közbiztonsághoz nélkülözhetetlen tranzakciók egyaránt vizsgálhatóak a koordinációs mechanizmusok szabályozó hatásán keresztül.

5 Kornai János: Bürokratikus és piaci koordináció [1983]. In Kornai János: *Központosítás és piaci reform*. Pozsony, 2013, Kalligram Kiadó, 667. o.

6 Kornai János: *A szocialista rendszer*. Budapest, 1993, Heti Világgazdaság Kiadó.

Elemzésünk szempontjából kiemelten két koordinációs mechanizmussal foglalkozunk: a társadalom belső biztonságának biztosításában szerepet játszó 1) bürokratikus, valamint 2) piaci koordinációt ismertetjük. Ennek indoka, hogy az állami és a magánbiztonsági védelmi tevékenység esetén – mint azt az alábbiakban látni fogjuk – e két mechanizmus végzi a domináns szabályozó szerepet. A teljes osztályozás e tanulmány szempontjából nem releváns egyéb elemeinek, azaz 3) az etikai, 4) az önkormányzati, valamint 5) az agresszív koordinációnak a vizsgálatától és részletes bemutatásától – az említésen túl – eltekintünk.

A bürokratikus koordináció esetén alá-fölérendeltségi viszony van az egymással kapcsolatban álló szereplők között. A kialakult vertikális kapcsolat tartós és intézményesült, mind az alárendelt, mind a fölérendelt fél elismeri a kapcsolat tényét. A vertikális kapcsolat annyiban aszimmetrikus, hogy bár kölcsönös függőség van a szereplők között, az alárendelt függelmi helyzete lényegesen meghatározóbb. A szereplők közötti információáramlás – jellemzően, de nem kizárólagosan – felülről lefelé irányuló módon, utasítások és reakciók formájában történik. A fő hatásirány azonban felülről-lefelé érvényesül, minden esetben a fölérendelt ad utasítást az alárendelt számára. Elengedhetetlen az alárendelt fél engedelmessége, annak hiányában jogi szankciók kényszerítik ki az együttműködést. Fegyelem és a feljebbvalónak való kiszolgáltatottság a jellemző. Az alárendelt cselekvésének motivációja az utasítás teljesítése, ezáltal pedig a fölérendelt fél igényeinek kielégítése és a szankciók elkerülése. A tranzakciók nincsenek okvetlenül monetarizálva, monetarizált tranzakciók esetén azonban az általános függelmi viszony pénzügyi függőséggel is kiegészül. Az alá- és fölérendelt kapcsolatok a valóságban többszintű hierarchiát alkotnak, a hierarchia egyes szintjein történő létezés legitimációja a felsőbb hatalom általi kinevezés, az alárendeltek részéről történő választás nem érvényesül. A bürokratikus koordináció a diktatórikus rendszerekben kétségtelenül domináns mechanizmus,⁷ hangsúlyos szerepe van azonban mind az autokratikus, mind a demokratikus berendezkedésű országokban egyaránt.⁸

A piaci koordináció két egyenrangú, mellérendeltségi viszonyban lévő szereplő közötti kapcsolat szabályozására szolgáló mechanizmus. A piaci koordináció esetén a két fél jogilag egyenrangú, kapcsolatukat nem jellemzi egyoldalú függelmi viszony, kölcsönös függőség érvényesül a partnerek között. A partnerek közötti információáramlás horizontálisan történik, az információcsere „adok-kapok” módon, formális visszacsatolásokkal kísérve megy végbe. A partnerek kapcsolatát meghatározó legfontosabb információ az ár, a kapcsolat létrehozásának alapvető motivációja a haszonszerzés. A tranzakció keretében az eladó elad valamilyen árut vagy szolgáltatást a vevőnek oly módon, hogy a két fél önkéntes szerződést köt a tranzakció feltételeire vonatkozóan. A tranzakció kizárólag akkor jön létre, ha azt mindkét fél hasznosnak találja, a szereplők ezért kooperációra, a másik fél érdekeinek figyelembe vételére törekednek. A szerződés feltételei mindkét fél beleegyezése esetén a tranzakció alatt is módosíthatók, a feltételek egyoldalú be nem tartása esetén jogi szankciókkal lehet kikényszeríteni a teljesítést. A tranzakciók okvetlenül monetarizáltak, a cserekereskedelem esetét leszámítva az eladó és a vevő megegyezése alapján kialakult áron történnek. Az ezen az áron végbemenő tranzakcióval mindkét fél hasznossága növekszik. Az áru- és a pénzmozgás értelemszerűen ellentétes irányú.⁹ A piaci koordináció

7 Érdemes azonban hangsúlyozni, hogy ott sem az egyetlen.

8 Kornai János: idézett művek.

9 Kornai János: idézett művek.

igazán a demokratikus – ezáltal kapitalista – rendszerekben hangsúlyos. Minden egyes társadalmi szektorban jelen van: nem csak a magánszereplők és magánszervezetek közötti tranzakciók esetén (ezek kivétel nélkül e mechanizmus szerint kerülnek szabályozásra), hanem a belső igazgatásában bürokratikus koordinációval jellemezhető államapparátus külső szerződéses kapcsolataiban is. Az oktatásban az alapítványi iskolákat fenntartó, az egészségügyben a kórházi eszközöket beszállító, a honvédelemben a fegyverek gyártását és az állam részére történő értékesítését, a gazdaságban a pályázati források közvetítését végző vállalkozásokkal bonyolított tranzakciókat egyaránt a piaci koordináció törvényszerűségei jellemzik. A piaci koordináció azonban nem kizárólag demokratikus rendszerek esetén létezik. Erőteljes centralizációval jellemezhető autokratikus, illetve diktatórikus rezsimek esetén az informális magánszektor működése, illetve az állampárt egyes vállalatokkal létrejövő kapcsolatai nagyrészt a piaci koordináció törvényszerűségei mentén alakulnak.

Koordinációs mechanizmusok és legfontosabb jellemzőik

Jellemzők	Bürokratikus koordináció	Piaci koordináció
Szereplők közötti viszony jellege	Alá- és fölérendelt viszony	Mellérendelt viszony
Függelmi kapcsolat (egymásra utaltság)	Aszimmetrikus	Szimmetrikus
Tranzakciók iránya	Vertikális	Horizontális
Kapcsolat tartóssága	Tartós és intézményesült	Nem tartós, nem intézményesült
Cselekvés motivációja	Utasítás betartása, szankcióktól való félelem	Haszonszerzés
Tranzakcióhoz szükséges input/információ	Utasítás	Ár
Domináns érdek	Egyéni	Kölcsönös
Érdekérvényesítési stratégia	Jogi hatalom által történő kikényszerítés	Kooperáció
Tranzakciók monetarizáltsága	Nem okvetlenül monetarizált	Okvetlenül monetarizált

Forrás: Kornai János: Bürokratikus és piaci koordináció [1983]. In Kornai János: *Központosítás és piaci reform*. Pozsony, 2013, Kalligram Kiadó; Uő.: *A szocialista rendszer*. Budapest, 1993, Heti Világgazdaság Kiadó.

Az egyes társadalmi tevékenységeket a fentiekén túl befolyásolhatja még az etikai, az önkormányzati, valamint az agresszív koordináció. Az egymással kapcsolatba kerülő szereplők közötti viszony alapja ez esetben – a fenti felsorolás sorrendjéhez igazodva – egymás önzetlen megsegítése, a tagok közötti érdekközösség felismerése, valamint a jog és erkölcs által el nem ismert erőfölény.

A közbiztonság kialakulásában valamennyi fenti koordinációs mechanizmus szerepet játszik, az egyes mechanizmusok a valóságban nem érvényesülnek vegytisztán.¹⁰ Ennek alátámasztására kiváló példa a magánszemélyek tulajdonolta lakóingatlanok sértetlenségének megőrzése. A bürokratikus koordináció törvényszerűségei szerint szerveződik az állami rendvédelem, amelynek egyik feladata a betörések megelőzése a rendőrség által végrehajtott közterületi járőrözés révén. Bürokratikus mechanizmus a jogrend is, amely meghatározza, hogy az ingatlan sértetlenségének a megőrzése érdekében a tulajdonosok milyen eszközöket vehetnek igénybe. Példánknál maradvá: megfigyelésre alkalmas kamerákat lehetőségük van telepíteni, ugyanakkor áramot nem vezethetnek a kerítésbe. Amennyiben nem bíznak a közterületi járőrözés eredményességében, szerződést köthetnek egy biztonsági céggel, hogy megfelelő riasztót szereljen be az ingatlanba, illetve riasztás esetén lássa el az objektum védelmét. Ekkor – a feltételeket a szerződésben rögzítve – a védelmi tevékenységben a bürokratikus elemek mellett egyaránt megjelenik a piaci koordináció. Amennyiben a biztonságérzetük továbbra sem teljes, szomszédságfigyelő szolgálatot hozhatnak létre lakóközösségükön belül, s kölcsönös érdekek alapján, önzetlenül, a közösség tagjaival egymást kiegészítve, az ingatlanokat közösen megfigyelve erősíthetik a védelmet. Ebben az esetben az önkormányzati koordináció törvényszerűségei is befolyásolják a tevékenység megvalósítását. S ha mindezek mellett mégis betörnek a lakásba, akkor szuverén döntésük, hogy a jogrend által rájuk ruházott lehetőségeken túl milyen – immáron az agresszív koordináció keretei között megvalósított – egyéb eszközöket alkalmaznak és viselik annak következményeit. Például az elrettentés érdekében nem megengedett módon alkalmazhatnak fizikai erőszakot, vagy nem bízva abban, hogy a bűneset tetteseit elfogja a rendőrség, maguk próbálhatják meg visszaszerezni eltulajdonított értékeiket.

Egy további fontos megjegyzés a koordinációs mechanizmusokkal kapcsolatban, hogy koordinációs vákuum nem létezik.¹¹ Amennyiben egy társadalmi tevékenység elvégzésére igény mutatkozik, s valamilyen okból kifolyólag egy koordinációs mechanizmus nem képes e tevékenység szabályozására, törvényszerűség, hogy más mechanizmusok kapcsolódnak be a folyamatba. Ha egy vidéki település közrendjét nem képes megvédeni az állami rendőrség (azaz a bürokratikus koordináció nem képes a tevékenységet szabályozni), és – elmentésben mondjuk a főváros egyes kerületeivel – a lakosságnak nem állnak rendelkezésre anyagi eszközei arra, hogy magánbiztonsági szolgáltatókat vegyen igénybe (azaz a piaci koordináció révén sem valósul meg a szabályozás), valamint a közbiztonság javítása érdekében különböző alapítványokhoz benyújtott igényeit sem karolják fel (azaz a biztonságérzet az etikai koordináció révén sem javul), akkor a településen élő férfiak megpróbálhatnak közösen járőrözni éjszaka (érvényesítve ezzel az önkormányzati koordinációt). Ha azonban ez sem vezet eredményre, akkor törvényszerűen elő fog fordulni, hogy értékeik megóvása érdekében egyesek áramot vezetnek a kerítésükbe vagy a különböző agresszív masírozó csoportokhoz fordulnak segítségért (érvényesítve ezzel az agresszív koordinációt). A koordinációs vákuum hiánya felhívja a figyelmet egy fontos felismerésre: ha egy társadalom számára igény, hogy biztonságban éljen, akkor – minden értékítéléstől mentesen – járható út, hogy 1) a biztonságot teljes egészében az állam kényszeríti ki; illetve 2) a biztonság szol-

10 Kornai János: *A szocialista rendszer* i. m.

11 Kornai János: *Bürokratikus és piaci koordináció*, i. m. 667. o.

gáltatásában megjelennek nem állami – azaz piaci és civil – szereplők. Arra azonban nincs lehetőség, hogy az állam gyenge legyen, egyúttal ne teremtsen meg az egyéb alapon szerveződő – egyúttal a jogrendhez illeszkedő – biztonság opcióját. Köszönhetően annak, hogy a belső biztonság mint társadalmi feladat az etikai koordináción keresztül önmagában nem érvényesíthető, ez egyenes utat jelent a különböző agresszív megoldások megszületéséhez.

Az őrző: az állam. A domináns koordináció: bürokratikus

„Az állam legfőbb feladatának azt tekintem, hogy az egyént megvédje, és alkalmat nyújtson neki arra, hogy alkotó személylé fejlődjék.”¹²

Nem férhet kétség ahhoz, hogy a belbiztonsági védelmi tevékenység kitüntetett szereplője az állam, valamint annak különböző hierarchiai. A védelmi tevékenység a társadalmon belül történhet központosított módon, lehet helyi szinten szervezett, illetve megvalósulhat e kettő valamilyen kombinációjaként. A demokratikus váltást követő társadalmi önrendelkezés és szerepvállalás növekedésének köszönhetően napjainkban Európában – így Magyarországon is – nem elfelejtve természetesen azt, hogy a védelem mint társadalmi tevékenység jellegéből adódóan igényel valamekkora mértékű központosítást – jellemzően a kombinált megoldás alkalmazott. A közösségi rendészet (*community policing*) gondolatának elterjedésével – a helyi közösségekkel történő kooperációban – az állami rendvédelem célja egy preventív rendvédelmi stratégia megvalósítása lett, amelyhez elengedhetlenné vált az állami védelmi tevékenység helyi megoldásainak a fejlesztése. Megszűnt az a szemlélet, hogy minden, ami védelem, az a központosított államrendőrség. Ennek következtében 1) a rendszerváltást követően a helyi önkormányzat is kötelező feladatul kapta a rendvédelemben való közreműködést; 2) a helyi rendészeti feladatok megjelenésével a hangsúly az erőalkalmazásról a lakossággal való közreműködésre terelődött; 3) az állami helyi rendészeti megoldások is szerepet vállaltak a rendvédelemben, hozzájárulva ezzel a „közbiztonság mint kooperatív termék” szemléletnek az elterjedéséhez.¹³ A tevékenység jellege, valamint az azzal kapcsolatban felmerülő eredményességi és hatékonysági igények ugyanakkor „természetszerűleg” kitermeltek további centralizációs megoldásokat. A belbiztonsági tevékenység esetén általánosságban jellemző volt, hogy egyrészt az állampolgárokkal történő kooperáció igénye alapján megvalósított decentralizációs megoldások – 1) „a rendőrség a civil közigazgatás része, meg kell tehát szabadulnia militarista vonásaitól”, illetve 2) a rendőrség „szervezete legyen decentralizált, amelyet az önkormányzat irányít és amely civil ellenőrzés alatt működik”¹⁴ –, valamint az eredményesség és hatékonyság nagyobb mértékű elősegítését vélelmező centralizációs megoldások „vetésforgóban” történtek. Nem volt ez másként Magyarországon sem, mint ezt – a szervezetrendszer alakulása alapján – az alábbiakban látni fogjuk.

A belbiztonsági tevékenység állami szereplőinek azonosítása során célszerű a rendészeti igazgatás fogalmából kiindulnunk. Eszerint: „A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatar-

12 Einstein, Albert: *Hogyan látom a világot*, Budapest, 2002, Gladiátor Kiadó.

13 Finszter Géza: i. m.

14 Uo. 89. o.

tásokból keletkező veszélyek elhárítása. A rendészeti igazgatás a szándékos és gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magába foglaló végrehajtó-rendelkező tevékenység.¹⁵ A rendészeti igazgatási tevékenység alapját a rendőrség által végzett feladatok képezik, ugyanakkor a fenti definícióból következik, hogy az állam részéről megvalósított rendészeti igazgatás tágabb fogalom, mint a rendőrségi feladatok összessége. Köszönhetően annak, hogy rendészeti feladatokat más közigazgatási hatóságok és egyéb szervezetek is elláthatnak.

Általánosságban a *rendőrség* által végzett feladatok megismeréséhez segítséget jelenthet számunkra az Európa Tanács által kiadott Európai Rendőrségi Etikai Kódex. A kódex szerint egy európai rendőrség általános feladata 1) a törvény, a köznyugalom és a rend védelme; 2) az egyéni szabadság és szabadságjogok védelme; 3) a bűnözés megelőzése és elhárítása; 4) a bűn felderítése; valamint 5) az állampolgári közösség támogatása és szolgálata. Ugyanez a dokumentum a rendőrségeknek a társadalomban és az állami szervezeti hierarchiában elfoglalt helyzetével kapcsolatban kijelenti, hogy egy európai rendőrségnek általánosságban 1) társadalmi elfogadottsággal kell rendelkeznie; 2) állampolgári felügyelet alatt kell végeznie tevékenységét; 3) működési függetlenséggel kell bírnia más állami szervezetekkel szemben, és tevékenységéért önmagában is egyértelműen elszámoltathatónak kell lennie; 4) saját szervezetrendszerén belül egyértelmű felelősségi – és alá/fölrendeltségi – viszonyokat kell kialakítania; 5) valamennyi általa foglalkoztatott személyt egyéni felelősség és elszámoltathatóság kell, hogy jellemezze; 6) felépítésénél törekedni kell a más kormányzati szervekkel, a helyi közösségekkel és azok képviselőivel, valamint a nem kormányzati szervezetekkel történő kapcsolatok kialakítására; 7) tevékenységének átláthatónak kell lennie, és arról információkat szükséges szolgáltatni a társadalom számára; illetve 8) meg kell tennie mindent a lehető legnagyobb teljesítményleadás és integritás érdekében, beleértve ebbe a korrupció megelőzését is.¹⁶

A magyarországi szervezett rendőrségi tevékenység a dualizmus koráig nyúlik vissza. A kiegyezést követően a közbiztonság védelmének joga kizárólag az államot és az önkormányzatokat illette meg. Az összesen 10-12 ezer fős állományi létszámmal működő rendőrségek városi és állami rendőrségekre tagolódtak: a városi rendőrségek önkormányzati felügyelet alatt álltak, az állam közvetlen alárendeltségében álló alakulatokhoz kizárólag a kiemelt kontrollt igénylő feladatok tartoztak. A rendvédelmi tevékenység szabályozása országosan egységesen történt, a végrehajtási utasítások azonban területenként és testületenként eltérhettek egymástól. A városi rendőrségek voltak többségben, hozzájuk tartoztak a mező- és éjjeliőrök, valamint esetenként a tűzoltóegyletek is. A rendőrség feladata meglehetősen széles körű volt. El kellett látniuk a közrend védelmét, ennek keretében fel kellett lépniük a közrendet megzavarókkal, a kihágással, vagy bűntettel vádolt személyekkel, a koldusokkal, a csavargókkal, az engedély nélkül alamizsnát gyűjtőkkel, a házalókkal, a tiltott szerencsejátékok végzőkkel, illetve egyéb engedélyköteles tevékenységet engedély nélkül folytatókkal, a botrányt okozókkal, a hamis vagy gyanús igazolvánnyal rendelkezőkkel, a közigazgatási területől kitiltottakkal, a rendőri tevékenységnek ellenszegülőkkel, valamint a bűncselekmény elkövetése közben tetten ért személyekkel szemben. Emel-

¹⁵ Uo. 53. o.

¹⁶ [The European Code of Police Ethics](#). Council of Europe, 2001. (2015. 09. 23.)

lett részt kellett venniük a nyomozati munkában, feladatuk volt a bűnesetek felderítése, az igazoltatás, a feljelentés, az előállítás és az elővezetés. Az 1880-as évektől a feladatok kiegészültek a büntügyi és arcképanyilvántartás vezetésével. Emellett – további politikai jellegű bűncselekmények ismeretének hiányában – az uralkodó elleni ellenséges magatartás felderítése és megelőzése is a rendőrség feladata volt.¹⁷

A két világháború közötti időszakban a rendőrség továbbra is kizárólag a városok közbiztonságának védelmével foglalkozott. A tanácsköztársaság hatalommegragadási kísérletére hivatkozva, valamint a trianoni békediktátum következményeiből kifolyólag¹⁸ a rendőrség kikerült az önkormányzatok felügyelete alól, és 1921-ben államosításra került. (Ettől kezdve mindmáig a rendőrséget a központi kormány közvetlenül felügyeli.) Ebben az időszakban a rendőrség állományi létszáma 12-14 ezer főre növekedett. A létszám növekedésével azonban bővültek az elvégzendő feladatok is. A rendőrségi tevékenység az 1920-as és 1930-as években kiegészült a közlekedésrendészettel, az erkölcsrendészettel, az eredetileg a közellátás biztosítására hivatott, később azonban a gazdasági bűncselekmények üldözésével foglalkozó gazdasági rendőrséggel, a kábítószer-ellenőrzéssel, valamint a vízi rendészettel. Ekkor épült ki továbbá a politikai rendészeti osztály, és ekkor jöttek létre a karhatalmi készenléti szolgálatok. Az előbbi a rendszert érintő fenyegetések megelőzése mellett a politikai ellenzék ellenőrzési lehetőségét, az utóbbi a rendőrség militarizálódását eredményezte. Gyapodott továbbá a rendőrség büntetőbírói hatásköre, s ezzel a bűnözés elleni fellépés eszközrendszerében változás történt: a megelőzés helyett a megtorlás került a középpontba. Emellett – az államosítástól függetlenül – megmaradtak az önkormányzati fenntartáshoz kötődő feladatok is, az üzletek üzembe helyezésének engedélyezése, a nyitva tartás rendjének ellenőrzése, valamint a bejelentőhivatalok működtetése továbbra is rendőrségi feladat volt.¹⁹

A második világháborút követően a rendőrség és az azt irányító Belügyminisztérium teljes átszervezésre került. Továbbra is megmaradt a szigorúan centralizált államapparátus, a rendőrség létszáma közel 37 ezer főre növekedett, megnövelték a rendőrök számát, a rendőrségi feladatok között pedig fokozatosan felerősödtek az igazgatási feladatok. A szocializmusban a magyar államrendőrség gyakorolta az összes rendőrhatalom jogot, feladatai közé tartozott a közbiztonság védelme, az államrendészet minden ágának ellátása, a hatáskörébe utalt közigazgatási ügyekben az igazgatási rendészet gyakorlása, a hatáskörébe utalt kihágások esetén a rendőri büntetőbíráskodás elvégzése, valamint valamennyi közigazgatási, közbiztonsági és állambiztonsági ügyben a végrehajtó szolgálat ellátása.²⁰ Említésre méltó változás, hogy a világháború után – a politikailag másként gondolkodók féken tartása és a rendőri munka támogatása érdekében – kezdetben létrehozták az Államvédelmi Hatóságot, valamint annak az 1956-os forradalmat részben megelőző, részben követő megszűnése következtében pedig a BM Karhatalmat. A Karhatalom feladatai közé tartozott a begyűjtések és a kitelepítések végrehajtásában, a büntetés-végrehajtási intézetek

17 Parádi József: A polgári magyar állam rendőrsége, 1867–1918. *Rubicon*, 2010. 3. sz. 4–13. o.

18 A kisantant hatalmak létrejöttével, egyúttal a vesztes világháború eredményezte kötelező leszerelés miatt szükség volt egy olyan – a hadseregen kívüli – szervezetre, amellyel a védelmi jellegű kormányzati célok biztosíthatóak.

19 Parádi József: Rendőrség a Horthy-korban. *Rubicon*, 2010. 3. sz. 14–23. o.

20 Kozáry Andrea: Rendvédelem 1945 után. *Rubicon*, 2010. 3. sz. 32–45. o.

felügyeletében, a kiemelt katonai és egyéb objektumok őrzésében, a párt- és állami vezetés védelmében, a politikai és kulturális rendezvények biztosításában, a vasúti, légi és vízi közlekedés rendjének védelmében, a különleges szállítmányok őrzésében, valamint a katasztrófák elleni védelemben történő közreműködés. Emellett a BM Karhatalom kiemelt feladata volt a Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének megdöntésére irányuló tevékenység leplezése és elfojtása, az ellenséges felderítő és diverziós csoportok felszámolása, valamint az ország közbiztonságát és rendjét veszélyeztető tömegmegmozdulások kezelése.²¹

A rendőrség a rendszerváltozást követően véglegesen levetkőzte a politikai osztályok örökségét, meglepő módon azonban továbbra is sokban hasonlít korábbi önmagára. A szocializmus örökségeként a társadalomban – nyugati mércével mérve – kevésbé érvényesülő önkormányzatiság elve a rendvédelmi tevékenység esetén is megerősítést nyer. Ugyanakkor változatlanul egyetlen egységes rendőrség működik, amelyre továbbra is jellemző az erős centralizáció. A helyi szinten szervezett rendőrség kiépítésének elmaradását ugyan valóban meg lehetett észérvekkel indokolni,²² mivel azonban a rendőrség helyzete a közigazgatáson belül erőteljesen izolált, továbbra is jellemző a militarista vonások és az alá- és fölérendeltségi viszonyok megléte, a szakmai teljesítmények mérésének rendszere „a külső fegyelmző normák kényszerének ad primátust”, valamint a rendőrségre jellemző „a represszív típusú, széles hatósági jogosítványokkal felruházott rendvédelem, amelynek az irányításában fellelhetőek tekintélyelvű módszerek is”, a rendészeti kultúra kevésbé a társadalommal történő kooperációban, semmint a kényszer szülte rendteremtésben hisz.²³

A rendőrségi tevékenység alapvetően négy típusú feladatcsoportba sorolható.²⁴ 1) A közbiztonsági rendészet feladata: a közrendet veszélyeztető cselekmények megelőzése és felszámolása. Ehhez a közbiztonsági rendészet legfontosabb eszköze a rendőri járőrözés, a közterületi jelenlét biztosítása. A jelenléte jellemzően a közterületen szolgálatot teljesítők létszámával, illetve a potenciálisan bevethető erők nagyságával és a reagálóképességgel mérjük. 2) A rendészeti csapaterő (a karhatalom) feladata: a bekövetkezett események akár fizikai erőszakkal történő felszámolása. A rendészeti csapaterő legfontosabb eszköze a potenciális jelenléti képesség, amelyet az adekvát bevethető erők nagyságával mérhetünk. 3) Az igazgatásrendészet feladata: a közigazgatási felelősség – közigazgatási eljárásban történő – megállapítása. Az igazgatásrendészet fő eszköze a hatósági engedélyhez kötött tevékenységek engedélyezése, valamint a szabálysértés miatt indult eljárások lefolytatása, melyet jellemzően a kiadott engedélyek, illetve szabálysértési eljárások számával, valamint a kiszabott büntetések (pénzbírság, figyelmeztetés, eltiltás, kitiltás, illetve közérdekű munkavégzés) nagyságával mérhetünk. 4) A bűnügyi rendészet feladata: a büntető igazságszolgáltatás előkészítése. A bűnügyi rendészet fő eszköze az információszerezés, tevékenységét pedig jellemzően a felde-

21 Forró János: A Kádár-rendszer rendvédelmi szervezetei, a BM karhatalom és a Készenléti Rendőr Ezred. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 2011. 23. sz. 36–59. o.

22 Az ezt alátámasztó érvrendszer a következő: 1) az aktuális kormányzat a központilag szervezett rendőrség fenntartására az egyenlőség biztosítására törekedett, kizárólag így lehetett ugyanis egységes minőségi követelményeket biztosítani valamennyi állampolgár számára (az önkormányzati rendőrség a szegény településeknél rossz hatékonyságú); 2) a jogszértések elleni védelem szakértelmet igényel, ami, mivel nehezen hozzáférhető, központilag történő szervezési irányelvek mentén eredményesebb szakmai munkavégzést tesz lehetővé; valamint 3) az önkormányzatok sem törekedtek soha – azok nehézségeiből kifolyólag – a rendőrségi feladatok átvételére.

23 Finszter Géza: i. m. 63. o.

24 Vö. Finszter Géza: i. m.

rítési arányokkal mérhetjük. A rendőrség e tekintetben valóban kettős természetű: egyrészt a közbiztonság védelmét látja el, másrészt a büntető igazságszolgáltatás előkészítését végzi.²⁵A fenti „fő” tevékenységeken túl léteznek továbbá járulékos – az általunk meghatározott fogalmi keretbe tartozó és logikailag a rendőri tevékenységhez sorolható – rendvédelmi feladatok. Ezek közé sorolhatjuk a szervezett bűnözés igényelte hazai és nemzetközi szervei összefogás támogatását és koordinációját, a bűnügyi nyilvántartás vezetését, valamint a rendőrségi alaptevékenység tisztaságának és korrupciómentességének ellenőrzését.²⁶

A rendőrség mellett az állam őrző funkciójának egyaránt megsemmisítője lehet a *csendőrség*. Egyes európai mediterrán országokban (Olaszország, Spanyolország, Portugália, Vatikán), valamint néhány kontinentális államban (Németország, Svájc) a mai napig létezik e rendvédelmi szerv, Magyarország esetében pedig komoly – egyúttal szegényfoltokkal terhes – történelmi múltra tekinthet vissza. A fenti példákat áttekintve nincs egyenes gyakorlat arra nézve, hogy a csendőrség és a rendőrség intézménye hogyan viszonyul egymáshoz. Néhány országban a rendőrség mellett létező, annak munkáját támogató szervként, máshol egyedüli közbiztonságot szavatoló erőként (azaz tulajdonképpen a mi fogalmainkkal élve rendőrségként) működtetik a csendőrséget.

A magyarországi csendőrség előzménye a – Napóleonhoz köthető francia hatásra kialakított – zsandárság. Az Osztrák–Magyar Monarchia által az 1848-as forradalmak leverése után a politikai ellenzék és a felerősödő bűnözés féken tartása, valamint a katonaszökevények felkutatása érdekében kialakított fegyveres testület ugyan csak 1867-ig létezett, az 1881-ben létrejött csendőrség azonban ezekre az alapokra építkezett. Az ekkor kialakított rendvédelmi struktúra kettős természetű volt: a városokban a rendőrség, vidéken a csendőrség a rendfenntartó erő. A csendőrség működési területe tehát nem terjedt ki a főváros, a törvényhatósági jogú városok, valamint a rendezett tanácsú városok belterületére,²⁷ kivéve, ha erre a városi vezetés felkérte a csendőrséget. Az alapítást követően a csendőrség kettős irányítású szervezet volt – ebből következően erős militarista vonásokkal –, személyi, fegyelmi és előléptetési ügyekben a honvédelmi miniszternek, szolgálati ügyekben a belügyminiszternek volt alárendelve.²⁸ A szervezet jelentőségét, valamint a megalakulását követő gyors térnyerését nyomon követhetjük egyrészt a foglalkoztatott létszámadatokból (1914: 12 ezer fő; 1921: 18 ezer fő; 1944: 22 ezer fő), másrészt abból az 1926-ból való statisztikából, amely szerint az ország 93 010 négyzetkilométeréből 91 330 négyzetkilométer, valamint 8 millió lakosából 5,8 millió lakos tartozott a csendőrség ellenőrzése alá.²⁹

A rendőrséghez hasonlóan a csendőrséghez is széles körű feladatportfólió tartozott. A 19. század végéig a csendőrség hagyományos feladata a közrend védelme (különös tekintettel a járőrözésre), valamint az elkövetett bűncselekmények felderítése volt. Feladata volt

25 E kettős természetből, valamint a feladatok összeegyeztetésének nehézségeiből adódóan egyes országokban az eltérő feladatokat külön szervezetek végzik. Magyarországon ugyanakkor a rendőrség látja el a közbiztonság védelmét, valamint az igazságszolgáltatást előkészítő feladatokat egyaránt.

26 Ugyan ezeket a feladatokat logikailag a rendőrségi tevékenységhez társítjuk (és ezért itt kerülnek említésre), a rendőrségtől független szervezetek végzik a gyakorlatban. A törzsszövegben történő említés sorrendjében e feladatok gazdája: Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, valamint a Nemzeti Védelmi Szolgálat.

27 Kaiser Ferenc: A magyar királyi csendőrség, 1881–1919. *Rubicon*, 2010. 1. sz. 6–11. o.

28 Csapó Csaba: A csendőri szolgálat. *Rubicon*, 2010. 1. sz. 11–13. o.

29 Uo., valamint Kaiser Ferenc: A csendőrség a Horthy-korban, 1919–1945. *Rubicon*, 2010. 1. sz. 14–24. o.

továbbá a mai szóval igazgatásrendészetnek hívott feladategyüttes elvégzése – a különböző engedélyek kiadásával összefüggő feladatok ellátása (boltok, italmérések, vásárok engedélyezése és ellenőrzése; halászati és vadászati engedélyezés és ellenőrzés). Emellett elláttak ma már nem a rendőrség feladatai között nyilvántartott tevékenységeket: 1) végeztek pénzügyőri feladatokat (jövedéki termékek ellenőrzése, fogyasztási adók behajtásának elősegítése karhatalom biztosításával), valamint 2) elláttak népegészségügyi feladatokat (áruminóségi és állategészségügyi ellenőrzések elvégzése) is. A csendőrség részt vett továbbá a társadalmi rendezvények biztosításában, ellátta a vidéki országutak, valamint a vasúti és vízi forgalom ellenőrzését, illetve szerepet vállalt a katasztrófák elleni védekezésben és a helyreállításban. A csendőrség látta el a fennálló politikai rendszer védelmét, az 1920-as évektől – kezdetben – aktívan fellépett mindkét oldal társadalmi berendezkedést veszélyeztető szélsőséges politikai megnyilvánulásaiival szemben. Emellett a szervezet részt vett a nemzetiségi és munkásmozgalmakkal vívott harcban, valamint elősegítette a parlamenti választások ellenőrzését.³⁰

A csendőrség tevékenységének ismertetése során nem mehetünk el szó nélkül a II. világháborúban játszott – kétarcú – szerepe mellett. Egyrészt, miután a front elérte Magyarországot, a csendőrség aktív szerepet játszott az ország védelmében. A csendőrség részt vállalt 1) a partizánok elleni küzdelemben, 2) a légtérfigyelésben, 3) a bombázások kárelhárításában, 4) az ország javainak nyugatra mentésében, illetve 5) közvetlenül a harcokban is. Ugyanakkor a csendőrség aktív támogató szerepet játszott a politikai és faji alapú üldöztetések elősegítésében.³¹ A csendőrség – tíz csendőrkerület állományát a feladatba bevonva és egyes esetekben rendőrségi egységekkel kiegészülve – részt vett 1) a zsidók és más megkülönböztetett csoportok gettókba zárásában, 2) a gettók őrzésében, 3) a kitoloncolásokban és a deportálásokban, 4) valamint az elhurcoltak vagyonának számbavételében és az államkincstár részére történő átadásában. Elrettentő példajaként annak, amikor egy állami szervezet szembefordul saját állampolgáraival. Ezentúl a politikai üldöztetés részeként – a csendőrségi vezetés jobbratulódásával összhangban – a Magyar Szociáldemokrata Párt, valamint a Kommunisták Magyarországi Pártja elleni fellépések is a csendőrség feladatának számítottak. A háborút követően – részben e bűnökre hivatkozva – a magyarországi csendőrséget megszüntették.³²

A központi kormányzat irányítása alatt, a rendőrségen és – esetlegesen – a csendőrségen kívül, a közbiztonságot érintő rendészeti és bűnüldöző tevékenységet egyaránt végez az adó- és vámigazgatási feladatokat³³ ellátó szervezetrendszer egy része, a *vám- és pénz-*

30 Csapó és Kaiser idézett művei.

31 Az állami rendvédelmi szervezetrendszer bemutatásánál a következőképpen járok el. Fontosnak tartom, hogy a fogalmi elhatárolásunk szerinti őrzésben részt vevő valamennyi ma létező, illetve a közelmúltban létezett szervezet egyaránt említésre kerüljön. Magyarország esetén a csendőrség az utóbbiak közé tartozik. A nem létező szervezetek megemlítésének indoka, hogy a jövőben esetlegesen ismételen találkozhatunk ezekkel a szervezetekkel. Az, hogy csendőrség ma nem létezik, nem jelenti azt, hogy valamilyen hasonló szervezet a jövőben sem kerül létrehozásra (erre ma is vannak politikai törekvések). A dolgozatban felsorolt szervezeti feladatok bemutatásának irányelve az, hogy 1) azoknál a szervezeteknél, amelyek ma is léteznek, a jelenlegi feladatokra koncentrálunk (ez alól a történeti áttekintés sem kivétel), 2) a ma már nem létező szervezeteknél pedig értelemszerűen a múltbéli feladatok kerülnek bemutatásra. Ezt itt és most azért fontos megemlíteni, mert – bár a holokausztban történő közreműködéssel az állami szervezetrendszer szereplői közül nem kizárólagosan a csendőrség vádolható – az üldöztetéssel kapcsolatos, ma már szerencsére nem létező feladatok kizárólag a szervezetnél kerülnek említésre. Többek között azért, mert az e feladatokban történő részvétel – illetve az erre való hivatkozás – vezetett a csendőrség megszüntetéséhez.

32 Kaiser Ferenc: *A csendőrség a Horthy-korban*, i. m.

33 Mint azt a fentiekben láttuk, ezek a tevékenységek korábban a rendőrség és a csendőrség feladatának számítottak.

ügyőrség. Magyarországon a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőrei nyomozóhatósági jogkörben eljárva 1) bűnmegelőzési, 2) bűnüldözési, illetve 3) felderítési és nyomozati; rendészeti és igazgatási jogkörben eljárva 1) vám- és jövedéki ellenőrzési, 2) mélységi ellenőrzési, illetve 3) őrzésvédelmi feladatokat egyaránt folytatnak. Az előbbieknél során a hatáskörébe utalt³⁴ bűncselekmények megelőzése, megakadályozása, felderítése és megszüntetése érdekében kísérletet tesznek – szükség esetén titkos adatgyűjtéssel – bizonyítékok gyűjtésére, valamint az elkövetők kilétének és tartózkodási helyének megállapítására, az utóbbiak során ellenőrzések lefolytatására, a bűncselekménnyel vádolt személyek elfogására, az elfogott személyek büntetőeljárásban történő részvételének kikényszerítésére (őrzésére és kísérésére), valamint a büntetőeljárásban részt vevők védelmére.³⁵

Egy további, bűnüldözési feladatot ellátó – ugyanakkor rendészeti tevékenységet nem végző – szervezet a független, kizárólag a törvényeknek alárendelt *ügyészség*. Függetlensége ugyanakkor nem jelenti azt, hogy kívül helyezkedne el az állami szervezetrendszer működését szabályozó – az alábbiakban kifejtésre kerülő – mechanizmusokon. Az állampolgárokkal szembeni tevékenységét, a bűnüldözés mint társadalmi feladat megvalósulását az ügyészség alkalmazása révén – annak szervezetrendszeri önállóságától függetlenül – egyaránt az államműködésre jellemző domináns koordinációs mechanizmus befolyásolja. Az ügyészség intézményének előzményei a 18. századig nyúlnak vissza. Ettől az időszaktól kezdve királyi szervként – saját hivatallal – tevékenykedett a királyi ügyek igazgatója és a Szent Korona ügyésze (a korona és a király magán- és közjogi érdeke képviselőjének feladatával), valamint a törvényhatóságokban léteztek tiszti ügyészek (a törvényhatóság jogi képviselőjének, a magukról gondoskodni nem tudók megóvásának, a vád alá helyezés előkészítésének, a vádképviselőnek, a büntetés-végrehajtás ellenőrzésének feladatával). 1849-ben – francia mintára – abból az alapelvből kiindulva, hogy az államnak joga van fellépni a jogrend megsértése esetén az elkövetőkkel szemben, a „törvény őreként” nálunk is létrehozták az államügyészséget. Az államügyészek működtek közre a büntető, polgári és fegyelmi eljárásokban. A történelmi átalakulások során az ügyészség hatásköre és szervezeti függelmi helyzete többször jelentősen változott. Jelenleg a Legfőbb Ügyészség felügyelete alatt 5 fellebbviteli főügyészség, 21 főügyészség és összesen 137 helyi ügyészség működik.³⁶ Napjaink ügyészsége esetén hatványozottan igaz az alapelv, mely szerint az ügyészség az állam büntetőigényének érvényesítőjeként 1) irányítja, felügyeli, illetve elvégzi a vádat előkészítő nyomozást, 2) képviseli a közvédat a bírósági eljárásban, 3) felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás felett, valamint 4) biztosítja a törvények betartását azáltal, hogy fellép a) azon esetekben, amikor valamely állami szervezet a számára előírt kötelező jogrendező magatartást nem teszi meg, illetve b) a jogsérelem elhárítása érdekében azonnali intézkedésre van szükség.³⁷ A fenti feladatok közül valamennyi a társadalom belső biztonságát segíti elő. A közbiztonsághoz közvetlenül tartozása indokán azonban a továbbiakban kizárólag a nyomozati cselekményekkel összefüggő ügyészségi feladatokkal foglalkozunk.

A büntetőeljárásról szóló törvény értelmében az ügyészség nyomozati feladatai két jól elhatárolható csoportba sorolhatók. Egyrészt a nyomozóhatóság – általánosságban a

34 Ezek közé tartoznak többek között a pénzmosással és a terrorizmus finanszírozásával összefüggő bűncselekmények.

35 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról. *net.jogtar.hu*, 2015. 10. 27.

36 Az ügyészség története. *mku.hu*, 2015. 09. 24.

37 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről. *net.jogtar.hu*, 2015. 09. 25.

rendőrségi szervek és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal – által önállóan végzett nyomozati munkát felügyeli.³⁸ E tevékenység keretében az ügyész 1) nyomozás- és feljelentés-kiegészítést rendelhet el, és a nyomozóhatóságot további nyomozásra utasíthatja; 2) jelen lehet a nyomozati cselekményeknél és a nyomozásról készített iratokba betekinthez; 3) a nyomozóhatóság határozatát megváltoztathatja; 4) köteles a nyomozóhatósággal szemben felmerült panaszt elbírálni; 5) a feljelentést elutasíthatja, és a nyomozóhatóságot a nyomozás megszüntetésére kötelezheti, valamint 6) az eljárást magához vonhatja. Másrészt az ügyészség a vádemelés feltételeinek megállapítása érdekében önállóan is folytathat nyomozást (illetve ebbe a tevékenységébe bevonhat nyomozószervet). Önálló ügyészségi nyomozati tevékenységre 1) egyes állami szervek tagjai által elkövetett bűncselekmények; 2) egyes hivatalos személyek ellen elkövetett meghatározott bűncselekmények; 3) hivatali vesztegetés, befolyás vásárlása, befolyással üzérkedés, illetve korrupciós bűncselekmények feljelentésének elmulasztása; 4) az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények; 5) külföldi hivatalos személy, illetve külföldi gazdálkodó szervezet sérelmére elkövetett egyes bűncselekmények; 6) valamilyen okból mentességet élvező személyekkel szemben, illetve által elkövetett bűncselekmények; 7) a nemzetközi jog szerint el nem évülő bűncselekmények; illetve 8) emberiség ellenes bűncselekmények esetén kerül sor.³⁹ Az ügyészség tehát felelős a közbiztonság alakulásáért, és e felelősségében osztozik a rendőrséggel.⁴⁰

A helyi közbiztonsággal kapcsolatos feladatok ellátására az *önkormányzati rendszet* jogosult. A helyi szinten – tehát nem centralizáltan – szervezett, ugyanakkor állami – központi, illetve helyi – szubvenciókból létrehozott⁴¹ önkormányzati rendszeti tevékenység legfőbb célja a helyi közbiztonságról és a vagyonelemek megőrzéséről – akár kényszerítő eszközök alkalmazása révén történő – gondoskodás.⁴² Az önkormányzati rendszetnek két területe van, e funkció két legfontosabb feladata az önkormányzati őrségek fenntartása és a közterület-felügyelet működtetése. Az önkormányzati őrségek az önkormányzat hatáskörébe tartozó területek védelmi tevékenységét végzik, e csoportba sorolhatóak 1) a helyi védett természeti területet felügyelő természetvédelmi őrök, valamint az önkormányzat közigazgatási területéhez tartozó 2) termőföldeket felügyelő mezőőrök, 3) halászati vízterületet felügyelő halászati őrök, illetve 4) erdőt, erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületet, illetve erdészeti magánutató felügyelő erdészeti szakszemélyzet.⁴³ Ezzel némileg átfedésben lévő, ugyanakkor kiemelt feladat a közterület-felügyelet biztosítása. A települési közterület-felügyelet feladata 1) a közterületek jogszerű használatának, valamint a közterületen folytatott engedélyhez kötött tevékenységnek az ellenőrzése; 2) a közbiztonság és a köztisztaság védelme, az ezeket veszélyeztető cselekedetek megszüntetése; 3) a települési vagyon védelme; 4) társadalmi bűnmegelőzés; 5) ebrendszeti feladatok ellátása; 6) mozgáskorlátozott személyek parkolási igazolványainak ellenőrzése; 7) az erre lehetőséget biztosító közterületeken a par-

38 Az 1998. évi XIX. tv. értelmében a nyomozóhatóság a nyomozati munkát önállóan végzi, amennyiben: 1) a bűncselekményt maga észlelte, 2) a feljelentést nála tették, 3) az ügyész a nyomozás lefolytatását hatáskörébe utalta.

39 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról. *net.jogtar.hu*, 2015. 09. 27.

40 Finszter Géza: i. m.

41 Az önkormányzati rendszet egyaránt az állami védelmi tevékenység része. Érdemes tehát – különösen a sokszor látható félreértések tükrében – hangsúlyozni: ugyan valóban nem centralizált módon szervezett, ugyanakkor nem tartozik sem a civil biztonsághoz, sem a magánbiztonsághoz.

42 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. *net.jogtar.hu*, 2015. 09. 28.

43 2012. évi CXX. törvény az egyes rendszeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről. *net.jogtar.hu*, 2015. 09. 28.

kolás biztosítása, a szabályok betartása és a díjfizetési kötelezettség ellenőrzése; 8) a teherforgalom szabályozására kiadott rendelkezések ellenőrzése; valamint 9) az önkormányzat által működtetett tömegközlekedési eszköz rendeltetésszerű használatának ellenőrzése.⁴⁴ A fenti feladatok közül valamennyi rendészeti jellegű, a közbiztonságot érintő tevékenység.

Függetlenül attól, hogy centralizált, illetve decentralizált megoldások jellemzik az állami belbiztonsági tevékenységet, azt dominánsan minden esetben a *bürokratikus koordináció* mechanizmusa szabályozza. Köszönhetően annak, hogy mind a centralizált, mind a decentralizált helyi megoldások esetén – nyilvánvalóan nem kizárólagosan, de – dominánsan egyaránt a táblázatban a bürokratikus koordinációnál feltüntetett jellemzők érvényesülnek. Félreértés azt gondolni, hogy ami decentralizált megoldás, az okvetlenül nem bürokratikus koordináció alapján megy végbe.⁴⁵ Mind a központi, mind a helyi rendvédelmet ellátó szervezeteket a központi, illetve a helyi igazgatás finanszírozza, az irányítás utasítások szerint történik, a kapcsolatot alá- és fölérendeltségi viszony jellemzi, a kapcsolatok tartósak és intézményesültek.

Az állami belbiztonsági tevékenységet tehát dominánsan a bürokratikus koordináció szabályozza. A bürokratikus koordináció jelenléte természetes olyan típusú biztonsági kockázatot jelentő feladatok szabályozása esetén, amelyekkel szemben az államnak kell fellépnie. Egyértelműen ide sorolhatóak a karhatalom bevetésével együtt járó feladatok. A közrendvédelmi kihívásokra válaszul adott karhatalmi, tömegoszlatási bevetéseket nem lehetséges a fölérendeltnek történő feltétel nélküli engedelmeskedés megkérdőjelezésével, egyértelmű független viszonyok és utasítások, illetve a nem engedelmeskedést szankcionáló intézményesült jogi megoldások lehetősége nélkül végrehajtani. A nem karhatalmi beavatkozásokat igénylő közrendvédelmi és közbiztonsági feladatok, valamint a felderítési és nyomozóhatósági jogkörben végzett feladatok – azok titkosságából, szenzitivitásából, valamint adatvédelmi kötelezettségéből kifolyólag – szintén igénylik a bürokratikus koordináció szerinti szabályozást. Annak a szervezetrendszernek az igazgatása pedig, amelynek feladatai a bürokratikus koordináció törvényszerűségei alapján kerülnek szabályozásra (ráadásul az állami végrehajtott gépezet része) természetszerűleg önmagát sem tudja kivonni a szabályozás e formája alól.⁴⁶

Az őrző: a magánbiztonsági szolgáltató. A domináns koordináció: piaci

„Egyszerre tapasztaljuk a magánbiztonság iránti igényt, s azt, hogy mint piaci terméknek, nem képes mindenki megfizetni az árát. ... Úgy tűnik, biztonság annak jár, akinek pénze van.”⁴⁷

A „politikai”, azaz törvényi uralommal jellemezhető állapotban létező, nem a rendet szavatoló erőhöz – egyszerűsítve: a központi hatalomhoz – köthető biztonság, egészen az ókori Rómáig nyúlik vissza.⁴⁸ A Római Királyság korában a közbiztonságot szavatoló

44 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről. *net.jogtar.hu*, 2015. 09. 28.

45 Egyúttal félreértés az is, hogy a decentralizált megoldások kizárólag a magánbiztonság és a civil biztonság sajátjai. A decentralizált megoldások útján végzett védelmi tevékenység egyaránt jellemző lehet az államra is.

46 A fentiekből kifolyólag a rendvédelmi szervezetrendszerben a lojalitás mint teljesítménykövetelmény természetes módon jelentős mértékű. Amennyiben azonban az utasításokhoz történő ragaszkodás önmagában felülírja a szakértelem érvényesítését, és a szervezetrendszerben kialakul a „szimpla lojalitás” kultúrája, az komoly kockázatokkal fenyeget.

47 Lasz György: *Akinek vagyona, annak biztonsága? Hadmérnök*, 2010. 1. sz. 50–55. o.

48 A politikai szó nem véletlenül szerepel idézőjelben. A némileg helytelen megfogalmazás célja annak a dichotómiának az érzékeltetése, mely szerint a törvényes rend és a törvénytelen rend állapota elválik egymástól.

rendvédelem hiányában a törvények elismerték az önvédelemhez való jogot és – természetesen kizárólag – a római polgárok számára megengedték, hogy fellépjenek a személyüket és vagyonukat érintő támadásokkal szemben.⁴⁹ A birodalomvá válást kísérő nagybirtokrendszer, valamint a rabszolgaság intézményének kialakulásával a tulajdon védelme érdekében a nagybirtokosok őrzést végző személyeket kezdtek alkalmazni. A középkor feudális rendszere esetében ugyan sok tekintetben visszatért a prepolitikai állapot és az ezzel együtt járó erőszakalapú önhatalom, annyiban azonban alig volt változás, hogy a nemesi kiváltságokat élvező elitnek – a fegyverforgatás mint nemesi előjog, valamint az úriszék és a pallosjog intézményének köszönhetően – joga volt megvédeni önmagát és tulajdonát, ehhez pedig előszeretettel vette igénybe a pénzért vásárolt zsoldosok szolgálatát.⁵⁰

A rendi társadalmat követő abszolút monarchiák esetén a társadalmi intézmények változásával és a földrajzi felfedezéseket követő világkereskedelem megindulásával a tulajdon létének és biztonságának igénye és lehetősége már nem kizárólag a közvetlen politikai elitnek volt a privilégiuma. A kereskedelem növekvő térnyerésével – igaz, jellemzően még mindig saját munkaerő alkalmazásával, s nem professzionális védelmi szolgáltatásokat vásárolva – egyre több energiát és erőforrást fordítottak a személy- és tulajdonvédelemre. Ebben az időben – jellegzetes példaként a *magánbiztonság* kialakulásának – a Brit és a Holland Kelet-indiai Társaság már önálló biztonsági szolgálatot, az első magánbankok a létesítmény védelmét és az értékek megőrzését szavatoló őrszemélyzetet, a vagyonos polgárok pedig kontinensen túli útjaikra testőröket alkalmaztak.⁵¹

A dualizmus éveit jellemző gazdasági növekedéstől kezdődően Magyarországon is egyre komolyabb mértékben alkalmaztak – mind a betelepülő, mind az „öshonos” vállalkozások – védelmi személyzetet és szolgáltatásokat. A tendencia az első világháború kitöréséig töretlen volt. A 20. század első felének két világháborúja a külső biztonság és a túlélés iránti igényt erősítette fel, egyúttal a belső biztonság és a tulajdonvédelem szükség-szerűen háttérbe szorult. Nem is beszélve arról, hogy a belső biztonság biztosítása ez esetben teljes egészében állami feladattá, a magánbiztonsági szolgáltatók szerepvállalása pedig parciálissá vált. A világháborút követő szocializmus évtizedei alatt az állami tulajdon teljes körű, ebből következően annak megvédése is kizárólag állami feladat volt. A személyvédelem egyaránt kizárólagosan a központosított államrendőrség feladatkörébe tartozott. A szocialista rendszerben a magánbiztonsági szolgáltatói tevékenységnek e tekintetben nem volt létjogosultsága. Nem volt ugyanis magántulajdon, amelyet meg kellett volna védeni.

A rendszerváltást követően a társadalmi berendezkedést, a gazdasági viszonyokat, valamint a tulajdonviszonyokat érintő megváltozott feltételrendszer lehetővé tették a magánbiztonság ismételt megjelenését.⁵² Abban a folyamatban, amely a magánbiztonsági szolgáltatói piac gyors kiépüléséhez és térnyeréséhez vezetett,⁵³ 1) a kialakuló piacgazdasági

49 Zlinszky János: *Állam és jog az ősi Rómában*. Budapest, 1996, Akadémiai Kiadó.

50 Christián László (szerk.): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Budapest, 2014. Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

51 Christián László: i. m.

52 Az állami belbiztonsági tevékenység bizonyos területeken továbbra is privilégiumot élvezett. Bizonyos területeken azonban megjelenhettek nem állami szereplők. Így jöhetek létre a belbiztonsági tevékenységet 1) foglalkozásszerűen végző magán- és jogi személyek, valamint 2) nem élethivatásként, egyesületi formában végző csoportok.

53 Vö. Finszter és Christián idézett művei, valamint Borai Ákos: *A jogi környezet változásainak hatása a magánbiztonsági szolgáltatásokra*. Kriminálexpo, előadás, 2014.

viszonyok, 2) a vállalkozások szabadságát jelentő társasági törvény megszületése, 3) az állami tulajdon – magántulajdon arányában bekövetkezett változás, 4) a védelmi kapacitással nem rendelkező önkormányzatok tulajdonának megjelenése és növekedése, 5) az állam részéről a társadalmi önszerveződés igényének elismerése és bátorítása, 6) a privatizáció következtében felerősödő – és koncentrálnódó – magánvagyonok, 7) a közbiztonság kizárólag az állam által történő finanszírozásának fenntarthatatlansága és az állami erőforrások elégtelensége, 8) a rendőrség túlterheltsége és segítségre szorulása, 9) az állami erőszak-szervezet leépülésével megnövekvő bűnözés miatt felerősödő állampolgári biztonság iránti igény, valamint 10) a hatósági eljárások eredményességét érintő szkepticizmus a legfontosabb tényezők.⁵⁴ A magánbiztonsági szolgáltatók számára megteremtődött a szerződéses kapcsolatok kialakításának és a profitszerzésnek a lehetősége.⁵⁵ Ráadásul – a nemzetközi tendenciákhoz igazodva és a 2008-as gazdasági válság hatására felerősödve – Magyarországon is egyre jobban előtérbe kerül a védelmi tevékenység egyes elemeinek privatizálása.

A magánbiztonsági szolgáltatóknak teoretikusan két típusa létezik. A katonai magánvállalatokra (*private military company* – PMC) a katonai jellegű szervezeti felépítés és kultúra, valamint a katonai jellegű szolgáltatások (kiképzés, logisztikai támogatás, hírszerzési műveletek és tüzserészeti feladatok végrehajtása) a jellemzők. Mivel alkalmazásukkal elkerülhetők a hagyományos hadseregre jellemző, békeidőben kihasználatlan kapacitások, jellemzően államok és nemzetközi szervezetek alkalmazzák őket aktív beavatkozó – legtöbb esetben az országhatáron kívüli – feladatokra: droggartellek és terrorizmus elleni harcra, békefenntartásra, valamint állami katonai műveletek támogatására. Ezzel szemben a biztonsági magánvállalatok (*private security companies* – PSC) preventív bűnmegelőzési célból, jellemzően belföldön kerülnek alkalmazásra: személy- és objektumvédelemre, a kritikus infrastruktúra védelmére, rendezvénybiztosításra, magánnyomozásra és üzleti hírszerzésre, vagyonvédelemre, pénz- és értékszállításra, valamint büntetés-végrehajtási intézetek fenntartására.⁵⁶ Magyarországon magánbiztonságon – annak köszönhetően, hogy a dominánsan angolszász eredetű katonai magánvállalatokkal csak a hírekben találkozunk – az utóbbiakat értjük. Így a magánbiztonsági szerepvállalásra úgy tekintünk, mint olyan szolgáltatásra, ami „akár az állam, önkormányzatok, akár magánszemélyek, vagy szervezetek felhatalmazásán alapuló (de közhatalmat, erőszak monopóliumot át nem ruházható) törvényben és alacsonyabb normákban egyaránt szabályozott tevékenység”, amelynek keretében olyan „elsősorban a magántulajdont, a magántulajdonost, vagy a hozzá kötődő tevékenység védelmét, de ezen keresztül akár a közrend, vagy közösségi terek védelmét ellátni hivatott, jellemzően preventív, közrendészetet kiegészítő, segítő tevékenység” valósul

54 Ha belegondolunk abba, hogy a felsorolt tényezők közül valamennyi továbbra is fennáll, illetve egyes tényezők (finanszírozási nehézségek, vagyoni egyenlőtlenségek, biztonság iránti igény) egyre inkább jellemzőek társadalmunkban, közép- és hosszú távon a magánbiztonsági piac növekedésével érdemes számolnunk.

55 A magánbiztonsági szolgáltatók megjelenésének előfeltétele a jog által erre biztosított legitimitáció. Annak a kinyilatkoztatása, hogy a demokratikus jogállamokban a rendőrséget megillető erőszak-monopólium nem jelent egyúttal védekezési monopóliumot is. Magyarországon az *Alaptörvény* 5. cikkelye szerint „mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához”, illetve a *Büntető Törvénykönyv* 21. és 22. §-a megfogalmazza a jogos védelem lehetőségét. A védelmet pedig szerződéses alapon egyaránt biztosíthatja külső szolgáltató.

56 Schreier, Fred – Caparini, Maria: *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper No 6, Geneva, 2005.

meg, „amely erőszak-alkalmazási lehetősége jelentősen korlátozott”.⁵⁷ Azok a vállalkozások és magánszemélyek, amelyek – a rendőrség által gyakorolt törvényességi felügyelet mellett – a fenti tevékenységet végzik, valamennyien a hazai magánbiztonsági szektor tagjai.

A fentiekben felsorolt, a biztonsági magánvállalatokra általában jellemző tevékenységek és a hazai magánbiztonsági szolgáltatók tevékenysége között nincs jelentős különbség. A rendszerváltást követő tulajdonstruktúra-váltás, valamint az ezáltal megváltozott megrendelői igényekhez történő alkalmazkodás következtében 1) létrejött a szükséges szabályozói környezet,⁵⁸ és 2) ennek megfelelően a standard magánbiztonsági tevékenységek elterjedtek Magyarországon is. Ennek értelmében a magánbiztonsági tevékenységek keretében 1) személy- és vagyonvédelmi szolgáltatásokról (természetes személyek életének és testi épségének védelme; ingatlanok és ingóságok őrzése; szállítmányok kísérése, pénz- és értékszállítás; rendezvények biztosítása; valamint ezek tervezése és szervezése), 2) vagyonvédelmi rendszert tervező és szerelő szolgáltatásokról (elektronikai, vagy mechanikai – megfigyelő, térfelügyeleti, beléptető, betörésjelző – vagyonvédelmi rendszerek tervezése, telepítése, szerelése, üzemeltetése, felügyelete, karbantartása, javítása; valamint reagáló szolgálat működtetése), 3) magánnyomozói szolgáltatásokról (adatgyűjtés, valamint annak tervezése és szervezése) beszélhetünk.⁵⁹ Emellett a magánbiztonsági vállalkozások szolgáltatás-portfóliója részét képezik olyan tevékenységek, mint 1) a megbízók védelmi ügyekben történő teljes körű jogi képviselete, 2) adósságkezelés és adósságbehajtás (szükség esetén kiegészülve a követelések fedezetét biztosító ingóságok hollétének felderítésével, számbavételével és piaci értékének meghatározásával), valamint 3) az őrzési tevékenységet kiegészítő üzemeltetési feladatok elvégzése.⁶⁰

A magánbiztonsági szolgáltató igénybevételével megvalósuló védelmi tevékenység dominánsan a piaci koordináció szerint kerül szabályozásra, megvalósulása során pedig a táblázatban a piaci koordináció esetén közzétett jellemvonások az irányadók. A kapcsolat esetén szükségszerűen létezik egy eladó és egy vevő. Az eladó biztonságot ad el, a vevő pedig biztonságot vásárol. A biztonság vásárlásával összefüggő körülményeket szerződésben rögzítik, amelyben a szerződő felek jogait és kötelezettségeit akarategységben – azokat kölcsönösen elismerve – alakítják ki. Az egyenrangú szereplőket tehát bizalmi viszony és szerződéses kapcsolatok jellemzik, a szerződés tárgya valamilyen – fent felsorolt – védelmi tevékenység biztosítása. A szerződések egy adott védelmi tevékenység megvalósulását szabályozzák, az együttműködés a tevékenység elvégzésének (a szerződés teljesítésének) pillanataig létezik, nem beszélhetünk tehát intézményesült kapcsolatokról. A tranzakciók okvetlenül monetarizáltak, a magánbiztonsági szolgáltatót a pénzszerzés motiválja, szolgáltatásait anyagi ellenszolgáltatás érdekében nyújtja – függetlenül attól, hogy ki a magánbiztonsági szolgáltatótól biztonságot vásárló magán- vagy jogi személy (legyen az akár az állam, akár tőle független entitás).

57 Lasz: i. m. 53. o.

58 A szabályozói környezet változásainak megismeréséhez áttekintésre javasolt Borai Ákos idézett műve.

59 2005. évi CXXXIII törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól. *net.jogtar.hu*, 2015. 10. 12.

60 Borai Ákos: i. m.