

# MAGÁNBIZTONSÁG – KÖZPÉNZEN?\*

*Tóth Judit<sup>2</sup>*

*A közbiztonság olyan közjószág, amelyhez mindenkinek egyenlő jogon és eséllyel kellene hozzáfélnie egy alkotmányos demokráciában. Ezt csak kiegészítheti a magánbiztonsági szolgáltatások köre, hiszen a fokozott kockázattal járó profitszerző tevékenységek (pl. egy pénztintézet működtetése, egy tömegeket vonzó belépődíjas szépségverseny, autó rally vagy vásár) esetén a tulajdonosok (kereskedők, szervezők) a gazdasági vállalkozásuk részét képező biztonsági kiadásokat saját maguk kötelesek fedezni. Akinek tehát nincs kiemelten védendő tulajdona, az beéri az állam által, adókból fedezett közbiztonságot rendszeti eszközökkel és jogalkotással garantáló szolgáltatással. Az ezen felüli különleges biztonsági iparosok működését pedig a megrendelőnek kell megfizetnie, vagyona, bevétele megóvása érdekében. Persze a feladatok és a költségviselés keveredése a lakosság számára homályban marad, ha az állam egyszerre tulajdonos, szabályozó, hatósági szereplő és finanszírozó. Márpedig a sportban és a bankoknál Magyarországon ez a funkciókeveredés jól megfigyelhető, és ennek következménye, hogy a közpénzekből fedezik a magánbiztonsági célú szolgáltatások költségeit, persze normatív keretben és hatósági fedésben.*

*Az olimpiai játékok is érzékeltetik a köz-és a magánbiztonság összenövését, hiszen köz-és magánpénzek/érdekek együttesen mozzatják. A legutóbbi nyári olimpia hagyatéka katasztrófális: a rendező várossal azonos nevű Rio de Janeiro állam csődben van, az elemi szintű oktatási, rendőri, egészségügyi ellátási feladatait sem tudja ellátni. Egy lendületes gazdaság és virágzó demokrácia képe helyett, amelyben a mocskos tengeröböl, amely a riói repülőtérrel érkező turistákat fogadja, megtisztult és metró viszi a városból a versenyhelyszínekre a turistákat, végül csak a versenyzők szállhattak fel, a szuper tájékoztató rendszer pedig soha nem épült ki. A 11 milliárd dollárból tető alá hozott versenyhelyszínek és infrastrukturális létesítmények elkészülnek, de Rio de Janeiro állam az összeomlás szélén áll, nem tudta törleszteni adóssága esedékes részletét, a közalkalmazottak bérének kifizetését. Mindebben persze óriási szerepe van az olajár zuhanásának és az ezt kísérő korrupciós együtthatónak is (ami különösen jól érzékelhető volt az olimpiai projektekre, infrastrukturális fejlesztésekre adott megbízások terén). 2016 nyarán végül Rio állam úgy indult neki a sporteseménynek, hogy harmadával megvágta biztonsági büdzsáját. Azok az új felszerelések, amelyeket a rendőröknek a rendezvény idejére ígértek, nem érkeztek meg. A tisztek arra panaszkodtak, hogy az eszközeik elavultak. Az olimpiai biztonsági központ szerint persze minden megoldódik.<sup>3</sup> Nyilván Magyarország esetében sem irreleváns a kérdés, hogy miért akar vajon a kormány olimpiát rendezni „nemzetgazdasági jelentőségére*

---

\* DOI 10.21867/KjK/2016.5.2.

<sup>2</sup> Tóth Judit, tanszékvezető egyetemi docens, CSc, SZTE-ÁJK

<sup>3</sup> Napi.hu, 2016. június 19.

*figyelemmel, kiemelt kormányzati célként*”, minisztereket és a fővárosi önkormányzatot mozgatva, hatalmas összeget költve már az alapvető tervezési dokumentumokra?<sup>4</sup>

A sportrendezvények biztonsági kiadásait nem csak az olimpián, de egyébként is gyakran az adófizetőktől szedik be. A sportba az állam sokféle ponton avatkozik be. Például azzal, hogy törvényt alkot róla, amelynek preambulumban kijelenti, hogy „a sport a közjó része”, de feltehetőleg e társadalmi közmegegyezésre hivatkozva szabályozza a tisztán gazdasági vállalkozást végző hivatásos sportolók és sportvállalkozások kereskedelmi szerződési rendjét vagy a sport civil irányítását, amely államilag kitartott szervezeteket hozott létre. A Magyar Olimpiai Bizottság is kizárólagosan, országos közfeladatokat ellátó köztestület, a törvény erejénél fogva, azaz neki sem kell vesződnie a közhasznúsági követelményekkel, mivel „a Civil törvény szerinti nyilvántartásba vétel nélkül közhasznú szervezetnek minősül”, a Fővárosi Törvényszék tartja nyilván, és törvényességi felügyeletét az ügyészség látja el. Nyilván belenéz a gazdálkodásába, hiszen a minisztériumi költségvetési fejezetből kap és oszt tovább hatalmas sportcélú támogatásokat, és az ötagú felügyelőbizottságba delegált miniszeri és országgyűlési két tag teszi teljesen civilé.<sup>5</sup>

Mivel a sport „társadalmilag hasznos”, az állam gondoskodik a sportrendezvényeken a közbiztonságról, hozzájárul a sportrendezvények biztonságos lebonyolításához, különösen egyes sportágakban (9.§). A sportrendezvények biztonságáról szóló kormányrendelet<sup>6</sup> hatálya alá tartozó versenyrendszer működtetésekor, így a labdarúgás terén, a szakszövetség, a sportági szövetség, valamint a versenyrendszerben részt vevő sportszervezet szakirányú képzéssel rendelkező biztonsági felelőst kötelese alkalmazni, a szurkolótáborok elkülönítéséről gondoskodni. A *rendőrség határozattal* megtiltja a sportrendezvény nézők részvételével történő megtartását, vagy korlátozhatja a nézők számát, ha a sportrendezvény résztvevőinek magatartása annak biztonságos megtartását veszélyezteti, és a megbomlott rend másként nem állítható helyre. Ebben az esetben a szervező köteles a sportrendezvényt megszakítani, illetve felfüggeszteni, a rendőrség kezdeményezésére befejeztét nyilvánítani, kétszázezettől kétmillió forintig terjedő összegű közigazgatási bírságot szabhat ki a szervezővel, valamint a rendezővel szemben. Sőt, további jogszabályokat ad ki a sporttörvény végrehajtására, hogy meghatározott sportrendezvények *biztonsági kockázat szerinti minősítését* elvégezhesse az ORFK-működő minősítő bizottság. Ez a sportrendezvény szervezőjével folytatott előzetes egyeztetést követően határozza meg a besorolást. A bizottság olyan jelentős testület, hogy abba az ORFK, a katasztrófavédelem, az Országos Mentőszolgálat, az Országos Bírósági Hivatal elnöke,

<sup>4</sup> 1054/2016. (II. 15.) Korm. határozat a 2024. évi XXXIII. Olimpiai Játékok, valamint a XVII. Paralimpiai Játékok Budapesten történő megrendezése érdekében benyújtandó pályázathoz kapcsolódó „Olimpiai városrendezési, elhelyezési és helyszínterv” jóváhagyásáról és a versenyhelyszínek megközelítését szolgáló közlekedési infrastruktúra-fejlesztésekről.

<sup>5</sup> 2004. évi I. törvény a sportról, 38-46. §

<sup>6</sup> 54/2004. (III. 31.) Korm. rendelet a sportrendezvények biztonságáról. Ez különösen a labdarúgás, a kézilabda, a kosárlabda, a vízilabda és a jégkorong mérkőzésekre terjed ki, azaz a látványsportoknak besorolt sportágakra.

a Legfőbb Ügyészség, a sportpolitikáért felelős miniszter, valamint a sportágak országos sportági szakzövetségei által delegált szakértők működnek, Kormányrendeletben meghatározott eljárás szerint.

A sportrendezvény biztonsági minősítése (a) normál, (b) fokozott, vagy (c) kiemelt biztonsági kockázatú lehet. Az első kettőben a sportlétesítményen belüli biztonságért a szervező felel, és a rendőrség a sportlétesítményen belüli rend fenntartásában térítés ellenében közreműködik. Érdekes módon, a térítésre nincs rezsióradíj, hanem egy általános szöveg ad eligazítást: térítés ellenében végzett biztosításához szükséges rendőri erő- és eszközigényt, valamint annak ellenértékét a rendőrség és a szervező a tervezett rendezői létszám, a sportlétesítmény biztonságtechnikai állapota, a sportrendezvény időtartama, valamint a szükséges rendőri létszám figyelembevételével határozzák meg”. Vagyis szinte vásári alku van. Ám a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvény esetében a rendőrség a sportlétesítményen belüli biztosítást közfeladatként végzi.

*A sport gyakorlása alapjog, de nézése aligha*, így vajon miért közpénzből kell a rendezvényen a nézők sértetlenségét garantálni a sportlétesítmény bérlője, hasznosítója, a rendezvény szervezője helyett? A nézők biztonságos távozása érdekében a rendőrség a nézőket visszatarthatja, a szurkolói csoportok közterületi összecsapásának megakadályozása érdekében kordonokat emelhet, útvonalat írhat elő, kíséretet adhat, a sportrendészeti nyilvántartásban szereplőket eltávolíthatja (68.§ és 68/A.§). Ezt részben közterületen, részben a stadionokon belül teszi meg, közhatalmi eszközökkel és a közbiztonsági kiadások terhére – miközben a szervezők profitot, a sportfogadás bevételt, a sportszervezetek közvetítési jövedelmet, valamint állami támogatást, a sportolók pedig fizetést és szponzori támogatást kapnak. Egyébként, ha a mérkőzés biztonsági kockázat szerinti minősítése a mérkőzést megelőző 15 napon belül nem ismert, úgy a szervező a felkérést azzal a kikötéssel kezdeményezi, hogy a rendőrség térítés ellenében végzett közreműködésére csak akkor kerül sor, ha a mérkőzést fokozott biztonsági kockázatúnak minősítik. A rendőrség a szervezési feltételek meglétét – a sportrendezvény helyszínén, a szervező előzetes értesítés alapján – bármikor ellenőrizheti, a hiányosságok miatt közigazgatási bírságot vehet ki.

Az állam tehát feladatának tekinti a sportrendezvények biztonságáról gondoskodást, a *szurkolói garázdálkodás* elleni fellépést. Az MLSZ 60 oldalas biztonsági szabályzata sok szervezői tennivalót rögzít,<sup>7</sup> együttműködve a személy- és vagyoni kamarával, amely végül saját vizsgaszabályzatot fogadott el a sportrendezvényeken a biztonsági intézkedésekről.<sup>8</sup> Ebből kiderül, hogy a vizsgabizottság tagjait az együttműködés jeleként, a sportminiszter, az ORFK és az MLSZ delegálja. A sportrendezvényekkel kapcsolatos kitiltás is közjogi szabályokban<sup>9</sup> kapott helyet, noha alapvetően a

<sup>7</sup> [http://igazgatóságok.mlsz.hu/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/BSZ-\\_2014\\_4\\_201410041.pdf](http://igazgatóságok.mlsz.hu/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/BSZ-_2014_4_201410041.pdf)

<sup>8</sup> [http://szakmaikamara.hu/files/images/Országos/sportrendezveny\\_biztositas\\_2012-04-10.pdf](http://szakmaikamara.hu/files/images/Országos/sportrendezveny_biztositas_2012-04-10.pdf)

<sup>9</sup> 2011. szept. 1-től hatályos: Btk. 271/A. § a rendbontásról, (új Btk. 58. §), Rtv. 91/J. § a sportrendészeti nyilvántartásról, Sztv. (rég.) 22/A. § kitiltás sportrendezvényről, létesítményből, 27/D. § nyilvántartásról, 142. § a rendezavarásról; (új Sztv. 19. §, 169. §, 201. §), a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.) kiv.:72., 73. §, Személy- és vagyonvédelmi tv. 26. § (3) c)

magánjogi viszonyt érint: nem vehet jegyet és nem mehet be a sportrendezvényre a néző. Ez igazolja, hogy *a sport magánjogi ügyéből közjogi, közhatalmi és közrendészeti ügy lett, amely társadalmilag támogatottan, rendszeresen számol a nézők jogsértő magatartásával, mint járulékos jelenséggel.* Érdekes, a könyvhéten, az országos körustalálkozón, gyereknapon vagy a múzeumok éjszakáján senki sem számol a tömegesen az utcán randalírozó olvasókkal, tárlatlátogatókkal, buszokat szétverő kórustagokkal és óvodásokkal. Pedig ők is a közjót (t.i. a közművelődés ügyét) szolgálva szórakoznak, ám közbiztonsági kiadások nélkül.

A köz-és magánbiztonság szervezésének, kockázatainak és kiadásainak viselése igen sajátos a *bankok, pénzügyintézetek* körében (hivatalosan pénzügyi intézmények, azaz a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások), mert az ügyfelek, a dolgozók, a közterületen a járókelők vagy éppen a pénzszállítók is támadások, csalások áldozatává válhatnak. Alapvetően a tulajdonosok és üzemeltetők feladata, hogy a pénzügyi tevékenység végzésére alkalmas technikai, informatikai, műszaki, biztonsági felszereltség, helyiség, ellenőrzési eljárások és rendszerek, vagyonszolgáltatás, a működési kockázatok csökkentését szolgáló információs és ellenőrzési rendszer, a rendkívüli helyzetek kezelésére vonatkozó terv, valamint áttekinthető szervezeti felépítés meglétében kezdhető és folytatható legyen.<sup>10</sup> Az informatikai (teljes, folytonos vagy a kockázatokkal arányos) védelmet csak megfelelő tanúsítvánnyal rendelkező cég biztosíthatja, amit az MNB ad ki (bankfelügyeleti hatáskörében).<sup>11</sup> Ám a bankbiztonságnak tucatnyi más eleme létezik, ezek kockázati felmérése bonyolult feladat,<sup>12</sup> ezért kiszervezése, esetleg áthárítása – a holisztikus megközelítés és a közpolitikai kontroll hiánya miatt – önmagában is kockázatos. Az adófizetők ebből csak annyit tudhatnak meg, hogy „együtműködési megállapodást kötött egymással a Magyar Bankszövetség és az Országos Rendőr-főkapitányság a hitelintézetek működéséhez kapcsolódó személyi és vagyonvédelem növelése céljából. A Bankszövetség elnöke elmondta: a több éves vita során kiderült, hogy *jogszabályi szinten nem fogalmazható meg egységes norma* a bankfiókok védelmével kapcsolatban, a hazai bankfiókok őrzése már jelenleg is EU-színvonalúnak tekinthető, hiszen mind a bűncselekménytől történő elriasztásra, mind azok megtörténteke az események rögzítésére és kiértékelésére kialakult rendszerek vannak.”<sup>13</sup> Pedig a *bankbiztonsági szolgálatok körében sincs egységes álláspont*, például abban, hogy pénzügyintézetekben a vagyonszolgáltatás munkatársai fegyverrel, vagy fegyver nélkül lássák el napi feladataikat: mert veszélyesebb a fegyveres őr, ha nincs lögyakorlata, stressz-tűrő lélekjelenlétre, mert a támadó így valós tűzfegyverhez juthat egy játék-pisztoly ellenében, mert a bankbiztonság más eszközeit (pl. beléptetési rend, készpénz limitálása) nem fejlesztik ki megfelelően.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról, 7.§

<sup>11</sup> 42/2015. (III. 12.) Kom. rendelet a pénzügyi intézmények, a biztosítók és a viszontbiztosítók, továbbá a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről

<sup>12</sup> Muha Lajos – Tóth Georgina Nóra: A bankbiztonság vizsgálata kockázatelemzéssel. *Hadmérnök* 6 (4) 2011: 204-215.

<sup>13</sup> Nagy László Nándor, 2004. november 15. Napi.hu

<sup>14</sup> Ujj Károly <http://securimaster.com/2015/09/24/fegyver-nelkuli-orzes-penzintezetekben/>

A bankfelügyelet már 1994-ben meghatározta a legfontosabb követelményeket,<sup>15</sup> ide értve a „jogszabály által végezni kívánt tevékenység” kiszervezése esetén az adatkezelést, a bankbiztonsági felelős kijelölését is. Például az MNB 2010-ben egy céggel szerződött folyamatos élőerős őrzés-védelmi feladatok ellátására, egy külön megrendeléssel kiegészítő szolgáltatás biztosítására, mintegy 200 millió forintos kerettel. Ezt a partnert mint nagy adótartozót végül felmondással elzavarta, és egy másik céggel állapodott meg, csak a székház védelméről immáron 166 millió forintos keretben, amíg ezt is fel nem mondták. Ezen tapasztalatok alapján, 200 millió forint alaptőkével MNB Biztonsági Zrt. néven alakították meg a jegybank és telephelyeinek védelmére a fegyveres biztonsági őrséggel rendelkező szervezetet, mintegy száz fővel 2014 végén. A társaság fő feladata – „A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény alapján, a Magyar Nemzeti Bank, mint az állam működése szempontjából kiemelkedően fontos tevékenységet végző szervezet, védelmének fegyveres biztonsági őrséggel történő ellátása érdekében”<sup>16</sup> – a személybiztonsági tevékenység, a székhelye azonos a jegybank Szabadság téri központi épületének címével. A társaságot egyszemélyes vezérigazgatósággal alapították, a vezérigazgató 2010-től a Köztársasági Őrezred személyvédelmi főosztályának vezetője volt, aki egykor többek közt Mádl Ferenc és Sólyom László köztársasági elnököket is védte. A vezérigazgató 2013 májusa óta az MNB alkalmazottja, a Pénzjegynyomda Zrt. felügyelőbizottsági tagja. Ugyanakkor az MNB szervezet-és működési szabályai<sup>17</sup> szerint, az MNB főigazgatója közvetlen irányítása alatt működik a *bankbiztonsági igazgatóság*, amelynek része a megelőzési és vizsgálati, az őrzésvédelmi és a biztonságtechnikai osztály és az informatikai biztonsági főosztály. Az igazgatóság kezeli „a Bankot veszélyeztető fizikai-védelmi, humán- és reputációs kockázatokat, továbbá végzi a vagyonvédelmi, pénz- és értékszállításokkal kapcsolatos szakfeladatokat. Ennek keretében a szervezeti egység feladata – amelynek leírása több oldal – mindazon tervezési, szervezési, ellenőrzési, képzési, irányítási, végrehajtási és szabályozási feladatok ellátása, amely a Bank munkavállalóinak, vagyonának, valamint jó hírnevének védelmét szolgálja.” A hatáskörébe tartozó témakörökben kapcsolatot tart a különböző hatóságokkal, támogatást nyújt a megkereső hatóság/hatóságok, országos hatáskörű szerv/szervek részére, azaz irányítja és felügyeli a Bank teljes védelmi és biztonsági tevékenységét. Az *őrzésvédelmi osztály* pedig, többek között, „ellátja a Bank objektumainak őrzésvédelmét, működteti a fegyveres biztonsági őrséget, gondoskodik a humánerős őrzéshez és a speciális feladatok ellátásához szükséges személyi állomány mindenkori meglétéről; szakmai felügyeletet gyakorol a vállalkozás keretében, illetve szerződéses jogviszonyban végzett humánerős őrzési tevékenység felett a megfelelő színvonalú szakmai munka végzése érdekében”. Egyfelől ez azt jelzi, hogy nincs utalás a saját cég végrehajtói tevékenységére, másfelől még lehetnek a jövőben további szerződéses bankbiztonsági szolgáltatói. Vajon a saját

<sup>15</sup> 3/1994. (PK.13.) BAF rendelkezés és Ajánlás az egyes bankbiztonsági követelmények meghatározásáról szóló 3/1994. (PK.13.) BAF számú rendelkezés végrehajtásáról

<sup>16</sup> [http://www.napi.hu/magyar\\_vallalatok/ki\\_nem\\_talalna\\_milyen\\_ceget\\_alapitott\\_az\\_mnb.587095.html](http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/ki_nem_talalna_milyen_ceget_alapitott_az_mnb.587095.html)

<sup>17</sup> 1/2016. (II. 18.) MNB utasítás az MNB Szervezeti és Működési Szabályairól

biztonsági cég alapításával (amely közpénzből történt) jobb lesz-e az ügyfelek, a nemzeti vagyon és a dolgozók biztonsága, esetleg olcsóbb-e ez a szervezeti megoldás?

Boros Péterné, a Magyar Köztisztviselők Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezete elnöke az egységes állami tisztviselői kar létrehozási tervére júniusi sztrájkfelhívással reagált:<sup>18</sup> „Célunk ezért, hogy az állami tisztviselők számára a közszolgálat a modern, szolgáltató állam kereteibe illeszkedő, a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő különleges életutat jelentsen, amelyben a munka díjazása arányos a feladattal és a felelősséggel” - fogalmaz a törvény. A kormány érvelése szerint az eddig hatályos közszolgálati jogi szabályozást a túlzott normatív szemlélet, szabályozás-centrikusság, valamint a kizárólag a szolgálati időn (senioritáson) alapuló előmenetel jellemzi, ezért alakították át úgy, hogy az a *piaci jutalmazás* lehetőségét is tartalmazza. A szakszervezet szerint azonban ezzel nagyon kiszolgáltatottá teszik a munkavállalókat a vezetőknek. Előfordulhat majd, hogy nagy *fizetéskülönbségek* alakulnak ki a szubjektív értékelések miatt. Sokkal jobban tud *jutalmazni, vagy büntetni* egy-egy vezető. A szakszervezet szerint a közigazgatásban nem lehet a versenyszféra szabályait másolni, mert közpénzeket használnak fel, nincs kollektív alku, míg a versenyszférában van. A közigazgatásban a munkavállalók *alkupozíciója a nullával egyenlő*, csak a törvényi szabályok védenék. Ezeket bontja most le a kormány szerintük. Vagyis a közbiztonságért dolgozó közszolgák és a magánbiztonsági alkalmazottak (jogi, anyagi, társadalmi) helyzete is közelíthet egymáshoz: legyen mindenki egy kicsit jobban kiszolgáltatott, és így a köz-és a magánbiztonság közti (szervezeti, minőségi, tartalmi) különbségek is csökkenhetnek. Ha pedig így lesz, akkor a kiadásokat is lehet egybeszámítani.

---

<sup>18</sup> Ezért sztrájkolnak az önkormányzati dolgozók holnap. Index, 2016.június 21.