

KÖZHATALMI ÉS SZOLGÁLTATÁSI SZEREPEK – KEVEREDÉS?*

Madai Sándor¹

A közbiztonság és a közrend megteremtése, illetve fenntartása az állam kizárólagos joga és kötelessége. E feladatban való önkéntes, civil állampolgári részvétel és közreműködés ugyanakkor olyan cél, amelyet az állam elismer és támogat, azonban ennek a közreműködésnek a feltételeit és korlátait is jogosult meghatározni. Ebből a gondolatból is érezhető a közbiztonság-magánbiztonság speciális viszonya, s mint a későbbiekben látni fogjuk, az állam közhatalmi szerepe gyakran sajátos módon jelenik meg ebben a relációban (is).

A közbiztonság és a magánbiztonság szférája néhol markánsan szétválik, néhol azonban elválaszthatatlanul összemosódik. Egész Európában jellemző például, hogy a versenyszférába, tehát teljes mértékben a magánszférához tartozó szervezetek – tipikusan gazdasági társasági formában működő társaságok – látnak el rendészeti feladatokat. Ezek szerepvállalásáról és a rendészeti tevékenységben való részvételének elvi és gyakorlati lehetőségeiről a későbbiekben még szólnunk, ehelyütt azonban feltétlenül utalnunk kell az úgynevezett PPP-rellációra. A PPP² lényege, hogy a köz- és a magánszféra kooperációjában jön létre a termék, szolgáltatás, beruházás. Ennek természetesen számos buktatója is van, illetőleg lehet, azonban kétségtelen előnye, hogy a közszféra forráshiányát a magánszféra pótolja. Előnye, hogy ennek segítségével olyan beruházásokat (bizonyos felfogásban: közszolgáltatást) is teljesíteni tud az állam, illetőleg önkormányzat, amelyre egyébként nem lenne forrása. Nos, a rendészeti tevékenységek kapcsán ilyen, a szó klasszikus értelmében vett PPP-faktor nem igazán lelhető fel, hiszen általában a hétköznapi – s ide nem értve a különleges szituációkat – tevékenység körében nem találunk olyan volumenű forrásigényt, amelyet – általában – ne tudna kielégíteni a közszféra. Akkor milyen jellegű együttműködés jöhet létre mégis a közszolgáltató, közjogi entitás, illetve a privátszféra alanyai között? A közjogi jogalanyok hazánkban általános célú rendészeti testülettel nem feltétlenül rendelkeznek. Az állam ugyan működteti a rendőrséget, azonban az önkormányzatok – önkormányzati rendőrség híján – csupán korlátozott hatáskörrel és eszközrendszerrel rendelkező szervezettel³ bírnak, bírhatnak. Számos esemény (például sportrendezvények, kulturális programok, önkormányzati rendezvények stb.) igényel ugyanakkor biztosítást, rendfenntartást, a jogellenes cselekmények megelőzését. Ere az önkormányzatoknak nincs megfelelő kapacitása, így kénytelenek külső (a magánszférába tartozó) segítséget igénybe venni, természetesen ellenszolgáltatásért. Ebben az esetben tehát nem a forráshiány lesz a PPP alapja, hanem a kapacitáshiány (hisz például a közterület-felügyelet akár közre is működhet egy ilyen rendezvény biztosításában, azonban erre nem rendelkezik elegendő kapacitással), illetőleg a megfelelő szervezet hiánya.

Csupán utalásként jegyezzük meg, hogy hazánkban rendészeti szolgáltatást – nem közszolgáltatásként – a rendőrség is nyújt, gondoljunk csak például bizonyos labdarúgó

* DOI 10.21867/KjK/2016.5.3.

¹Madai Sándor, tanszékvezető egyetemi docens, DE-ÁJK

²Public Private Partnership.

³Például közterület-felügyelettel.

mérkőzések vagy egyéb sportesemények biztosítására. E körben azt lenne érdemes áttekinteni, hogy meddig terjed a rendőrség közszolgáltatási hatásköre, s mikortól tekinthető „magánszolgáltatást” nyújtó szervezetnek. S azt sem szabad elfelejteni, hogy a rendőr – még akkor is, ha magánszolgáltatást nyújt, de szolgálatban, tehát nem szabadidejében, – jogosult intézkedni, mivel e magánszolgáltatást nyújtó minőségében is megmarad a rendőr mivolta által biztosított intézkedési, fegyverviselési stb. hatásköre. Az állami, illetőleg önkormányzati rendőrség ebben az esetben tehát egy magánjogi szerződés alapján létrejött jogviszony mentén fog közreműködni a biztosításban, amivel – akkor és ott – egy sajátos szereplője lesz a rendészetnek: egyenruhában, a közhatalom által delegált intézkedési jogosítványokkal felvértezve vesz részt egy alapvetően magánjellegű rendezvény rendjének biztosításában. Azt is mondhatnánk, hogy egy sajátos PPP működik itt, hiszen a klasszikus értelemben vett PPP együttműködésben a közszféra üzemelteti a beruházást, míg a magánszféra biztosítja a tőkét.⁴ Esetünkben egy magánérdek körébe tartozó rendezvény (és adott esetben környezete) rendjének fenntartására köt szerződést a rendező, s a feladatot a rendőrség, mint az állami autoritás hordozója látja el. Ebben a körben sem olyan egyszerű meghúzni a cezúrát: magánbiztonságról vagy közbiztonságról van szó? Hiszen, amíg nincs jogsértés, a rendet negatívan befolyásoló magatartás, addig egyértelműen magánbiztonságról van szó, s az esetleges rendőrségi jelenlét a jogsértések megakadályozására szolgál. Abban a pillanatban viszont, amikor valamilyen jogsértés (szabálysértés vagy bűncselekmény) történik, a közrendet (is) érintő magatartásról beszélünk, amely ellen a rendőrségnek nem csupán joga, hanem kötelessége is fellépni. Erre akkor is sor kerülhetne, ha a helyszínen nem lenne rendőrségi jelenlét, s csupán bejelentésre érkezének a helyszínre az állomány tagjai, vagyis akkor is be kellene avatkozni a rendőrségnek, ha nem kerülne sor az előzetes együttműködési megállapodás megkötésére, de tudomást szerezének az ekkor már egyértelműen közrendet sértő cselekményekről.

Úgy tűnik tehát, hogy az előzetes megállapodás elsősorban azt a célt szolgálja, hogy a rendőrség mielőbb fel tudjon lépni – mivel a helyszínen tartózkodik, s így előbb értesül a jogsértő cselekményről, a magán-, s közbiztonságot negatívan befolyásoló magatartásokról –, s ezáltal megakadályozza annak esetleges – mind mennyiségi, mind minőségi – eskalációját. Az ilyen együttműködési megállapodásra tehát, mint prevenciós – a rendőrség jelenlétével biztosított jogsértés-megelőzési – jellegű kooperációra tekinthetünk. E körben is érdekes a közérdek és a magánérdek nehezen megtalálható határát fellelni, hiszen egy döntés eredményeként lesz a magánérdekből közérdek. A döntés ugyanakkor homályos folyamat eredménye: olykor maga a jogalkotó dönt, s nyilvánít közérdekűvé egy alapvetően magánérdekű eseményt vagy beruházást. Máskor a jogalkotó delegálja ezt a döntési hatáskört, s egy – jogalkotónak nem minősülő – személy vagy testület dönt a közérdekűvé nyilvánításról. Még akkor is így van ez, ha explicit módon a közérdek fogalma nem jelenik meg a döntésben.

A folyamat ugyanakkor ellentétes előjellel is megfigyelhető: a közszféra nem csupán a rendőrséget veti be a rend fenntartása érdekében. A közszféra két formában tudja a közszolgáltatást „privatizálni”. Egyfelől a direkt kiszervezés (outsourcing) formájában,

⁴ A PPP fogalmának értelmezéséhez lásd Varga Judit: A partnerség (PPP) változása a közpénzügyek jogában, PhD értekezés, Debrecen, 2016, 21-25. old.

másfelől a közvetett hatások útján. A direkt kiszervezés során a közszféra szereplője úgy véli, hogy a külső magánbiztonsági vállalkozás hatékonyabban, de legalábbis olcsóbban tudja ellátni egyes területek biztonságával kapcsolatos feladatokat (hangsúlyozandó: ez kizárólag preventív jellegű lehet).

A magánbiztonsági szervezetek tevékenységét közvetett hatások útján is érezheti a közszféra, s abból profitálhat a társadalom többi tagja is. Mire gondolhatunk itt? Ismert – hazánkban is –, hogy a társadalom szereplői közül többen vélik úgy, hogy saját erőből is biztosítanak forrásokat biztonságuk fokozása érdekében. Különösebb bizonyítást nem igénylő körülmény, hogy az ilyen magánbiztonsági tevékenységek – azon túl, hogy a megbízó fél érdekeit is szolgálják – szolgálják az adott környék érdekét is, ugyanis a kellően hatékony, demonstratív jellegű, látványos, preventív jellegű, illetőleg elrettentő célú fellépés legalábbis elgondolkodásra készíti a törvény útjáról letérni szándékozókat. A magánbiztonsági szolgálat által őrzött pénzügyi épülete – a szolgálat egyenruhájában feladatukat ellátó, adott esetben fegyveres, a felkészültséget tükröző személyek megjelenésén, valamint a biztonsági kamerákon keresztül – nem csupán a pénzügyi épület számára biztosít nagyobb esélyt a háborítatlanságra, hanem a környék számára is, azaz olyan területre, amelyre csupán kihat a pénzügyi épület fokozott biztonsági védelme. Hiszen a potenciális elkövetők kerülnek olyan helyzetekbe, ahol az egyéb lehetőségekhez képest nagyobb a felelősségrevonás veszélye. Ez azonban már kriminálpszichológiai kérdés, s ennek vizsgálata messze túlmutat jelen írás keretein. Ráadásul e közvetett hatás a közszférának, azaz végső soron az adófizetőknek direkt módon nem kerül semmibe, hiszen a pénzügyi épület rendeli meg, s finanszírozza a magánbiztonsági szolgálat őrzési tevékenységét. Ilyen értelemben tehát a magánbiztonsági szolgálat által, piaci alapon és feltételekkel megvásárolt szolgáltatás sajátos módon ugyan, de még is csak közszolgáltatássá – vagy legalábbis közbiztonságot (is) védő szolgáltatássá – válik.