



A koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra, különös tekintettel a pártfogó felügyelői eljárásokra

The effect of the corona virus epidemic on the hungarian administration, with particular respect to the sponsorship supervision procedures

Jónás Kitti Anett

doktorandusz
Debreceni Egyetem,
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
jonaskittianett@gmail.com



Absztrakt

Cél: A tanulmány célja a COVID–19-járvány, valamint a járványügyi intézkedések hatása a pártfogó felügyelők munkavégzésére. A világjárvány hatására milyen változások következtek be a közigazgatás működésében, ezen belül a pártfogói feladatok hatékony ellátásában.

Módszertan: A téma feldolgozása leíró jellegű kutatás, amely a rendelkezésre álló tanulmány és módszertani útmutató szerint készült. A szerző véleménye szerint az ilyen tanulmány minimalizálja az elfogultságot és maximalizálja a megbízhatóságot.

Megállapítások: A járvány következtében számos megoldandó feladat jelent meg, ami megkövetelte az állam azonnali realizációját a hatékony és gördülékeny munkavégzéshez.

Érték: A téma tudományos továbbgondolása, a szabályok aktualizálása indokoltnak látszik, hiszen nem kizárt, hogy a jövőre nézve is kerülhetünk hasonló helyzetbe.

Kulcsszavak: közigazgatás, COVID–19-járvány, pártfogó felügyelet, büntetés-végrehajtás

A szerző a kéziratot magyar nyelven nyújtotta be. Benyújtás: 2023. 11. 27. Átdolgozás: 2023. 12. 15.
Elfogadás: 2024. 04. 02.

Abstract

Aim: The aim of the study is the impact of the Covid–19 epidemic and the epidemiological measures on the work of probation officers. As a result of the pandemic, what changes have occurred in the operation of the public administration, including the effective provision of guardianship duties.

Methodology: The processing of the topic is descriptive research, which was prepared according to the available study and methodological guide. Such a study, in the author’s opinion, minimises bias and maximises reliability.

Findings: As a result of the epidemic, a number of tasks to be solved appeared, which required immediate realisation of the state in order to work efficiently and smoothly.

Value: Further scientific consideration of the topic and the updating of regulations seem justified, as it is possible that we can find ourselves in a similar situation in the future.

Keywords: public administration, Covid–19 epidemic, probation, execution of sentence

Bevezetés

„Az mondhatjuk, hogy az elmúlt kb. két évünket szinte teljes mértékben a SARS-CoV-2 nevű koronavírus okozta járvány határozta meg. Az első megbetegedés a szakirodalmak szerint 2019. decemberében jelentek meg, azonban annyira gyors ütemű terjedés következett be, hogy a 2020-as év elején már világméretű járványhelyzetet okozó vírusként jegyezték. Erre reagálva az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 2020. január 30-án nemzetközi közegészségügyi veszélyhelyzetet hirdetett ki. Ezt követően a magyar kormány alkotmányos felhatalmazása alapján- 2020. március 11. napjától a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet hatályba léptetésével különleges jogrendet vezetett be. A veszélyhelyzet kihirdetését követően számos új kormányrendelet jelent meg. A kormányrendeletek hatálya az egész ország területére kiterjedt és szinte minden jogágban érezhető hatást gyakorolt.” (Ritó & Szabó, 2021).

A fentiek szerint a veszélyhelyzet kihirdetése korlátlan felhatalmazást adott a Kormánynak arra, hogy a veszélyhelyzet fennállása alatt egyes törvények alkalmazását felfüggeszthesse, törvényi rendelkezésektől eltérhessen, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhasson. Ebben a kontextusban születtek a büntető igazságszolgáltatást, alternatív szankciókat és jogintézményeket érintő, a koronavírus-járványra való reakcióként bevezetett jogszabályi rendelkezések ([URL 1](#)).

Jelen tanulmányban a COVID-19-járvány közigazgatás működésére gyakorolt hatását vizsgáltam, különös tekintettel a pártfogó felügyelői munka ellátását. A világjárvány nagymértékben érintette a közigazgatás működését, hiszen a veszélyhelyzet ideje alatt számos rendelkezés született hatékony működésük fenntartása érdekében és a járvány kezelésében. A hatályos alkotmányos szabályok alapján a Kormánynak megnyílt a lehetősége, hogy rendeleteiben a törvények alkalmazását felfüggeszthesse, egyes rendelkezéseiktől eltérjen, valamint egyéb (egyébként törvényhozási tárgykörbe tartozó) rendkívüli intézkedéseket hozzon (Balázs & Hoffman, 2020).

Tanulmányom célja az volt, hogy feltérképezzem, a világjárvány hatására milyen változások következtek be a magyar közigazgatás működésében, ezen belül a pártfogói feladatok ellátásában. Terjedelmi okokból ennek az írásnak nem célja a pártfogó felügyelők által ellátott feladatok teljes körű bemutatása a járványhelyzet idején, csupán csak a legfontosabb jogi kérdések áttekintésére koncentráltam. Véleményem szerint a jogi megoldások elemzése és bemutatása rendkívüli jelentőséggel bír a jövőre nézve, hiszen olyan helyzettel szembesültünk, amely nem zárható ki, hogy a jövőben is elő fog fordulni. A téma feldolgozása alapvetően leíró jellegű, ezért fontosnak tartottam az elméleti alapok meghatározását, a különleges jogrendi szabályozásra vonatkozó rendelkezéseinek elemzését, a veszélyhelyzet és digitalizáció felerősödését, végül pedig egyes közigazgatási szerv működésének áttekintését.

Mielőtt áttérnék a pártfogó felügyelet különleges jogrendi szabályozásra a járványhelyzet idején, említést szeretnék tenni a közigazgatási szerv jogalkalmazására.

A tanulmányom egy olyan témát ölel át, ami egyébként más jogágak jogalkalmazását is végzi: közigazgatási büntetőjog vagy szabálysértési jog, büntetés-végrehajtási jog, büntetőeljárás-jogi.

„A közigazgatási szervek által végzett jogalkalmazó tevékenység igen szer-teágazó és belülről sem egynemű. A közigazgatási jogalkalmazásból kiemel-kezik a hatósági aktusok kibocsátása, melyek alkalmazásával a közigazgatás a legközvetlenebb módon avatkozik be az ügyfelek saját és rajtuk keresztül a társadalom életviszonyaiba. A hatósági határozattal, a szakhatósági hozzá-járulással, a hatósági intézkedésekkel és az eljárást kezdeményező aktusokkal az eljáró közigazgatási szervek egyedi ügyekben alkalmazott közhatalmi aktu-sokkal, mint hatóságok avatkoznak be mindennapi életükbe. Tehát a hatósági jogalkalmazás alatt olyan közigazgatási szervek, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szervek által végzett közigazgatási jogalkalma-zást értünk, mely során az eljáró szervek hatósági aktusokat bocsátanak ki.” (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2023).

A közigazgatási jogalkalmazás különbözik a bíróságok által végzett jogalkalmazástól, mert annak alapvető célja nem az igazságszolgáltatás, hanem a társadalmi életviszonyok aktív alakítása a közigazgatási feladatok megvalósításával. A közigazgatás számára a jog és annak alkalmazása alapvetően nem cél, hanem eszköz a közérdek megvalósítása és érvényre juttatása érdekében.

„A közigazgatási jog forrásai magukba foglalják a jogszabályok összes típusát, benne a meghatározó – közigazgatási szervek által kibocsátott – rendeleti körrel. Ez a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciójából adódik, melyen keresztül megvalósul az állam cselekvése. Az alkalmazott jog másik fontos sajátossága, hogy igen nagymértékben vannak jelen a jogszabálynak nem minősülő közjogi szabályozó eszközök, ami elsősorban abból adódik, hogy a közigazgatás a társadalom egyik legnagyobb szervezeti rendszere, mely felépítése jellemzően hierarchikus, ami indokolja, és egyben magyarázza is az irányítási normák kiemelkedő szerepét.” (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2020). A bíróság által hozott döntésektől eltérően konstitutív jellegű, mellyel a közigazgatási jogalkalmazás hoz létre, keletkeztet, alakít vagy szüntet meg közigazgatási jogviszonyt. *„A közigazgatási jogalkalmazás során hozott döntések hatálya ex nunc, azaz a jelenben történik és a jövőre nézve (mostantól) hoz létre, illetve alakít jogviszonyokat”* (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2023).

A közigazgatási jogalkalmazás kérelemre, de hivatalból is indulhat. Ez utóbbi célja éppen az, hogy az állam aktív cselekvése a közigazgatáson keresztül a közérdeket érvényesítse akkor is, amikor az egyébként az egyéni érdekekkel esetleg ellentétes.

Az igazságszolgáltatás kontradiktórius eljárásával ellentétben a közigazgatási hatósági eljárás alapvetően az iratokra támaszkodik (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2023).

Korábban említést tettem arra, hogy a veszélyhelyzet kihirdetését követően több olyan kormányrendelet is kihirdetésre került, melyek közvetlenül érintették a pártfogó felügyelői eljárásokat, ezek az alábbiak voltak:

- A veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Eljárásjogi R.). Hatálybalépés: 2020. március 31.
- A veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Végrehajtási R.).

„A közigazgatás főszabályként csak akkor cselekedhet, ha arra jogszabály feljogosítja, azaz hatásköre van. Ennek viszont a másik oldala azt jelenti, hogy a közigazgatásnak egyben kötelessége is a törvényesség érvényre juttatása. Ehhez

pedig lehetővé kell tennie a hatályos joganyag megismerését, egyedi döntéseit pedig az alkalmazott jogszabályokra való utalással indokolnia kell. Az így felfogott törvényesség érvényesülésnek is vannak azonban korlátai a jogállami közigazgatásban. Ilyen mindenekelőtt a közigazgatás diszkrecionális jogkörének kérdése, melyen belül további alapesetek is lehetségesek. Az egyik ilyen, amikor egy adott tényállásra a jogszabály ugyan nem tartalmaz rendelkezést, azonban az államnak a közérdek védelmére, vagy érvényesítésére tekintettel mégis cselekednie kell közigazgatás útján. A másik pedig, amikor egy adott helyzethez rendetlen maga a jogszabály ad arra lehetőséget, hogy a közigazgatás szabad belátása szerint döntsön. Ez utóbbi esetben – ami rendszerint katasztrófa- vagy vészhelyzetekhez kötődik – nem beszélhetünk igazán a jogszerűség sérelméről, hiszen maga a jogalkotó adja meg a választási lehetőséget a közigazgatásnak, azonban az ilyen esetekhez rendszerint többletgaranciákat is rendel. Az közigazgatás eredeti jogalkotói jogkörben jogalkotási aktus megalkotására nem csak a végrehajtó hatalmi ág funkciója körében kerülhet sor. A kormányzás és a közigazgatás ugyanis nem azonos fogalmak, de a közigazgatás csúcsszerve a kormány, vagy más különböző kormányformák esetében a kormányzati hatalmat gyakorló személy” (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2023).

„A polgári demokráciák alkotmányainak egy része a kormánynak nem csak a végrehajtó hatalmi ági funkciójához kapcsoltn ad jogalkotói jogkört, hanem saját feladatkörében eredeti jogalkotói jogkörrel is felruházza.” (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2021). Azonban a törvényesség elve ezen esetben nem sérül, mert maga az alkotmány adja ezt a lehetőséget, illetőleg korlátozza a kizárólagos törvényalkotói jogkör meghatározásával. Továbbá a közigazgatási jogalkotás lehetősége az, amikor azt rendkívüli jogrendbe teszi, amikor azonban külön alkotmányos szabályozás van, szintén törvény határozza meg a rendkívüli jogrendet és annak feltételeit.” *A jogállam közigazgatáshoz tartozó fontos kérdés maga a közigazgatási jog létjogosultsága. A közigazgatásra alkalmazott jog kettős, duális jellegű. Egyrészt a közigazgatásra is vonatkozik a mindenkire kötelező közös jog. Másrészt viszont a közigazgatásra alkalmazandó a közös jogot meghaladó sajátos közjogi szabályozás*” (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2023).

A COVID–19 járványidőszakában az Igazságügyi Minisztérium módszertani útmutatói alapján az alábbi intézkedések kerültek kiadásra.

Általános útmutatások

Ügyfelfogadás

A hatóság mellett az eljárás másik főszereplője az ügyfél. „*A törvény megközelítésében ügyfél az a természetes személy vagy jogi személy egyéb szervezet: akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy aki (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vonták.*” (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2023).

A járvány időszakában a kormányhivatal felkereső ügyfelek fogadásakor fokozott figyelemmel volt szükséges eljárni. Biztosítani kellett számukra, hogy belépéskor fertőtleníteni tudják kezeiket, valamint a veszélyhelyzet időtartama alatt kerülni kellett, hogy egy időben jelentősebb számú ügyfél tartózkodjon egy helyiségben. Ennek keretében, amennyiben megoldható volt, a kormányhivatalnak olyan külön ügyfelfogadót kellett biztosítani az ügyfelek fogadására, ahol az ügyintéző és az ügyfél között legalább 1,5–2 méter távolság biztosított. Ezen helyiségek fokozott fertőtlenítése, továbbá az előírt higiénias szabályok betartása volt szükséges. Az Igazságügyi Minisztérium PF/1/2020. számú módszertani útmutatója kitért arra is, hogy lehetőség szerint az ügyfelek az udvaron vagy az utcán várakozzanak. Ezek mellett az ügyfélvárók és a fogadósobák rendszeres fertőtlenítésére és szellőztetésére fokozott figyelmet fordítottak a kormányhivatal dolgozói. (IM módszertani útmutató, 2020)

Irattovábbítás

„*Az élet és vagyonbiztonsági veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) sz. 46/2020. (III. 16) Korm. rendelet 9. §-ának a) pontja alapján a fővárosi és megyei kormányhivatalok (a továbbiakban: kormányhivatal)*” (IM módszertani útmutató, 2020) által kiállított hivatalos okmányok kizárólag postai úton kerültek kézbesítésre az ügyfeleknek, annak személyes átvételére az ügyfélszolgálatokon nem volt lehetőség. Erre tekintettel az ügyintézők által készített dokumentumok személyes átadására, átvételére alapszabályként nem volt lehetőség, azok postai vagy elektronikus úton kerültek megküldésre. Azonban annak nem volt akadálya, hogy ha a terhelt egyéb ok miatt személyesen megjelent a hivatalban, ezen iratok átadásra kerültek részére (IM módszertani útmutató, 2020).

Mielőtt kitérnék az igazolások és mulasztások járvány idején való szabályozására, fontosnak tartom ezen résznél említést tenni arról, hogy a kérelemre induló eljárások esetében mi is tekinthető kérelemnek. A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (továbbiakban: Ákr.) 35. §-ában kifejti, hogy „*a kérelem az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. A kérelem alakiságára vonatkozó előírások az ügyfelek érdekében kifejezetten rugalmasak.*” A 38. § rögzíti, hogy „*A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.*” „*A kérelemnek minősülő (tekintendő dokumentumokat a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni, (ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik.) Tekintettel arra, hogy az ilyen típusú ügyekben az ügyfél az ügy ura, kérelmével a tárgyában hozott döntés véglegessé válásig rendelkezhet, amely azt jelenti, hogy menet közben akár úgy is dönthet, hogy a kérelmet módosítja, megváltoztatja, esetleg visszavonja.*” (Árva, Balázs, Barta, Pribula & Veszprémi, 2023). Továbbá fontosnak tartom azt is megemlíteni, hogy az Ákr. szerint az ügyintézési határidőbe nem számít be: az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama (Árva, Balázs, Barta & Veszprémi, 2023).

Ezen fejezet során megjegyezendő még, hogy „*az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő, amit mindig az a hatóság bírál el, amelynek során a mulasztás történt.*” (Árva, Balázs, Barta, Pribula & Veszprémi, 2023). A határidő elmulasztása esetén az igazolási kérelemmel egyidejűleg pótolni kell az elmulasztott cselekményt is. Tehát be kell nyújtani azt a dokumentumot, vagy be kell fizetni azt az összeget, ami határidőre nem történt meg.

„*Az igazolási kérelmet a mulasztásról vagy tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követően, de legkésőbb az elmulasztott határnaptól vagy a határidő utolsó napjától számított, az igazolni kívánt eljárási cselekményre előírt határidővel megegyező időtartamon, de legfeljebb negyvenöt napon belül előterjeszteni.*” (Árva, Balázs, Barta, Pribula & Veszprémi, 2023).

„*Az általános rendelkezésektől eltérő szabályozás érvényesül a veszélyhelyzet időtartama alatt a kézbesítési kifogás és a mulasztás igazolása kapcsán benyújtott igazolási kérelmek tekintetében. Az Eljárásjogi R. I. '§-ában foglaltak alapján a veszélyhelyzet ideje alatt a kézbesítési kifogás, valamint a mulasztás igazolása iránti kérelem előterjesztésének jogszabályban meghatározott határidejében a veszélyhelyzet időtartama nem számít bele.*” (IM módszertani útmutató, 2020).

Pártfogó felügyelet intézkedés végrehajtása

Az igazságügyi pártfogó felügyelő feltételes ügyészi felfüggesztés, javítóintézetni nevelésből történő ideiglenes elbocsátás, próbára bocsátás, jóvátételi munka intézkedés és felfüggesztett szabadságvesztés mellett elrendelt/megállapított pártfogó felügyelet intézkedés végrehajtásáról gondoskodik (IM módszertani útmutató, 2020).

A pártfogó felügyelet végrehajtására a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és szabálysértési eljárás végrehajtásáról (a továbbiakban: Bv. tv.) és a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről szóló 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet (a továbbiakban: Pfr.) szabályai az irányadóak, és e szabályokra tekintettel a veszélyhelyzeti szabályokkal összehangolva alakították ki a speciális végrehajtási szabályokat.

A veszélyhelyzeti intézkedésekből kiemelendő, hogy a pártfogó felügyelet végrehajtása a javítóintézetni nevelésből történő ideiglenes elbocsátás, a próbára bocsátás és felfüggesztett szabadságvesztés mellett nem szünetelt, a végrehajtás érdekében a szükséges intézkedéseket meg kellett tenni. Azonban a pártfogó felügyelet végrehajtása során a – veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő eljárásjogi intézkedésekről szóló – kormányrendeletek által meghatározott speciális szabályok lehetőséget teremtettek általános jogszabályi rendelkezésektől eltérő eljárásra (IM módszertani útmutató, 2020).

A Végrehajtási R. 6. §-a alapján az alábbi szabályok voltak alkalmazandók:

A pártfogolttal való kapcsolatfelvételt és a részére adandó tájékoztatást, valamint a pártfogolt magatartásának, tanulmányai folytatásának, munkahelyén vagy lakóhelyén tanúsított viselkedésének és életvitelének figyelemmel kísérését telefonos vagy elektronikus kapcsolattartás útján teljesítették. A pártfogolt köteles volt a pártfogó felügyelővel telefonon vagy elektronikus kapcsolattartás útján, meghatározott gyakorisággal a kapcsolatot tartani (IM módszertani útmutató, 2020).

Az Ákr. a kapcsolattartással összefüggésben csak a legfontosabbnak tekintett általános szabályokat emeli ki, mivel a rendelkezések jelentős része más jogszabályokban kapott helyet.

„A törvény szerint a hatóság két féle módon: írásban, az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvényben (Eüsztv.) meghatározott elektronikus úton (együtt: írásban)”, valamint „vagy személyesen- ideértve az összeköttetés közvetlenségét, kölcsönösségét, folyamatos kép- és hangkapcsolatot biztosító telekommunikációs eszköz alkalmazását, ha az adott eljárási cselekmény lefolytatására alkalmas-, illetve írásbelinek nem minősülő

elektronikus (együtt: szóban) úton tart kapcsolatot az ügyféllel és az eljárásban résztvevőkkel.” (Árva, Balázs, Barta, Pribula & Veszprémi, 2023).

A kapcsolattartás formáját a hatóság tájékoztatása alapján az ügyfél is megválaszthatja, amennyiben a törvény másként nem rendelkezett.

Azonban a fentiekén túl megjegyzendő, hogy a különleges jogrend vagy összeghangolt védelmi tevékenység (együtt: védelmi helyzet) elrendelésének alapjául szolgáló ok, illetve életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet esetén a hatóság választja meg a kapcsolattartás módját (Árva, Balázs, Barta, Pribula & Veszprémi, 2023).

„Az Ákr. az 58-60. §-okban, valamint a 61. §-ban két, látszólag egymáshoz közel álló eljárásjogi intézményt taglal.” (Árva, Balázs, Barta, Pribula, Veszprémi, 2023). Az első az idézés, a második az értesítés. Az idézéssel kapcsolatban kimondható, hogy általában arra vonatkozik, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges. Ilyenkor a hatóság kötelezi az idézett személyt, hogy a megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg. Kivételt jelent az idézett személy kora, egészségi állapota, vagy más méltányolható ok, amely miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni. Ebben az esetben az idézett személyt a tartózkodási helyén is meg lehet hallgatni.

A végrehajtás megkezdése során az eljáró pártfogó felügyelő – közérdekű munka büntetés végrehajtása során kiadott idézésben – az idézett személyt figyelmezteti a megjelenés elmulasztásának következményeire, azaz, ha a megjelölt napon nem jelenik meg, előzetesen, alapos okkal nem menti ki távolmaradását, a pártfogó felügyelő – egyéni mérlegelési jogkörben – további intézkedéseket tehet. Ezen eljárás során – megkeresés alapján – a rendőrség is figyelmeztetheti a megjelenési kötelezettségre az idézett személyt. Ha meghatározott napon az idézett személy nem jelenik meg, akkor elővezetése is elrendelhető.

Rendőri elővezetetésre már csak akkor kerül sor, ha a fél ismételt, minden címére megkísérlésre került az idézés kézbesítése, és az idézett fél a megjelenésének továbbra sem tett eleget. Továbbá a pártfogó felügyelő megbizonyosodik arról is, hogy a BVOP (büntetés-végrehajtási nyilvántartás) által közölt nyilvántartás szerint a fél nincs fogva tartásban, valamint ezzel egyezően az elítélt lakcímnyilvántartási adatait is beszerzi, és csak ezt követően tesz javaslatot elővezetetésre.

A fentieket példaként kívántam részletezni, tekintettel arra, hogy a közérdekű munka végrehajtásának megindításakor az eljáró hatóság idézést, nem pedig értesítést kézbesít az illetékes személynek (Igazságügyi Minisztérium, Tananyag a pártfogó felügyelők ügyviteli vizsgájához, III. Modul, 2019).

A pártfogó felügyelő – a pártfogó felügyelet végrehajtása során – a bíróság határozatának kézhezvétele után a járványidőszak alatt is a szokásos módon

értesítette a pártfogoltat (fiatalkorú esetén a szülőjét vagy más törvényes képviselőjét) a pártfogó felügyelet végrehajtásának elrendeléséről. Az Ákr. szerinti értesítés során a jogszabály szerint az eljárási cselekményen részt vehet az ügyfél, de a megjelenése nem kötelező, azonban ha pártfogó felügyelet elrendeléséről értesítik a felet, és ha nem jelenik meg, ugyanolyan súlyos következményekkel járhat, mintha idézve lenne (Árva, Balázs, Barta, Pribula & Veszprémi, 2023).

A pártfogó felügyelő által kiadott értesítéssel egyezően tájékoztatni kellett a pártfogoltat a hivatal elektronikus, hangkapcsolatot biztosító elérhetőségéről, és arról, hogy kapcsolatfelvétel módjaként telekommunikációs eszköz használatát határozta meg. Amennyiben a hivatalnak rendelkezésére állt a pártfogolt telefonos elérhetősége, akkor abban az esetben telefonon történt a kapcsolatfelvétel, és kitűzésre került az első meghallgatás időpontja. Továbbá felhívásra került a pártfogolt, hogy a megjelölt időpontban hosszabb ideig tartó, telefonon történő kommunikációt kellett biztosítani. Amennyiben az előzményi iratokban nem volt fellelhető a pártfogolt telefonos elérhetősége, abban az esetben felhívásra került, hogy a megjelölt elérhetőségeken vegye fel a kapcsolatot a pártfogó felügyelővel.

A fentiek alapján, miután sikeresen megtörtént az értesítés, a pártfogó felügyelőnek a meghatározott időpontban, telekommunikációs eszköz útján (képés hangkapcsolatot, vagy hangkapcsolatot biztosító, illetve internetalapú kommunikációs eszközön) az első meghallgatást le kellett folytatnia. A fiatalkorú meghallgatása során a szülőnek vagy törvényes képviselőjének is jelen kell lennie. A pártfogó felügyelőnek a telekommunikációs eszköz használata során is a más helyszínen jelen lévő pártfogolt és törvényes képviselője személyazonosságát – a személyes adataik egyeztetésével – ellenőriznie kellett. Az eljárás megkezdése során, azaz első megjelenés alkalmával a pártfogó felügyelő jegyzőkönyvet készített, melyben rögzítésre került, hogy milyen módon (milyen telekommunikációs eszköz útján) és pontosan milyen időpontban valósult meg a jegyzőkönyv felvétele, illetve ezen felül ki kellett térni még a kapcsolattartás veszélyhelyzet idejére meghatározott módjára. Ezen időszak alatt a pártfogó felügyelő a jegyzőkönyvből három példányt készített, két általa aláírt példányt postai úton megküldött a pártfogoltnak, 18 év alatti pártfogolt esetében a törvényes képviselőjének aláírás céljából. Ezt a pártfogolt, az aláírást követően, postai úton visszajutatta a pártfogó felügyelő részére, vagy pedig a jegyzőkönyvről képfelvételt kellett készíteni, és elektronikus úton visszajuttatni (IM módszertani útmutató, 2020).

A fentiek szerint a járvány rohamos terjedése nagy kihívás elé állította a közigazgatást, a kormányzati intézkedések által új közigazgatási eljárási formákat alkalmaztak, vagy például kötelesek voltak egy-egy új típusú munkaszervezési

formára átállni. A kormány intézkedései során kiemelendő, hogy fellendült a digitális ügyintézés, és a korábbinál nagyobb szerepet kaptak az online platformok a mindennapos kommunikáció és az ügyintézés során (Ritó & Szabó, 2021).

A járványügyi kockázatok csökkentése érdekében a pártfogó felügyelő a Pfr. 40. §, illetve a 40/A. §-aiban meghatározott feladatait „*a pártfogolt figyelemmel kísérlését elsősorban személyes kapcsolattartás keretében végezte, és ennek megfelelően határozta meg- az egyéni pártfogó felügyelői terv megvalósulása és a pártfogolt személyi körülményei, illetve szükségletei alapján- a pártfogolt személyes jelentkezési kötelezettségének gyakoriságát*”.

A Végrehajtási R. 6. §-ában foglaltakra tekintettel a pártfogolt telefonos vagy elektronikus kapcsolattartás – ideértve az elektronikus levelezést is – útján teljesíti. A már folyamatban lévő pártfogó felügyelet intézkedés végrehajtása során (próbára bocsátás, felfüggesztett szabadságvesztés, ideiglenes elbocsátás) amennyiben eltért a pártfogó felügyelő a személyes kapcsolattartástól, abban az esetben tájékoztatni kellett a pártfogoltat, hogy a veszélyhelyzet idejére a kapcsolattartás módjaként telekommunikációs eszköz (telefon, e-mail, internetalapú telefonálási lehetőségek) használatát határozta meg. Továbbá a pártfogónak konkrétan meg kellett jelölnie a pártfogolt számára, hogy milyen eszközön, elérhetőségen, milyen gyakorisággal történjen a kapcsolattartás, melyet dokumentáltan rögzíteni kellett az iratanyagban. Tekintettel arra, hogy a kapcsolattartás nem személyes és bár az ügy végrehajtása már többször használt eszközön történik, célszerű minden alkalommal az érintett személyazonosságát ellenőrizni (IM módszertani útmutató, 2020).

Jóvátételi munka intézkedés mellett megállapított/elrendelt pártfogó felügyelet végrehajtása

A jóvátételi munka intézkedés során kiemelendő, hogy a 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (továbbiakban: Btk.) 67–68. §-ához fűződő indokolás szerint a törvény próbál nagyobb teret engedni a helyreállító, jóvátételi szempontoknak, ezért is vezette be új intézkedésként a jóvátételi munkát (Sipos, 2019).

A pártfogó felügyelőknek a Végrehajtási R. kihirdetését követően (2020. április 5. napja után) érkezett jóvátételi munka mellett elrendelt/megállapított pártfogó felügyelet végrehajtása tekintetében a végrehajtás megkezdéséről nem kellett intézkedni. A Végrehajtási R. 1. § (2) bekezdése kimondta, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt a végrehajtás nem kezdődött meg, a pártfogó felügyelővel a kapcsolatot csak a veszélyhelyzet elmúltát követően, a felhívásban kiadott időpontban kellett felvenni, ez azt eredményezte, hogy a jóvátételi

munka letöltését sem kellett megkezdeni. Ha a megkezdett jóvátételi munka félbeszakításra került, akkor a veszélyhelyzet megszűnését követően haladéktalanul folytatni kellett, melyről a jóvátételi munka letöltő helye is értesítésre került. Amennyiben a pártfogó felügyelő számára nem volt ismert a letöltő hely, írásbeli tájékoztatásban fel kellett hívni az ügyfelet annak érdekében, hogy tegye meg a szükséges tájékoztatást a letöltő hely részére az intézkedés végrehajtásának félbeszakításáról (IM módszertani útmutató, 2020).

Feltételes ügyészi felfüggesztés mellett alkalmazott pártfogó felügyelet intézkedés végrehajtása

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. tv. a büntetőeljárásról (továbbiakban: Be.) 419. § (4) bekezdése alapján az ügyészség a feltételes ügyészi felfüggesztéssel egyidejűleg elrendelheti a gyanúsított pártfogó felügyeletét. A Btk. 70. § (1) bekezdés d) pontja szerint a pártfogó felügyelet tartalma azonos a feltételes ügyészi felfüggesztés tartalmával.

Az Eljárási R. 70. §-a a feltételes ügyészi felfüggesztéssel kapcsolatban határozott meg speciális szabályokat. A speciális szabályok alkalmazása kapcsán a feltételes ügyészi felfüggesztésen belül három ügytípust különíthetünk el:

- Általános feltételes ügyészi felfüggesztés, nincs elrendelt külön magatartási szabály
A feltételes ügyészi felfüggesztés és a pártfogó felügyelet végrehajtásával együtt a veszélyhelyzet idején is tovább folytatódott, illetve az új ügyek tekintetében is intézkedni kellett a végrehajtás megkezdéséről.
- Büntethetőséget megszüntető okkal összefüggésben alkalmazott feltételes ügyészi felfüggesztés, valamint meghatározott külön magatartási szabály előírásával alkalmazott feltételes ügyészi felfüggesztés

Az Eljárási R. 70. § (1) a) és b) pontjai kiemelték azokat a feltételes ügyészi felfüggesztéssel kapcsolatos ügyeket, ahol jellemzően olyan külön kötelezettséget, magatartást kellett a terheltnek tanúsítani, amely nagy valószínűséggel a járványügyi helyzetben nem vagy csak korlátozott módon valósulhatott meg. Erre való tekintettel ezekben az ügyekben a feltételes ügyészi felfüggesztés időtartamába a veszélyhelyzet ideje nem számított bele.

Az eltereléssel kapcsolatos feltételes ügyészi felfüggesztés során a kábítószer-függőséget gyógyító kezelés, kábítószer-használatot kezelő más ellátás, vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatás egészségügyi szolgáltatásnak tekinthető, mely szolgáltatások a veszélyhelyzet idején jellemzően nem voltak elérhetőek, és ezekben az ügyekben a feltételes ügyészi felfüggesztés tartalmába a veszélyhelyzet ideje nem számított bele. Tulajdonképpen

a feltételes ügyészi felfüggesztés és ezzel együtt a pártfogó felügyelet kezdő időpontja a veszélyhelyzet megszűnésének időpontja volt (IM módszertani útmutató, 2020).

Közérdekű munka büntetés szervezése és ellenőrzése

A közérdekű munka büntetés szervezésére és ellenőrzésére a Bv. tv. és a Pfr. szabályai az irányadók, e szabályokra a Végrehajtási R. veszélyhelyzeti szabályaira tekintettel alakított ki speciális végrehajtási szabályokat.

Új ügyek végrehajtása

„A kormányhivatalok a pártfogó felügyelői feladatot ellátó szervezeti egységekhez a Végrehajtási R. hatálybalépése, azaz 2020. április 06. napjától érkezett új ügyek tekintetében a Végrehajtási R. 1. §-ának (2) bekezdése értelmében nem kellett intézkedni a közérdekű munka végrehajtásának megkezdése iránt.” (IM módszertani útmutató, 2020). Ez alapján nem kellett kiadni a Bv. tv. 282. §-ának (1) bekezdésében foglaltak szerint előírt, a bíróság értesítésének és ügydöntő határozatának kézhezvételétől számított nyolc napon belül az elítélt meghallgatására vonatkozó idézést. A pártfogó felügyelőnek írásban tájékoztatni kellett az elítéltet, hogy a közérdekű munka büntetés végrehajtása nem kezdődött meg a Végrehajtási R. hatályba lépését követően (IM módszertani útmutató, 2020).

Folyamatban lévő ügyek végrehajtása

„A Végrehajtási R. 1. §-ának (3) bekezdése alapján, külön büntetés végrehajtási bíró intézkedése nélkül a közérdekű munka végrehajtása félbeszakadt a veszélyhelyzet ideje alatt, kivéve a közérdekű munka szabadságvesztésre történő átváltoztatására irányuló eljárást, ha az átváltoztatásra okot adó körülmény már a Végrehajtási R. hatályba lépése előtt fennállt.” (IM módszertani útmutató, 2020). A veszélyhelyzet miatti intézkedések elhalasztása és a végrehajtás félbeszakításának tartalma nem számított bele a közérdekű munka elévülésének idejében (IM módszertani útmutató, 2020).

Foglalkoztathatósági szakvélemény beszerzése

A Bv. tv. 282. §-ának (4) bekezdése előírja, hogy a foglalkoztathatósági vizsgálat időpontját ki kell tűzni, azonban a veszélyhelyzet alatt az egészségügyi ágazatot érintő egyes rendelkezésekre, továbbá a személyes ügyfélkapcsolat

csökkentésére a Végrehajtási R. hatálybalépését követően nem kellett kitűzni. Viszont a már elkészült foglalkoztathatósági szakvélemények elítélt általi személyes visszajuttatása helyett az elektronikus vagy postai formát kellett választani.

Munkahely kijelölése munkakezdésre

A veszélyhelyzet időszakában a büntetés végrehajtása félbeszakadt, amely a munkahely kijelölésére és a munkakezdésre irányuló felhívás kiadására is vonatkozik. Erre tekintettel nem kellett meghozni a munkahely kijelöléséről szóló határozatot. Amennyiben a veszélyhelyzet megszűnését követően a beszerzett foglalkoztathatósági vélemény érvényessége lejárt, új szakvélemény beszerzése volt szükséges. A folyamatban lévő ügyekben nem kellett kiadni munkakezdésre irányuló felhívást sem.

Munkahelyi ellenőrzés

A Pfr. 33. §-ának (2) bekezdése szerint a közérdekű munka büntetés megkezdésétől számított 30 napon belül munkahelyi ellenőrzést kell végezni, azonban a Végrehajtási R. hatálybalépését követően nem kellett elvégezni. Az első személyesen történő ellenőrzést a veszélyhelyzet megszűnését követően kellett elvégezni.

A büntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatás indítványozása

2020. április 06. napja előtt, ha a büntetés szabadságvesztésre átváltoztatására okot adó körülmény állt fent a Pfr. 36. §-a szerint, az összefoglaló jelentést meg kellett küldeni az ügyészség részére. Tehát a közérdekű munka végrehajtásának a veszélyhelyzet miatti félbeszakadása az átváltoztatással kapcsolatos eljárásokra nem vonatkozott, továbbra is a Bv. tv. 64. §-ában foglaltak voltak az irányadók (IM módszertani útmutató, 2020).

Zárógondolatok

Megállapítható, hogy a járvány következtében számos megoldandó feladat jelent meg, ami megkövetelte az állam szerepének megerősödését. Véleményem szerint a COVID-19-járvány nemcsak a gazdaságon és a társadalmon, hanem a magyar jogrendszeren is tartós nyomokat hagyott. Számos új joggyakorlat jelent meg, és az egyes közigazgatási és államigazgatási szervek működésében radikális változások következtek be.

A pártfogó felügyelet végrehajtása és ezen felül a COVID–19 járványidőszak alatt alkalmazott eljárási szabályai azért sem mondhatók könnyűnek, mivel kétségre vonható, hogy a Kormány veszélyhelyzetben hozott rendeleteit, amelyek más jogágak (például polgári vagy büntetőtvénnyek) normáit írják felül, vagy alkalmazásukat tiltják, véleményem szerint egyáltalán nem a közigazgatási jog körébe lehetne sorolni.

Kiemelendő, hogy ennek az írásnak nem célja a veszélyhelyzeti közigazgatási jogalkotás minden felmerülő közigazgatási jogi dogmatikai problémájának a teljes körű megválaszolása.

A különleges jogrend egyik főbb jellemzője, hogy bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatók, ennek részeként a magyar alkotmányos rendszerben is lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos eljárási jogosultságokat korlátozzanak, különösen a polgári peres és nem peres, valamint a közigazgatási eljárások körében. *„Ezek az eljárási korlátozások különösen a járványügyi helyzetekben jelentek meg, mivel az emberek közötti érintkezések számának csökkentése kihát az eljárási cselekményekre. Ez szükségszerűen az eljárási szabályok módosulásnak igényét hozza magával”* (Balázs & Hoffman, 2020).

A koronavírus-világjárvány időszak rendhagyó volt a hatóság életében és kommunikációs szakterület tevékenységében egyaránt. A járvány minden eddiginél látványosabban mutatott rá arra, hogy egy rendkívüli helyzetben, rendkívüli módon helyt kell állni a közigazgatási eljárásokban is, ezáltal felértékelődött a gyors, pontos és hiteles tájékoztatás szerepe az ügyfelek számára. A világjárvány szülte igényre a Kormány gyorsan és jól reagált, melynek következtében időben, átlátható és közérthető módon a rendelkezésre bocsátotta az útmutatókat a rendkívüli feladatok megoldása végett. A változásnak számos pozitív hozadéka volt, többek között növelte a szakterület elismertségét és presztízsét a szervezeten belül és azon kívül egyaránt. A magyar közigazgatási hatósági eljárás rezilienciája megfelelő volt a veszélyhelyzetben, mivel az online ügyintézés, az elektronikus kapcsolattartás által az ügyfelek jogvédelmi szintje nem csökkent, csak a módszereiben változott. A hivatalok a járvány elleni védekezés időszakában is folyamatosan hajtották végre a védekezési feladataikat, és mellette zavartalanul elvégezték a hatáskörébe utalt területi közigazgatási tevékenységeiket is. A pártfogó felügyelői szolgálat az egész ország területén betartotta az Igazságügyi Minisztérium által kiadott módszertani útmutatóban foglaltakat, annak tanácsait és iránymutatásait.

Az elektronikus kapcsolattartás egyre szélesebb és mindenki számára hozzáférhető biztosítása a járványhelyzet időszakában elengedhetetlen volt. Veszélyhelyzet idején kiadott rendkívüli intézkedések is azt eredményezik, hogy egy újszerű és az újabb válságok által is erősödő állami funkció a közvetlen

kapcsolat- és közösségszervező funkció, amely számos esetben identitás-építő funkcióval is együtt jár. A közigazgatás hatékonyságát elsődlegesen a digitális modernizációval növelő törekvések szintjei emelték. A fejlődő közigazgatás jogéletének legfőbb új és közös vonása, legnyilvánvalóbb törekvése a digitalizáció. Egyre hangsúlyosabb feladattá vált a közigazgatásban a folyamatosan fejlődő emberi énkép létrehozása, amely nem csupán tartja a lépést az egyre felgyorsuló technológiai-tudományos fejlődéssel, de kifejezetten abból táplálkozik, s azáltal válik képessé a megújulásra.

„Számos – akár a kapcsolattartást elősegítő – személyesség-elem felerősíthető például technikai eszközök segítségével. A különféle szolgáltatások minőségének javítását nagyban szolgálják azok egyéniesítése, a személyre szabás is, amihez az elektronikus felületek erősítése is hozzájárulhat, miközben- a két koncepcióban vannak egymást kioltó, egymással konkuráló elemek is” (URL2).

Zárásként szeretném megemlíteni Bagó József (2020) írását, amit 1831-ben, az akkori járvány lefutása után honi elődeink fogalmaztak meg: „A’ nyavalya miatt eddig rettegő lakosok már könnyebben lélekeznek: a halovány ortzák piro sodni, a’ homályos szemek vidúlni, a’ bús ábrázatok feléledni kezdenek: a’ jó szomszédok szomszédjaikhoz közelítenek, a’ hív barátok barátjaikat felkeresik, az igaz atyafiak attyokfiaikkal kezdt fognak, a’ szerelmes szülők kedves magzajaikkal öszve ölelkeznek, a közönséges helyekre az emberek bátrabban gyülekeznek, a’ Szentegyházakba az ajtatos személyek nagyobb számmal megjelennek, a’ kórházak üresülnek, a’ betegek félelem nélkül meglátogattnak, a’ Kereskedelem ismét virágzik, a’ mesterségek fizettetnek, a’ Múzsák templomai megnyílnak, egy szóval mindenenek előbbeni karba helyezhatódnak, mert hála az Egeknek! a’ rettentő nyavalya egészen megszűnt.” (URL3).

Felhasznált irodalom

- Árva Zs., Balázs I., Barta A., Pribula L. & Veszprémi B. (2023). *Közigazgatási eljárások*. Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar.
- Árva Zs., Balázs I., Barta A. & Veszprémi B. (2020). *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetem Állam és Jogtudományi Kar.
- Balázs I. & Hoffman I. (2020). Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája. *MTA Law Working Papers*, 21, 1–16.
- Balázs I. & Hoffman I. (2020). Közigazgatás és koronavírus – A közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 13(3), 1–10.
- Ritó E. & Szabó B. (2021). *Gondolatok a Covid-világjárvány közigazgatási rendszerünkre gyakorolt hatásairól*. Orac Kiadó.
- Sipos F. (2019). *Munkával kapcsolatos szankciók a magyar büntetőjogban*. HVG Orac Kiadó.

A cikkben található online hivatkozások

URL1: *Koronavírus a magyar büntetés-végrehajtásban*. <https://jogaszvilag.hu/wp-content/uploads/sites/2/2022/02/FINAL-IPPF-report-Hungary-Final-HUN.pdf>

URL2: *A járvány hosszú távú hatása a magyar közigazgatásra*. https://ajk.kre.hu/images/doc2021/pr/a_jarvany_hosszutavu_hatasa_a_magyar_kozigazgatasra.pdf

URL3: *Járvány és munka*. <https://www.metropolitan.hu/upload/f11f12de27b440ed2c6c5f287cc435f74800496b.pdf>

Alkalmazott jogszabályok

2012. évi C. tv. a Büntető Törvénykönyvről

8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről

2013. évi CCXL tv. a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról

2017. évi XC. tv. a büntetőeljárásról

Igazságügyi Minisztérium belső szabályzata

Igazságügyi Minisztérium 2020. 04. 22. napján kelt, A pártfogó felügyelői szakterület pártfogó felügyelet intézkedés és közérdekű munka büntetés végrehajtásával kapcsolatos, a koronavírus terjedésének megelőzésére és kockázatok csökkentésére vonatkozó, PF/1/2020. számú módszertani útmutatója

Igazságügyi Minisztérium (2019). Pártfogó felügyelők ügyviteli vizsgájához, III. modul. Budapest

A cikk APA szabály szerinti hivatkozása

Jónás K. A. (2024). A koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra, különös tekintettel a pártfogó felügyelői eljárásokra. *Belügyi Szemle*, 72(4), 611–628. <https://doi.org/10.38146/BSZ-AJIA.2024.v72.i4.pp611-628>

Nyilatkozatok

Összeférhetetlenség

A szerző nem jelentett összeférhetetlenséget.

Finanszírozás

A szerző nem kapott pénzügyi támogatást a kutatáshoz, a szerzőséghez és/vagy a cikk publikálásához.

Étikai nyilatkozat

Jelen cikkhez nem kapcsolódik adatkészlet.

Nyílt hozzáférésről szóló tájékoztatás

Jelen cikk a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY NC-ND 2.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/>) feltételei szerint publikált Open Access közlemény, melynek szellemében a cikk bármilyen médiumban szabadon felhasználható, megosztható és újraközölhető, feltéve, hogy az eredeti szerző és a közlés helye, illetve a CC License linkje feltüntetésre kerülnek.

Levelező szerző

A cikk levelező szerzője Jónás Kitti Anett, aki a jonaskittianett@gmail.com e-mail címen érhető el.