

2020
5.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



FARKAS ÁDÁM: Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól

HARMATI BARBARA – SZABÓ IMRE: A prediktív rendészet és az automatizált igazságszolgáltatás

HEGEDŰS ÁKOS: Gyermekközpontú igazságszolgáltatás

LENGYEL TIBOR: A ne bis in idem elv gyakorlati érvényesülésének korlátai Magyarországon az igazgatási és a büntetőjogi szankciók tükrében

MÁTÉS GÁBOR: Gondolatok az intézkedéstaktikáról

SALLAI JÁNOS: Orvos vagy egészségügyi rendészet története az ókortól a XIX. század végéig

BALATONYI LÁSZLÓ – TÓTH LÁSZLÓ: A koronavírus gazdasági hatásai a vízügyi ágazatban

KÖNYVISMERTETÉS: Igazságügyi gyermekpszichiátria

INTERJÚ: „A rendőrségnek mindent!”

INTERJÚ: A koronavírus elleni védekezés

68.
évfolyam

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



68. ÉVFOLYAM

2020/5. SZÁM

BELÜGYI SZEMLE

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

ELNÖK TITKÁR TAGOK

Dr. Felkai László, közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium
Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
Prof. dr. Finszter Géza, a Magyar Tudományos Akadémia doktora
Prof. dr. Haller József, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Herke Csongor, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Kecskés László, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Kerezi Klára, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, egyetemi tanár
Prof. dr. Koltay András egyetemi tanár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora
Prof. dr. Korinek László, kriminológus, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja, egyetemi tanár
Prof. dr. Maróth Miklós, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagja
Prof. dr. Mezey Barna, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Nyíri Sándor nyugállományú vezető ügyész, címzetes egyetemi docens
Prof. dr. Patyi András egyetemi tanár, kúria bíró, tanácselnök
Prof. dr. Polt Péter egyetemi tanár, legfőbb ügyész
Prof. dr. Sándor István a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Prof. dr. Tóth Mihály, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, tanszékvezető egyetemi tanár
Dr. Ludek Mihalek egyetemi tanár, Cseh Rendőr Akadémia
Dr. habil. Philipp Fluri ügyvezető, Genfi Biztonságpolitikai Központ
Detlef Schröder igazgató, Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynökség
Eva Kunovská a Szlovák Rendőrtestület Akadémiájának Tudományok és Tudományos projektek osztályának munkatársa,
a belügyi folyóirat ügyvezető szerkesztője

SZAKMAI TANÁCSADÓ TESTÜLET

Bakai Kristóf püör. ezredes a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszakmai főigazgatója
Dr. Balogh János r. altábornagy az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője
Dr. Bolcsik Zoltán r. vezérőrnagy a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója
Dr. Frech Ágnes a Fővárosi Bíróság büntető kollégiumvezetője, az Országos Bírósági Hivatal szaktanácsadója
Dr. Góra Zoltán t. vezérőrnagy az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság vezetője
Hajdu János r. vezérőrnagy a Terrorelhárítási Központ főigazgatója
Dr. Hatala József a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács elnöke
Dr. Janza Frigyes Belügyminisztérium oktatási főszemlélője
Dr. Kiss Attila r. dandártábornok az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság vezetője

Dr. Kiss Zoltán r. vezérőrnagy az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója
Láng István Országos Vízügyi Főigazgatóság vezetője
Prof. dr. Ruzsonyi Péter bv. dandártábornok a Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar dékánja
Prof. dr. Sallai János r. ezredes tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Dr. Szabó Hedvig nb. vezérőrnagy Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója
Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró, nemzetközi jogász
Dr. Takács Tibor r. vezérőrnagy a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ
főigazgatója
Dr. Tóth Tamás bv. vezérőrnagy az Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vezetője
Dr. Túrós András az Országos Polgárőr Szövetség elnöke

SZERKESZTŐSÉG

FŐSZERKESZTŐ	Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, egyetemi magántanár
FŐSZERKESZTŐ-HELYETTES	Dr. Hornyik Zsuzsanna
FELELŐS SZERKESZTŐ	Dr. Szabó Csaba PhD r. őrnagy
OLVASÓSZERKESZTŐ	Végh Zsuzsanna
IDEGENNYELVI SZAKLEKTOR	Prof. dr. Boda József ny. nb. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár
MUNKATÁRSÁK	Dr. Hertelendi Lajos r. alezredes Luda Henrietta Csala Károly r. ezredes Kecskés Nikolett Havasi József Varga Anita
SZERKESZTŐSÉG	2090 Remeteszőlős, Nagykovácsi út 3. Telefonszám: +36 (26) 795-900 / 24-600 szerkesztoseg@belugyiszemle.hu www.belugyiszemle.hu
ISSN	ISSN 2062-9494 (Nyomtatott) ISSN 2677-1632 (Online) LXVIII. évfolyam
FELELŐS KIADÓ	Belügyminisztérium www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium 1051 Budapest, József Attila utca 2-4.
KÉPSZERKESZTŐ	Botlik László
NYOMDA	Duna-Mix Kft.
FELELŐS VEZETŐ	Szakolczai Lóránt bv. ezredes Megjelenik havonta

TARTALOM

	Szerkesztőségi előszó	6
FARKAS ÁDÁM	Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól	9
HARMATI BARBARA – SZABÓ IMRE	A prediktív rendszet és az automatizált igazságszolgáltatás	23
HEGEDŰS ÁKOS	Gyermekközpontú igazságszolgáltatás	39
LENGYEL TIBOR	A ne bis in idem elv gyakorlati érvényesülésének korlátai Magyarországon az igazgatási és a büntetőjogi szankciók tükrében	53
MÁTÉS GÁBOR	Gondolatok az intézkedéstaktikáról	71
SALLAI JÁNOS	Orvos vagy egészségügyi rendszet története az ókortól a XIX. század végéig	91
BALATONYI LÁSZLÓ – TÓTH LÁSZLÓ	A koronavírus gazdasági hatásai a vízügyi ágazatban	101
FARKAS JOHANNA	Igazságügyi gyermekpszichiátria	117
HORNYIK ZSUZSANNA	„A rendőrségnek mindent!”	121
HORNYIK ZSUZSANNA	A koronavírus elleni védekezés	125

FARKAS ÁDÁM	Dr. PhD, főhadnagy, tudományos munkatárs Nemzeti Közszerológiai Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar
HARMATI BARBARA	PhD hallgató Nemzeti Közszerológiai Egyetem
SZABÓ IMRE	Dr. PhD, ügyész, megbízott oktató Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola
HEGEDŰS ÁKOS	dr. bírósági, Egri Járásbíróság
LENGYEL TIBOR	pénzügyőr ezredes, igazgató Nemzeti- Adó és Vámhivatal Észak-alföldi Bűnügyi Igazgatóság
MÁTÉS GÁBOR	rendőr őrnagy, mesteroktató Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészeti Kiképzési és Nevelési Intézet
SALLAI JÁNOS	Dr. Prof, egyetemi tanár, tanszékvezető, rendőr ezredes Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészetelméleti és -történeti Tanszék
TÓTH LÁSZLÓ	Dr. PhD, bv. vezérőrnagy, gazdasági főigazgató-helyettes Országos Vízügyi Főigazgatóság
BALATONYI LÁSZLÓ	Dr. PhD, árvízvédelmi osztályvezető Országos Vízügyi Főigazgatóság
FARKAS JOHANNA	Dr. PhD, egyetemi docens Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar

SZERKESZTŐSÉGI ELŐSZÓ

Kedves Olvasó!

Néhány lapszámmal ezelőtt a következő szavakkal jellemeztük ezen esztendőt: „*2020 hangzatos és elgondolkodtató évszám lesz több szempontból szerkesztőségünk, valamint a szakmai, tudományos folyóiratunk tekintetében is. Az újév új kezdet.*”

Azt már biztosan állíthatjuk, hogy ez az év több szempontból is történelmi lesz az emberiség számára. Világjárvány, összefogás, segítség, önfeláldozás, kitarítás, emberség, elmúlás mind felértékelt szavakká, pillanattá formálódnak olykor, egy-egy esemény kapcsán, bármely földrészen vagy féltekén járunk a Földön.

Egy betegséget okozó kór állítja próba elé Földünk népeit, küzdelemre és összefogásra ösztökélve minden tudományterületen, hogy leküzdje, és történelmet írva lejegyezze győzelmét, de ugyanakkor rádöbbenetsen bennünket gyengeségeinkre is, hogy világunk békében megmaradhasson. Minden felértékelődik tehát e pillanatban, amit eddig oly gyakran rohanó világunk háttérébe szorítottunk, mert kevésbé éreztük fontosnak. Viszont e jelentőség mellett a jelenlegi helyzet komoly kihívást és terhet is jelent sok területen az egész világnak, az egyes országoknak, embereknek egyaránt. A gazdaság, egészségügy, informatika, az emberi kapcsolatok mind vizsgafázisban vannak, nincs kivétel, és ki ne gondolná így a humánus és javaink megmentése érdekében. Most döbbenünk rá csak igazán, hogy az összefogás, a magunkra és másokra történő figyelés, vigyázás micsoda emberi érték, pedig mindenkor ennek kéne a legfontosabb tényezőnek lennie.

Meghirdetett vezérelvünk mentén haladva olyan témákat mutatunk be e havi lapszámunkban, amelyek a közénk férközött kór segítségével mutatja be a szükséges szabályozások megváltoztatásának és újragondolásának kérdéseit.

Balatonyi László és Tóth László *A koronavírus gazdasági hatásai a vízügyi ágazatban* című tanulmányukban kifejtik, hogy a vízügyi ágazat, mint a Belügyminisztérium alá rendelt országos hatáskörű szervezet számára az eddigi rendszerektől merőben eltérő, újfajta kihívást jelent a koronavírus elleni küzdelem. Jelen helyzetben a küzdelem elsősorban a működési szabályok alapvető módosításának végrehajtását jelenti. A veszélyhelyzetben a szervezet igyekszik minimalizálni a vírus terjedését, amely során biztosításra kerül a jelenleg érvényben lévő státútum rendeletben és az egyéb kapcsolódó ágazati jogszabályokban meghatározott tárcafeladatok zavartalan ellátása. A szerzők elemzésükben kifejtik, hogy a szervezet kiszámítható éves gazdálkodási stabilitá-

sában bekövetkezett változás milyen hatást gyakorol a mindennapi működésre, valamint a dolgozók életére.

Sallai János tanulmányában az orvos vagy egészségügyi rendszet rövid történetét mutatja be az ókortól a XIX. század végéig. A tanulmány aktualitása kézenfekvő, mivel a jelen egészségügyi veszélyhelyzetet okozó koronavírus újkéletű, azonban a kialakult egészségügyi krízisre és annak kezelésére már volt példa a rendszet történetében.

Farkas Ádám szerzőnk aktuálisan, a koronavírus-járvány kapcsán felmerült alkotmányjogi kérdések és aggályok alapján tesz javaslatokat a szabályozás különleges jogrend utáni fejlesztésére, helyreállítására. E körben a tanulmány rámutat a különleges jogrendi rendkívüli intézkedések fontosságára, azok törvényi úton történő ideiglenes megerősítésének igényére, valamint gondolatokat fogalmaz meg a különleges jogrend utáni átfogó szabályozási felülvizsgálathoz.

Hegedűs Ákos bíró a *Gyermekközpontú igazságszolgáltatás* címmel fejtegeti abbéli álláspontját, hogy a gyermekközpontú gondolkodás kialakításának nem csupán abban kell megnyilvánulnia, hogy milyen jogszabályi környezetben és milyen módon dolgozik az igazságszolgáltatás. Véleménye szerint a gyermekközpontú igazságszolgáltatásnak magában kell foglalnia mind a bírósági szervezet célkitűzéseit, mind a törvényalkotó gondos odafigyelését, a közigazgatás gyermekeket óvó és támogató hatékony működését, de elsősorban a társadalom magánintézményei, a családok, a civil szervezetek gondos és gyengéd védelmet nyújtó figyelmét.

Harmati Barbara és Szabó Imre közös munkája a modern rendszet és igazságszolgáltatás bemutatására törekszik. A tanulmány célja a szerzők gondolatmenete mentén haladva, a fogalmak elemzésén keresztül annak bemutatása, hogy a rendszet és az igazságszolgáltatás területén hogyan jelennek meg az adatokon alapuló döntések, azok milyen irányban befolyásolhatják az egyes rendszerek jelenlegi működését. Napjainkat jelentősen meghatározó jelenség az informatikai környezetben keletkező, illetőleg ott tárolt adatok szerepének felértékelődése, amely az adatok parttalan gyűjtését eredményezi. Mindenki adatokat akar gyűjteni, mivel a jövő olaját mindenki birtokolni szeretné.

Lengyel Tibor egy korábban írt tanulmányának folytatásaként – már a gyakorlatot elemezve – mutatja be a ne bis in idem elv alkalmazásának komplex problémakörét és az arra adható lehetséges válaszokat. Jelen írása feladatának

tekinti, hogy napjaink jogalkalmazói gyakorlatán keresztül rámutasson mindazon anomáliákra és ellentmondásokra, amelyek a kétszeri büntetés tilalma elvének érvényesülésével kapcsolatban az adójog, a vámjog és a büntetőjog által alkalmazott szankciók viszonyrendszerében napjainkban megmutatkoznak.

Mátés Gábor *Gondolatok az intézkedéstaktikáról* című munkája olyan lényegi tényekre kíván rámutatni, miszerint az intézkedéstaktika egy igen jelentős, de mégis nagyon elhanyagolt téma. Kevés róla az írásos anyag, a felgyülemlett tudásmennyiséget nem foglalja össze tankönyv, így az oktatása is gyenge, és véleménye szerint nem kielégítő. Szükség lenne a rendelkezésre álló tudásanyag összegyűjtésére, aktualizálására, új információk beszerzésére a mindent kielégítő oktatás érdekében. A szerző célja tanulmányával hozzájárulni e szakmai terület írásos és oktatási alapjainak megteremtéséhez.

Farkas Johanna könyvismertetésében Sófi Gyula és Fodor Miklós szerzőknek az „*Igazságügyi gyermekpszichiátria*” című kötetét tárja az olvasók elé. A szerzők tudományos igénnyel, mégis az átlagos olvasó számára is érthető módon megfogalmazott és magyarázott tüneteket, jellegzetességeket és problémákat mutatnak be a gyermekpszichiátria szakterületéről, amelyeket gyakorlati tapasztalatokból szerzett példák színesítenek és mélyítenek el, így egyértelműen gondolatébresztő, sok esetben további kutatási témákat ösztökélő művet olvashatnak a könyv iránt érdeklődő olvasóink.

Végezetül dr. Hornyik Zsuzsanna főszerkesztő-helyettesünk által készített interjút olvashatják a 80 éves dr. Pella László ny. r. dandártábornokkal, amelynek címe a hivatástudatát és emberségét mindmáig megélő interjúalanyunktól vett idézet: „*A rendőrségnek mindent!*”. Az interjúból megtudhatjuk, hogy mire emlékszik vissza szívesen és mivel tölti nyugdíjas éveit a tábornok úr. E helyen is jó egészséget, nyugodt, derűs éveket, sok boldogságot kívánunk neki.

Kollégánk egy másik írásában dr. Torma Albert r. orvos ezredessel, rendvédelmi tisztifőorvossal a koronavírus elleni védekezés kapcsán készített interjút, amelynek során több olyan kérdést vetett fel például, hogy vajon milyen kihívások elé állítja a fennálló járványügyi helyzet a rendvédelmi állomány illetékes szakemberét? Milyen javaslatai, tanácsai vannak a hivatásos állomány tagjai felé? A veszélyhelyzet megszűnését követően pedig ismét felkéri majd főorvos urat, hogy számoljon be a veszélyhelyzet kezelésének tapasztalatairól, eredményeiről olvasóinknak.

Szerkesztőség

Farkas Ádám

Gondolatok a koronavírus-járvány és a védelmi, biztonsági szabályozás kölcsönhatásairól

Thoughts about the interactions of the coronavirus epidemic and the defence, security regulation

Absztrakt

A tanulmány a koronavírus-járvány kapcsán felmerült alkotmányjogi kérdések és aggályok alapján tesz javaslatokat a szabályozás különleges jogrend utáni fejlesztésére, helyreállítására. E körben a tanulmány rámutat a különleges jogrendi rendkívüli intézkedések fontosságára, azok törvényi úton történő ideiglenes megerősítésének igényére, valamint gondolatokat fogalmaz meg a különleges jogrend utáni átfogó szabályozási felülvizsgálathoz.

Kulcsszavak: különleges jogrend, veszélyhelyzet, védelmi és biztonsági szabályozás, alkotmányos anomáliák

Abstract

The study makes suggestions about the restoration and development of special legal order based on the concernment at the coronavirus epidemic. The study points out the importance of emergency measures in special legal order, the need of their temporary reinforcement by law, and formulates ideas about the comprehensive review after the special law order.

Keywords: special legal order, state of danger, defence and security regulation, constitutional anomalies

Bevezetés

A 2020 első negyedében kibontakozó, és hazánkban a veszélyhelyzet – mint különleges jogrend – kihirdetését, majd azzal kapcsolatos rendkívüli intézkedések bevezetését szükségessé tevő koronavírus-járvány ismételten rávilágított arra, hogy Magyarországon immár harminc éve várat magára a védelmi és biztonsági szabályozás, és ezen belül a különleges jogrendi és válságkezelési szabályozás teljes felülvizsgálata, sőt fogalmi szinttől terjedő újragondolása. A helyzet ugyanis az, hogy a vonatkozó szabályrendszert előbb az 1989-es események politikai és történelmi miliője, utóbb pedig a különféle kihívást jelentő biztonsági események¹ ad hoc szabályozással való kezelése, illetve a védelmi ágazatok egymás közti versengése determinálta. Ennek eredményeként mai szabályozásunk, igazgatásunk és fogalmi parkunk is döntően ágazati (hónvédelmi, katasztrófavédelmi, nemzetbiztonsági, rendvédelmi/rendőrségi) megosztottságú, míg a komplex biztonsághoz igazodó átfogó szemlélet csak a kormányzati döntéshozatali szinten jelenik meg – az angolszász mintákra hajazó Nemzetbiztonsági Kabinettel. Ebben a megközelítésben a jelenleg hangsúlyosabban azonosított szabályozási bizonytalanságok a veszélyhelyzet tekintetében csupán tünetek, melyek eredete a védelmi és biztonsági szabályozás egészének töredékessége és inkonzisztenciája (Farkas, 2015a, 2015b, 2017b, 2018c, 2018d)². Logikus, koherens, rendszerszinten is záródó rendező elv azonban jelenleg nincs a védelmi és biztonsági szabályozásunkban. Ehelyett az ellátandó funkciók – pillanatnyi – szabályozása dominált az elmúlt három évtizedben. E tekintetben az Alaptörvény megalkotása a különleges jogrend szabályozásának egységesítésével előrelépést hozott magával, és középtávon lehetőséget teremtett egy szisztematikus, szakmailag jól kimunkált és tudományosan is megalapozott felülvizsgálat megvalósítására. Azonban a 2010-es évek elejét követően a biztonsági környezet dinamikus változása nem nyitott teret egy ilyen mérvű jogalkotási munkának, hiszen az ukrán válság, a migrációs nyomás, a terrorizmus feléledése, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének élénkülése, majd a kibertérből érkező fenyegetések fokozódása ismét a problémák eseti kezelésére és nem a rendszerszintű megújulásra irányította a figyelmet.

-
- 1 Ezek fő példáit a délszláv válság, a NATO csatlakozás, a 9/11-et követő szövetségesi kötelezettségek kérdése, a hadkötelességen alapuló béke idejű katonai szolgálat eltörlése, majd a 2015-re kezdetét vevő új terrorhullám adja, melyek mindegyike alkotmányos szintű módosítást igényelt, és legtöbbjük teljes felülvizsgálat helyett korrekciókkal, új különleges jogrendi esetek kialakításával került kezelésre.
 - 2 Korábbi kutatásaim során igyekeztem azonosítani ezen alapproblémákat és javaslatokat megfogalmazni azok szabályozási és intézményfejlesztési vonatkozásaira is, mivel az előzetes elemzés és felkészülés nélküli, ad hoc, eseti, részleges beavatkozások és korrekciók a pillanatnyi kihívások kezelése ellenére rendszerszinten nem szolgálták Magyarországot védelmi (szabályozás- és intézmény) rendszerének megerősítését, fejlesztését, hiszen inkonzisztenciát és párhuzamosságokat generáltak.

Ennek ellenére, a különleges jogrend rendszerével, az átfogó szabályozási felülvizsgálat szükségességével és irányvaival számos cikk és tanulmány foglalkozott már az elmúlt években, fajsúlyosan azonban nem a katasztrófákhoz kapcsolódó veszélyhelyzet, hanem a fegyveres biztonságsvatolással összefüggő események és kihívások vonatkozásában (Szabó – Horváth, 2012; Hornyacsek, 2019a, 2019b; Keszely, 2017; Farkas–Kádár, 2016; Farkas–Pátyi, 2018; Farkas, 2018b, 2019). Ennek fő oka egyrészt az volt, hogy a katasztrófák vonatkozásában a valóságban eddig olyan kihívásokkal került szembe az államgépezet, amelyek meghatározott területeken, területszakaszokon, illetve jól behatárolható tevékenységi körökre irányulva tették szükségessé az állami beavatkozást akár az árvíz, akár a vörös iszap, akár a hóhelyzet tekintetében. Szerencsére eddig olyan katasztrófa-helyezettel nem kellett tehát szembenézni, ami országos kiterjedtséggel és széles spektrumú, összkormányzati intézkedési kényszerrel párosult volna. Vélhetően ennek tudható be, hogy a veszélyhelyzet szabályozása ez eddig nem vált szisztematikus kritika tárgyává. Ez a helyzet azonban a koronavírus-járvánnyal megváltozott.

Jelenleg, a kialakult járvány kezelésével összefüggésben, lassanként megjelennek azok az elemzések, jogi, igazgatási, gazdasági jellegű vélemények (URL1, URL2, URL3), amelyek a kormány veszélyhelyzetre vonatkozó döntéseit és rendkívüli intézkedéseit, illetve ezek jogalapját elemzik, vitatják. Ezekkel – politikai hovatartozástól függetlenül – foglalkozni kell, hogy a jövőbeni válságkezelés, illetve különleges jogrendi működés jobba tételének tekintetében majd felhasználható legyen minden megalapozott gondolat. Fontos azonban éles cezúrát húzni a szakmai jelzések, illetve konstruktív kritikák és a politikai támadások közé, mivel az utóbbiaknak ott, ahol intézkedések elmaradása emberéletekbe vagy kimagasló nemzetgazdasági károkba kerülhet, nincs és nem is lehet helye. Ez a határvonal azonban nem jelentheti azt, hogy nem kell mérlegelni a jelenleg folyamatban lévő járvány kezelésének hatékonyságát és jogszerűségét fokozó döntések meghozatalát, illetve a valóban konstruktív kritikák háttérben történő kiértékelését.

Van azonban ennek a helyzetnek még egy fajsúlyos üzenete, amiről – tanulva az elmúlt harminc évből – nem szabad megfeledkezni. Ez pedig az, hogy a jelenleg kihirdetett veszélyhelyzet lezárulta, vagyis a járvány lecsengése után megkerülhetetlen, hogy szakmai-tudományos-politikai együttműködés keretében tételesen és teljes körűen felülvizsgálatra kerüljön Magyarország védelmének és biztonságának szabályozási és működési rendszere, és ezen belül – egy részként a jóval kiterjedtebb egészben – a különleges jogrend teljes szisztémája is. Ha ugyanis ez elmarad, akkor jóllehet a jelenlegi járvány hatására majd szülnének újabb korrekciós törvénymódosítások, de szabályozásunk és vele állami

és társadalmi működésünk rendszere nem válik majd széleskörűen felkészültebbé, korszerűbbé. Ha pedig a szisztematikus megújítás elmarad, akkor továbbra is fenn fog állni az a kockázat, hogy a jövőben felmerülő újabb, másabb krízis esetén majd újabb – évtizedek óta, kormányzati ciklusoktól függetlenül huroc – hiányosságok, szabályozási és működési inkonzisztenciák törnek majd felszínre, és kódolnak hosszú távú bizonytalanságot, repedéseket a magyar állam szabályozási és működési szisztémájába.

Mindezekre figyelemmel jelen tanulmány célja, hogy néhány gondolattal segítse a jelenleg zajló válságkezelést, illetve megelőgezze néhány ponton egy, a veszélyhelyzet elmúltát követően remélhetőleg megvalósuló átfogó védelmi és biztonsági felülvizsgálat szemléleti alapvonalait, kereteit. E körben fontosnak tartom néhány elméleti alapvetés megtételét a különleges jogrend, illetve az elégtelen szabályozás viszonylatában, majd ezekre is figyelemmel a most zajló járvánnyal összefüggő jogi kérdések egynémelyikére kívánom felhívni a figyelmet, végül pedig mindezek alapján megkísérlem felvázolni egy hosszú távú felülvizsgálat néhány sarokpontját a szabályozási dimenzióban.

A különleges jogrend természete a bizonytalan, illetve korszerűtlen szabályozás viszonylatában

A különleges jogrend – elméleti szinten megközelítve: kivételes hatalom – kérdése az elmúlt években szép lassan újra visszaszivárgott a tudományos diskurzusba (Kelemen, 2016, 2017, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b, 2019c, 2019d; Csink, 2017; Csink–Fröhlich, 2016; Till, 2017; Jakab–Till, 2012; Farkas–Kádár, 2016; Spitzer, 2019), illetve ott, ahol ennek kihirdetése szükségessé vált, a közéleti gondolkodásba is. Arról azonban még messze nem beszélhetünk, hogy ez a jelenség értelmezésében és fajsúlyában átfogóan megújult, letisztult volna, holott ez lényegében nem más, mint a jogállamiság egyik sarokkérdése, amire a jelen keretek adta lehetőségek között úgy vélem érdemes néhány gondolattal kitérni, hiszen ezeket egyes vélemények, elemzések is érintették a jelenleg kihirdetett veszélyhelyzet kapcsán.

A különleges jogrend nem értelmezhető jogállamon kívül, hiszen ahol az állam működése nem jogállami, ott a jognak való alávetettség, az államműködés szabályok közé szorítottsága nem létező alapkövetelmény, így az azoktól való kivételes eltérés sem értelmezhető. Nem véletlen, hogy a jogi kategória ebben az értelemben az abszolutizmus időszakában még nem létezett, a totalitárius diktatúrákban pedig csupán a látszat alkotmányosság és törvényesség nagy színpadának egy kelléke volt.

A különleges jogrend lényegét, természetét tekintve (Farkas, 2017a) a jogállam közjogi jogos védelmi szabálya, amelynek keretében

- a) előre – alkotmányos vagy törvényi szinten – meghatározott esetekben,
- b) időlegesen,
- c) részlegesen,
- d) a fenyegetések kezelése és a normál állapot helyreállítása érdekében fel-függeszthetők olyan alapvető jogállami alapelvek normál működése, mint a hatalommegosztás vagy a jogforrás-hierarchia.

Lényegét tekintve ez a jogi instrumentum a másként nem kezelhető fenyegetések, krízisek esetén lehetővé teszi, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom jogkörei részlegesen koncentrálódjanak, és ennek megtestesüléseként olyan rendeletek kerüljenek gyors/azonnali döntés eredményeként kiadásra, amelyek törvényektől eltérhetnek vagy azokkal ellentétesek lehetnek, alapjogokat korlátozhatnak, és mellőzik a törvényalkotás normális esetben időigényes folyamatát.

A modern jogállamiság ezen közjogi értelemben vett jogos védelme azonban nem valami korlátok nélküli felhatalmazás, mivel az mind esetköreiben, mind időtartamában, mind pedig a rendeletalkotási felhatalmazás terjedelmében előre meghatározott keretek között mozoghat. Innen nézve tehát a különleges jogrend idején törvényesen megvalósuló rendeleti kormányzás nem más, mint az alkotmányozó/törvényhozó által előzetesen és feltételekhez kötötten tett jogátruházó/felhatalmazó nyilatkozata, szabályozása azokra az esetekre, amikor a nemzet és az ország fennmaradásának biztosítása – mint az állam egészének legfőbb feladata – olyan fenyegető vésszel néz szembe, amire azonnali válaszokat kell adni, akár a normál törvényi szabályrendszer ellenében is.

Adódik azonban a számunkra aktuális kérdés, mi történik akkor, ha a különleges jogrend kihirdetése ellenére azok az alkotmányos, illetve törvényi szintű szabályok, amelyeket erre az esetre előzetesen megszabott a jogalkotó, nem megfelelőek, nem elég korszerűek, nem kellő kiterjedtségűek a fenyegető vész kezeléséhez. Normativista értelemben ugyanis nem lehetne túllépni ezeken, hiszen akkor a döntéshozó kilép a jogállami keretből. Egy természetjogi megközelítésben azonban – amely ne feledjük el, sok más mellett a formalista jogértelmezéssel szemben lehetőséget teremtett a második világháború után az embertelenségek elkövetőinek utólagos felelősségre vonására is –, az államnak meg kell hoznia azokat a döntéseket, amelyek az emberi élet megóvásához, végső soron a legalapvetőbb egyéni jog megvédéséhez szükségesek, hiszen ezek meghozatala nélkül az állam legalapvetőbb funkcióját sem látná el. E tekintetben osztható az a nézet, miszerint *„rendkívüli helyzetekben a jog normativitása nem korlátozhatja az állam hatékony cselekvését: egyetlen emberélet sem*

kerülhet veszélybe rendkívüli jogrendre okot adó körülmények miatt csak azért, mert a normákat megfogalmazó jogalkotók nem látták előre az összes lehetséges veszélyt és szükséges intézkedést.” (URL2)

Fontos azonban arra is felhívni a figyelmet, hogy az ilyen patthelyzetek azonnali és akár törvényes kereteken túlnyúló kezelése után rögtön lépéseket kell tenni a hibás törvényi keretek mielőbbi és legszükségesebb szintű korrekciójára, majd a konkrét veszély elmúlása után a szisztematikus felülvizsgálatra. Ha ugyanis egy állam hónapokon át bizonytalan jogi helyzetben vagy esetenként egyértelműen jogon túli keretekben működik, az történelmi távlatokban precedenssé válhat olyan akaratok jogi átvitelére egy későbbi krízisben, amely ellene hat a nagyobb jónak. A 20. század ezt sajnos megtanította. Az azonnali döntéseken túl tehát a jogalkotónak igenis soron kívül kell kiköszörülnie a csorbát, ami a pillanatnyi válságkezelést akadályozza vagy elbizonytalanítja, hiszen ehhez a szükséges erőforrások rendelkezésre tudnak állni, lévén, hogy az Országgyűlés működik, az országban rendelkezésre állnak azok a jogi, szakmai és tudományos kapacitások mind a köz- mind pedig a magánszférában, amelyek ebbe bevonhatók és közvetlenül nem vesznek részt a válság kezelésében, vagyis a fő feltételek adottak.

A kivételes fenyegetéssel, veszéllyel szemben tehát a végletekig feszülő normativizmus ellenében kell dönteni, ez a kormány feladata és felelőssége. E kritikus döntések meghozatala után azonban soron kívül kell lépni a problémás szabályozás rendbetétele felé is. Ez már nemcsak a kormány, hanem az Országgyűlés, továbbá minden jó érzésű és a területhez értő szakértő felelőssége is. Függetlenül attól, hogy megítélésem szerint rendkívül kevés olyan szakember van ma az országban, aki tüzetesen és hosszú időn át vizsgálta a válságkezelés és a különleges jogrend szabályozási rendszerét, és emellett rendelkezik olyan gyakorlati védelmi, biztonsági, kormányzati ismeretekkel és tapasztalatokkal is, amelyek megalapozott nézőpont kialakítását teszik lehetővé. Nem lehet ugyanis arról sem megfeledezni, hogy ilyen kérdésekben a direkt politikai céloktól vezérelt gondolatokkal azonos veszélyességűek azok a szakmai állásfoglalások, amelyek a pillanatnyi érdeklődés, vagy feljebbvalói igényből fakadó tetszés kiaknázása érdekében, a területre vonatkozó kutatói és szakmai-gyakorlati előélet nélkül bocsátkoznak hangulatkeltő javaslatok megtételébe. Második lépcsőben tehát az emberéletek megvédése érdekében meghozott legfontosabb intézkedések után megalapozott, a lehetőségekhez mérten átgondolt, szükséges és a válság kezeléséhez arányosított, alkotmányossági aggályok nélküli szabályozási válaszok kellene. Továbbá annak a minduntalan felszínen való tartása, hogy a veszélyhelyzet elmúlása után végre a maga teljességében kell felülvizsgálni a védelmi és biztonsági, ezen belül pedig a különleges jogrendi szabályozást,

hogy újabb jogi és biztonsági határhelyezettel a döntés és a reakció jogszerűsége vonatkozásában ne kelljen szembe néznünk a jövőben.

Gondolatok a védelmi és biztonsági szabályozás veszélyhelyzet után szükségessé váló felülvizsgálatához

Kiemelkedő fontosságú tehát, hogy a veszélyhelyzet elmúlása után kellő figyelem és politikai akarat fókuszálódjon a védelmi és biztonsági szabályozás átfogó megújítására, ami mind alaptörvényi, mind törvényi, mind pedig a törvényi alatt lévő szabályozási szinteken jelentős változásokat tehet majd szükségessé annak érdekében, hogy egy lehetőség szerint hézagmentes, koherens és valóban 21. századi szisztémát alakítsunk ki. Ennek kidolgozása során szakmai, tudományos és politikai szempontokat egyaránt mérlegelni kell, és törekedni kell a szabályozás – mint statikus elem – túlkorlátozó volta helyett a kontroll és az alkotmányos ellensúlyozás követelményeinek ellenőrzési, felügyeleti, speciális koordinatív és kontroll intézmények kialakításával és működtetésével – azaz dinamikus megközelítéssel – történő érvényesítésére.

Az ugyanis, hogy védelmi és biztonsági, ezen belül pedig válságkezelési és különleges jogrendi szabályozásunk jelenleg olyan állapotban van, amilyenben, az nemcsak az elmúlt harminc év dinamikájából fakad, hanem abból a jogalkotói alapbeállítódásból is, amely az 1989-es rendszerváltozás óta inkább a szabályozással – vagyis egy statikus, nehezebben változtatható elemmel – való kontrollálás és állami önkorlátozás módszerét választotta a rugalmas, de megfelelő ellensúlyokkal és intézményi kontrollokkal operáló megoldás helyett. Ennek a szabályozási szemléletmódnak a megnyilatkozása az a végtelenségig feszített kazuisztika a védelmi és biztonsági szabályozásban, aminek eredménye ma az, hogy a legfajsúlyosabb védelmi jogintézmények – mint a különleges jogrend – tekintetében is kérdésessé válhat, hogy egy adott és valós fenyegetés beleértendő-e annak szabályozásába, vagy sem.

A remélt és javallott felülvizsgálat tekintetében tehát elsőként felvetendő, hogy a szabályozás rugalmas – de ne túl rugalmas – legyen, és az állami önkorlátozás a hatalmi ágak szétválasztásának rendszerében jelentkező megoldásokkal nyerjen teret. A kontrollt tehát ne a szabályozás merev és kazuisztikus statikussága, hanem a felhatalmazásokat ellenőrző és ellensúlyozó dinamikus jogkörök és intézmények kialakítása jelentse. E körben átgondolható az Alkotmánybíróság szerepe mind a normál működés, mind pedig a különleges jogrendi működés tekintetében. Mérlegelhető, hogy a köztársasági elnök feladatköre tisztázásra kerüljön, és a főparancsnoki minőség helyett a demokratikus államműködés

feletti örködés kerüljön előtérbe. Megfontolható az ügyészség által megvalósított törvényességi ellenőrzés rendszerének megújítása a védelmi és biztonsági szervek tekintetében. Ahogy átgondolható az is, hogy egyfajta kontroll az öszszkormányzati szinten megvalósuló védelmi és biztonsági koordináció fejlesztésével a kormányzati munkamegosztáson belül is érvényesüljön, elkerülve az ágazatok közti versengés kiújulását a szabályozás terepein, és erősítve az erőforrások hatékony, összehangolt kihasználását és egy jól záródó, valóban rendszert alkotó védelmi és biztonsági szabályrendszer kialakítását.

Másodikként a szabályozási szemlélet változása mellett szükséges volna a hatalommegosztás rendszerében is egyfajta profiltisztítás megvalósítása annak érdekében, hogy az operatív fellépés a védelmi, biztonsági működés irányítása mind normál működés, mind pedig különleges jogrendi működés esetén a kormány felelőssége legyen. Ehhez mérten az Országgyűlés a keretek megadását és módosítását, illetve a kormány beszámoltatását, a köztársasági elnök a demokratikus államrend feletti örködés fokozott megvalósítását, az Alkotmánybíróság pedig az egyes elemek alkotmányossági kontrollját lenne hivatott vegyítisz-táiban, és adott esetben erőteljesebben megvalósítani. A jelenlegi rendszerben ugyanis a védelem irányításában az egyes szereplők jogkörei keverednek, míg különleges jogrendben a két leg súlyosabb esetben a felhatalmazások címzettje olyan entitás (rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács, szükségállapotban a köztársasági elnök), amelyek a normál működésben nem vesznek részt, ezáltal sem begyakorlott eljárásrendekkel, sem apparátussal, sem tapasztalattal nem rendelkeznek a kimagasló súlyú helyzetek kezelése terén. Hangsúlyossá kell tenni az államműködés és benne a kormányzás folytonosságának biztosíthatóságát, és ennek ellensúlyozására az egyes, kormánytól eltérő közjogi szereplők eredeti feladat- és hatásköreit javasolt felülvizsgálni, nem pedig hibrid megoldásokat alkalmazni, amelyek összemoszák az egyes hatalmi ágak közti határokat.

Harmadikként célszerű lenne a szabályozás rendszerszemléletű és fokozatos-ságra épülő megújításában gondolkodni minden lehetséges krízis tekintetében. Ennek részeként egyik oldalról a normál működés alapszabályaira egy béke idejű, de összehangolt és koherens válságszabályozást lehetne építeni, amely a különleges jogrendi fellépést még nem igénylő esetekben lehetővé tenné a fokozott intézkedések meghozatalát, a különféle erők összehangolt tevékenységét és öszszkormányzati irányítását, hogy aztán a leg súlyosabb fenyegetések esetén ezekre építve kerüljön alkalmazásra a különleges jogrendi szabályozás. Másik oldalról e körben indokolt volna, hogy mind alaptörvényi, mind pedig törvényi szinten egységesüljön a szabályozás, és abban beazonosítható legyen, hogy mi az, ami öszszkormányzati vagy rendszerszintre, mi az, ami ágazati és mi az, ami szervezeti szintre vonatkozik. Jelenleg ebben is meglehetősen fragmentált képet

tükröz a magyar jogrendszer (Farkas, 2018a, 2018d). Kiemelendő e körben, hogy sem rendszerszintű, átfogó szemléletű védelmi és biztonsági törvényünk, sem egységes különleges jogrendi törvényünk nincs, mivel utóbbi tárgykört a katasztrófavédelemi³ és a honvédelmi törvény⁴ külön szabályozza⁵. Ez utóbbi hiányosság, illetve megosztottság meglátásom szerint mindenképp orvosolandó egy olyan törvény megalkotásával, ami a védelmi és biztonsági feladatok ellátásának kormányzati koordinációját, egy nemzeti riasztási rendszer kereteit, az egyes ágazatokon túlmutató válságkezelés szabályait, a különleges jogrendi részletszabályozást, valamint mindezek felkészülési feladatait, ellenőrzését és begyakorlását egységesen, koherens és az ágazati törvények által hivatkozható módon biztosítaná.

Negyedikként előmozdítandó, hogy az állam védelmi és biztonsági funkciói kapcsán valóban az átfogó megközelítés, az erőforrások összehangolt és gazdaságosabb kihasználása felé lépünk el. Ez egyrészt a klasszikusan fegyveres feladatellátásra hivatott szervek együttműködése, egymást támogató fellépése körében jelenthetne változást, és általánossá tehetné az ezt indokló fenyegetések tekintetében a civil-katonai-rendészeti-nemzetbiztonsági szférák összehangolt műveleteit és közigazgatási támogatottságát úgy, ahogy ez Nyugat-Európa legtöbb államában jellemző, és az 1945 előtti Magyarországon is jellemző volt. Másrészt ez a változás magával hozná azt is, hogy a biztonság szabályozása és szavatolásának keretei valóban a komplex biztonság irányába mozdulnának el, és ezzel összhang jelenne meg a fegyveres és nem fegyveres funkciók és felkészülések között, hiszen a 21. század eddig megismert legjelentősebb fenyegetései között a fegyveres és nem fegyveres komponensek keveredése, illetve a jelen járványhelyzetben a nem fegyveres tényezők fontossága egyértelműen megmutatkozik.

Ötödikként pedig – korábbi álláspontomat fenntartva – szükségesnek látom, hogy az átfogó szemléletű, ágazatokon átívelő védelmi és biztonsági szabályozás, illetve igazgatás jövőbeni fejlesztése és korszerűsítése érdekében kialakításra kerüljön egy kutatási intézmény is. Ezt a jövőben specializálódó,

3 A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kattv.).

4 A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.).

5 Ez a kör a kézirat lezárását követő rövid időn belül bővíthet azzal a törvénnyel, amely a világjárvány közepette is politikai vitákat helyezett előtérbe a járvány kezelésével összefüggő különleges jogrendi országgyűlés általi felhatalmazások kormány részére történő biztosítása tekintetében. E törvény megalkotásának szükségességét elismerve kiemelőnek tartom, hogy az új törvény meghozatala egyértelmű jelét adja annak, hogy a meglévő szabályozási rendszer nem megfelelő a hatékony fellépéshez. Ez pedig egy újabb érv a veszélyhelyzet utáni szisztematikus, szakszertű és lehetőség szerint pártpolitikai viták felé emelendő védelmi és biztonsági felülvizsgálat szükségessége mellett.

multidiszciplináris megközelítésre nyitott és innovatív szakértők munkájára lehet felépíteni, akikkel szemben követelményként támasztandó, hogy a tudományos szintű elemzésre is alkalmasak legyenek, de a központi közigazgatásban és a védelmi szférában is helyt tudjanak állni a szükséges ismeretek megszerzése és későbbi frissítése érdekében. E körben egyik oldalról fontos látni, hogy intézményi keretek és ezzel járó tárgyi, anyagi, működési feltételek nélkül hatékony és szisztematikusan felépített kutatás, elemzés, javaslatétel nehezen valósítható meg, ami azt is maga után vonja, hogy a döntéshozatalnak ilyen jellegű háttértámogatása nem lesz. Az ebből következő lehetséges káros hatásokat a szabályozás konzisztenciája, hatékonysága és korszerűsége kapcsán a jelen helyzetben úgy vélem nem kell ismételtelen felsorolni. Másik oldalról azt is be kell ismerni, hogy ezzel lényegében egy újfajta, felépítésre váró szak- és tudományterület kialakítása válik indokolttá, hiszen a megkívánt szemlélet és vizsgálati horizont hazánkban újszerű és korábban nem ismert, egy adott szakterület vagy védelmi ágazat dominánssá tételével és tényleges/látszólagos többi fölé emelésével nem orvosolható.⁶ E körben tehát az a megoldás, hogy más – részben kapcsolódó – szak- és tudományterületek kutatóit, szakértőit átmozgatjuk és egy új diszciplína, szemlélet- és elemzési rendszer kialakítása nélkül más ágazatok szakértőivel és kutatóival egymás mellett dolgoztatjuk, hogy ezzel egy kész képesség létesítését kommunikáljuk, nem járható, de legalábbis előre és eredményre nem vivő út volna. Rendszerszemléletű, innovatív, a 21. század igényeihez igazodó fejlődésre, megújulásra van szükség az állam védelmi és biztonsági funkcióinak szabályozási, igazgatás, államszervezési és -fejlesztési háttértámogatása terén is.

Összegzés

Az előzőekben leírt gondolatok alapján úgy vélem, az az összefoglalás adható jelen keretek között, hogy a folyamatban lévő veszélyhelyzet tekintetében tartózkodni kell a politikai hangulatkeltéstől épp úgy, mint az e kérdésekkel korábban behatóan nem foglalkozó, vagy épp naprakész gyakorlati ismeretekkel kevésbé rendelkező szerencsevadászok kinyilatkoztatásaitól. Fontos azonban, hogy a konstruktív kritikára és a megfontolandó javaslatokra mind a szakértők, mind pedig a döntéshozók nyitottak maradjanak, hiszen ez mind az épp zajló

6 Ezt a védelmi igazgatás kérdése, problémái jól tükrözik, hiszen azt a Hvt. értelmező rendelkezései között megtalálhatjuk, az azonban az alulszabályozottság és a Kattv-Hvt. redundanciák miatt már nem mondható, hogy jól strukturált, önálló, működésében vitán felül álló szabály- és intézményrendszere lenne, illetve, hogy a honvédelmi igazgatástól kellő precizitással elválasztható lenne.

válságkezelést, mind pedig az azt követő tapasztalatfeldolgozást és remélhető korrekciós folyamatokat nagyban segítheti. A szakmai és tudományos diskurzus tekintetében is összefogásra, a közös hang megtalálásra lenne szükség.

E helyzetben egyértelmű, hogy az azonosított szabályozási hiányosságok és bizonytalanságok ellenére is óvatosan kell bánni a túlzó normativizmussal, hiszen az adott esetben intézkedések elmaradását, ez által pedig emberéletek elvesztését, a járvány fokozott eszkalációját, illetve jelentős nemzetgazdasági hátrányok elszenvedését idézheti elő. Legalább ennyire óvatosnak kell azonban lenni azzal a természetjoginak ható megközelítéssel, amely a szabályozási alapok bizonytalansága vagy hiánya ellenére nyitna időlegesen szabad utat a szükség törvényt bont elvének, és a jogalkotás hatáskörébe tartozó problémák – alaptörvény-konform – megoldását a maguk teljességében a veszélyhelyzet utánra napolná. Ez utóbbi ugyanis egyik oldalról azt a látszatot kelti, hogy nem volna lehetőség a legszükségesebb korrekciók válság idején is végbe menő törvényalkotás keretében történő kezelésére, ami feltehetően nem igaz sem az eljárásrend, sem pedig a szellemi erőforrások tekintetében. Másik oldalról azonban ez a megközelítés egy adott esetben hónapokig tartó helyzetben konzerválná a jogi jellegű bizonytalanságot, amivel olyan történelmi precedenst teremthet, amelyet a jövőben esetlegesen megvalósuló – és a 20. században már átélt – baljós fordulatok esetén a nemzet kárára is lehet fordítani. A túlhajszolt normativizmus és a jogi szabályok kötőerején felülemelkedő nézet között tehát a középutat kell keresni. Valóban, a jog nem öncél, az az egyének és a nemzet fennmaradását, jobb sorsát hivatott szolgálni, de ezen belül a különleges jogrend sem öncél, mivel az a jogállam önvédelmét hivatott szolgálni, azaz nem emelhető kívül a jogállam keretein huzamosabb időre, de nem vonatkoztatható el attól sem, hogy a különleges jogrend nem önálló intézményhalmaz, hanem a védelmi és biztonsági szabályozás egészének egy speciális része. Mérlegelhető tehát, hogy míg a kormány az azonnali intézkedések meghozatala és foganatba vétele révén igyekszik a jelen veszélyhelyzetet kezelni, és feltehetően kialakításra kerül egy olyan rendkívüli jogalkotási válaszcsoomag, amelynek megvitatásával az Országgyűlés a törvényalkotás révén tudja ideiglenesen stabilizálni a válságkezelés alapjait, addig megkezdődjön egy, a veszélyhelyzet elmúltát követő szisztematikus szabályozási felülvizsgálat és megújítás előkészítése is. Ez a felülvizsgálat végső soron a magyar nemzet és Magyarország védelmének és biztonságának korszerű szavatolását lenne hivatott szolgálni, tehát nemcsak a veszélyhelyzetre, nemcsak a különleges jogrendi kategóriarendszerre, hanem a teljes védelmi és biztonsági szabályozásra, mint rendszerre kellene fókuszálnia, beleértve ebbe a védelmi és biztonsági funkciókon túlmutató jogi kapcsolódásokat is. A bevezetendő rendkívüli intézkedések és az Országgyűlés által

meghozható legszükségesebb törvénymódosítások mellett tehát már most el kell köteleznünk magunkat egy olyan átfogó szabályozási munka mellett, amely a veszélyhelyzet után rendszerszinten is korszerűsíteni tudja a védelem és biztonság hazai szabályozását. Ennek csirái, alapgondolatai a tudományos világban és a honvédelmi, rendészettudományi, államtudományi berkekben az elmúlt években már lassanként formálódtak. A megvalósításhoz szükséges lökést pedig most sajnálatos módon nem egy hosszabb nyugalmi időszak lehetőségei, hanem egy világjárvány adja meg, amely után azonban nem szabad elfelejteni, hogy számos más biztonsági kihívásra és fenyegetésre is reagálnunk kell majd a jövőben. A jelen helyzet minden nehézsége és összetartása fenn kell maradjon a veszélyhelyzet után is, és felül kell, hogy írja a szabályozásban a kazuisztikus, ad hoc megoldásokat igen, de rendszerszintű megújulást nem hozó elmúlt harminc év gyakorlatát. Ez azonban nem csak szabályozási, de szemléletbeli és intézményi változásokat is feltételezhet a védelmi és biztonsági szférában és annak központi közigazgatási leképeződésében, sőt egy, a jelen helyzetből valóban tanulságokat levonó foratókönyv esetén a védelmi és biztonsági szféra szabályozását, igazgatását, szervezését és fejlesztését támogatni hivatott szakmai-tudományos intézményrendszerben is.

Felhasznált irodalom

- Csink L. – Fröhlich J. (2016): *A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változtathatósága*. Iustum Aequum Salutare, 4, 21-32.
- Csink L. (2017): *Mikor legyen a jogrend különleges?* Iustum Aequum Salutare, 4, 7-16.
- Farkas Á. – Kádár P. (2016): *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és a katonai védelmi vonatkozásai*. In: Farkas Á. – Kádár P. (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 275-314.
- Farkas Á. – Kádár P. (szerk.) (2016): *Magyarország katonai védelmének közjogi alapjai*. Budapest: Zrínyi Kiadó.
- Farkas Á. – Patyi A. (2018): *A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016*. Farkas Á. (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 87-112.
- Farkas Á. (2015a): *Az állam fegyveres védelmi rendszerének kérdései a kortárs fenyegetések tükrében*. Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1, 5–51.
- Farkas Á. (2015b): *Szemléletváltást védelmi aspektusban! Gondolatok a fegyveres erő hazai polgári kontroll-rendszeréről és annak korábbi modelljéről, különös tekintettel a fegyveres erő rendeltetésére és a felette kialakított alkotmányos szabályozási és hatalom-megosztási sémára, valamint a különleges jogrendi szabályozásra*. Pázmány Law Working Papers, 18.

- Farkas Á. (2017a): *A jogállamon túl a jogállam megmentéséért. Gondolatok a különleges jogrend természetéről, jelentőségéről és helyéről a modern jogállamban.* Iustum Aequum Salutare, 4, 17-29.
- Farkas Á. (2017b): *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges intézmény-fejlesztési irányairól.* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1-2, 103-124.
- Farkas Á. (2018a): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és kiegyezést követő polgári evolúciója.* Doktori értekezés. Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
- Farkas Á. (2018b): *Egy lehetséges séma Magyarország védelem-szabályozási és védelmi alkotmányos szemléletének megújításához.* Vélemények a Katonai Jog Világából, 3.
- Farkas Á. (2018c): *Gondolatok a 21. század biztonságról, államról, védelemlről.* Hadtudomány, elektronikus szám, 241-256. DOI: 10.17047/HADTUD.2018.28.E.241
- Farkas Á. (2018d): *Gondolatok az állam fegyveres védelmének lehetséges szabályozásfejlesztési irányairól.* Honvédségi Szemle, 4, 20-32.
- Farkas Á. (2019): *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai.* Budapest: Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat
- Hornyacsek J. (szerk.) (2019a): *A védelmi igazgatás működésének gyakorlati tapasztalatai napjaink kihívásainak tükrében.* Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Hornyacsek J. (szerk.) (2019b): *A védelmi igazgatás rendszere és a honvédelmi igazgatással való kapcsolatának elméleti és gyakorlati összefüggései.* Budapest: Dialóg Campus Kiadó
- Jakab A. – Till Sz. (2012): *A különleges jogrend.* In: Trócsányi L. – Schanda B. – Csink L. (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. Budapest: HVG–Orac Kiadó, 429-453.
- Kelemen R. (2016): *Pillanatképek a kivételes állapot elméleti kérdéseinek köréből.* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1-2, 65-80.
- Kelemen R. (2017): *Az Alaptörvény különleges jogrendi rendszerének egyes dogmatikai problémái – kitekintéssel a visegrádi államok alkotmányának kivételes hatalmi szabályaira.* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1-2, 37-68.
- Kelemen R. (2018a): *A derogáció értelmezése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének tükrében.* Közjogi Szemle, 4, 52-57.
- Kelemen R. (2018b): *A Honvédelmi Tanács. Szerves fejlődés vagy elnevezésbeli hasonlóságok a magyar jogtörténetben? (Honvédelmi Bizottmány – Legfelső Honvédelmi Tanács – Honvédelmi Tanács szabályozása, jellege).* Katonai Jogi és Hadijogi Szemle, 1, 63-94.
- Kelemen R. (2019a): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban I. – Általános alapvetés, fogalmi elhatárolás.* Vélemények a Katonai Jog Világából, 1.
- Kelemen R. (2019b): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban II. – A lengyel, cseh és szlovák különleges jogrend alkotmányos szabályai.* Vélemények a katonai jog világából, 2.

- Kelemen R. (2019c): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban III. - Spanyolország különleges jogrendi szabályai az alkotmány és a különleges jogrendre vonatkozó organikus törvény rendelkezései alapján*. Vélemények a Katonai Jog Világából, 3.
- Kelemen R. (2019d): *Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével –Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*. Bartkó R. (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Győr: Gondolat Kiadó, 9-34.
- Keszely L. (2017): *A védelmi igazgatás szerepe a nemzeti szintű átfogó megközelítés megvalósításában*. Doktori értekezés. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola
- Spitzer J. (2019): *A különleges jogrend szabályozása az egyes alkotmányokban IV. – Különleges jogrendi szabályozás a francia jogrendszerben*. Vélemények a katonai jog világából, 4.
- Szabó Cs. – Horváth L. (2012): *Magyarország alaptörvényének és a Magyar Köztársaság alkotmányának összevetése a különleges jogrend vonatkozásában*. *Hadmérnök*, 2, 395-404.
- Till Sz. (2017): *A különleges jogrendi kategóriarendszer egyszerűsítésének jövőbeli esélyei*. *Iustum Aequum Salutare*, 4, 55-75.

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *Schiffer: Különleges jogbizonytalanság*. https://m.hvg.hu/itthon/20200313_schiffer_kulonleges_jogbizonytalansag-veszelyhelyzet_alkotmanyellenes
- URL2: Tordai Csaba (2020): *A közjog határai a járványveszély idején*. <https://igyirnankmi.atlatszo.hu/2020/03/16/a-korjog-hatarai-a-jarvanyveszely-idejen/>
- URL3: *Bod Péter Ákos a járvány hatásairól: Ami előre nem látható, és ami mégis*. https://hvg.hu/gazdasag/20200316_Bod_Peter_Akos_Ami_elore_nem_lathato_es_ami_korvonalahazhato

Harmati Barbara – Szabó Imre

A prediktív rendészet és az automatizált igazságszolgáltatás

Predictive policing and automated justice

Absztrakt

A tanulmányban a szerzők részletesen ismertetik és elemzik a prediktív rendészet, illetve az automatizált igazságszolgáltatás fogalmát és tartalmát. A tanulmány célja a fogalmak elemzésén keresztül annak bemutatása, hogy a rendészet és az igazságszolgáltatás területén hogyan jelennek meg az adatokon alapuló döntések, azok milyen irányban befolyásolhatják az egyes rendszerek jelenlegi működését.

Kulcsszavak: prediktív rendészet, automatizált igazságszolgáltatás, big data, predikció, prediktív analitika

Abstract

The authors provide an overview of predictive policing and automated risk assessment in the criminal justice system, known as automated justice. The purpose is to understand the influence of data-driven decision making in the field of law enforcement and criminal justice.

Keywords: predictive policing, automated justice, big data, prediction, predictive analytics

Bevezetés

Napjaink egyik meghatározó jelensége az informatikai környezetben keletkező, illetőleg ott tárolt adatok szerepének felértékelődése, amely az adatok parttalan gyűjtését eredményezi. Mindenki adatokat akar gyűjteni, mivel a jövő olaját mindenki birtokolni szeretné. Az emberi szokások megváltozásával, azzal, hogy manapság az emberek életük nagy részét az interneten elérhető szolgáltatásokon

keresztül élik, hatalmas mennyiségű, jellemzően személyes adat keletkezik. Ennek a folyamatnak köszönhetően – amelyet az egyszerűség kedvéért nevezünk itt big data folyamatnak – rengeteg típusú és formájú adat keletkezik minden nap, amelyet az adat birtokosai különböző célokra hasznosítanak. Például ennek az adatvagyonnak a felhasználásával hatékonyabb üzleti döntések, illetve jobb termékek és szolgáltatások fejleszthetők. A big data, vagyis a nagy mennyiségben rendelkezésre álló adatok alkalmazhatóságát jól szemlélteti a Pop Tarts nevű édesség vásárlása és a hurrikánok közötti összefüggés klasszikus példája. Az amerikai Walmart áruházlánc óránként több mint két terrabájt adatot gyűjt. Az így összegyűjtött, emberi ésszel szinte felfoghatatlan mennyiségű adat elemzése által olyan összefüggést találtak a cukor eladása és a természeti katasztrófa között, amelyekre korábban nem is gondoltak. Az adatok elemzésével megállapított összefüggésre empirikusan bizonyított magyarázatot nem tudtak adni, azonban ennek felismerésével, mely szerint az emberek szokatlan mennyiségű Pop Tarts cukorkát vásárolnak a hurrikánok előtt, az áruházlánc jelentős profitot tudott realizálni (Duhigg, 2014). A big datat és az ezen alapuló prediktív algoritmusokat – ahogy a fenti példa is mutatja – elsősorban a vásárlói viselkedések előrejelzésére használják. Az emberek nagy része a 2012-es Target áruházlánc esete kapcsán szembesült azonban csak azzal, hogy ezeket a módszereket a gazdaság szereplői milyen széles körben alkalmazzák már a vásárlási szándék befolyásolása érdekében. Az áruházlánc személyre szabott terheségi hirdetéseket küldött egy középiskolás lánynak, amelynek köszönhetően a leendő nagyszülők értesültek a gyermekük várandóságáról, akik felháborodásukat jelezték az áruházláncnak. A későbbiekben azonban kiderült, hogy a kismama titkolta szülei elől terhességét, és a megfelelő alkalomra várt, hogy értesítse őket (Hill 2012, 2.). Az áruház személyre szabott értesítéseire viselkedési elemzések eredménye nyomán került sor, amely elemzések alapját a bababónusz programra feliratkozott nők vásárlási előzményei szolgáltatták. A vásárlási adatok összefüggései alapján megállapításra került, hogy a terhesség egyes szakaszaiban a programban részt vevők milyen termékeket vásárolnak (például több illatmentes testápolót vásároltak a harmadik hónap környékén, ezt követően pedig speciális táplálékkiegészítőket). Ezen adatok segítségével azonosítani tudták az áldott állapotban lévő nőket, meg tudták határozni, hogy a terhesség mely időszakában járnak és így személyre szabott ajánlatokat küldhettek részükre (Duhigg, 2014).

A gazdaság szereplői által alkalmazott módszerek nem kerültek el az állami szférát sem. Elmondható, hogy annak szinte minden területén foglalkoznak már azzal a kérdéssel, hogy az új adatelemzési technikák segítségével milyen módon tudnák jobban hasznosítani a rendelkezésükre álló adatbázisokat. Ezek a folyamatok nem kerültek el a rendszert és az igazságszolgáltatást sem.

Az elmúlt időszakban számos, ténylegesen már alkalmazott, adatok feldolgozásán, az azok közötti összefüggések feltárásán alapuló módszer látott napvilágot a bűnüldözés területén is. Ezek a módszerek jellemzően számítástechnikai programokban, szoftverekben testesülnek meg, amelyek azzal a céllal születtek, hogy segítséget nyújtsanak a rendvédelmi szervek számára. Ezek a szoftverek a valószínűség számítás szintjén azt próbálják meg előre jelezni, hogy hol, mikor és ki fogja elkövetni a jövőben a törvénysértő cselekményeket. A szoftverek által létrehozott eredmények, elemzések segítséget nyújtanak a hatékony rendészeti stratégiák kifejlesztéséhez, abból a célból, hogy megelőzzék a bűncselekményeket, vagy növeljék a nyomozás hatékonyságát (Walt et al., 2013, 47.). Ezeket a módszereket, szoftvereket a nemzetközi szakirodalom a predictive policing, azaz a prediktív rendészet címszava alatt tárgyalja. A prediktív rendészet, mint kifejezés a 2008-as évtől került a közvélemény és a tudomány fókuszába, elsősorban az Amerikai Egyesült Államok területén. A rendészeti tevékenység elektronikus adatokon alapuló információkkal történő támogatásához kapcsolódó innováció mögött meghúzódó elv lényege az volt, hogy általa objektívabb és hatékonyabb legyen a rendőri munka, mégpedig úgy, hogy ez ne igényeljen további erőforrásokat. A prediktív rendészet megértéséhez először szükséges elhatárolni egymástól az adatbányászatot és a prediktív analitikát. Míg az előbbi elsősorban azt a célt szolgálja, hogy mintázatokat és trendeket ismerjen fel egy nagyobb méretű adathalmazban, addig az utóbbi egy további céllal is kiegészül, mégpedig azzal, hogy előrejelzéseket tegyen a várható jövőbeni eseményekre (Larose–Larose, 2015). Az utóbbi, mégpedig a prediktív analitika az, amely alapját képezi a prediktív rendészetnek, mivel egyértelmű célként jelenik meg többek között a különböző viselkedések modellezése, és ez alapján azok bekövetkezésének valószínűsíthetősége. A prediktív analitikai módszerek alkalmazhatóságának kérdése ugyanakkor nemcsak a rendészeti tevékenység kapcsán merült fel, hanem az igazságszolgáltatás területén is. Kérdés, hogy az utóbbi miként tudná hasznosítani a rendelkezésére álló adatokat, azok segítségével támogathatók lennének-e az igazságszolgáltatás döntési folyamatai.

A prediktív analitika alkalmazása a rendészet és az igazságszolgáltatás területén

A prediktív analitika igazságügyi alkalmazásában megkülönböztetik a prediktív rendészetet, illetve az automatizált igazságszolgáltatást¹. Vannak olyan el-

1 A büntetés végrehajtása során is alkalmaznak különféle kockázatértékelő és/vagy döntéstámogató eszközöket. Ezek elemzésétől jelen írás keretében, terjedelmi korlátok miatt eltekintünk.

méletek, amelyek a két fogalmat összemoszák, azonban ezzel ellentétben – bár kétségtelen, hogy egymásra épülő tevékenységekről van szó –, külön kategóriába sorolandók.

Közös, hogy mindkettőben a feldolgozandó adatbázisok alapja a bűncselekményekről és a bűnözésről gyűjtött adatok köre. Ezen információk különböző szervezeti egységeknél kerülnek gyűjtésre és tárolásra, azonban azok kezelésének célja eltérő. Míg a prediktív rendészet kategóriájába a bűnmegelőzést, illetve a nyomozati munkát segítő megoldások sorolhatók, addig az igazságszolgáltatásban alkalmazott módszerek elsősorban a vádemelés és a büntetés kiszabás objektívizálását hivatottak megvalósítani (Završnik, 2018, 25.). Fontos elhatárolási szempont továbbá, hogy az igazságszolgáltatáshoz kapcsolódó megoldásokra az automatizált döntéshozatal a jellemző, amelynek lényeges eleme, hogy abban a végső emberi döntés a meghatározó, míg ezt a követelményt nem minden rendészeti célú felhasználás esetén szükséges megtartani, azokban előfordulhatnak autonóm döntéshozatali megoldások, gondolva az adatok közötti összefüggések feltárásának folyamataira.² Ebből következik, hogy a két folyamat más módszereket, eszközöket és tényezőket vesz figyelembe, így nem lehet őket egy kalap alá venni.

A prediktív rendészet

A prediktív rendészet az elemző – főleg kvantitatív módszerek – technikáknak egy olyan alkalmazása, amelyek beazonosítják a rendőrségi beavatkozás, a bűnmegelőzés, illetve a bűncselekményre adott válasz lehetséges célpontjait statisztikai és adatbányászati³ módszerekkel (Walt et al., 2013). A nemzetközi szakirodalomban mindezeket a tevékenységeket a prediktív rendészet fogalma alatt kezelik. A módszer matematikai műveleteken alapul, és a tevékenység sokkal inkább hasonlít egyfajta előrejelzésre. Walték szerint míg az előrejelzés objektív, tudományos és megismételhető, addig a predikció egy szubjektív, megérzésre alapozott és nem megismételhető módszert jelent (Walt et al., 2013, 1–2.). A hazai szakirodalomban nincs egyetértés az egyes terminológiák között, amelyből következik, hogy többféleképpen jelenik meg a fogalom: egyes esetekben,

-
- 2 Az automatizált döntéshozatal és az autonóm döntéshozatali megoldások részletes ismertetése és felmerülő kérdései nem képezik részét jelen tanulmánynak, mivel olyan részterületeket kapcsolna be az elemzésbe, amelyek nem relevánsak az adott kérdéskörnek.
 - 3 „Az adatbányászat az a folyamat, amellyel hasznos információ fedezhető fel automatikus módon nagy adattárakban. A cél, hogy új és hasznos mintázatokat találjanak, amelyek egyébként rejtve vagy ismeretlenek maradnának. További lehetőség, hogy ezen módszerek képesek előre megjósolni jövőbeli megfigyelés kimenetelét.” (URL1)

mint előrejelző, máskor előrelátó rendszetként hivatkoznak rá. A nemzetközi szakirodalomban egységesen a predictive policing kifejezést alkalmazzák, így emiatt jelen tanulmány is így hivatkozik rá. Röviden összefoglalva: a prediktív rendszet fő jellemzője, hogy a rendészeti tevékenységekre jellemző mi történt szemléletet kibővíti a mi fog történni szemlélettel a rendészeti tevékenység hatékonyabb ellátása érdekében (Beck–McCue, 2009).

A prediktív rendszet alapvetően a régebbi múlttal rendelkező kriminálstatisztikai megközelítésre épít, azonban a technológiai fejlődésnek és az adat jelentőségének felértékelődése következtében már olyan eltérő jellegű és mennyiségű adatok is rendelkezésre állnak, amelyek hasznosításához, elemzéséhez a korábbi megoldásokon túl újabb technológiákat és módszereket is be lehet vonni a rendőri munka hatékonyabbá tételé érdekében. A hagyományos (konvencionális) kriminálstatisztika a megértést szolgálta, módszerében egyszerű matematikai technikák alkalmazásával. Ez a megközelítés azonban elsősorban olyan adatok esetén alkalmazható, amelynek a mérete és a komplexitása alacsony. Ezzel szemben a prediktív rendszet szofisztikált analízis módszereket igényel, mivel nagy és komplex adathalmazokon végez számításokat. A nagy mennyiségű adatot a big data kifejezés jellemzi, melyen az adatelemzés nem oldható meg hagyományos matematikai eszközökkel (Walt et al., 2013, 9–10.).

A prediktív rendszet típusai

A prediktív rendszetbe tartozó módszerek és eszközök több szempont szerint csoportosíthatók. Az előrejelzés tárgya alapján megkülönböztethető egyénekre, illetve helyszínekre vonatkozó predikció. Az egyénekre vonatkozó predikciós módszerek képesek beazonosítani azokat az egyéneket, akik nagyobb valószínűséggel fognak bűncselekményt elkövetni a jövőben, vagy lesznek áldozatai bűncselekménynek, illetőleg segít a bűnelkövetők azonosításában is. Ehhez képest az utóbbi célja azoknak a helyszíneknek és időintervallumoknak a beazonosítása, ahol nagyobb valószínűséggel fog bűncselekmény bekövetkezni a jövőben (Harmati, 2019a; Walt et al., 2013).

Egyénekre vonatkozó predikciós módszer

Az egyénekre vonatkozó predikciós módszerek olyan kérdéseket vizsgálnak, mint, hogy ki lehet-e számítani, hogy mekkora a kockázata annak, hogy egy személy a közeljövőben bűncselekményt fog elkövetni? Miként reagál a személy a

rövidtávú életkörülmények változására (például munkahely elvesztése), mi annak a valószínűsége, hogy ezek a rövidtávú változások kriminális viselkedésre ösztönzik a személyt (Walt et al., 2013, 90.). A fenti kérdések megválaszolására több megoldás és stratégia is született. Az algoritmusok működési mechanizmusa legtöbb esetben nem ismert, vagy olyan méretű komplexitás jellemzi, amelyet jelen tanulmány keretei között nem érdemes vizsgálni. Emiatt az ezen a területen alkalmazott predikciós módszerek bemutatására példákat használunk.

Az amerikai egyesült államokbeli Kansas városa (és annak rendőrsége) 2012-ben implementált egy, az erőszakos bűncselekmények potenciális elkövetőinek meghatározását célzó predikciós programot. A program algoritmusai segítségével kísérelték meg megérteni és feltérképezni azokat a kriminogén tényezőket, amelyek arra ösztönzik az egyént, hogy erőszakos bűncselekményt kövessen el (Papachristos–Kirk, 2015). Az elemzés alapját a meglévő bűnügyi adatok képezték. A rendőrség csoportosította azon személyeket, akikről korábbi cselekményeik miatt feltételezhető, hogy közülük lehet valamilyen erőszakos bűncselekményhez, vagy esély van arra, hogy a közeljövőben ilyen jellegű bűncselekményt fognak elkövetni. Az így beazonosított személyekkel kapcsolatban bűntárs keresési algoritmusokkal egy közösségi hálót hoztak létre, amely a gyanúsítottakból, a bűntársakból, illetve a bűntársak bűntársaiból állt össze. A 2014-es évekre már 884 individuum volt a listán. Az így meghatározott személyi kör számára különböző programokat és foglalkozásokat szerveztek, ahol figyelmeztették őket, ha továbbra is erőszakos, deviáns viselkedést tanúsítanak, akkor jogi következményekre számíthatnak (Papachristos–Kirk, 2015). A program eredményességéről nem állnak rendelkezésre adatok. Chicago rendőrsége az elszaporodó, jellemzően utcai bandák közötti fegyveres konfliktusok nyomán bekövetkező halálesetek csökkentése, és a lőfegyverhasználat megelőzése érdekében alkalmazott predikciós módszert. A program szintén meglévő bűnügyi adatokra támaszkodott. A Miles Wernick által kifejlesztett lista 11 változóra fókuszálva egy kockázati értéket rendelt a bűnügyi adatbázisban szereplő, korábban már letartóztatott egyénekhez. A kockázati érték 1 és 500 közötti számértékkel került meghatározásra (Rhee, 2016). A magasabb kockázati érték azt jelezte előre, hogy az adott személynél nagyobb az esélye annak, hogy áldozata vagy elkövetője lesz valamely fegyveres konfliktusnak. A rendszer által alkalmazott algoritmus nem publikus, így a kalkulációban használt változók teljes mértékben nem ismerhetők meg, de alapvetően a demográfiai adatokat, korábbi letartóztatásokat és bandákhoz való kötődést vette alapul.

Amennyiben valamely egyén kapcsán magas pontszám került meghatározásra, úgy az adott személyt levélben értesítették erről, amelyben kitértek arra, hogy melyek voltak azok a kriminogén faktorok, amelyek a megkereséshez vezettek,

illetve figyelmeztették arra is, hogy ha a jövőben fegyveres jellegű bűncselekményt követ el, akkor milyen következményekre számíthat. Ugyanakkor a kriminogén faktorokhoz kapcsolódóan egyúttal ezek kezelésére alkalmas speciális programokon történő részvételre is javaslatot tettek. A megkeresések nyomán a bűnözés időszakos csökkenése volt megfigyelhető, de ok-okozati kapcsolat meglétét – jelenleg még – empirikusan nem bizonyították a kutatók (Ferguson, 2017; Kaplan, 2017).

Az említett módszerekben közös, hogy az elkövetés előtt preventív lehetőségeket kínálnak az egyéneknek. Ebből is következik, hogy csak a prediktív rendészeti módszerek alkalmazása önmagában nem elegendő, a prevenció alapuló kriminálpolitikai törekvésekhez társulnia kell megfelelő szociálpolitikai támogatásnak és eszközrendszernek is. A prediktív rendészeti módszerek alkalmazása a jövőben a bűnmegelőzési stratégia egyik kulcseszköze lehet.

Az elkövetkezendő időkben bekövetkező bűncselekmények nem jelezhetők előre, és szögezzük le, hogy önmagában valamely személyre vonatkozó adatokból levonható következtetések sem lehetnek elegendők az adott személyt érintő állami beavatkozás igazolásához. Nem véletlen, hogy ezen módszerek generálják a legtöbb vitát, s ezek fő témája a módszerek hatása az alapvető emberi jogokra. A viták fő témái még: hogyan érintik ezek a módszerek az ártatlanság véelmét, mennyire kérdőjelezi meg a predikció a szabad akarat doktrínáját, hogyan érintik a prediktív rendészeti módszerek a tisztességes eljárásból való jogot, az igazságszolgáltatás működésének átláthatóságát és ellenőrizhetőségét, a diszkrimináció tilalmát, illetve az egyenlő bánásmóddhoz való jogot. Jelen tanulmánynak nem célja ezeknek a konfliktusoknak a részletes bemutatása és feltárása, csupán felhívja a figyelmet arra, hogy jelenleg nem csupán ezen módszerek szakmai hatékonysága kapcsán zajlanak viták, de arról is, hogy az adatokon alapuló, döntéstámogató rendszerek mennyiben befolyásolják az emberek hétköznapijait, valamint, hogy hol vannak azok a határok, amelyeken belül ezek a rendszerek anélkül alkalmazhatók, hogy az alapvető értékek érvényesülését korlátoznák.

„Az említett jogok és elvek, illetve az algoritmus közötti ellentmondás feloldása még kezdeti állapotban van, és néhány bírósági határozat található mindössze, de az európai országok abban az előnyben részesülhetnek, hogy az amerikai minták jó példaként szolgálhatnak arra, hogy milyen emberi jogi kérdések merülnek fel, és ezekre milyen megoldások adhatók.” (Harmati, 2019b.)

Helyszínekre vonatkozó predikciós módszer (prediktív térképészet)

A bűnözés időbeli és térbeli mintázatainak vizsgálatára számos matematikai és statisztikai modellt alkalmaznak. A hot spot analízis, a statisztikai regresszió, illetve a különböző adatbányászati módszerek alkalmasak arra, hogy meghatározzák nagy valószínűséggel hol fog bűncselekmény bekövetkezni az adott időintervallumban⁴. A következőkben gyakorlati alkalmazásuk szemléltetésével mutatjuk be a hot spot térképészetet, illetve a kockázatterep-modellezést. A hot spot térképészet az egyik legismertebb formája a bűnözés földrajzi előrejelzésének. A módszer retrospektív adatokra támaszkodva, az adott terület múltbeli adatainak elemzésével azonosítja be azokat a területeket, ahol nagyobb koncentrációban fordulnak elő bűncselekmények, illetve meghatározza azokat a területeket, ahol a bűncselekmények jövőbeli bekövetkezése nagy valószínűséggel várható (Chainey–Tompson–Uhlig, 2008, 5.). A módszer alapját azok a kriminológia kutatások és elméletek adják, amelyek megállapították, hogy a bűnözés területileg nem egyenletesen elosztott, és nagyobb valószínűséggel ott fog bűncselekmény bekövetkezni, ahol már korábban is megvalósult.

Christopher S. Koper a járőrözés és a bűncselekmények közötti összefüggéseket vizsgálta statisztikai módszerekkel. A vizsgálatának középpontjában az a kérdés állt, hogy mennyiben befolyásolja egy adott helyszínen történő járőrözés az ugyanazon helyszínen történő bűnelkövetést. Kutatásainak eredményeképpen arra jutott, hogy az csökkenti legjobban valamely földrajzi helyszínen vonatkozásában a bűncselekmény elkövetésének kockázatát, ha a rendőrök legalább 13, de legfeljebb 15 percet tartózkodnak a helyszínen. A hatékonyságot növeli továbbá, ha ezen időszak alatt a járőrök interakcióba lépnek a helyszínen tartózkodó személyekkel (Koper, 1995). Az Amerikai Egyesült Államokban található Sacramento városa az erőszakos bűncselekményeken tesztelte Koper modelljét. A rendőrség 42 hot spotot azonosított be a városban, ezután egy kezelési csoportot és egy kontrollcsoportot hoztak létre (21-21 hot spot) (Ouellette, 2012). A kezelési csoport proaktív módon tevékenykedett, véletlenszerű módon látogatták az egyes hot spotokat, ahol 12-16 percet töltöttek el, és ezt kétóránként megismételték. A járőröknek térképen jelezték, hogy adott napokon mely területeken kell járőrözniük (Walt et al., 2013, 20–21.). A 90 napos vizsgálati időszak alatt született eredményeket összehasonlították az előző évben ugyanezen időszakban elkövetett bűncselekményekkel. A kezelési csoport

4 Az időintervallum meghatározása egy naptól akár több évig terjedhet, ennek definiálása függ a metódustól és a lehetséges alkalmazási módtól.

területén 25%-kal csökkent a bűncselekmények száma, míg a nem kezelt területen 27,5%-kal nőtt. Ugyanezt vizsgálták a bejövő segélyhívásokhoz kapcsolódóan is. A kezelt területen 7,7%-kal csökkent, a nem kezelt területen 10,9%-kal nőtt a bejövő hívások száma (Ouelette, 2012). Látható, hogy a bűnelkövetések száma érdemben nem változott, a járőrözéssel érintett területekről a bűnelkövetők átmentek olyan területekre, ahol nem volt ilyen mérvű a rendőri jelenlét.

Ebből első körben a módszer hiányosságaira vonható le következtetés, azonban fontos figyelembe venni a prediktív rendészet egyik fontos követelményét, ez pedig a módszer alkalmazásának folyamatossága. A prediktív rendészet megállapításaihoz kapcsolódó rendészeti intézkedések eredményességének kulcsa az adatok folyamatos feldolgozása, vagyis az, hogy a rendészeti tevékenységet a prediktív rendészet mindig naprakész adatokkal lássa el. A prediktív rendészetben mind az adatgyűjtésnek, a feldolgozásnak, mind az adatok alapján meghatározott feladatoknak naprakésznek kell lenniük. A változó bűnüldözési szokásokhoz igazodnia kell a rendészetnek, ami pedig csak akkor lehetséges, ha a prediktív rendészet eredményei folyamatosan friss adatokon alapszanak. Ezt az adatfeldolgozást már nem lehet a hagyományos statisztikai módszerekkel kezelni, a big data adatkezelési módszerek ezen a területen nyerek el valódi értelmüket, mivel ezek segítségével lehetőség adódik a folyamatosan változó adatokhoz kapcsolódóan levonható következtetések elemzésére.

A prediktív térképészet másik módszere a kockázatterep-analízis. Ez a módszer is lehetőséget ad arra, hogy lokalizálja azokat a helyeket, ahol nagyobb valószínűséggel fog bűncselekmény bekövetkezni, azonban ez már a bűncselekményi adatokon kívül további adatokat is felhasznál a helyszínek lokalizálásához. Ennek fókuszában nem a korábbi események állnak, hanem a rizikófaktorok, amelyek hatással vannak a környezetre, és növelik az esélyét annak, hogy a jövőben az adott helyszínen bűncselekmény fog bekövetkezni (Kocher–Leitner, 2015, 30.). A kockázatterep-analízis retrospektív módszer, ami a dinamikus interakciókat veszi figyelembe a társadalmi, a pszichikai és a viselkedési faktorok között. Az alkalmazott technikák célja, hogy beazonosítsa azokat a földrajzi jellemzőket, amelyek a bűncselekmények elkövetésének valószínűsége szempontjából magasabb kockázattal rendelkeznek (például italboltok, amelyek környékén gyakrabban fordulnak elő erőszakos jellegű magatartások, mint például egy sportruházati üzlet közelében) (Walt et al., 2013, 50.).

Az így lokalizált kockázati pontok alapján a folyamatosan változó városi környezetben bűncselekményelőrejelzési modelleket lehet alkotni. Ha a rendszer az elkövetett bűncselekmények és azok környezete alapján rögzíti, hogy az italboltok környékén bizonyos százalékkal növekszik az erőszakos bűncselekmények száma, akkor feltételezhető, hogy minden újonnan nyitott italbolt befolyásolja

az adott városrészben megvalósuló bűncselekmények valószínűségét. Ez pedig segítséget nyújthat többek között az adott városrészben elvégzendő rendészeti feladatokhoz szükséges humánerőforrás meghatározásához. Az egyénekre vonatkozó előrejelzésekkel szemben a helyszínek magas kockázatúvá való minősítése kevesebb aggályt vet fel. Ennek ellenére felmerül, hogy ez az adott területen milyen gazdasági és társadalmi következményeket von maga után. Az adott helyre vonatkozó előrejelzések csak bizonyos bűncselekmények előrejelzésére alkalmas, mint például a rablás, lopás, a rongálás, a gépjármű önkényes elvétele, alapvetően a vagyon elleni bűncselekmények. Ezzel szemben többek között a korrupciós, gazdasági, számítógépes bűncselekmények elemzése ily módon nem hajtható végre.

Az automatizált igazságszolgáltatás

A prediktív analitikai módszerek az igazságszolgáltatás területén elsősorban a szankcionálás körében jelentek meg. A meglévő rendszerben valamely szankció megállapítása a klasszikus bünteteskiszabási elvek mentén történik, amely alapvetően a cselekmény jellemzőin, illetve az elkövető személyéhez kapcsolódó információkon alapul. A büntetés kiszabása során a büntetés általános és prevenciós célját is figyelembe kell venni. Annak meghatározásában, hogy valamely személy esetében milyen szankció bír kellő visszatartó erővel, a jogalkalmazó szakmai tapasztalata a meghatározó. A szakmai tapasztalaton alapuló döntéshozatal gyakorlatilag egyfajta predikciós módszer, amelyet a hazai jogalkalmazók is alkalmaznak. A szankciók meghatározásán túl ez a módszer érhető tetten a személyi szabadságot érintő kényszerintézkedésekre vonatkozó döntés meghozatala során is, amikor a terhelt előre nem látható, de valószínűsíthető magatartását veszik figyelembe (fennáll-e a bűnisméltlés veszélye stb.).

Az angolszász jogterületen megjelent egy új tendencia, amely ezen szakmai ítéletekhez adatokon alapuló információkat szolgáltat az adott személylyel szemben alkalmazandó, legmegfelelőbb szankció kiválasztásához. Ezen döntéstámogató rendszerek bevezetése mögött számos ok áll, azonban azokat elsődlegesen a visszaesés megakadályozásának elősegítése érdekében hívták életre. Az Amerikai Egyesült Államok területén telítettek büntetés-végrehajtási intézetek. Pennsylvániában például közel 50 ezer ember tölti szabadságvesztés büntetését, amely kétezerrel több, mint ahány ágy áll rendelkezésre a börtönökben. Ezen túlmenően az állam évente több mint kétmilliárd dollárt költ a büntetés-végrehajtási intézmények fenntartására, amely több mint a 7%-a a költségvetésnek. Ehhez képest pedig a visszakérülési arány rendkívül magas:

az amerikai statisztikák alapján három személyből egy biztosan visszaeső lesz a szabadulását követő egy éven belül (Bureau Of Justice Statistics, Key Statistic, Prisoners, é. n.). A helyzet egyik megoldása a hatékonyabb büntetés-kiszabási gyakorlat érvényesítése a visszaesés megelőzése érdekében, ezért a kutatások középpontjába helyezték a prediktív rendészeti analitikák alkalmazását.

Jelenleg több mint 60 döntéstámogató eszköz van használatban az Amerikai Egyesült Államok területén. A legtöbbit használt ilyen megoldások a büntetés-végrehajtás területén jelennek meg, amelyek legegyszerűbb változata a kérdőív, amelyet büntetés-végrehajtási szakemberek, pártfogók és pszichológusok töltenek ki. A kérdések a demográfiai faktoroktól a család bűnügyi történetéig terjednek, és az egyes kérdések súlyozva jelennek meg. Például a korábbi elkövetések száma az a tényező, amely a legnagyobb mértékben befolyásolja a döntéstámogató eszköz által adott pontszámot (Barry-Jester–Casselmann–Goldstein, 2015).

Az automatizált igazságszolgáltatási eszközök általános jellemzője – szemben a prediktív rendészet szerteágazó módszereivel –, hogy alapvetően mindegyik annak a valószínűségét vizsgálja, hogy a vizsgálat alanya a jövőben ismét fog-e bűncselekményt elkövetni vagy sem. A prediktív rendészettel ellentétben az ide tartozó eszközök mindössze az alapján csoportosíthatók, hogy milyen módon történik az egyének osztályozása. Így megkülönböztethetünk kezelési stratégiai alapú (például: WRN, későbbiekben CAIS⁵), illetve kockázati érték (például: COMPAS⁶) alapú eszközöket. Az elkövetők kezelésének kérdésköre régóta jelen van a kriminológiai gondolkodásban. A bűnözés empirikus vizsgálatának kezdete a pozitivistáknak a kriminológia megszületését eredményezte, amelynek központi gondolata, hogy a bűnelkövetés mögött meghúzódó okok a rehabilitáció és a korrekció által alakíthatók. Ezt felváltva az elmúlt években megjelent és teret nyert a kockázati szemlélet, amely a veszélyforrások korai felismerését és semlegesítést, és ezáltal a kiszámíthatóságot helyezi előtérbe (Borbíró, 2016). Ez a folyamat a büntető igazságszolgáltatás területén is megjelent, mégpedig az egyének kockázatiértékalapú besorolásán alapuló módszerek megjelenésével.

-
- 5 Az eszköz kockázati és szükségleti skála alapján számítja ki az egyén visszaesési kockázatát, amely során figyelembe veszi a személyes jellemzőket, előéletet, viselkedést, illetve az interjú során keltett benyomást. Az alábbiak alapján öt felügyeleti stratégiát határoz meg: szituációs szelektív beavatkozás (SI-S); kezelési szelektív beavatkozás (SI-T); kontroll (CC); környezeti struktúra változtatás (ES); illetve limitált lehetőségek (LS) (Casey et al., 2014).
 - 6 Az eszköz 43 különböző skálát alkalmaz, és képes előrejelzéseket tenni az egyes elkövetői populációkra, illetve ezen felül különböző büntetőeljárás szakaszokban is. Az eszközön belül a nem-erőszakos bűncselekmények jövőbeni várható bekövetkezését fejezi ki az általános visszaesési kockázati érték, míg az erőszakos visszaesési kockázat pedig az erőszakos bűncselekmények jövőbeni elkövetésére utal. Az így kialakuló kockázatiértékek egytől tízig terjedő skálán jelennek meg, amelynek során figyelembe veszik a bűncselekmény körülményeit, korábban elkövetett bűncselekményeket, a társadalmi és gazdasági helyzetet, környezeti tényezőket és pszichológiai jellemzőket is (Practitioner’s Guide to COMPAS Core, 2015).

Az automatizált igazságszolgáltatás működésének alapjai

A kutatásokkal alátámasztott és megbízható elkövetői kockázat és szükséglet értékelési információk segítséget adnak a megfelelő szankció kiválasztásában, amely elengedhetetlen része a visszaesést csökkentő hatékonysági stratégiáknak (Casey et al., 2014, 6.).

Az eszköz a terheltet a kockázati tényezők alapján minősíti, illetve meghatározza azokat a beavatkozási területeket, amelyek összefüggésben állnak az adott személy visszaesésének valószínűségével (Casey et al., 2014, 14.). Azt mutatja meg, hogy az adott elkövető olyan attribútumokkal rendelkezik-e, mint egy másik elkövető, aki bűnismétlővé vált. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az eszköz a visszaesés kérdésre igennel vagy nemmel válaszol, hanem sokkal inkább egy skálaként kell elképzelni, amely mindössze bizonyos viselkedések bekövetkezésének a valószínűségét jelzi, és nem magát a tényleges visszaesést jósolja meg. Horney és munkatársai azt vizsgálták, hogy bizonyos életesemények miként hatnak a kriminális viselkedésre. Kétéves időintervallum alatt a nemrég letartóztatott személyek életkörülményeinek változásait figyelték meg. Arra a következtetésre jutottak, hogy a rövidtávú negatív változások jelentősen növelik a kriminális cselekményeket, ellenben a pozitív változások, mint például az iskolába járás, vagy a párkapcsolat kialakítása csökkenti a visszaesés kockázatát (Horney–Osgood–Marshall, 1995, 671.). A kriminológia egyik fontos, új területeként jelent meg a fentiekkel összefüggésben azon feltételezés, hogy lehetséges egy általános, predikcióra alkalmas modellmintázat kialakítása.

A klasszifikáció általában három kockázati csoportot alkot, az alacsony, a közepes, illetve a magas kockázatú személyek összességét. Általánosságban az alacsony kockázati értékkel rendelkező személyek esetén minimális a valószínűsége annak, hogy újra törvénysértést fognak elkövetni a jövőben, így enyhébb szankció kiszabása elegendő. A közepes kockázati értékkel rendelkező személyeknél valószínű, hogy újabb bűncselekményt fognak elkövetni, de nem erőszakos jellegű. Míg a magas kockázati értékkel rendelkező személy nagy valószínűséggel fog a jövőben erőszakos jellegű bűncselekményt elkövetni. A különböző kockázati csoportok esetében a kockázat fokához illeszkedő specifikus szükségletmeghatározás és kezelési programok – például pártfogófelügyelet – alkalmazása jelenti a leghatékonyabb megoldást a visszaesés megelőzése érdekében, akár szabadságvesztés büntetés mellett, akár a helyett alkalmazva.

Az alkalmazott prediktív analitikai módszerek ígéretesek ugyan, de alkalmazásuk számos kérdést felvet. Az kétségtelen, hogy az automatizált döntéshozatal megvalósíthatósági kritériumait a GDPR és a bünyügyi irányelv is szabályozta, vagyis egy ilyen program alkalmazása esetén az abban foglaltak

alkalmazandók. A szabályozás célja az volt, hogy az Európai Unió biztosítsa az adatok felhasználásában rejlő lehetőségek technikai fejlődését, mégpedig úgy, hogy az ne korlátozza az állampolgárokat jogaik gyakorlásában. A szankciók alkalmazása jelenleg az azt alkalmazó személy szakmai tapasztalatán alapul. Emiatt nem tűnik aggályosnak a valószínűségi számításra alapuló, egzakt tudományos eredmények felhasználása ebben a folyamatban. Az kétségtelen azonban, hogy a prediktív analitika igazságügyi alkalmazása még gyerekcipőben jár, de ugyanúgy kétségtelen az is, hogy a jövőben egyre nagyobb szerephez fog jutni. Figyelemmel arra, hogy ezen programok eredménye az emberek alapvető jogait érintő jelentős korlátozáshoz kapcsolódik, ezért kiemelt figyelem szükséges azok megvalósítása során az adatok gyűjtésén keresztül, egészen az algoritmusok kidolgozásáig.

Konklúzió

A tanulmány célja az volt, hogy az olvasó rövid betekintést nyerjen arról, hogy a big data korszakában a prediktív analitikai modellek milyen irányú felhasználása zajlik a rendészet és az igazságszolgáltatás területén. A témát érintően kevés tudományos eredmény áll rendelkezésre, ez azonban a témához kapcsolódó tudományterületek hiányossága. Az egyes állami rendszerek működése hatékonyságának növelésében az informatika meghatározó szerepet játszik napjainkban és a következő évtizedekben, úgyhogy ezen módszerek alkalmazásának tagadása helyett a jogállami elveknek megfelelő felhasználásuk kidolgozását választottuk feladatunknak. Ennek egyik első lépcsője volt ez a tanulmány. Álláspontunk szerint mind a jogtudomány, mind a kriminológia és mind a rendészet tudomány következő éveinek központi feladata lesz a prediktív analitikai módszerek szakirányú felhasználására vonatkozó tudományos ismeretek kidolgozása. A technológia fejlődése mindentől függetlenül folytatódni fog, és egyre szélesebb körben fogja érinteni a hétköznapijainkat. Kölcsey Ferenc szerint *„Azok, kik a haladás helyett maradást akarnak, gondolják meg: miképpen a maradás szónak több jelentése van. Korszerinti haladás épen maradást hoz magával; vesztég maradás következése pedig senyvedés.”* A technológiai fejlődés hozta változások óhatatlanul veszélyeket hordoznak magukkal, a megfelelő hozzáállás azonban – álláspontunk szerint – ezen veszélyek kapcsán nem az, ha ezen veszélyeket arra használjuk fel, hogy a haladás ellen felhozott érvekként hangoztassuk őket, hanem az, ha olyan megoldási javaslatokat dolgozunk ki, amelyek a technológia fejlődése által nyújtotta előnyöket az alapvető emberi jogok sérelme nélkül képesek kihasználni.

Felhasznált irodalom

- Barry-Jester, A. M. – Casselman, B. – Goldstein, D. (2015): *The New Science of Sentencing: Should prison sentences be based on crimes that haven't been committed yet?* The Marshall Project
- Beck, C. – McCue, C. (2009): *Predictive Policing: What Can We Learn from Wal-Mart and Amazon about Fighting Crime in a Recession?* *Police Chief*, 76, 11–18.
- Borbíró A. (2016): *Kriminálpolitika*. In: Borbíró a. – Gönczöl K. – Kerecsi K. – Lévay M. (szerk.): *Kriminológia*. Budapest: Wolters Kluwer Kft., 711–765.
- Bureau Of Justice Statistics, Key Statistic, Prisoners
- Casey, P. M. – Elek, J. K. – Warreb, R. K. – Cheesman, F. – Kleiman, M. – Ostrom, B. (2014): *Offender Risk & Needs Assessment Instruments: A Primer for Courts*. National Center for State Courts
- Chainey, S. – Tompson, L. – Uhlig, S. (2008): *The Utility of Hotspot Mapping for Predicting Spatial Patterns of Crime*. *Security Journal*, 1–2, 4–28. DOI: 10.1057/palgrave.sj.8350066
- Duhigg, C. (2014): *Power of habit: why we do what we do in life and business*. New York: Random House Trade Paperbacks.
- Ferguson, A. G. (2017): *The Police Are Using Computer Algorithms to Tell If You're a Threat*. *Time*, 3 October 2017.
- Harmati B. (2019a): *A prediktív rendészet helye a rendészeti stratégiákban*. In: Baráth N. E. – Mezei J. (szerk.): *Rendészet-tudomány-aktualitások. A rendészettudomány a fiatal kutatók szemével*. Budapest: Doktoranduszok Országos Szövetsége, Rendészettudományi Osztály, 102–108.
- Harmati B. (2019b): *Az automatizált igazságszolgáltatás lehetőségei és dilemmái*. *Belügyi Szemle*, 6, 30–42.
- Hill, K. (2012): *How Target Figured Out A Teen Girl Was Pregnant Before Her Father Did*. *Forbes*, 16. February 2012.
- Horney, J. D. – Osgood, W. – Marshall, I. H. (1995): *Criminal Careers in the Short-Term: Intra-Individual Variability in Crime and Its Relation to Local Life Circumstances*. *American Sociological Review*, 5, 655. DOI: 10.2307/2096316
- Kaplan, J. (2017): *Predictive Policing and the Long Road to Transparency*. *South Side Weekly*, 12 July 2017.
- Kleinberg, J. –Lakkaraju, H. – Leskovec, J. – Ludwig, J. – Mullainathan, S. (2017): *Human Decisions and Machine Predictions*. *The Quarterly Journal of Economics*, 1, 237–293. DOI: 10.3386/w23180
- Kocher, M. – Leitner, M. (2015): *Forecasting of Crime Events Applying Risk Terrain Modeling*. *International Journal of Geographical Information Science*, 30–40. DOI: 10.1553/giscience2015s30
- Koper, C. S. (1995): *Just Enough Police Presence: Reducing Crime and Disorderly Behavior by Optimizing Patrol Time in Crime Hot Spots*. *Justice Quarterly*, 4, 649–672. DOI: 10.1080/074188295000096231

- Larose, D. T. – Larose, C. D. (2015): *Data mining and predictive analytics*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons Inc.
- Ouelette, D. (2012): *A Hot Spots Experiment: Sacramento Police Department*. *Community Policing Dispatch*, 5, 6.
- Papachristos, A. V. – Kirk, D. S. (2015): *Changing the Street Dynamic: Evaluating Chicago's Group Violence Reduction Strategy*. *Criminology & Public Policy*, 3, 525–558. DOI: 10.1111/1745-9133.12139
- Practitioner's Guide to COMPAS Core. 2015*. Northpointe Inc. Research Department
- Rhee, N. (2016): *Can police big data stop Chicago's spike in crime?* <https://www.csmonitor.com/USA/Justice/2016/0602/Can-police-big-data-stop-Chicago-s-spike-in-crime>
- Walt, P. L. – McInnis, B. – Price, C. C. – Smith, S. C. – Hollywood, J. S. (2013): *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. RAND Corporation. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/.../RAND_RR233.pdf.
- Završnik, A. (2018): *Big Data: What Is It and Why Does It Matter for Crime and Social Control?* In: Završnik, A. (ed.): *Big Data, Crime and Social Control*. London: Routledge. DOI: 10.4324/9781315395784

A cikkben található online hivatkozások

URL1: *Bevezetés az adatbányászatba*. https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0046_adatbanyaszat/ch01.html



Hegedűs Ákos

Gyermekközpontú igazságszolgáltatás

Child-centred justice

„Hisz én is atyám gyermeke voltam, szelíd és egyetlen anyám szemében.”

(Péld 4,3)

Absztrakt

Mit is jelenthet ez az egyre gyakrabban hangoztatott fogalom? Egy új szlogen, amelyet célszerű minél több helyen reklámozni? Az életkor jelentősége a jogi szabályozás kezdete óta megfigyelhető, ahogyan a gyermek kitüntetett szerepe a társadalmakban. Ugyanakkor a konkrét és alkalmazandó eljárási szabályok szintjén buktatókkal, bizonytalansággal és jogértelmezési kérdésekkel találkozunk. Ahhoz, hogy a gyermekközpontúság ne csupán egy klisé, elkoptatott szófordulat legyen, szükséges néhány alapvető rendelkezés ismerete a büntető és polgári jog eljárási és anyagi szabályai közül, értelmezés körében szemmel tartva a nemzetközi szerződések által kialakított jogelveket. Fontos annak tisztázása, hogy ki tekinthető gyermekkorúnak, mit tehet meg személyesen és hogyan alakul a képvisellete, hiszen minden döntéshozó felnőtt volt egyszer gyermek is, az eljárások törvényessége pedig függ a gyermekekre vonatkozó szabályok értelemszerű betartásától.

Kulcsszavak: képviselő, életkor, szülői felügyelet, gyermek érdeke, eljárásjog

Abstract

What can this more and more frequently asserted new phrase mean? Is this a new slogan to be advertised at many places? The importance of the age can be observed from the beginning of the legislation just like the special role of the child in societies. At the same time, we meet pitfalls and uncertainties at the level of applicable procedural rules. There is a need of knowledge of some fundamental provisions of the procedural and substantive rules of criminal and

civil law, bearing in mind within the scope of interpretation the legal principles established by international treaties, so that the phrase would not mean only a cliché. It is important to make it clear who can be regarded as a minor, what can be done by a child in person and what are the rules of representation, because every decisionmaker was a child once and the procedural legality depends on the compliance of the rules applicable to children.

Keywords: representation, age, child custody, the best interest of the child, procedural law

Bevezetés

Életünk során számos olyan dologgal találkozhatunk, amelyek biztos és szinte kézzelfogható határvonalakkal rendelkeznek. Olyan fogalmakkal, amelyek meghatározása mindenki számára egyértelmű, feltéve, hogy a fogalom meghatározását tudással és értelemmel magáévá tette. Ezekre a fogalmakra szokás példaként említeni a matematikai törvényszerűségeket (lásd: Pitagorasz-tétel vagy a párhuzamos vonalak meghatározása), s noha az elméleti matematika ezeket a meghatározásokat is megpróbálja néha relativizálni, a társadalomtudományok tekintetében már gyakrabban előfordul, hogy némely fogalom meghatározást egzaktnak, határozottnak és változtathatatatlannak tekintünk. A jogi szempontú szemlélődés egyik paradoxona például, hogy önmagában a jog fogalmának meghatározása, annak definíciója sem egységesen elfogadott, sőt mondhatnánk, hogy a jogfilozófia a mai napig adós egy könnyen megtanulható, korokon és társadalmi struktúrákon átívelő, egységes definícióval. Ezt akár tekinthetnénk problémának is, azonban van annak előnye, amikor valamely fogalom nem egy halmazt határoz meg, hanem sokkal inkább egy irányvonalat. Nem számszerűsítetten felsorol, hanem azt mondja számunkra, ha kiválasztasz valamit, tekints erre a fogalomra és választásod során mindig értékeld azt a fogalmat. A gyermekközpontú igazságszolgáltatást lehet akár egy programnak tekinteni¹, lehet úgy gondolni rá, mint Magyarország Kormányának 2012-ben meghirdetett gyermekközpontú igazságszolgáltatás éve eredményére, vagy a jogrend egy bizonyos körülhatárolt szegmensére. Azonban azt gondolom, bármelyik meghatározás szükségszerűen olyan mértékben szűkíti a gondolkodás folyamatát, hogy az általam vizsgált egyetlen szerző, illetve beszélgetőpartner sem definícióként foglalkozott ezzel a fogalommal, sokkal inkább az egész

1 2012-ben az Országos Bírósági Hivatal által meghirdetett program és létrehozott munkacsoport.

igazságügyi szervezetrendszeren keresztül ívelő irányultságként jelölte ezt meg. A hivatkozott meghatározás természetesen csak a bírósági szervezeten belül megvalósuló gyermekközpontú igazságszolgáltatásra utal, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a gyermekközpontú gondolkodás gyökerei már az emberi gondolkodás első írott emlékeivel együtt megjelennek² (URL1). A gyermek legfőbb érdekét figyelembe vevő gondolkodásmódot pedig már az 1959-es nyilatkozat a gyermek jogairól is használja, majd az ENSZ közgyűlése, mintegy tíz év előkészítő munka után 1989. november 20-án *elfogadott* Gyermek Jogairól Szóló Egyezményében (továbbiakban: Egyezmény) a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntése kapcsán figyelembe veendő szempontnak tekinti³.

A gyermekközpontú igazságszolgáltatás tehát magában foglalja mind a bírósági szervezet célkitűzéseit, mind a törvényalkotó gondos odafigyelését, a közigazgatás gyermekeket óvó és támogató hatékony működését, de elsősorban a társadalom magánintézményei, a családok, a civil szervezetek gondos és gyengéd védelmet nyújtó figyelmét. *Mindenképpen szükséges kiemelnem, hogy az igazságszolgáltatást lehet* leszűkítően értelmezve kizárólag a bíróságokra vonatkoztatni, azonban személyes meggyőződésem, hogy a konfliktusrendezés, ezáltal az igazságszolgáltatás alapszintje, a mindenfajta hatósági eljárást elkerülő közvetlen vitarendezés. Ennek jelentősége abban is megnyilvánul, hogy a személyes interakciók környezetében kialakuló viták elhanyagolható töredéke jut el bármilyen hivatalos szervig. Különösen a családon belüli erőszak, illetve a gyermekeket ért *érzelmi és fizikai bántalmazások* vagy az elhanyagolások azok, amelyek különösen nagy látenciával bírnak (Herczog, 2007, 34.). Ezek azok a területek, amelyekbe azért is nehéz a jog kötelező érvényű és hathatós eszközeivel belenyúlni, mivel a bizonyítékok köre rendkívül szűk, az esetek megítélése csaknem mindig kétséges, a kifejtett hatósági aktus végrehajtása is nehézségekbe ütközik⁴. A gyermekközpontú gondolkodás kialakítása tehát nem csupán abban nyilvánul meg, hogy milyen jogszabályi környezetben és milyen módon dolgozik az igazságszolgáltatás, hanem a szociális védelem magánintézményeinek van elsődleges feladata ebben a körben, míg a hatóságoknak elsősorban az országos programok megvalósításában, az állampolgárok

2 Teremtés könyve 44. fejezet, 33–34. vers.

3 A gyermek jogairól szóló New York-ban 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény 3. cikk 1. pontja.

4 Emlékszem olyan ügyre, amikor a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattársról határoztam, mivel az élettársakként élő kérelmezett a kérelmezőnek 8 napon túl gyógyuló sérüléseket okozott. Az eseménynek szükségszerűen részese volt a felek kiskorú gyermeke is, azonban a távollattartó végzés meghozatalát követően egy héten belül újra együtt láttam sétálni a feleket a gyermekükkel együtt.

tájékoztatóban vagy olyan társadalmi felelősségvállalást mutató programok szervezésében, mint a bíróságon megvalósuló Nyitott Bíróság program⁵.

A szó jelentése: a középpontban a gyermek álljon

Gyermekközpontú igazságszolgáltatásról nem lehet beszélni anélkül, hogy annak alapjaként meg ne említenénk a Gyermek Jogairól szóló New York-i egyezményt, amely már felépítésében is tükrözi, hogy a gyermekközpontú gondolkodás kialakításának első lépése az, hogy meghatározzuk a védett életkort.⁶ A felgyorsult információs társadalomban hajlamosak vagyunk elfeledkezni arról, hogy a gyermek fogalma alatt értünk minden 18. életévét be nem töltött személyt. Tekintettel arra, hogy a felnőttkor határához közel álló gyermekek milyen veszélyforrásokkal szembesülhetnek, fontos annak tudatosítása, hogy a gyermekközpontú gondolkodás nem egy homogén és teljesen egységes követelményrendszert megjelenítő feladat, hanem sokkal inkább a gyermek korát, érettségét, társadalmi helyzetét, összességében egyéni kvalitásait figyelembe vevő komplex szemléletmód. Ez már abban is megnyilvánul, hogy önmagában az Egyezmény kimondja a 18. életévet, mint határvonalat, azonban lehetőséget teremt a gyermekekre vonatkozó nemzeti jogszabályok számára olyan szabályozás kialakítására is, amelynek értelmében a korábban már nagykorúvá váló gyermek is felnőttnek tekintendő. Például a magyar szabályozás alapján a 16. életévét betöltött kiskorú is nagykorúvá válhat olyan házasságkötéssel, amelyhez a szükséges gyámhatósági engedélyt megkapta. Az engedély megadásáról vagy megtagadásáról a gyámhatóság a szülő vagy törvényes képviselő meghallgatása után határoz. Ugyanakkor figyelembe kell venni az Egyezmény értelmezésében a leginkább jogosultként elismert ENSZ Gyermekjogi Bizottság (továbbiakban: Bizottság) *észrevételeit és ajánlásait, amelynek 4. számú átfogó kommentárja szerint a Bizottság aggályát fejezte ki a korrall összefüggő egészségügyi problémák kialakulása körében, hogy „számos részes államban még mindig rendkívül alacsony a házasságkötés törvényes alsó korhatára és a házasságot kötők tényleges életkora, különösen a lányok esetében.”* (Herczog,

-
- 5 Andódi László országos koordinátor 2019. év első félévi összefoglalója szerint. 2019. szeptember 30. 2013 óta 325 942 fő vett részt ebben a bíróság által nyújtott ingyenes programban, amelyből megalapozott következtetés vonható le arra, hogy a bírósági szervezet egyik kiemelkedő segítségnyújtó programjáról van szó a gyermekek felvilágosításának, jogtudatosságának, érdekvédelemének elősegítése érdekében. Országos Bírósági Hivatal Igazgatásszervezési Főosztály 2019.OBH.XX.H.3/81. szám: Összefoglaló a Nyitott Bíróság program 2019. I. félévi országos eredményeiről. 2019. szeptember 30.
- 6 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről.

2007. 6.) A gyermekkor egységes fogalomként történő kezelése az Egyezmény szempontjából különösen abból az aspektusból *érdekes, hogy a magyar büntetőeljárásjog a különleges bánásmód körébe*⁷ tartozó személyek⁷ esetében elfogadja az alaptörvényben, valamint a gyermek jogairól szóló Egyezményben megfogalmazott, gyermeket megillető jogok hatékony érvényesülését. Ugyanakkor az anyagi büntetőjog a gyermekkort két részre bontja, és a 12. életévét be nem töltött személyek esetében a büntethetőséget teljesen kizáró okként szabályozza, míg a 14. életév be nem töltése és a 12. életév között az emberölés, az erős felindulásban elkövetett emberölés, a testi sértés, terrorcselekmény, a rablás és a kifosztás minősített eseteiben lehetővé teszi azt. A Bizottság álláspontja szerint a büntetőjogi felelősség alsó korhatárának meghatározása sokszor homályos, valamint egyes államokban paradox módon a gyermekek fiatalabb korukban inkább vonhatók felelősségre súlyosabb, mint enyhébb bűncselekmények elkövetéséért. A bizottság több államban is sürgette a korhatár nemzetközileg elfogadható szintre emelését, és üdvözölte a 18. *életévre emelésre vonatkozó javaslatokat*. A jelenleg kialakult tendenciákat figyelembe véve a 18. életévet elérő büntethetőségi határ felemelése az európai országokban sem várható, sokkal inkább a fiatalokúakra vonatkozó szabályok eltérő megközelítése, valamint a különleges bánásmód körébe tartozó intézkedések cizellálása, amelyben különös hangsúlyt kap a fiatalokú bűnelkövetők esetében a resztoratív vagy helyreállító igazságszolgáltatásként aposztrofált (Herczog et al., 2008) intézkedések alkalmazása, valamint a védett korban, azaz 18. év alatti korban az igazságszolgáltatással kapcsolatba kerülő személyek megkülönböztetett figyelme. A korhatár jelentőségével foglalkozók maguk is egyfajta taxációra törekednek, azonban a pontos meghatározást nemcsak a fogalmak eltérő jelentéstartománya, de az is nehezítheti, hogy pontos határvonalak kijelölése még az életkor kapcsán sem alakultak ki. Az életkor jelentősége *külön vizsgálódás tárgyát képezheti a nemi erkölcs elleni bűncselekmények körében, de ugyanígy* jelentőséggel bír a büntethetőségi korhatárok tárgyalása során is legalább a 12., 14., illetve a 18. életév elhatárolása, ezért nem lehet említés nélkül hagyni. Ugyanakkor az sem felejthető el, hogy a büntetőjog nem magában álló jogág, amely független minden más jogághoz tartozó jogszabályi rendelkezéstől, ebből következően a magánindítvány előterjesztése, illetve beszerzése során sem vehető figyelmen kívül a polgári jog azon rendelkezése, amely szerint a kiskorú személyét és vagyonát érintő jognyilatkozat megtétele során a korlátozott cselekvőképességű kiskorú véleményét figyelembe kell venni.

7 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 87-89.§ a különleges bánásmód körébe tartozó intézkedések különös szabályai.

Ugyanakkor a cselekvőképtelen kiskorú esetében is érvényes az a szabály, hogy az ítélőképessége birtokában lévő cselekvőképtelen kiskorú véleményét korának és érettségének megfelelően figyelembe kell venni a személyét és vagyonát érintő jognyilatkozat megtétele során.⁸ A hivatkozott jogszabályi rendelkezések értelmében sem a büntetőjog területén, sem más területeken nem határozható meg éles határvonal, amelyben a 18. életévét be nem töltött személyek jogai és jogosítványai homogén csoportot alkotnának. Ezt különösen azért tartom fontosnak kiemelni, mert létezik egy olyan közvélekedés, amely szerint a jogi szabályozás alkalmas lehet arra, hogy mérlegelés nélkül döntsön olyan esetekben, ahol a jogszabály kijelölte a jogalkalmazó útját (Radbruch, 1998, 138.). Látható azonban, hogy még a büntetőjog területén sem lehet teljesen határozott körvonalakat adni az életkor jelentőségének. Nagyban nehezíti továbbá az egységes jogalkalmazást, és ezáltal a kiskorúak védelmének megfelelő kialakítását az, hogy a különböző jogágak fogalmai sokszor nem teljesen következetesek. Az Egyezmény alapján gyermek az a személy, aki 18. életévét nem töltötte be. A Polgári Törvénykönyv alapján kiskorú az, aki 18. életévét nem töltötte be, azonban a kiskorú a házasságkötéssel nagykorúvá válik. A kiskorúságon belül a Polgári Törvénykönyv a korlátozottan cselekvőképes kiskorú fogalmát különbözteti meg, aki a 14. életévét betöltötte és nem cselekvőképtelen, míg cselekvőképtelennek tekinti azt a kiskorút, aki a 14. életévét nem töltötte be. Ehhez képest a büntetőjog eljárási szabályai ismerik a fiatalkorúakra vonatkozó eltérő eljárási szabályokat, a terhelti körön kívül pedig a különleges bánásmód körébe tartozó személyek esetében az Egyezmény szerinti gyermekeket. Ugyanakkor a gyermekkor szabályozása kapcsán az anyagi jogszabályok megkülönböztetnek 12., illetve 14. életévét betöltött személyeket, ezért a különböző jogszabályi környezetben született fogalomhasználat a legkritikább esetben tekinthető következetesnek. Önmagában az a körülmény, hogy mind a polgári, mind a büntetőjogi szabályozás még az eljárási és anyagi rendszerében sem kezeli következetesen az életkorra vonatkozó előírásokat, nehezíti a védett személykör meghatározását, illetve azt is, hogy milyen jellegű védelem szükséges.

Erre tekintettel tudom azt az ajánlást tenni, hogy a gyermekközpontú gondolkodás során soha nem szabad sablonokat alkalmazni, hanem mindig irányvonalak mentén, egyénre szabottan kell eldönteni, hogy melyek a megfelelő eszközök, amelyekkel az adott gyermek legfőbb érdekei figyelembe vehetők.⁹

⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, (Ptk.) 2:12. § (4) bekezdés, 2:14. § (3) bekezdés.

⁹ Példaként tudom említeni az egyik szülői felügyelet gyakorlása iránt indított pert, amelyben az életkori sajátosságoknak nem teljesen megfelelően mértem fel a helyzetet, és egy gyermek meghallgatása során a 16 éves lány a gyermek meghallgató szobát meglátva hangos kacagásban tört ki, majd azt mondta: „Ez akkor olyan lesz, mintha a kistestvérem szobájában beszélgetnék.”

A 18. év alatti korosztály osztályozása sem egységes, de az egyértelműen megállapítható, hogy teljesen más típusú veszélyeztetettség és kezelési szükséglet jelentkezik a különböző korosztálytípusoknál. Így eltérően kezelendő és vizsgálendő a csecsemőkorban, az óvodás korban, iskoláskorban és serdülőkorban lévő gyermekek helyzete (Garbarino–Garbarino, 1997). Ebből következően az életkor vizsgálata és értékelése nem lehet közömbös a gyermekközpontú gondolkodás kialakítása szempontjából. Ugyanakkor hangsúlyozandó az is, hogy a társadalmi folyamatok és a magánszféra által kialakított környezet nagyban meghatározó tud lenni abban, hogy a jogalkotás milyen jellegű általános szabálykövetést ír elő. A jogszabályok által meghatározott körben pedig nem mellőzhető annak vizsgálata, hogy az Egyezmény szerinti gyermekkorú esetében kinek van jogosultsága nyilatkozatot tenni, a törvényes képviselőt ki látja el, illetve az egyes hatósági eljárások során mely személyeknek, milyen, jogilag hatályos cselekvései lehetnek.

Ki vegyen részt az eljárásban?

A gyermek képviselőtének tisztázása nemcsak az eljárások törvényességének biztosítása szempontjából fontos, de figyelemmel kell lenni arra is, hogy az eljárás törvényességének biztosítását lehetővé tevő jogszabályok megalkotása során a jogalkotó nem a jogalkalmazók helyzetének megnehezítésére koncentrált, sokkal inkább arra, hogy az életkoránál fogva különösen nehéz helyzetben lévő gyermekek jogai érvényesülni tudjanak. A polgári anyagi jogszabály alapján a kiskorú jogállása, valamint a szülői felügyeleti jogok és kötelezettségek rendezése akként történik, hogy a kiskorú gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll.¹⁰ A jogalkotó ugyan a polgári anyagi jogszabályok két külön könyvében¹¹ helyezte el a kiskorúságra vonatkozó rendelkezéseket, azonban a két könyv együttes értelmezése kapcsán egyértelmű az az álláspont, amely szerint a 14. életévét betöltött kiskorú esetében minden, a sorsát érintő lényeges kérdésben ki kell kérni a véleményét, míg ezen korhatár alatt korára és érettségére tekintettel figyelembe kell venni a véleményét. Felmerülhet ezek alapján az a kérdés, hogy a magánindítványra büntetendő bűncselekmények esetében kinek a nyilatkozatát szükséges beszerezni. Érdemes végiggondolni azt, hogy a magánindítványra büntetendő bűncselekmények azok, amelyekkel az egyik leggyakrabban találkozhatunk, így például a testi sértés alapesete, a zaklatás, a lopás,

¹⁰ Ptk. 2013. évi V. törvény 4:146. §.

¹¹ Ptk. 2. és 4. könyv.

rongálás, sikkasztás, csalás, hűtlen kezelés, jogtalan elsajátítás¹², amely esetek tömegesen fordulnak elő, és viszonylag nagy látenciával bírnak. Mindemellett ugyanakkor a büntető anyagi jogszabályok¹³ a magánindítvány előterjesztésére a sértett törvényes képviselőjét *jogosítják fel*, miközben a jogszabály tartalmazza azt is, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorú sértett önállóan is előterjeszthet magánindítványt, valamint a gyámhatóság is a jogosulti körbe tartozik azzal, hogy a büntető anyagi jogszabályok a polgári anyagi jogszabályokat jelölik meg érdekellentét esetében irányadó, *mögöttes szabályként*.¹⁴ Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy az Egyezmény szerinti gyermekkor esetében még a nemzeti szabályozás sem tekinthető fogalmi szempontból következetesnek, a képviseleti jog pedig sok esetben problematikusnak tűnik. Különösen érzékeny területnek tekinthető a szexuális kényszerítés, valamint a szexuális erőszak alapesete, továbbá a szeméremsértés szubszidiárius alakzata.

Szükséges ezért annak egyértelmű tisztázása, hogy a 18. életévét betöltött személy esetében hogyan alakul a képviselet. Bár egyre kevésbé fordul elő, de a 18. életév alatti, de már 16. életévét betöltött személy gyámhatósági hozzájárulással kötött házassága esetén nagykorúnak tekintendő. A következő vizsgálandó szempont, hogy a gyermek szülői felügyelet alatt áll-e, valamint a szülői felügyeleti jogot ki gyakorolja. A házasság fennállása alatt mindkét szülő ugyanolyan jogosítványokkal rendelkezik a szülői felügyeleti jog gyakorlása szempontjából, azonban egyre gyakrabban fordul elő, hogy a szülőpár házasságot már nem köt, így a szülői felügyeleti jog gyakorlásának terjedelme önmagában is vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze. Különösen igaz ez olyan esetben, amikor a szülők élettársi kapcsolatából származik gyermek, azonban a szülők között az életközösség megszakad, és a szülői felügyeleti jogot a felek hallgatólagos megegyezése alapján csak az egyik szülő gyakorolja. Ilyen esetben ugyanis a szülői felügyelet gyakorlására jogosult, így a gyermek törvényes képviselőjére jogosult személy nem lehet mindkét szülő, csak az, aki a tényleges gondozását végzi a gyermeknek, így a szülői felügyeletre vonatkozó peren kívüli megállapodás akár hallgatólagos formában is kihat a szülői felügyelet és a törvényes képviselő szabályaira.¹⁵ (Dajkó, 2017.) Azaz, amennyiben a gyermek a szülők kifejezett vagy hallgatólagos megállapodásának megfelelően már huzamos ideje

12 Amennyiben a lopás, rongálás, sikkasztás, csalás elkövetője a sértett hozzátartozója. A szabály nem alkalmazható, ha az elkövető egyben a sértett gyámja vagy gondnoka (Btk. 382. §).

13 Btk. 31. § (3) bekezdés.

14 Tovább cizellálja a kérdést az a körülmény is, hogy a büntetőjogi képviselő és a polgári jogszabályok szerinti képviselő mennyiben feleltethető meg egymásnak. A magánindítvány előterjesztésére jogosult törvényes képviselő, amennyiben az eljárás terheltje, vajon mennyiben gyakorolja hatékonyan jogait a gyermek érdekében.

15 Legfelsőbb Bíróság 212/2000. számú elvi határozat EBH 2000.1.

a szülők egyikének háztartásában nevelkedik, és ennek következtében szülői felügyeleti jogokat ez a szülő gyakorolja, a másik szülő a törvényes képviselőt sem a büntető, sem a polgári eljárás keretében nem gyakorolhatja. Ennek figyelembevétele azért is fontos, mert a Ptk. a gyermekétől külön élő szülő jogai és kötelezettségei körében különbséget tesz aközött, hogy a bíróság rendezte a szülői felügyeletet, illetőleg a szülői felügyeletet a szülők közösen gyakorolják-e. Minden esetben – *összhangban a Ptk. 4. könyvének alapelveivel* – a gyermek érdekeinek szem előtt tartása mellett kell a jogokat gyakorolni. Amennyiben a bíróság akként rendezte a szülői felügyeletet, hogy az egyik szülőt jogosítja fel a szülői felügyelet gyakorlására, a Ptk. 4:173. §-a alapján a szülői felügyeletet gyakorló szülőnek a gyermekétől külön élő szülővel a gyermek kiegyensúlyozott fejlődése érdekében – egymás családi életét, nyugalma tiszteletben tartva – együtt kell működnie, továbbá tájékoztatási kötelezettsége áll fenn. Ugyanakkor a szülői felügyeleti jog gyakorlásának rendezése a Ptk. 4:175. § (1) bekezdése alapján a gyermek sorsát érintő lényeges kérdések körében továbbra is a közös döntés szükségességét írja elő. Így a különélő szülőt a gyermek sorsát érintő lényeges kérdések körében döntési jogosultság illeti meg, kivéve, ha a gyermekétől külön élő szülő felügyeleti jogát a bíróság e tekintetben korlátozta vagy megvonta. Erre tekintettel fontos annak megkülönböztetése, hogy a szülői felügyeleti jog egyik szülő által történő gyakorlása, erre történő kijelölése nem jelenti azt, hogy a másik szülő szülői felügyeleti joga megszüntetésre került volna, vagy esetlegesen a szülői felügyeleti joga szünetelne. A szülői felügyeleti jog egyik szülő által történő gyakorlása – ha ez a felek hallgatólagos megállapodásán és huzamosabb idejű kialakult gyakorlatán alapszik – azt eredményezi, hogy a kiskorú gyermek esetében csak a sorsát érintő lényeges kérdésekben van beleszólása a különélő szülőnek. Ilyennek tekintendő minden esetben a kiskorú gyermek nevének meghatározása és megváltoztatása, a szülővel azonos lakóhelyén kívüli tartózkodási hely huzamosabb időtartamú vagy letelepedés céljából történő külföldi tartózkodási hely kijelölése, állampolgárságának megváltoztatása, és iskolájának, életpályájának megválasztása. A polgári anyagi jogszabályok nem utalnak a gyermek sorsát érintő lényeges kérdések körében hatósági eljárások megindítására, ugyanakkor megfontolandó, hogy egy nagykorú személy esetében is meghatározó jelentőségű tud lenni egy bírósági eljárás megindítása, az abban történő részvétel vagy az annak során megvalósuló képviselő. Így feltételezhető, hogy a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésnek minősíthető akár egy polgári, akár egy büntetőeljárásban történő bármilyen részvétel. Amennyiben pedig a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésben a szülők között vita alakul ki, a gyámhatóság döntése szükséges (Herczog, 2005, 235.).

Jogkövetkezmények

A képviselet kérdése azért is lehet neuralgikus, mivel alapvetően meghatározhatja az eljárás törvényességét is. Így a büntetőeljárásban, amennyiben a törvényes képviselő értesítése nem volt szabályszerű, az Egyezmény szerinti gyermekkorú meghallgatása nem tekinthető szabályszerűnek. A közös szülői felügyelet gyakorlása során bármelyik fél joghatályos nyilatkozatot tud tenni, így a képviselet során is teljes jogkörben eljárhat. Sokkal nehezebb azonban a helyzet akkor, amikor a szülői felügyeleti jog gyakorlása körében valamelyik szülő korlátozott jogosultságokkal bír. A büntetőeljárás során tovább nehezíti a helyzet megítélését az, hogy nem csupán a törvényes képviseletet ellátó személyt kell jogilag pontosan beazonosítani, hanem a kiskorú személy idézéséről a gondozását ellátó nagykorú személyt kell értesíteni, azzal a felhívással, hogy gondoskodjon a kiskorú megjelenéséről. Amennyiben a kiskorú a 14. életévét nem töltötte be, a gondozását ellátó nagykorú személy útján kell idézni, illetve értesíteni. Ez azonban nem mentesíti a hatóságokat attól, hogy a törvényes képviselővel is közöljék az idézést, vagy az eljárási cselekményről az értesítést. A gondozó személy meghatározása elsősorban nem polgári jogi szempontból, hanem büntetőjogi szempontból fontos, mivel a bíróság vagy a hatóság által meghatározott eljárási cselekmény elmulasztása esetében a gondozó személy vonható felelősségre¹⁶. Így amennyiben a kiskorú gondozását ellátó nagykorú személy nem igazolja, hogy a kiskorú meg nem jelenésében vétlen, a gondozását ellátó nagykorú személy rendbírással sújtható, valamint csak vele szemben lehet a meg nem jelenéssel okozott bűnügyi költség megtérítése vonatkozásában kötelező rendelkezést hozni. A gondozotti minőség ugyanígy jelentőséggel bír olyankor is, amikor a terhelt felügyelet nélkül maradó kiskorú gyermekéről, vagy egy *által gondozott más személyről van szó*. A gondozott személynél is elsősorban az életkor az, ami meghatározó, azonban figyelembe veendő más olyan nagykorú személy is, akinek cselekvőképessége részlegesen vagy teljesen korlátozott. Ugyanígy a büntetőeljárás szabályozza az életkor szempontjából fontos azon szabályt is, amely szerint az egyévesnél fiatalabb gyermekét gondozó nő esetében az előzetes letartóztatás végrehajtása eltérő szabályok alá esik.¹⁷

16 A gondozó személy vagy gondozást ellátó nagykorú személy fogalmát a polgári jog nem nevesíti, ugyanakkor a büntetőjogi szabályozás alapját a polgári jog adná, azonban az egységes fogalom meghatározás itt is nehézségeket szül.

17 Be. 299. § (4) bekezdés.

Ki képviselje a képviselőt?

A törvényes képviselőt különösen akkor válik neuralgikus ponttá, amikor a kiskorú gyermek és a törvényes képviselő között érdekellentét mutatkozik. A gondozást ellátó törvényes képviselő, amennyiben egy bűncselekményt a gyermekkorú sérelmére követ el, vagy a gyermekkorú ezen cselekménynek más módon részese lesz, akkor a törvényes képviselő és az Egyezmény szerinti gyermekkorú között olyan érdekellentét alakul ki, amelynek következtében a törvényes képviselő csak a jogszabályok kiegészítő rendelkezéseivel oldható meg. A Polgári Törvénykönyv *nagykorú személy esetében, amennyiben az érdekeinek érvényesítésében bármilyen módon akadályozott, az ügygondnok intézményével nyújt lehetőséget arra, hogy a jogérvényesítésben ne érjen senkit hátrány.* Ezzel szemben a kiskorú gyermek és törvényes képviselőjének érdekellentéte esetében az eseti gyám nyújthat segítséget, mivel a kiskorú gyermek törvényes képviselője általában a szülők által, vagy a gyám, esetlegesen hivatásos gyám útján történik. A törvényes képviselő és a kiskorú gyermek érdekellentéte a fenti szabályokból következően polgári eljárásban hivatásos gyám kirendelése útján történik meg, míg a büntetőeljárásban az eljárás egyszerűsítésére történő törekvés miatt egységesen ügygondnok kirendelése útján valósul meg. Abból a szempontból mindenképpen üdvözlendő ezen egységes megnevezés, *hogy mind az eseti gyám, mind az ügygondnok kirendelése ténylegesen azt jelenti, hogy egy ügyvéd vagy ügyvédi iroda kirendelése útján biztosítja a bíróság vagy a hatóság az érdekellentét folytán keletkező akaratbeli hiányosságok megnyugtató rendezését.* Azonban újabb fogalombeli bizonytalanságot eredményez az, hogy a polgári jog továbbra is fenntartja az ügygondnok és az eseti gyám meghatározását, az ügygondnok esetében a felnőttkorú, de akár cselekvőképessége, akár egyéb okból érdekérvényesítő képessége hiányában szenvedő személy védelmét biztosító intézkedést, és utóbbi esetben pedig az Egyezmény szerinti gyermekkorú ügyében a jogérvényesítésben történő segítséget. A büntetőeljárás során azonban azzal találkozhatunk, hogy mind a nagykorú cselekvőképtelen személy – *mint különleges bánásmódot igénylő személy esetében* –, mind a kiskorú különleges védelemre szoruló és nem terhelti pozícióban lévő személyek esetében is, egységesen ügygondnok kirendelésére kerül sor, ugyanakkor, ha magánindítvány előterjesztéséről vagy polgári jogi igény előterjesztéséről kell dönteni, továbbra is megmarad az ügygondnok és az eseti gyám megkülönböztetése annak függvényében, hogy a polgári anyagi jogszabályok szerinti kisko-

rú vagy nagykorú személyről van szó.¹⁸ A törvényes képviselő megítéléséből eredő problémákkal találkoztam olyan esetekben, amikor éppen a törvényes képviselőt gyakorló személy követett el valamely bűncselekményt a kiskorú sérelmére. Ilyen esetben ugyanis a hatóságok olykor azt az irányvonalat követik, hogy a kiskorú képviselőt megpróbálják megoldani vérszerinti felmenő bevonásával. Ez azonban messze nem követi a polgári jog által kialakított törvényes képviselőre vonatkozó szabályokat, és előfordulhat, hogy egy kiskorú személy tanúként történő meghallgatása azért válik használhatatlanná, és a büntetőeljárás szabályaival ellentétesen beszerzett bizonyítékká, mert a törvényes képviselő értesítésének hiányában jogilag aggályos bizonyítékká válik. A gondozói minőség megállapítása abból eredően egyszerűbb, hogy a tényleges helyzetet tükrözi, mely szerint az vizsgálendő, hogy egy kiskorú gondozásáról ténylegesen ki gondoskodik. A törvényes képviselő azonban olyan jogszabályilag meghatározott pozíció, amelyet közhiteles nyilvántartás nem tartalmaz, és nem is mellőzheti a jogi kauzalitást, vagyis mindenképpen szükségessé teszi a jogosítványok értékelő és elemző vizsgálatát¹⁹. Az apró bepillantás az eljárási szerepek világába talán ráirányítja a figyelmet arra a globális problémára, hogy a jogterületek széttagoltsága szeparációs tüneteket produkál, amely nehezíti az egységes fogalomalkotást és fogalomhasználatot. A tünetek láthatók, az áldozatok pedig nem lehetnek a leginkább védelemre szoruló gyermekek.

Felhasznált irodalom

- Dajkó P. (2017): *A szülői felügyelettel kapcsolatos perek szabályai a gyermekek jogainak érvényesülésére figyelemmel*. Budapest: Magyar Bírói Egyesület
- Garbarino, A. – Garbarino, J. (1997): *Gyermekbántalmazás I.* Esztergom: VJTKF
- Herczog M. (2005): *Gyermekvédelmi Kézikönyv*. Budapest: Kjk-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
- Herczog M. (2007): *Gyermekbántalmazás*. Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalom-szolgáltató Kft.
- Herczog M. (2007): *Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához*. Geneva: Egyesült

-
- 18 A büntetőeljárásban egységes fogalomként jelentkező eseti gondok, a jogág kereteiből kilépve, a polgári jogban egy estleges sérelemdíj iránti igény előterjesztésénél új megnevezést kap eseti gyámként, majd éppen a védendő gyermek érdekeivel ellentétesen egy idő után azt sem tudjuk mi is a pontos megnevezése annak az ügyvédnek az ügyben, aki a kirendelést szokta kapni.
- 19 Nehezíti a helyzetet az is, hogy még a bíróság sem nyújt sokszor segítséget az átmeneti állapotok egyértelmű kezelésében. Így alkalmanként fordul csak elő, amikor a bíróság ideiglenes intézkedéssel a szülő felügyeleti jogot rendezi olyan esetekben, amikor a felek közötti peres eljárás erre kiterjed, és ezáltal a gyámhatóság a kérdésben döntést nem hoz, miközben a gyermek érdekében (például a törvényes képviselő gyakorlása miatt) halaszthatatlan intézkedések meghozatalára volna szükség. Ezt a gyakorlatot a magam részéről elfogadhatatlannak tartom.

Nemzetek Gyermekalapja

Herczog M. – Hartmann, A. – Kőműves Á. – Balahur, D. – van Lieshout, J. – van Pagée, R. – Winter, F. (2008): *A helyreállító igazságszolgáltatás jogi szabályozása és gyakorlata néhány európai országban*. Budapest: Család, Gyermek, Ifjúsági Könyvek

Radbruch, G. (1998): *Jogfilozófia*. Jog és Filozófia, 2, 138.

A kéziratban található online hivatkozások

URL: *A gyermekjogi egyezményről*. <https://unicef.hu/gyermejjogok/gyermejjogi-egyezmenyrol>

Felhasznált jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Gyermekjogi Egyezmény kihirdetéséről

Országos Bírósági Hivatal Igazgatásszervezési Főosztály 2019.OBH.XX.H.3/81. szám: Összefoglaló a Nyitott Bíróság program 2019. I. félévi országos eredményeiről. 2019. szeptember 30.



Lengyel Tibor

A ne bis in idem elv gyakorlati érvényesülésének korlátai Magyarországon az igazgatási és a büntetőjogi szankciók tükrében

The practical barriers regarding the principle of ne bis in idem in terms of the criminal and administrative law in Hungary

Absztrakt

Az Európai Unió Bíróságának kétszeres értékelés tilalmával kapcsolatban hozott döntései rámutattak arra, hogy hazánkban a közigazgatási és büntetőeljárások párhuzamossága, illetve a szankciók halmozódása alapvető forrása a ne bis in idem elv érvényesülésével kapcsolatban megjelenő jogértelmezési kérdéseknek. Jelen tanulmány célja, hogy napjaink jogalkalmazói gyakorlatán keresztül mutasson rá mindazon anomáliákra és ellentmondásokra melyek a ne bis in idem elv érvényesülésével kapcsolatban az adójog, a vámjog és a büntetőjog által alkalmazott szankciók viszonyrendszerében megmutatkoznak.

Kulcsszavak: ne bis in idem elv, tényállás azonosság, igazgatási eljárás, büntető eljárás, szankció halmozódás

Abstract

Decisions of the Court of The European Union with regard to the prohibition of the so called twofold assessment has highlighted that in Hungary the parallelism of the administrative and criminal procedures and moreover the questions concerning the aggregation of the possible sanctions can be considered as fundamental source of legal interpretations of the principle of ne bis in idem. The aim of the recent study is to highlight the anomalies and contradictions in terms of the possible sanctions of tax, customs and criminal law - through the lens of law practitioners nowadays.

Keywords: the principle of ne bis in idem, identity of facts, administrative procedure, criminal procedure, aggregation of sanctions

Bevezetés

A tanulmány elkészítésének alapvető célja, hogy korábbi tanulmányom (Lengyel, 2019) folytatásaként gyakorlati szempontból is bemutassa a *ne bis in idem*¹ elv alkalmazásának komplex problémakörét és az arra adható lehetséges válaszokat. Jelen dolgozat feladata tehát, hogy napjaink jogalkalmazói gyakorlatán keresztül mutasson rá mindazon anomáliákra és ellentmondásokra, melyek a *ne bis in idem* elv érvényesülésével kapcsolatban az adójog, a vámjog és a büntetőjog által alkalmazott szankciók viszonyrendszerében napjainkban megmutatkoznak. Vitathatatlan, hogy az elmúlt évtizedekben a kétszeres értékelés tilalma következetesen érvényesült ugyan a büntetőjogban, viszont a jogalkalmazóknak egyre gyakrabban kellett szembesülniük azon megközelítéssel, miszerint a *ne bis in idem* elvből fakadó tilalomra tekintettel nemcsak a büntetőjogi, de az azzal megegyező hatású határozatoknak is meg kellene tiltaniuk az újabb felelősségre vonás lehetőségét. Kérdés, hogy mennyiben hat majd ezen elv érvényesülésére az EU egyik új, büntetőjogi irányelve.² Ezen megközelítés térnyerése azonban olyan alapvető kérdéseket vetett fel és vet fel napjainkban is, minek okán az elmúlt időszakban a tagállami bíróságok – az uniós jogszabályok egységes alkalmazása és az eltérő értelmezések elkerülése érdekében – az Európai Unió Bíróságához (továbbiakban EUB) fordultak az uniós jog egy adott részének pontos meghatározása végett. Az EUB tárgyra vonatkozó ítéletei, így többek között a Bonda ügy³, az Orsi-Baldetti ügy⁴, a Fransson ügy⁵, valamint a Luca Menci ügy⁶ egyértelműen rámutattak arra, hogy a közigazgatási és büntetőeljárások párhuzamossága ellenére, meghatározott és markáns rendezőelvek mentén egyértelműen elhatárolható és érvényesíthető az Alapjogi Charta 50. cikkének rendelkezése. Ezen ítéletek azonban teljesen új helyzetet teremtettek, miután az EUB a büntetőjogi szankció fogalmát kiterjesztette a közigazgatási hatóság által alkalmazott büntető jellegű jogkövetkezményekre is, amellyel számtalan további olyan kérdést generált, melyek tekintetében várhatóan a gyakorlat fogja eldönteni, hogy jogrendszerünk mennyiben áll összhangban az EUB gyakorlatával (Molnár, 2017, 40.).

1 „*Senki sem vonható büntetőeljárás alá, és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték*”. (Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikke)

2 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az uniós pénzügyi érdekeket érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. (Jacsó–Udvarhelyi, 2018)

3 C-489/10. sz. ügy (ítélethozatal 2012.06.05.), C-617/10. sz. ügy (ítélethozatal 2013. 02. 26.)

4 C-217/15. és C-350/15. sz. egyesített ügyek (ítélethozatal: 2017.04.05.)

5 C-617/10. sz. ügy (ítélethozatal 2013. 02. 26.)

6 C-524/15. sz. ügy (ítélethozatal: 2018.03.20.)

A ne bis in idem elvének sérülése vámigazgatási, jövedéki és adóigazgatási eljárásokban a büntetőjogi szankciók fényében

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (továbbiakban: EJEE) 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkében, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkében rögzített kétszeres értékelés tilalmának EUB általi értelmezése, illetve az e tárgyban irányadónak tekinthető 8/2017. (IV. 18.) AB-határozat⁷ ellenére – a tényállás és az érintett azonossága esetén – napjainkban párhuzamosan folyhat Magyarországon adóigazgatási, jövedéki és vámigazgatási eljárás mellett büntetőeljárás, minek eredményeként mindkét eljárásban büntető jellegű szankciót alkalmazhat a hatóság.⁸ A szankciók halmozódása azonban dupla büntetés kiszabását teszi lehetővé, ami alapjaiban sértheti a ne bis in idem elvét, amelyekre a következő jogesetek mutatnak rá egyértelműen.

Vámigazgatási eljárás – Büntetőeljárás

Vámigazgatási eljárás

A záhonyi határátkelőhelyen gépkocsival belépésre jelentkező személy és utasa szóbeli nyilatkozatot tett, miszerint csak a törvényesen behozható 40-40 szál cigaretta van a birtokukban. Nyilatkozatuk elfogadását követően a tételes vámvizsgálat során a gépjármű üzemanyagtartályából összesen 180 doboz, ukrán zárjegyes cigaretta került elő. A gépjárművet vezető személy a nem uniós jövedéki termék tulajdonjogát elismerte, azt a vámellenőrzés alól elvonta, a vám elé állítási és vámfelügyeletre vonatkozó kötelezettségének nem tett eleget⁹, így annak lefoglalását az eljáró hatóság elrendelte.¹⁰

Fenti tényállás alapján az eljáró vámigazgatási szerv –vámellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettség megszegése miatt – az eljárás alá vont terhére jogerős határozatában 347.000 forint vámigazgatási bírságot szabott ki¹¹, és ezzel egyidejűleg

7 Alkotmányos követelményként kerül meghatározásra, hogy ugyanazon személlyel szemben, azonos tényállás alapján a büntetőjogi felelősség megállapítása mellett nincs helye igazgatási (állatvédelmi) bírság kiszabásának.

8 Az EU vonatkozásában azonban más jellegű párhuzamok is felfedezhetők (Madai, 2011, 234. és Madai, 2010, 87–88.).

9 2017. évi CLII. 84. § (3) bekezdés e) pontjában meghatározott cselekmény.

10 2017. évi CLII. 90. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettség.

11 2017. évi CLII. 84. § (12) bekezdése alapján a vámigazgatási bírság mértéke a vámteher összegének 200%-a.

elrendelte az Európai Unió területére jogellenesen bejuttatott 180 doboz, ukrán zárjegyes cigaretta elkobzását. Jelen eljárás a Vámkódex 84. § (1) bekezdése alapján általános gyakorlatként jelenik meg a vámigazgatási szervek eljárásaiban a vámellenőrzés alól elvont és belépés során felfedett csempészáru vonatkozásában.

A vámigazgatási eljárásban kiszabott büntető szankció (vámigazgatási bírság) és elkobzás alkalmazásán túlmenően a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) illetékes igazgatósága büntetőfeljelentést tett az eljárás alá vont ukrán állampolgár ellen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 396. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző és aszerint minősülő költségvetési csalás vétség elkövetésének gyanúja miatt a NAV nyomozóhatóságához.

Büntetőeljárás

A feljelentés alapján lefolytatott büntetőeljárás eredményeképpen az ügyben eljáró *járásbíróság a terheltet* – jogerős ítéletében – *bűnösnek találta költségvetési csalás vétségében*.¹² A bíróság indoklásában *rámutatott arra, hogy a terhelt tisztában volt azzal, hogy adóköteles terméket szállít, ennek ellenére valótlan nyilatkozatot tett*, amely magatartásával a költségvetésnek 173.467 forint vagyoni hátrányt okozott, mivel a cigaretta után 24.000 forint vámot, 107.470 forint jövedéki adót és 41.797 forint általános forgalmi adót kellett volna megfizetni. Ezen magatartásával a terhelt elkövette a Btk. 396. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző és aszerint minősülő költségvetési csalás vétségét, amiért 100.000 forint pénzbüntetés és 6.350 forint bűnügyi költség megfizetésére kötelezte.

Jövedéki eljárás – Büntetőeljárás

Jövedéki eljárás

A rendőrség munkatársai egy magyar állampolgár lakóingatlanán különböző tasakokban fogyasztási dohányt és magyar adójegyvet nem tartalmazó cigarettát találtak, így az intézkedést a birtokolt termék jellegére tekintettel a NAV pénzügyőr járőrei átvették. Az elsődleges intézkedések során megállapítást nyert, hogy az ellenőrzéssel érintett személy összesen 7,9 kg fogyasztási dohányt és 30 doboz cigarettát tartott jogellenesen, adózatlan formában a birtokában¹³, me-

12 Nyíregyházi Járásbíróság 36. B. 492/2018./2. sz. ítélete.

13 A jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény 74. § (1) bekezdésére figyelemmel.

lyet elmondása szerint a piacon vásárolt saját használatra. A jövedéki ügyben eljáró hatóság megállapította, hogy az eljárás alá volt személy az adózatlan jövedéki termék megszerzésével jövedéki törvénysértést követett el, minek eredményeképpen jogerős határozatában 592.754 forint jövedéki bírságot szabott ki.¹⁴

A jövedéki eljárásban kiszabott büntetőszankció (jövedéki bírság) alkalmazásán túlmenően a NAV illetékes igazgatósága büntetőfeljelentést tett az eljárás alá vont magyar állampolgár ellen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 379. § (1) bekezdésébe ütköző orgazdaság elkövetésének gyanúja miatt a NAV nyomozóhatóságánál.

Büntetőeljárás

A feljelentés alapján lefolytatott büntetőeljárás eredményeképpen az ügyben eljáró Nyíregyházi Járásbíróság a terheltet – jogerős ítéletében – *bűnösnek találta orgazdaság büntett elkövetésében*.¹⁵ A bíróság által megállapított tényállás szerint a terhelt ismeretlen személytől és ismeretlen körülmények között, anyagi haszonszerzés végett megszerzett 7,9 kg fogyasztási dohányt és 20 doboz, magyar adó- és zárjegyet nem tartalmazó cigarettát, összesen 664.920 forint belföldi forgalmi értékben. Ezen magatartásával elkövette a Btk. 379. § (1) bekezdés b) pontjába ütköző, de a (3) bekezdés a) pontja szerint minősülő és büntetendő, nagyobb értékre elkövetett orgazdaság büntettét, amiért 200.000 forint pénzbüntetés és 5.000 forint bűnügyi költség megfizetésére kötelezte.

Az ismertetett jogeseteket – a 8/2017. (IV. 18.) AB-határozat tükrében – értékelve a következő feltételek teljesülésének vizsgálata adhat választ azon kérdésre, hogy felmerül-e a ne bis in idem elv sérülése:

- 1.) személy azonossága,
- 2.) tényállás azonossága,
- 3.) szankcionáló eljárások kettőssége,
- 4.) a második határozat közül az egyik jogerős jellege.

Az első feltétel, azaz a személy azonossága mindkét esetben, tehát a vámigazgatási és büntetőeljárás, illetve a jövedéki és büntetőeljárás viszonyrendszerében is egyértelműen megállapítható, hiszen ugyanazon magánszemély az eljárások és szankciók alanya az egyes eljárásokban. A további feltételeket vizsgálva ahhoz sem férhet kétség, hogy a lefolytatott közigazgatási és büntetőeljárások teljes tényállás-azonosságon alapulnak, így vitathatatlanul megállapítható a szank-

14 A jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény 100. § (2) bekezdése alapján.

15 Nyíregyházi Járásbíróság 2.B. 244/2018./2. sz. ítélete.

cionáló eljárások kettősége is. További közös jellemzője valamennyi duplikált eljárásnak, hogy a szankciót megállapító határozatok egyikének jogerős jellege minden esetben fennállt, így a negyedik feltétel is maradéktalanul teljesül.

Mindezek összegzésképpen megállapítható, hogy napjaink gyakorlatában a *ne bis in idem* elvének érvényesülése a közigazgatási és büntetőeljárás viszonyrendszerében – az EUB ismertetett ítéleteinek, valamint a vonatkozó alkotmánybírószági határozat ellenére – jelentősen sérül a felvázolt esetekben.

Adóigazgatási eljárás – Büntetőeljárás

Adóigazgatási eljárás

Az adóhatóság által, általános forgalmi adónem tekintetében elrendelt ellenőrzés egyik megállapítása szerint a gazdasági társaság az általa üzemeltetett vendéglátóhely belső kivitelezési munkálataival kapcsolatban adólevonási jogot gyakorolt a könyvelésébe beállított és áfaanalitikájában is szerepeltetett 1.358.900 forint értékű kivitelezési munkálatokról kiállított fiktív számla alapján. Ezen tényállás alapján az adóhatóság jogerős határozatában 289.000 forint általános forgalmiadó-különbözetet állapított meg, amelyet adóhiánynak minősített, így az adóbírság mértékét annak 50%-ában állapította meg. A lefolytatott adóigazgatási eljárás mellett az adóhatóság büntetőfeljelentést tett az érintett gazdasági társaság cégjegyzésre jogosult tisztségviselője ellen, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 396. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző költségvetési csalás elkövetésének gyanúja miatt a NAV nyomozóhatóságánál.

Büntetőeljárás

A feljelentés alapján lefolytatott büntetőeljárás eredményeképpen az ügyben eljáró *járásbírószág a terheltet* – jogerős ítéletében – *bűnösnek találta költségvetési csalás és hamis magánokirat felhasználásának vétségében*.¹⁶ A bíróság által megállapított tényállás szerint a vádlott a gazdasági társaság irányítójaként abban a tudatban állította be a gazdasági társaság könyvelésébe a valótlan tartalmú bizonylatot, hogy annak adóbevallásban költségként történő feltüntetésével a társaság adófizetési kötelezettségét a számla áfatartamával csökkentse. A hiteltelen bizonylat könyvelésbe történő beállításával a vádlott a költségvetésnek áfaadónemben 289.000 forint vagyoni hátrányt okozott. Ezen maga-

16 Debreceni Járásbíróság 20. B. 1508/2016./19. sz. ítélete.

tartásával a terhelt elkövette a Btk. 396. § (1) bekezdés a) pontjába ütköző és aszerint minősülő költségvetési csalás, valamint a Btk. 345. §-ába ütköző hamis magánokirat felhasználása vétségét, amiért 120.000 forint pénzbüntetés és 27.975 forint bűnügyi költség megfizetésére kötelezte. Az adóigazgatási és büntetőeljárás viszonyrendszerét megjelenítő esetpélda azonban rámutat arra a gyakori esetre, amelyben a két jogviszony alanya elkülönül, miután a szankciót megállapító adóigazgatási eljárás alanya az adózó (a gazdasági társaság), míg a büntetőeljárás alanya a terhelt, azaz a gazdasági társaság tagja, illetve vezető tisztségviselője. Jelen esetben látszólag fel sem merülhet a kétszeres értékelés lehetősége, a személy azonossága, mint alapfeltétel nem teljesül, s ez kétséget kizáróan alátámasztást nyer az EUB Orsi-Baldetti ügyben hozott ítéletében. Az EUB ugyanis kimondta, nem ellentétes az EJEE 7. kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkével, illetve a Charta 50. cikkével, ha ugyanazon tényállás miatt jogerősen adóbírságot szabtak ki, amennyiben azt jogi személyiséggel rendelkező társasággal szemben alkalmazták, míg a büntetőeljárások természetes személlyel szemben indultak.

Az ítélet tehát egyértelműen állást foglal abban, hogy a büntető eljárás alá vont és közigazgatási szankcióval sújtott személy azonossága alapfeltétel a ne bis in idem elvének érvényülése tekintetében, így ezen feltétel hiányában fel sem merülhet annak sérülése. Az EUB látszólag leegyszerűsítő megközelítése mellett további érvként hozható fel a büntetőjogi felelősség önálló elbírálásának, valamint a bizonyítékok szabad értékelésének elve, amely függetlenné teszi a büntetőeljárás során megállapított tényállást és annak alapjául szolgáló bizonyítékrendszer az adóigazgatási eljárásban megállapított tényállástól és a kiszabott szankciótól. A büntetőjogi felelősség elbírálásának önállósága azonban nem jelenti azt, hogy az egyéb eljárásokban feltárt bizonyítékok ne lennének felhasználhatók a büntetőeljárásban is, így a Be.-ben rögzített önálló elbírálás a felelősséggel kapcsolatos jogi kérdésekre vonatozik elsősorban.

A probléma azonban a hazai szabályozási környezetben lényegesen összetettebb, mintsem fenntartás nélkül elfogadhatnánk azon leegyszerűsített megállapítást, miszerint az adóigazgatási eljárás – büntető jellegű – szankcióval sújtott alanya az adózó, azaz a gazdasági társaság, míg a büntetőeljárás terheltje magánszemély (aki rendszerint a gazdasági társaság vezetője, vagy képviselője), minek okán a személyi egyezőség semmiféleképpen nem állhat fent. Az Art.¹⁷ ugyanis megteremti a lehetőségét annak, hogy azon esetekben, amikor az adózó az esedékes adót nem fizette meg, és azt tőle behajtani sem lehet, úgy az adó megfizetésére az adóbevétel csökkenését eredményező, valamint vagyoni

17 Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 59. § (1) bekezdés d) és e) pont.

hátrányt okozó bűncselekmény elkövetője határozattal kötelezhető. Minde mellett meghatározza a gazdálkodó szervezet, a polgári jogi társaság adótartozásáért a vonatkozó anyagi jogi szabályok szerinti való felelősséget, amelynek eredményeképpen a helytállni köteles tag, illetve vezető tisztségviselő az adó megfizetésére szintén határozattal kötelezhető. Ennek fényében érzékelhető, hogy az egyes eljárások alanyainak elkülönülése inkább látszólagos, hiszen az adóigazgatási eljárásban megjelenő adózó, illetve gazdasági társaság mögött is rendszerint ugyanazon, az adó megfizetésére kötelezhető, illetve szankcionálható magánszemély áll, aki egyébiránt a büntetőeljárás alanya is. Ezen összefüggésben tehát kevésbé tűnik konzisztens és kikezdhethetlen véleménynek az adóigazgatási és a büntetőeljárás alanyának ilyenén módon történő elkülönülése.

Az eltérő alanyiség látszólagosságát egyébiránt teljes mértékben alátámasztja az adóhatóság számára biztosított jogszabályi lehetőség, amely a már hivatkozott Art. 59. § (1) bekezdésének d) és e) pontjára tekintettel a mögöttes felelőség alapján kötelezi a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjét a társasággal szemben megállapított adóhiány megfizetésére. Összességében tehát valamilyeni mögöttes felelőség alapján történő kötelezés világosan rámutat arra, hogy az adóigazgatási eljárás és büntetőeljárás viszonyrendszerében az eltérő alanyiség nem értelmezhető egyértelműen, miután az a hatályos eljárási szabályok alapján – a bűncselekmény elkövetőjével szemben történő adóhatósági kötelezés esetén – legalább annyira tekinthető látszólagosnak, mint tényszerűnek.

Adóigazgatási eljárás és a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedés viszonya

A kétszeres értékelés tilalmával összefüggésben további kérdéseket vet fel az adóigazgatási eljárás és a büntetőeljárás során a jogi személlyel szemben alkalmazott intézkedések kapcsolata.

A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések szabályai – a Büntető Törvénykönyvön kívül eső módon – a 2001. évi CIV. törvényben kerültek lefektetésre. Ezen törvényi rendelkezés szerint jogi személlyel szemben szándékos bűncselekmény elkövetése esetén – a terhelt ellen indított büntetőeljárásban – alkalmazható a jogi személy megszüntetése, a jogi személy tevékenységének korlátozása és a pénzbírság, mint büntetőjogi intézkedés, ha a bűncselekmény elkövetése a jogi személy javára előny szerzését célozta vagy eredményezte, vagy a bűncselekményt a jogi személy felhasználásával, annak tevékenységi körében követték el. A jogi személlyel szemben kiszabható pénzbírság legnagyobb mértéke a bűncselekménnyel elért vagy elérni kívánt

vagyoni előny értékének a háromszorosa, de legalább 500.000 forint. A hatályos szabályozás tehát lehetővé teszi ugyanazon gazdálkodó tekintetében a jogi személlyel szemben büntetőeljárás során alkalmazható – akár az okozott vagyoni hátrány háromszorosát kitevő – pénzbírság kiszabását, illetve ezzel egyidejűleg ugyanazon tényállás alapján adóigazgatási eljárásban adókülönbözet, késedelmi pótlék és adóbírság kiszabását egyaránt. Az ismertetett adóigazgatási és büntetőeljárásokban megjelenő általános gyakorlatot az Engel kritériumok, illetve a 8/2017. (IV. 18.) AB-határozat szempontrendszere szerint értékelve nem merül fel kétség az alkalmazott szankciók büntető jellege, a szankcióval sújtott személy, valamint a tényállás azonossága, illetve a szankciót megállapító határozatok egyikének jogerős jellege iránt. Mindezek fényében egyértelműen megállapítható, hogy ezen jogviszonyok körében is megvalósul a ne bis in idem elvének sérülése.

A büntetőeljárásban alkalmazott vagyyonelkobzás, és az adóigazgatási eljárásban megállapított szankciók összefüggései

A kétszeres elvonás tilalmára vonatkozó elvi kérdést a 95/2011. BK-vélemény értelemszerűen a büntetőügy oldaláról közelíti meg és rögzíti általános érvénynyel, miszerint „*A költségvetési csalás elkövetőjével szemben akkor, ha a bűncselekmény a költségvetésbe történő befizetési kötelezettséggel függ össze, a költségvetési bevétel csökkenésével azonos mértékű vagyonelkobzást kell elrendelni. A kétszeres értékelés tilalmára tekintettel azonban akkor, ha a kiesett bevétel megfizetésére, illetve jogosulatlanul igénybe vett kedvezmény megfizetésére az eljárni jogosult hatóság az elkövetőt, vagy azt a gazdálkodó szervezetet, amelyik azzal gazdagodott, már kötelezte, nincs helye vagyonelkobzásnak.*”

A büntetőeljárásban alkalmazott vagyonelkobzás és az adóigazgatási eljárásban megállapított adókülönbözet, illetve szankciók viszonyrendszerét azonban a 95/2011. BK-vélemény – a szankcióval sújtott személy azonossága esetén – sem teszi maradéktalanul egyértelművé, s annak érvényesülése számos gyakorlati problémát vet fel. A vagyonelkobzással és adójogi szankcióval sújtott személy azonossága ugyanis nemcsak magánszemély-magánszemély, hanem gazdálkodó szervezet-gazdálkodó szervezet viszonylatában is felmerülhet, minek tekintetében a Btk. 74. §-ának (2) bekezdése bír relevanciával, amelynek elsősorban a költségvetést károsító cselekményeknél van jelentősége. A Btk. hivatkozott rendelkezése szerint a gazdálkodó szervezettel szemben el kell rendelni a vagyonelkobzást, ha a bűncselekmény elkövetéséből eredő vagyonnal e szervezet

gazdagodott. A bírói gyakorlat szerint ugyanis az nem rendelhető el a vádlat szemben arra a pénzösszegre, amellyel az általa elkövetett bűncselekmény – adócsalás – kapcsán nem ő, hanem az általa vezetett gazdálkodó szervezet gazdagodott (BH 2013. 292.). A költségvetési csalás esetében tehát tisztázásra szoruló kérdés, hogy a cselekmény kapcsán a gazdasági társaság, avagy az azt képviselő elkövető gazdagodott. Amennyiben nincs adat arra, hogy a gazdasági társaságot terhelő adó megfizetésének elmulasztásával megtakarított összeg a gazdasági társaságot képviselő terhelthez jutott volna, úgy vagyoneklobzásra is csak a társasággal szemben kerülhet sor.

Ennek maradéktalan alkalmazhatósága elé azonban éppen a hivatkozott 95/2011. BK-vélemény gördít akadályokat, amely a kétszeres értékelés elkerülésének érdekében nem a kétszeres elvonás tilalmát határozza meg, amely a gyakorlatban is alkalmazható és végrehajtható elv, hanem megfogalmazza a kétszeres kötelezés tilalmát. A két tilalom között azonban óriási a különbség. A kétszeres elvonás tilalma egyéb feltételek mellett (személy, tényállás azonosság) praktikusán azt jelentené, hogy amennyiben a kiesett bevétel (adóhiány) megfizetésére az eljárni jogosult hatóság az elkövetőt, vagy azt a gazdálkodó szervezetet, amelyik azzal gazdagodott már kötelezte, és az a kötelezés eredményeként részben vagy egészben megtérült, úgy az adóigazgatási eljárásban megtérült összeg tekintetében vagyoneklobzásnak nincs helye. Ezzel szemben a hivatkozott BK-vélemény kizárólag a kötelezést határozza meg alapfeltételként, amelynek megléte kizárja a vagyoneklobzás alkalmazhatóságát. Ennek gyakorlati következménye, hogy egy adóhiányt és fizetési kötelezettséget megállapító adóhatósági határozat, függetlenül attól, hogy annak eredményeképpen bármiféle kármegtérülés (elvonás) megvalósult, az adóhatósági határozattal érintett vagyoni hátrány erejéig kizárja a büntetőeljárás során feltárt, értékkel bíró vagyonelemek tekintetében a vagyoneklobzást, amely közvetett módon a költségvetést ért károk megtérülésének is egyik lehetséges eszköze. Természetesen a vagyoneklobzás kizárása nem jelenti önmagában a kármegtérülés végleges ellehetetlenülését, hiszen a büntetőeljárás során feltárt és – a vagyoneklobzás törvényi feltételeinek megfelelő – lefoglalt, illetve zárolt vagyonelemek adóhatóság részére történő kiadása a jogerős kötelező határozat alapján esetenként megoldást nyújthat, viszont számos eset mutat rá arra, hogy a kétszeres kötelezés tilalma milyen anomáliákat eredményez az eredményes kármegtérülés érvényesíthetőségének tekintetében.

Ennek az esetnek példájául szolgálnak azon költségvetési csalás bűncselekmények elkövetésének gyanúja miatt folytatott büntetőeljárások, amelyek során a nyomozó hatóság zár alá vette, illetve lefoglalta a felkutatott vagyoneklobzás alá eső vagyontárgyakat, amelyek a rendelkezésre álló adatok szerint az érintett gazdasági társaságok birtokában voltak, s azokkal a gazdálkodó szervezet

gazdagodott. Figyelemmel arra, hogy a feltárt tények és adatok alapján adóigazgatási eljárás lefolytatásának is helye volt, a nyomozó hatóság – szignalizációs kötelezettségének eleget téve – értesítette az adóhatóságot az általa feltárt körülményekről.

A fenti kritériumok szerint folytatott konkrét büntetőügyben törvényességi felügyeletet ellátó ügyészség álláspontja szerint a nyomozás során nem lehet eltekinteni annak vizsgálatától, hogy az egyes gazdasági társaságok vonatkozásában az adóigazgatási eljárást az adóhatóság lefolytatta-e, illetve kötelezték-e a cégeket a büntetőügy tárgyát képező adóhiány megfizetésére. Amennyiben igen, úgy a kétszeres elvonás tilalmára tekintettel, a büntetőeljárásban az adóhatósági határozattal érintett vagyoni hátrány erejéig a vagyonekmozgás elrendelése kizárt, azaz a vagyonekmozgás biztosítása céljából lefoglalt vagy zárolt vagyontárgyak büntetőeljárás keretében történő előzetes értékesítésének elrendelésére sem kerülhet sor. Abban az esetben tehát, amennyiben az adóigazgatási eljárás eredményeként megtörtént az adófizetésre kötelezés, úgy erre tekintettel a vagyonekmozgás biztosítására lefoglalt vagyontárgyakat az adóigazgatási szerv részére, a lefoglalás megszüntetésével egyidejűleg, ki kell adni. Az ügyészi álláspontnak megfelelően a nyomozó hatóság beszerezte az adóhatósági – fizetésre kötelezést megállapító – határozatokat, minek eredményeképpen, a lefoglalás megszüntetése mellett, a vagyontárgyak adóhatóság részére történő kiadása vált szükségessé, amely végrehajthatatlanná vált az érintett gazdálkodók felszámolásának időközbeni elrendelése miatt. Ez esetben ugyanis a gazdasági társaság vagyonával – az adóhatóságot megelőzően – kizárólag a felszámoló jogosult rendelkezni, így a lefoglalt vagyontárgyak kiadása is a felszámoló irányába valósult meg.

Hasonlóképpen foglalt állást a Debreceni Törvényszék, amely végzésében¹⁸ az adós gazdasági társaság tulajdonát képező, és a vagyonekmozgás érdekében zárolt vagyonelemeinek tekintetében a zár alá vételt – a kétszeres értékelés tilalmára tekintettel – feloldotta, és azok kiadásáról rendelkezett a vagyon felett rendelkezni jogosult felszámoló részére. A törvényszék indoklásában kifejtette, hogy az érintett – időközben felszámolás alá került – gazdasági társasággal szemben az adóhatóság a bűncselekmény elkövetési értékénél jóval nagyobb összegű adóbírságot szabott ki, így a zár alá vett bankszámlák és vagyontárgyak vonatkozásában – a 95/2011. BK-véleményre tekintettel – kizárt a vagyonekmozgás, minek eredményeként a zár alá vétel feloldása és a vagyontárgyak kiadása indokolt. A törvényszék, mint elsőfokú bíróság végzésének e részét a

18 Debreceni Törvényszék 17. B.568/2015./83. sz.

Debreceni Ítéltábla helybenhagyta¹⁹, rámutatva arra, hogy a zár alá vétel feloldása a NAV határozatára és a kétszeres elvonás tilalmára tekintettel indokolt volt, s a bankszámlákkal, illetve vagyonelemekkel ezt követően a tulajdonos, illetve a felszámoló jogosult rendelkezni. Mindezen – napjainkra következetes gyakorlattá váló – jogalkalmazói álláspont kiinduló pontja és hivatkozási alapja az a 95/2011. BK-vélemény, amely a kétszeres elvonás tilalmára tekintettel magát az adófizetésre kötelezést, mint adóhatósági aktust tekinti vagyonelemek alkalmazását kizáró tényezőnek a gazdasági társasággal szemben, tekintet nélkül arra, hogy e kötelezés eredményeképpen bármiféle tényleges elvonás megvalósult-e. Az ismertetett esetpéldák egyértelműen rámutatnak arra, hogy a kétszeres elvonás tilalmának érvényesülése érdekében – a hivatkozott BK-véleményre alapozva – olyan jogtechnikai megoldás vált gyakorlattá, amely a kétszeres elvonás elkerülése érdekében még az egyszeres elvonás lehetőségét is meghívja a vagyonelemek felszámoló részére történő kiadásával. Elgondolkodtató, mennyire tükrözi a jogalkotói szándékot azon eljárás, amelynek keretében egy megtérülés nélküli adóhatósági kötelezés lehetővé teszi, hogy a vagyonelemek feltételeinek megfelelő, a NAV nyomozóhatósága által lefoglalt, illetve zárolt bankszámlákat, vagyonelemeket bocsát a felszámoló rendelkezésére, jelentősen korlátozva ezzel az okozott adóhiány, azaz a költségvetést ért károk megtérülési lehetőségét.

Ennek elsődleges oka az, hogy a felszámolás alatt lévő gazdasági társaság vagyona igen ritkán nyújt fedezetet a hitelezői igények kielégítésére, ezért a Cstv. az egyes hitelezői követeléseket rangsorolja²⁰, és azokat e sorrend megtartása mellett rendeli kielégíteni. Ennek eredményeképpen az adóhatósági kötelezéssel megállapított, de meg nem fizetett adótartozás immáron a felszámolási eljárásban, mint a NAV hitelezői igénye jelenik meg, a sorrendiségben elfoglalt helyére tekintettel a megtérülés minimális lehetőségével.

Közigazgatási és büntetőjogi szankciók halmozódásának feloldása

A fentiekben ismertetett esetpéldák markánsan rámutatnak arra, hogy a hazai jogalkalmazásban még igen kiforratlan, mi több, ellentmondásos a ne bis in idem elvének érvényesítése, amely esetenként túlzott megszorításokhoz, avagy éppen a kármegetérülés kizárásához, vagy akár az adóhatósági és büntetőjogi szankciók

19 Debreceni Ítéltábla Beüf.II. 51/2017/2. sz. határozata.

20 A csőd eljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 57. §.

halmozódásához vezet. Ennek fényében fokozott jelentőséggel bír azon bírói szemlélet, amely felismeri az elv tényleges sérülését, és tudatosan, a hatályos jogi szabályozásnak megfelelően törekszik a kétszeres értékelésből adódó anomáliák elkerülésére. A kétszeres értékelés, illetve közigazgatási és büntetőjogi szankciók halmozódásának egyik legkritikusabb felülete jelenleg a jövedéki és büntetőeljárások viszonyrendszere, ahol a szankcióval sújtott személy, illetve a tényállások azonossága kétségbevonhatatlan, mint ahogyan a szankcionáló eljárások kettősége is. Ezen esetekben különös figyelmet érdemel, azon bírói jogalkalmazás, amely – akár példa nélküli megoldásokkal – törekszik a ne bis in idem elv gyakorlati érvényesítésére, amelyet a következő jogeset szemléltet. A NAV járőrei jövedéki ellenőrzés eredményeként eljárást kezdeményeztek adózatlan jövedéki termék megszerzése, birtoklása és jogellenes továbbértékesítése miatt egy magánszeméllyel szemben. A jövedéki eljárás eredményeképpen az adóhatóság 2016 augusztusában jövedéki törvénsértés elkövetése miatt 252.000 forint jövedéki bírság, 126.000 forint jövedéki adó és 44.487 forint általános forgalmi adó megfizetésére kötelezte az eljárás alá vont személyt, a Jöt. (2016. évi LXVIII. törvény a jövedéki adóról) 120. § (4) bekezdése alapján. Az ismertetett eljárás mellett a NAV illetékes igazgatósága büntetőfeljelentést tett az eljárás alá vont magyar állampolgár ellen a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 379. § (1) bekezdésébe ütköző, orgazdaság elkövetésének gyanúja miatt a NAV Bűnügyi Igazgatóságához, amely a nyomozást a terhelttel szemben vádemelési javaslattal befejezte. A jövedéki ügyben hozott elsőfokú határozat ellen az eljárás alá vont fellebbezést nyújtott be, amelyben ismételt elismerte a jogsértés elkövetését, nem vitatta a határozat jogszerűségét, és kérte a jövedéki bírság elengedését. A fellebbezést elbíráló II. fokú hatóság 2016 novemberében jogerős határozatával az I. fokú hatóság határozatát helybenhagyta. Ezen döntés ellen az eljárás alá vont keresettel élt a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság felé, jövedéki adóügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában, arra hivatkozással, hogy a magyar jogszabályok szerint egy cselekmény elkövetése miatt nem lehet több eljárást is lefolytatni, és minden egyes esetben súlyos pénzbírság megfizetésére kötelezni. A közigazgatási per során beszerzésre került a Debreceni Járásbíróság büntető ügyben, 2017 júniusában meghozott jogerős ítélete²¹, amely a felperest bűnösnek mondta ki orgazdaság vétségében a Btk. 379. § (1) bekezdés b) pontja, valamint (2) bekezdés a) pontja alapján és 100.000 forint pénzbüntetésre ítélte. A büntetőügyben eljáró bíróság tehát nem vonta értékelés körébe a cselekmény elbírálását megelőzően jogerősen kiszabott jövedéki bírságot, mint közigazga-

21 Debreceni Járásbíróság 37.B.280/2017/15. sz. ítélete.

tási szankciót. A közigazgatási bíróság ítéletében rögzítette, hogy a Debreceni Járásbíróság ugyanazon tényállás alapján állapította meg felperes bűnösségét orgazdaság vétségében, mint amely az adóhatósági határozatnak az alapját is képezte. A bíróság álláspontja szerint a felperes ügyében megállapítható, hogy a büntetőeljárás és a közigazgatási eljárás lényegét tekintve ugyanazon tényállás alapján egymást megismételte, az adóhatóság a büntetőügyben tett terhelti vallomást értékelte döntése meghozatala során, és a közigazgatási, illetve büntetőeljárás között szoros anyagi és időbeli kapcsolat állt fenn. A bíróság az ügy összes körülményét mérlegelve, figyelemmel az EJEB és EUB döntéseire, illetve az Alkotmánybíróság 8/2017. (IV. 18.) AB-határozatára a ne bis in idem elv alkotmányos értékelése tárgyában, arra az álláspontra helyezkedett, hogy az adóhatóság által a felperessel szemben alkalmazott jövedéki bírság mértékét a büntető bíróság által kiszabott büntetés mértékével, azaz 100.000 forinttal csökkentette és 150.000 forint jövedéki bírságot állapított meg, ezt meghaladóan a keresetet elutasította.²²

Az ismertetett jogesetet elemezve levonható a következtetés, hogy jelen esetben a büntető jellegű közigazgatási és büntetőeljárásbeli szankciók halmozása valósul meg ugyanazon személlyel szemben, ugyanazon tényállás alapján, amely a ne bis in idem elv korlátozásának minősülhet. A közigazgatási bíróság ítéletének értékelése során azonban megkerülhetetlen az időbeliség kérdése annak tekintetében, hogy a vonatkozó döntés meghozatala (a ne bis in idem érvényesítése) valójában mely jogalkalmazó szervnek, a közigazgatási ügyben döntést hozó hatóságnak vagy bíróságnak, illetve a büntető hatalmat gyakorló szervnek (ügyészség, bíróság) lehet a kompetenciája. Ennek fényében némileg vitathatóvá válik az esetpéldában megjelenő közigazgatási bírósági ítélet, amely egy jogerős adóhatósági határozatban megállapított fizetési kötelezettséget csökkent egy időben később keletkezett, büntetőeljárásban hozott ítélet szankciójára tekintettel. Jelen esetben ugyanis – különös tekintettel az időbeliségre – megállapítható, hogy valójában nem az adóhatóság – utólag közigazgatási bíróság által megváltoztatott – határozata sértette a ne bis in idem elvét, hanem a büntetőügyben eljáró bíróság ítélete volt az, amelynek meghozatalával ténylegesen megvalósulhat a kétszeres értékelés a már korábban kiszabott szankciókra tekintettel. Jelen esetben tehát, egyetértve Elek Balázs álláspontjával (Elek, 2016, 237.), a büntető ügyekben eljáró bíróságoknak kellene egységes gyakorlatot kialakítaniuk abban, hogy az irányadó nemzeti szabályok fényében figyelembe kell e venni enyhítő körülményként a korábbi közigazgatási szankciót.

22 Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.701/2016/21. sz. ítélete.

E következtetés megalapozottságát támasztja alá a Debreceni Ítéltábla azon végzése²³, amely a védői fellebbezést elbírálvá helybenhagyta az első fokú bíróságként eljáró Nyíregyházi Törvényszék ítéletét²⁴, amely elsőrendű vádlottat költségvetési csalás büntette miatt 4 év 6 hónap szabadságvesztésre és 5 év Magyarország területéről történő kiutasításra ítélte. A büntetés kiszabása körében előterjesztett fellebbezést az elsőrendű vádlott védője arra alapozta, hogy az elsőfokú bíróság nem foglalkozott a kétszeres eljárás tilalmával, így nem tulajdonított semmilyen jelentőséget annak, hogy elsőrendű vádlottat az adóhatóság ugyanazon tényállás alapján 244.000.000 forint közigazgatási bírsággal sújtotta. A Debreceni Ítéltábla hivatkozott végzése az elsőfokú ítélet helybenhagyása mellett azonban indokolásában rámutatott arra, hogy a költségvetési csalás miatt indult büntetőeljárásokban a bíróság által megállapított tényállásnak szükségszerűen utalni kell a közigazgatási eljárásban a tettazonosság körében értékelhető eljárás adataira. Így abban az esetben, ha ugyanazon cselekményért közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság szankciót alkalmazott a terhelttel szemben, szükségszerű rögzíteni ezen tényadatokat, valamint a szankció nyomán megfizetett összeget is, amit a kár megtérülése körében figyelembe kell venni. A közigazgatási eljárásban hozott szankció figyelembe vétele így többirányú, részben az alkalmazandó szankció mértékére, részben az alkalmazott pénzügyi szankcióra, illetve a vagyonekbezés alkalmazására is hatással lehet. Figyelemmel azonban arra, hogy a Nyíregyházi Törvényszék az elsőrendű vádlottal szemben kizárólag szabadságvesztést alkalmazott, az ítéltábla a szankció tekintetében az elsőfokú ítélet helybenhagyásáról rendelkezett, azonban szükségesnek tartotta a közigazgatási eljárás adataival a tényállást kiegészíteni, és a büntetés kiszabással kapcsolatos indoklást a ne bis in idem elv kapcsán pótolni.

Az ítéltábla következtetéseivel egyetértve azonban további kérdésként merül fel annak gyakorlati alkalmazhatósága azon – esetpéldákkal is érintett – csekély vagyoni hátrányt eredményező büntetőügyekben, ahol a közigazgatási eljárásban kiszabott szankció mértéke, különösen jövedéki²⁵ és vámigazgatási²⁶ eljárásokban nagyságrendekkel haladja meg a kiszabásra kerülő büntetőjogi szankció várható mértékét. Ezen kérdés megválaszolása a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjából azonban nem választható el a költségvetést károsító bűncselekmények

23 Debreceni Ítéltábla Bf. 589/2018/26. számú végzése.

24 Nyíregyházi Törvényszék 3.B.598/2017/45. számú ítélete.

25 A jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény 100. § (2) bekezdése alapján a jövedéki bírság mértéke a központi költségvetésnek okozott vagyoni hátrány mértékének kétszeresétől ötszöröséig terjedő összeg.

26 2017. évi CLII. 84. § (12) bekezdése alapján a vámigazgatási bírság mértéke a vámteher összegének 200%-a.

értékhatárának alacsony voltától, amelynek – valós életviszonyokhoz igazodó – revíziója napjainkban egyre sürgetőbb igényként jelenik meg.

Értékhatárok jelentősége a kétszeres értékelés tükrében

A kétszeres értékelés tilalmát kifejező elv érvényesülése érdekében az egyes uniós tagországok különböző jogtechnikai megoldásokat alkalmaznak, amelyek eltérő módon ugyan, de jellemzően képesek biztosítani a párhuzamos eljárásokból adódó kétszeres értékelés, illetve a szankciók halmozódásának elkerülését, megfelelően ezzel annak a kívánt alapelvnek, hogy az azonos tényállások alapján indult igazgatási és büntetőeljárások ne párhuzamosan, hanem összehangoltan, egymásra épülve kerüljenek lefolytatásra.

Ezen alapelv érvényesülése érdekében párhuzamos eljárások lefolytatására rendszerint csak azon esetben kerülhet sor, ha a cselekmény súlya igazolja a büntetőeljárás megindításának szükségességét és a büntetőjogi felelősség megállapítását, valamint büntetés kiszabását a közigazgatási eljárástól függetlenül. Ennek okán válik kiemelkedő jelentőségűvé a büncselekmények elkövetési értékhatárának kérdése, hiszen a nyomozó hatóság – az adóigazgatási eljárás lefolytatása mellett – a csekélyebb költségvetési bevételkiesést eredményező ügyekben folytatott nyomozások során is ugyanazon általános eljárási protokollt folytatja²⁷, mint a több száz milliós vagyoni hátrányt okozó büncselekmények nyomozása esetében. Magyarországon költségvetési csalás büncselekmény vonatkozásában – a jogalkotó jelenleg hatályos álláspontja szerint – 100.000 forintot (nagyságrendileg 300 eurót) meghaladó adóhiány okozásánál már indokolt a cselekmény kriminalizálása, és az adóigazgatási eljárással párhuzamosan az igazságszolgáltatás teljes rendszerét átfogó büntetőeljárás lefolytatása. Szemléltetésképpen: ezen értékhatár átlépéséhez már elegendő akár 10 karton (100 doboz) adózatlan cigaretta, avagy 5 kg fogyasztási dohány birtoklása, amely esetekben az igen szigorú jövedéki szankciórendszer mellett megjelenik a büntetőjog eszközszerkezete az állam büntetőjogi igényének érvényesítése érdekében. Ezen értékhatár irreálisan alacsony volta azonban mindamellett, hogy nagyságrendekkel megnöveli a párhuzamos eljárások számát, nem képviseli azon jogpolitikai célt sem, miszerint a cselekmény súlya és jellege teszi indokolttá a büntetőjog eszközeinek alkalmazását és a büntetőjogi felelősség megállapítását az adott tényállás tekintetében.

27 A kisebb vagyoni hátrányt okozó büncselekmények nyomozása során is azonos kötelezettségek terhelik.

A leírtakra figyelemmel egyre elkerülhetlenebb az elkövetési értékhatárok valószínű társadalmi és gazdasági életviszonyokhoz igazodó revíziója, amelynek eredményeképpen a hatóságok a jogsértések súlyához igazodó eszköztárral léphetnének fel a költségvetést károsító magatartásokkal szemben. Mindezek következtében hatékonyabban és egyértelműen elkülönülhetne egymástól az adóigazgatási, illetőleg a büntető eszközrendszer alkalmazhatóságának feltételrendszere, ezáltal még inkább csökkenne a ne bis in idem elvébe ütköző joggyakorlat lehetősége.

Befejezés

A hazai joggyakorlat ellentmondásainak és tárgyjal kapcsolatos anomáliának bemutatása nyilvánvalóvá teszi nemzeti szabályozásunk felülvizsgálatának szükségességét, amelynek elengedhetetlen része a költségvetést károsító magatartások elleni fellépésben szerepet vállaló hatóságok feladatrendszerének, valamint a teljes jogi környezet áttekintése. Napjainkban ugyanis – a költségvetési csalás sajátosságait némileg figyelmen kívül hagyva – nem igazán van jelentősége a cselekmény büntetőjogi megítélésében annak, hogy egy speciális jogviszony részeként sajátos a bűncselekmény védett jogi tárgya, sértettje, a társadalomra veszélyesség foka, mint ahogy annak sem, hogy a költségvetési csalás esetében párhuzamosan jelen van egy hatékony és fajsúlyos eszköztárral rendelkező – büntető jellegű szankciók alkalmazását lehetővé tevő – adó- és vámigazgatási eljárás. Ezen összefüggésben kiemelt hangsúlyt kap az elkövetési értékhatár felemelése, minek következményeként az immáron nem kriminalizált cselekmények kontrollja az adóigazgatás rendelkezésére álló közigazgatási eszközökkel, hatékonyan működő kiválasztási és kockázatkezelési rendszerrel, illetve célirányos ellenőrzési tevékenységen keresztül valósulhat meg. Az elkövetési értékhatárok revíziója tehát korántsem jelentené azt, hogy a csekély tárgyi súlyú adóelkerülő magatartások kikerülnek a hatóság látóköréből és ellenőrzési tevékenységéből, pusztán differenciált, a jogsértés súlyához igazodó eljárást, illetve jogkövetkezményt társít(hat) a jogalkotó az adott cselekményhez, amely további alapot biztosít a ne bis in idem elv érvényesüléséhez. Nem feledkezhetünk meg azonban arról a nem elhanyagolható körülményről sem, hogy az adóigazgatási és büntető eljárások meglehetősen érzékeny viszonyrendszerébe beavatkozni kizárólag körültekintően, fokozott szakmai alaposággal lehetséges, tekintve, hogy költségvetésünk védelme és az adókikerülő magatartások elleni küzdelem eszközrendszerének jelenleginél kifinomultabb összehangolása kizárólag a költségvetési bevételek beszedési hatékonyságának zavartalansága mellett képzelhető el.

Felhasznált irodalom

- Elek B. (2016): *A közigazgatási eljárás – büntető eljárás viszonya a ne bis in idem elvének tükrében*. JURA, 2, 237.
- Jacsó J. – Udvarhelyi B. (2018): *Új irányelv az uniós csalások elleni büntetőjogi védelemről*. Magyar Jog, 6, 327–337.
- Lengyel T. (2019): *Az Európai Unió Bíróságának gyakorlata, valamint hazai szabályozásunk ellentmondásai a ne bis in idem elv érvényesülésének tekintetében*. Belügyi Szemle, 3, 58–75.
- Madai S. (2010): *Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről*. Rendészeti Szemle, 2, 87–95.
- Madai S. (2011): *A csalás büntetőjogi értékelése*. Budapest: HVG ORAC
- Molnár G. M. (2017): *Az adóigazgatási és büntetőeljárás kapcsolata*. In: Domokos A. (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 40.

Mátés Gábor

Gondolatok az intézkedéstaktikáról

Thoughts about police tactics

Absztrakt

Az intézkedéstaktika egy igen jelentős, mégis nagyon elhanyagolt téma. Kevés róla az írásos anyag, a felgyülemlett tudásmennyiséget nem foglalja össze tankönyv, így az oktatása is gyenge lábakon áll. Ezzel feltehetően szoros összefüggésben van, hogy a rendőrök intézkedéstaktikai tudása – véleményem szerint – nem kielégítő. Szükség lenne a rendelkezésre álló tudásanyag összegyűjtésére, aktualizálására, új információk beszerzésére, majd megfelelő szinten történő oktatására. Kezdetnek az intézkedéstaktika fogalmának meghatározását tűztem ki célul.

Kulcsszavak: intézkedéstaktika, mellőzött, meghatározás, oktatás, fogalom

Abstract

Police tactics is a very important but neglected topic. There are just a few written documents about it, there is no schoolbook with comprehensive information about it, that's why the education of police tactics is at low level. It's probably related to the knowledge of the Hungarian police officers, which is not so perfect, I think. We need to collect all the knowledge we have about police tactics; we need to update it, we need to look for new information, and then we need to educate it at a higher level. My first step is determination of the concept police tactics.

Keywords: police tactics, neglected, determination, education, definition

Az intézkedéstaktika jelentősége

Az intézkedéstaktikát a rendészeti területen dolgozó, hivatásos jogviszonyban álló személyek nap, mint nap alkalmazzák munkájuk során. Már a szolgálatba lépés első pillanatától kezdve hasznosítják tudásukat, amikor felveszik szolgálati löfegyverüket, kapcsolatba lépnek civilekkel, nyomozati cselekményeket végeznek, vagy csak egyszerű járőrszolgálatot látnak el. A rendvédelmi szervek munkája igen szerteágazó, így sokan hajlamosak azt gondolni, hogy egy hivatali munkarendben dolgozónak vagy irodai munkát végző hivatásosnak nincs szüksége erre a tudásanyagra, azonban ez súlyos tévedés. A jogszabályok is világosan leírják, de józanésszel is ki lehet következtetni, hogy bármely hivatásos jogviszonyban álló személy kerülhet olyan helyzetbe, hogy intézkednie kell, meg kell védenie magát, segítenie kell egy másik állampolgáron. A gyenge intézkedéstaktikai tudás komoly veszélyeket rejthet magában. Míg a büntetőjog vagy bármely más tantárgy hiányos tudása esetén lehetőség van fellapozni a tankönyveket, jogszabályokat, ezzel szemben az intézkedéstaktika azonnali, és talán visszavonhatatlan döntések meghozatalát igényli. Másodpercek tört része alatt kell dönteni bármely kényszerítőeszköz alkalmazásáról. Figyelembe kell venni, engedi-e a jogszabály az eszköz használatát, tisztában kell lenni azzal, milyen kár, sérülés okozására alkalmas az eszköz, törekedni kell a lehető legkisebb károkozásra, figyelni kell a környezetre, nehogy civilek is megsérüljenek, a társsal összhangban kell dolgozni stb. Ahhoz, hogy egy rendőr azonnal, reflexből tudjon reagálni az őt érő ingerekre, automatizmussá kell válnia minden mozdulatnak, ami az intézkedéstaktikának eleme. Az automatizmus eléréséhez pedig a mozdulatok rendszeres gyakorlására, sokszori ismétlésére van szükség más-más körülmények között. Jelenleg a rendőri pálya népszerűsége egyre csökken (Doros–Vas, 2019). Ennyi fizetésért kevesen választják ezt a hivatást, vagy aki mégis, azok közül is sokan leszerelnek egy jobban kereső állás reményében. Feltehetően egyre többször fordul majd elő, hogy egy adott helyszínen kevesebb rendőr fog tudni intézkedni, a létszámfőlény nem mindig lesz adott a részükre. Ilyen feltételek mellett a legkisebb intézkedéstaktikai hiba is végzetes lehet.

Az intézkedéstaktika elhanyagoltsága

A fent leírtak ellenére az intézkedéstaktika napjainkban igen mellőzött, elhanyagolt téma. Kevesen kutatnak e témakörben, írásos anyag alig fellelhető. A témát érintő tankönyv nem áll rendelkezésre. A magyar folyóiratokban mind-

össze két olyan cikket találni, ami az intézkedéstaktika témakörét feszegeti, és címében említi ezt a fogalmat (Krauzer, 2019; Farkas–Krauzer, 2019). Természetesen fellelhetők még esettanulmányok konkrét intézkedésekről, intézkedésekkel szembeni panaszok kivizsgálásáról, intézkedések jogszerűségének megállapításáról, illetve elvétve belebotlik az ember egyes kényszerítőeszközökről szóló cikkekbe. Egy 1972-ben íródott mű a rendőri intézkedések pszichológiai aspektusairól szól (Służba, 1972), egy 1984-es a rendőr magánlakásba való belépésének lehetőségeiről (Janicsák, 1984), egy 1990-es pedig a kulturált intézkedés lélektani alapjairól (Kis, 1990). Ezeken túl semmilyen publikációt nem sikerült találnom, ami az említett témával foglalkozik.

Két olyan írásműre bukkantam még, amely igyekszik összefoglalni az intézkedéstaktika legfontosabb tényezőit, alkotóelemeit, ezek:

- a 18/2008-as ORFK-utasítás a rendőri intézkedés gyakorlati végrehajtásának alapvető taktikáiról,
- illetve Az intézkedéstaktika alapjai című könyv egy vám- és pénzügyőr tomlából (Rivasz, 2009).

Az elmúlt tíz évet vizsgálva egyetlen olyan kiadványt sem sikerült találnom, amely összefoglalta volna az ebben rejlő tudásanyagot. A 18/2008-as ORFK-utasítást használják ma legtöbbször a rendőrök intézkedéstaktikai képzéséhez, de kissé hiányos, és egyes elemei már nem életszerűek. Az intézkedéstaktika alapjai című könyvet (Rivasz, 2009) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (továbbiakban: NAV) képzéséhez a mai napig használják, azonban a NAV más feladatrendszer alapján dolgozik, mint más rendvédelmi szervek, így a rendőri vagy más rendészeti képzéshez csupán egyes részei használhatók fel.

Az intézkedéstaktika oktatása

Az intézkedéstaktika oktatása kissé gyenge lábakon áll hazánkban. Mindezt annak ellenére mondom, hogy én is intézkedéstaktika oktató vagyok a Nemzeti Közszerződési Egyetemen. Hiány van megfelelő minőségű gyakorló eszközökből, kevés az óraszám, kevés az oktató és az instruktor. Az oktatás folyamata nem a megfelelő módon történik. A legtöbb oktató pedagógiai végzettség nélkül próbálja meg tudását átadni több-kevesebb sikerrel. Szemtanúja voltam, ahogy a legprofibb lőkiképzők oktatják a lőfegyver kezelést, azonban a hibajavítás módszertanáról nem rendelkeznek tudással. Így a hallgatók nem fejlődnek, és újra meg újra elkövetik ugyanazokat a hibákat. Az ország különböző pontjain dolgozó oktatók között nincs teljes egyetértés abban, hogy mikor, milyen mód-

szereket, technikákat, taktikákat érdemes alkalmazni. Ez a tény magában rejti annak a hibának a lehetőségét, hogy két különböző képzésben részesült rendőr közös szolgálata során nem lesz köztük egyetértés, nem lesz összehangolt az intézkedésük.

Szinten tartás

A tudás szinten tartása egyáltalán nem, vagy kevésbé valósul meg. Szervezeti egységenként kell lennie egy intézkedéstaktikai instruktornak, aki gondoskodik az állomány intézkedéstaktikai tudásának felelevenítéséről. Ezek az instruktorok végzettségük megszerzéséhez csupán egy kéthetes tanfolyamon vesznek részt, amely idő alatt a teljes intézkedéstaktikai tudásanyagot, és annak oktatási módszereit kellene elsajátítaniuk. Különböző képességű rendőrök érkeznek a képzésre, azonban minden tudás elsajátítása ennyi idő alatt még a legügyesebbeknek sem sikerülhet. A hiányos tudás még hiányosabban kerül továbbadásra. Ha jóhiszeműen azt feltételezzük, hogy minden instruktor profi intézkedéstaktikai és egyben pedagógiai szakemberré válik két hét alatt, akkor is akadályokba ütközik a tudásuk átadása az állomány többi tagja számára. A már említett 18/2008-as ORFK-utasítás kimondja, hogy az instruktoroknak havonta legalább négy óra időtartamban kell végezniük a közterületi szolgálatot ellátó végrehajtó állomány képzését, melynek időtartamára mentesíteni kell őket az egyéb szolgálati feladatok alól. Gyakorlatban azonban ezek a képzések nem vagy csak nagyon hiányosan valósulnak meg, melynek oka a már említett létszámhiány, az ebből adódó munkatöbblet és a gyakorlásra alkalmas helyek hiánya.

Sokan úgy gondolkodnak, hogy a közterületen szolgálatot teljesítő állomány intézkedéstaktikai tudása egyre nő, hiszen folyamatosan gyakorolnak, miközben az utcán dolgoznak. Ez csupán féligazság, mert ugyan egyre több rutint és tapasztalatot szereznek, azonban a teljes tudásanyag közben egyre jobban elkopik. A szabályos intézkedés napszaknak, kornak, nemnek megfelelő köszönéssel, tisztelgéssel, majd a jelvéyszám bemondásával kezdődik, mindeközben tartani kell a biztonsági távolságot, és fel kell venni az adott helyzethez legjobban igazodó alakzatot. Aki már több éve közterületen dolgozik, hozzászokott ahhoz, hogy a köszönését lerövidíti, jelvéyszámot nem is mond, nem figyel a megfelelő távolságra, nem áll alakzatba, sokszor még a gépjárműből sem száll ki, hiszen sosem volt még ebből gondja. Ez az esetek 99%-ában működik is, azonban elég, ha egy rendőrt életében csak egyszer ér meglepetés szolgálatellátás közben. A rutin figyelmetlenséghez, hanyagsághoz vezethet, ami bármikor komoly sérüléssel is járhat. Az intézkedéstaktikai tudás szinten tartása tehát elengedhetetlen.

Felszerelés

A rendőrök felszerelése finoman szólva is idejétmúlt. Egy 1963-ban gyártott lőfegyverrel az oldalukon látnak el járőrszolgálatot. Bármilyen eszközt használunk is napjainkban – legyen az akár egy autó, turmixgép vagy televízió –, biztosan nem örülnénk neki, ha a gyártási éve 1963 lenne. (Szerencsére a modernizáció már elindult, s azt folyamatosan végzik.)

A fegyverhez kapott lőszeresek életveszélyesek a vétlen civilekre nézve, hiszen a kilőtt lövedék akár 4-5 emberi testen is áthatol, mielőtt megáll. Ha lőfegyvert vagyunk kénytelenek használni, figyelni kell a célszemély mögött tartózkodó járókelőkre, a terület jellegére, az esetleges fal anyagára. Aki lőtt már lőfegyverrel tudja, hogy olyankor az adrenalin szint emelkedése miatt bizonyos csőlátás alakul ki, ami miatt nagyon nehéz kontrollálni a környezetet. Ez a képesség ugyan fejleszthető, de az idő rövidege akkor is ellehetetleníti a teljes biztonság kialakítását. Ha például szalad felém egy férfi baltával a kezében, és azt kiabálja, hogy most kettéhasít, jó esetben arra lesz csak időm, hogy gyorsan előkapjam a fegyverem, tűzkésszé tegyem, és leadjak egy lövést mielőtt beváltaná az ígéretét. Csak ezt követően tudom ellenőrizni, hogy a lövésem vajon hány vétlen személyen hatolt még át. A rendőrök rendszeresített zseblámpája, rendőrbotja alkalmatlan szolgálati használatra, taktikai kesztyűt, tonfát és sok más felszerelést – amiket szinte naponta használnak – sokszor maguknak kell beszerezniük saját költségre. Az intézkedéstaktika ilyen szintű elhanyagoltságnak az oka számomra ismeretlen. Feltehetően nem érezzük igényét e terület fejlesztésének, talán úgy gondoljuk elboldogulunk a meglévő tudásunkkal. Esetleg egy újabb nagyobb tragédiára várunk, ami majd utólag felnyitja a szemünket. Mint az megtörtént 2008-ban is, mikor egy rendőr halála kellett ahhoz, hogy elkészüljön a már említett 18/2008-as ORFK-utasítás, és egy kicsit komolyabban vegyük a rendőrök intézkedéstaktikai felkészítését.

Jelenlegi színvonal

Megfigyeléseim és tapasztalataim azt mondatják velem, hogy jelenleg a magyar rendőrök intézkedéstaktikai tudása nem kielégítő. Mint azt a 18/2008-as ORFK-utasítás leírja, a rendőri intézkedésnek hat alapelvnek kell megfelelnie minden esetben: jogszerűség, szakszerűség, arányosság, objektivitás, biztonságosság, eredményesség. Sokan az intézkedéssel szemben támasztott követelmények közé sorolják a szükségesség alapelvét is. Megfigyeléseim saját tapasztalatokra és azokra az intézkedésekre korlátozódnak, amelyek valamilyen

rendkívüli eseményhez kapcsolhatók, esetleg említést tett róluk a média, vagy érdekességük miatt az ORFK készített belőlük esettanulmányt. A nem kielégítő tudás alatt azt értem, hogy az intézkedések egyáltalán nem feleltek meg a biztonságosság alapelveinek se a rendőrökre, se az állampolgárookra nézve. Szakszerűségük erősen megkérdőjelezhető, és jogszerűségük is nagyon elgondolkodtató. Habár a parancsnoki kivizsgálásokban minden esetben azt olvashatjuk, hogy az intézkedések kifogástalanok voltak, de az intézkedéstaktikával foglalkozó szakemberek – köztük magam is – látják, hogy az eredményesség legtöbb esetben csak a pusztá szerencsének köszönhető.

Mikor az ORFK Központi Ügyeleti Főosztály (ma Tevékenység-irányítási Központ) állományának tagja voltam, a Budapesten egyre gyakoribb tüntetések miatt szükségessé vált, hogy néhányunk másodállásban közterületi szolgálatot is ellásson a tüntető embertömegek közvetlen közelében. Egy kolléganőmnek meggyőződése volt, hogy soha nem kell utcán dolgoznia, de tévedett. Mivel nem tudta, hogy a rendőrbotot hogyan erősíthetné az övére, nemes egyszerűséggel a borszíjjal odakötözte azt. Így a rendőrbot használatának lehetőségét teljesen kizárta. Szerencsére nem is kellett használnia.

Rendszeresen hallani vétlen lövésekről, melyek különböző szervezeti egységeknél történnek. Szolgálatba lépés előtt, vagy annak végén a lőfegyver töltetlenségének ellenőrzésekor, csőre töltéskor, ürítésekor rendszeresen dörögnek el a fegyverek, mert a használójuk nem tudja azt megfelelően kezelni. Sokan a fegyver működésének és működtetésének alapvető mozzanataival sincsenek tisztában. Egy esetben még szem- és fültanúja is voltam, ahogy a VIII. Kerületi Rendőrkapitányság eligazító helyiségének falát átlötte valaki, majd a lövedék hat ember háta mögött elszárguldott és egy széket megrongált. Az éppen szolgálatba lépő ügyeletes tárazta be szolgálati lőfegyverét, amit egy csőre töltést követően – újját az elsütő billentyűn felejtve, majd megrántva azt – el is sütött. Hogy eddig senki nem sérült meg hasonló eset miatt az vagy az őrangyalok léteinek bizonyítéka, vagy rendkívül nagy adag szerencse.

A 2019 februárjában Budapesten történt – legtöbbször számunkra már jól ismert – fogolyszökés esete szintén igazolja a rendőrök intézkedéstaktikai tudásának alacsony színvonalát. Egy rab, kihasználva őrzője figyelmetlenségét és szakszerűtlen intézkedését, megsebesítette őt és megszerezte lőfegyverét. A foglyot üldöző rendőrök több olyan lövést is leadtak, melyekkel civilek életét veszélyeztették. Nem vették figyelembe az általuk használt lövedék átütő erejét, sem a lövészetben beléjük sulykolt lézerszabályt, ami a fegyver csövének megfelelő irányba tartására tanít. A nyilvánosságra hozott videón látszik, hogy a fegyverrel való mozgás szabályait sem alkalmazták. A rab által megszerzett fegyverben nem volt tár, de mivel az információáramlás sem működött tökéletesen, az

üldöző rendőrök erről nem szereztek tudomást. Végül egy olyan emberre adtak le lövéseket, aki, ha akart sem tudott volna visszalőni rájuk.

A szökevény elfogásában résztvevő személyek 2019 októberében előadást tartottak a Nemzeti Közszerológiai Egyetemen. Arra a kérdésre, hogy átgondolva a történeteket mit csinálnának másképp, azt felelték, mindent pontosan ugyanígy csinálnának másodjára is.

Miért van szükség az újításra?

Az intézkedéstaktika nem egy állandó jelenség, folyamatosan változik, akár csak a bűnözés. Mindegy, hogy a középkorra vagy csak 50 évvel ezelőttre tekintünk vissza, egész más bűnöket követtek el emberek, és egész más módszerekkel, eszközökkel, technikákkal reagáltak rájuk a rendfenntartók. Ha kitekintünk más országok intézkedéstaktikájára, szintén nagy eltéréseket tapasztalhatunk, pedig ugyanabban a korban élünk. Az Amerikai Egyesült Államokban bárkire rálőnek a rendőrök, aki csak egy kicsit is gyanús mozdulatot tesz, Angliában viszont nem is hordanak lőfegyvert. Magyarországon is évről évre változik a bűnözés, amelyre reagálni kell, de ettől függetlenül is folyamatosan bővül az intézkedéstaktika készlettára. Egyre modernebb, egyre korszerűbb eszközök állnak rendelkezésre, amelyek rendszeresítésre várnak. Mindezek mellett pedig ideje lenne már a felgyülemlett tudásanyagot összegyűjteni, rendszerbe szedni, majd megfelelő szinten oktatni.

Az intézkedéstaktika meghatározása

Mi az az intézkedéstaktika?

Az intézkedéstaktika vizsgálatokor felmerül az egyik legalapvetőbb kérdés: mi is az intézkedéstaktika? Minden olyan ember fejében, aki már valaha foglalkozott ezzel, megjelennek különféle gondolatok, azonban ezek közel sem biztos, hogy mindenkinél egységesek. Még ha két embernek hasonló is az elképzelése, teljes egyetértésben vannak a témával kapcsolatban, mondhatni egy rugóra jár az agyuk, akkor sem valószínű, hogy ugyanazt a meghatározást fogalmaznák meg az intézkedéstaktikáról. A definiálás tehát igen összetett dolog. Tudva levő, hogy a kifejezés egy tantárgyra is utal, amelyet rendvédelmi szervek hivatásos dolgozói és tanulói részére oktatnak. Ugyanakkor mindazon technikák és taktikák összességét is jelenti, amit különböző rendvédelmi szervek dolgo-

zói különböző korszakokban alkalmaznak vagy alkalmaztak munkájuk során. A fogalom azóta létezik, amióta rendfenntartó szervek működnek, hiszen ezek tagjai mindig is használtak bizonyos módszereket, technikákat, taktikákat, amelyekkel a munkájuk hatékonyságát biztosították. Akár ispánokról, csőszökről, vagy csendőrökről beszélünk, mind alkalmaztak intézkedéstaktikát. Nem biztos, hogy ennek mindig tudatában is voltak. Elképzelhető, hogy egyesek nem kaptak kiképzést, mások felkészítése kezdetleges és hiányos volt, azonban a mindennapos gyakorlással kialakulhatott egyfajta rutin. Szolgálatról szolgálatra finomították módszereiket, tanultak a hibáikból, újabb módszereket fejlesztettek ki, majd az így megszerzett tudásukat továbbadták, megtanították az újabb kollégáiknak. Valószínűsíthető, hogy írások többször össze is szedték a felgyülemlett tudásanyagot, és írásban is megfogalmazták. Az intézkedéstaktika történelmi áttekintése azonban egy másik publikáció témája.

Jelen korunkban az intézkedéstaktika pontos meghatározására igen nehéz rábukkanni. Krauzer Ernő 2019-ben megjelent publikációjának érdekes fejezetcíme *„Intézkedéstaktika, mint fogalom meghatározás”* kecsget némi információval, azonban ebből csak az derül ki, hogy mely különböző szerveknél oktathatják ezt a tantárgyat, hogy a képzés időtartama a képzési rendszertől függően változó lehet, és végül azt, hogy az intézkedéstaktika oktatását szolgálati áganként el lehet különíteni. A fogalom pontos meghatározását nem találjuk. Az intézkedéstaktika szóval a hétköznapi életben aligha találkozhatunk, mivel ez elsősorban a katonai, illetve a rendészeti terminológiához tartozik. Ebből kifolyólag hagyományos lexikonokban, értelmező szótárakban, szinonima szótárakban nem találni rá definíciót. A Hadtudományi Lexikon (1995) és a Rendészeti Kommunikációs Lexikon (Garamvölgyi, 2010) sem rejti magában a fogalmat. Nem találni olyan tankönyvet, jogszabályt vagy publikációt sem, amely tartalmazná a meghatározást.

Egyedül a Magyar Rendészettudományi Társaság Rendészettudományi Szószedetében (2008) sikerült rábukkannom. A fogalom így hangzik: *„Meghatározott cél elérése érdekében kezdeményezett, az adott helyzethez legjobban igazodó szükségszerű magatartások, eljárások, fogások olyan összessége, melyeket a vonatkozó szabályok, előírások betartásával teljesítenek.”*

A fogalom jól összeszedett, azonban bővíthetőnek tartom. Nem tudjuk meg belőle, kik és mely tevékenységük során alkalmazzák az intézkedéstaktikát, mik lehetnek azok a meghatározott célok, mitől szükségszerű és milyen helyzethez igazodnak a magatartások. Próbáljunk választ találni a fenti kérdésekre!

Kik alkalmazzák az intézkedéstaktikát?

Elsősorban természetesen azok, akik a 2015. évi XLII. törvény szerint hivatásos jogviszonyúnak minősülnek, tehát a rendőrség, büntetés-végrehajtás, katasztrófavédelem, NAV, Országgyűlési Őrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos tagjai. A felsorolásból talán a katasztrófavédelem a legkevésbé ide illő. Egészen más eszközökkel dolgoznak, munkájuknak csak igen csekély részében alkalmaznak intézkedéstaktikát, és akkor is a teljes tudásanyaguk csak egy apró szeletét. Intézkedéstaktikai felkészítésük is rendkívül rövid.

Nem hagyhatjuk ki a felsorolásból az önkormányzati rendészet, a *közterület-felügyelet* és a polgárőrség tagjait sem. Az ő intézkedéstaktikai képzésük szintén csekély, vagy egyáltalán nincs is, azonban intézkedést kezdeményezhetnek, vagy abban segídezhetnek. Bizonyos részük kényszerítőeszközökkel is rendelkezik. Rendszeresen közterületen látnak el szolgálatot. Nem mondhatjuk tehát, hogy ők nem alkalmaznak intézkedéstaktikát.

Felmerül a kérdés, vajon egy civil lehet-e alanya intézkedéstaktikának. Ha például egy asztalos mestert megtámadnak az utcán, és ő védekezik, tehát bizonyos cél elérése érdekében az adott helyzethez legjobban igazodó fogásokat alkalmaz, amivel nem sérti meg a vonatkozó szabályokat, előírásokat – amint azt a fogalom is tartalmazza –, akkor ezt már intézkedéstaktikának nevezzük? Aligha, hiszen az asztalos valószínűleg nem vett részt sem a rendőrség, sem más rendészeti szerv intézkedéstaktikai felkészítésén. Magatartását, mozdulatait feltehetőleg máshol tanulta. Ugyanakkor, ha ez a bizonyos asztalos korábban rendőr volt, és elsajátított minden tudást az intézkedéstaktikával kapcsolatban, majd később leszerelt, asztalosként folytatja életét, és így támadják meg az utcán, ő már azokat a tanult fogásokat, technikákat fogja alkalmazni, amelyeket a rendészeti szervnél tanult. Kijelenthetjük tehát, hogy aki valaha tanult intézkedéstaktikát, az bármikor, bárhol az alkalmazójává is válhat, függetlenül a szakmájától, vagy magatartásának céljától. Nem gondolnám, hogy ennyire le kellene egyszerűsíteniünk a megoldást. Mint már említettem, az intézkedéstaktika a rendészeti terminológia része, így alkalmazását is rendészeti keretek közé szorítanám. Nem zárom ki annak lehetőségét, hogy mások másként vélekednek erről, én azonban úgy gondolom, azok alkalmaznak intézkedéstaktikát, akiket az állam legitim erőszak alkalmazásának jogával ruház fel bizonyos célok elérése érdekében. De mik is ezek a célok?

Milyen célok elérése érdekében alkalmazzuk a szükségszerű magatartásokat, eljárásokat, fogásokat?

Amennyiben tartom magam az intézkedéstaktikát alkalmazók körére vonatkozó megállapításomhoz, úgy a célok meghatározása is leegyszerűsödik. Minden rendészeti szervnek megvan a maga szabályzója, amely tartalmazza feladatainak sorát. A cél tehát ez esetben nem lehet más, mint az abban megszabott feladatok teljesítése, esetlegesen a feladat útjába gördülő akadály elhárítása. A rendőrségről szóló törvény (1994. évi XXXIV. törvény – Rtv.) V. fejezetében a rendőri intézkedésekről olvashatunk, kézenfekvő lenne tehát azt állítani, hogy az intézkedéstaktika ezen intézkedések végrehajtására lett kitalálva, korábban azonban tisztáztuk, hogy nem csak rendőrök alkalmaznak intézkedéstaktikát.

Vajon lehet-e olyan tevékenysége a hivatásos állományú személynek, ami ugyan nem tartozik a feladatai közé, ő mégis intézkedéstaktikai elemeket alkalmaz közben? Az Rtv. 24. §-a úgy fogalmazza meg a segítségnyújtási kötelezettséget, hogy a rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget megadni. Vitakozni lehetne azon, vajon egy eltévedt turista útbaigazítása, vagy egy defektes autó kerékcseréjében való segédkezés a feladatkörébe tartozik-e. Ha végigolvassuk a már említett törvényben vagy akár a szolgálati szabályzatban a rendőr feladatait, ilyenekkel egyértelműen nem találkozunk. Tehát kijelenthetjük, hogy a rendőr alkalmazhatja az intézkedéstaktika elemeit akkor is, ha éppen nem a számára előírt feladatát látja el. Természetesen a Szolgálatunk és védünk! jelmondatot követve a rendőrnek illik segíteni a rászorulókon – legyen az akár egy turista útbaigazítása –, de szigorúan a jogszabály szövegét figyelembe véve ez nem a feladatkörébe tartozó munka. Így tehát a cél – amely érdekében meghatározott magatartásokat, eljárásokat és fogásokat alkalmazunk – nem korlátozható csupán a hivatásosok jogszabályban leírt feladataira.

Mitől szükségszerű?

A célok megfogalmazásából kiderül, hogy főleg az adott feladatok végrehajtása a cél, azonban ezek a célok minden esetben szükségszerűek? A szükség szó jelentése: *„Az a tény, hogy valakinek, valaminek hiányzik az, aki, ami nélkül nem tudja létét fenntartani vagy célját megvalósítani.”* Szükségszerű: *„A dolgok, körülmények, események összefüggéséből elkerülhetetlenül következő.”* (Magyar Értelmező Kéziszótár, 1992)

Amikor egy ember életét kell megvédeni, arról egyértelműen tudjuk, hogy szükségszerű. Általánosságban kijelenthetjük, hogy amit a törvényesség betartatása, vagy a bűnösök kézre kerítése érdekében végzünk, az minden esetben szükségszerű. A kérdés az, akadnak-e olyan feladatok, amelyek végrehajtása nem szükségszerű, mégis alkalmazható esetükben az intézkedéstaktika. A válasz egyértelműen igen. Ha csak az előbbi példára gondolunk, amikor a rendőr útbaigazít egy eltévedt turistát – ami egyértelműen nem lenne szükségszerű – közben is figyel az elhelyezkedésére, a megfelelő távolság megtartására, a turista viselkedésére, a környezetére, a társa közben biztosítja őt stb. Kijelenthetjük tehát, hogy az intézkedéstaktikai magatartások a legtöbb esetben szükségszerűek.

Milyen helyzethez kell igazítani a magatartásokat, eljárásokat, fogásokat?

Vég nélkül lehetne sorolni azokat a szempontokat, amelyeket figyelembe kell venni a megfelelő magatartás, eljárás kiválasztásához. Ilyen lehet az intézkedés helyszíne, annak jellege, az intézkedés alá vont személy neme, magatartása, alkata, szándéka, kinézete, felszerelése, ápoltsága, a fényerősség, időjárás, hőmérséklet, forgalom stb. Az intézkedéstaktika oktatásakor lehetetlen az összes szóba jöhető körülményt és azok kombinációit lemodellezni, hiszen ezek száma a végtelenhez közelít. Felmerül a kérdés, hogy akkor az adott helyzetek, amelyekhez igazítani kell a magatartásokat, eljárásokat, vagy fogásokat, konkrétan meghatározhatók, bizonyos keretek közé szoríthatók, vagy szó szerint bármit tekinthetünk adott helyzetnek? El lehetne játszani a gondolattal, van-e olyan hely a bolygón, ahol nem intézkedik a rendőr, és így nem is kell semmilyen helyzethez igazodnia, de félek, ez túl messzire visz minket. A kérdést nyitva hagyva úgy gondolom az adott helyzetek száma szinte megszámlálhatatlan, így ténylegesen bármit tekinthetünk annak.

Összefoglalva tehát az intézkedéstaktika fogalmi elemei:

- magatartások, eljárások, fogások összessége;
- az állam által erre feljogosított személyek alkalmazzák;
- legtöbb esetben szükségszerű;
- elsősorban jogszabályban vagy belső szabályzóknak meghatározott célok elérése érdekében történik;
- szinte bármilyen helyzethez, körülményhez igazítható;
- csak a vonatkozó szabályok, előírások betartásával alkalmazható.

Az intézkedéstaktika szó elemzése

Mivel összetett szóról beszélünk, érdemes lehet megvizsgálni külön az előtagot (intézkedés) és az utótagot (taktika). Mít jelentenek ezek a szavak? Honnan erednek? Milyen más jelentésük van még? Hogyan kerültek össze ebbe a szóösszetételbe?

Intézkedés

- Az intézkedik igével kifejezett cselekvés, eljárás, tevékenység. Az a tény, hogy valaki intézkedik.
- Valaminek a megtételére, elvégzésére, végrehajtására, megindítására, valamely ügyre vonatkozó utasítás, rendelkezés.

Intézkedik: ügyintéz, ügyet lerendez, nyilvántartásba vesz, könyvel, adminisztrál (Magyar Értelmező Kéziszótár, 1992). Intézkedés jelentése a büntetőjogban: A büntető törvénykönyv VIII. fejezete sorolja fel a büntetések mellett az intézkedéseket, mint jogkövetkezményeket. Az intézkedés szó e jelentése kevésbé használható fel az intézkedéstaktika fogalmának meghatározásához. Az intézkedés szó szinonimái: utasítás, rendelkezés, határozat, parancs, rendelet, ukáz, dekrétum, diktátum (URL1). A fenti értelmezésekből tehát arra következtethetünk, hogy amikor a hivatásos (például a rendőr) intézkedik, akkor valaminek a megtételére utasítja az intézkedés alá vont személyt, parancsot ad neki, nyilvántartásba veszi, illetve elkönyveli a cselekményt.

Taktika

- A görög tekhné (hadászat, az elrendezés művészete) szóból ered. Taktikosz (rendezett), tasszo (elrendez) (URL2).
- Egy cél elérésére alkalmazott módszer. Harcászat, harcmód, haditerv, eljárás, a kijelölt cél elérésére alkalmazandó eszközök és módszerek összessége, ügyeskedés, mesterkedés, fortély.
- A taktika a csapatok vezetését és alkalmazását tanítja. A hadászat a hadvezetésnek irányát és végcéljait tárgyalja, míg a taktika az előbbiből kifolyó intézkedéseket végrehajtja. Ezek: a menetek rendezése, a csapatok elszállásolása és biztosítása, végre a harc vezetése (Pallas Nagy Lexikona, 1998).

A fenti megállapításokból az intézkedéstaktika szónak a következő szinonimáit alkothatjuk: harcászati utasítás, haditerről való rendelkezés, hadászati cél, a cél elérése érdekében adott utasítás, harcászati elrendezés, egy utasítás végrehajtása érdekében tett ügyeskedés, cél elérése érdekében tett ügyintézés. Vajon

ezek a kifejezések beleillenek abba a tevékenységbe, amit intézkedéstaktika címszó alatt végzünk?

Más elnevezés?

Több szakembertől hallani, hogy az intézkedéstaktika elnevezést nem tartják pontosnak, nem szívesen használják. Inkább részesítenék előnyben az intézkedés-módszertan vagy más hasonló kifejezést. Nyilván nem lehet egy, a köztudatban már elterjedt nevet egyszerűen megváltoztatni, de érdemes lehet megvizsgálni ennek a teóriának a helyességét. Az imént megtörtént a taktika szó elemzése, melyből kiolvashatjuk, hogy a taktikát módszerként, módként is emlegetik, így tehát az intézkedés módszertana ennek csak rokonértelmű kifejezése lenne. Ugyanakkor a taktika szót még eszközként, célként, tervként, fortélyként is említik, ami viszont egyértelműen megmutatja, hogy a taktika több mint módszertan. Az intézkedéstaktika nem csak azt foglalja össze, milyen módon hajtsuk végre az intézkedést, hanem meghatározza az intézkedésről alkotott tervet, a célját, az alkalmazható eszközöket. Az intézkedéstaktika tehát átfogóbb elnevezés, mint az intézkedés módszertana.

Az intézkedéstaktika más nyelveken

Németül az intézkedéstaktikát úgy mondják: Massnahme Taktik, vagy taktische Massnahmen. Ez szinte ugyanaz, ahogyan mi nevezzük, hiszen a Massnahme intézkedést jelent, a Taktik pedig taktikát. A német ajkúakkal tehát azonos a gondolkodásunk a fogalom elnevezését illetően.

Angol nyelvterületen már bonyolultabb a helyzet. Az amerikaiak többféleképpen is kifejezik ezt a fogalmat.

- Police tactics: rendőri taktika.
- Tactics of police measurement: a rendőri intézkedés taktikája.
- Officer safety: rendőri biztonság.
- Use of force: az erő alkalmazása.

Amerikában is előszeretettel használják a taktika kifejezést, emellett kiemelt szerepet kap a biztonság szó is. Mint azt már a bevezetőben említettem, a rendőri intézkedéseknek hat alapelv köré kell épülnie. Ebből az egyik a biztonságosság. Ha belegondolunk végtelen megoldást lehetne találni arra, hogy egy intézkedést eredményesen végigvigyünk, azonban az összes kialakított taktika

mind azt a célt szolgálja, hogy ezt a lehető legbiztonságosabb módon hajtsuk végre, a sérülés veszélyét a legminimálisabbra csökkentve. Így tehát érthető, ha az USA-ban rendőri biztonságként is emlegetik az intézkedéstaktikát. Az erő alkalmazása kifejezés egy egészen más megközelítés. Erő alatt itt feltehetőleg nemcsak a pusztán fizikai erőt kell érteni, hanem a rendőrök összes kompetenciáját, a társakkal való együttműködést, az eszközöket stb.

Kutatásom és eredményei

Magyarország intézkedéstaktikai képzésének legnagyobb része az ország öt pontján folyik: Az Adyligeti, a Körmenyi, a Miskolci és a Szegedi Rendészeti Szakgimnáziumban, valamint a Nemzeti Közszerződési Egyetemen, ugyanis ezeken a helyeken képzik a rendőri állomány majdnem 100%-át. Publikációm elkészüléséhez segítségül hívtam azon szakembereket, akik ennek oktatásával foglalkoznak a fenti intézményekben. Jőmagam az egyetemen oktatom a tantárgyat.

Kutatásom célja kettős. Egyfelől információkat akartam szerezni az intézkedéstaktika oktatásához rendelkezésre álló irodalmakról, másrészt meg akartam ismerni a többi oktató gondolatait az intézkedéstaktikáról. Ehhez a kérdőíves kutatási módszert választottam. Kérdéseim igen tömörök és lényegre törők, az intézkedéstaktika fogalmára és oktatására vonatkoztak. Összesen hét szakembertől érkezett vissza kitöltött kérdőív, mindegyik intézményből legalább egy. Az alábbiakban röviden bemutatom az eredményeimet először a feltett kérdéssel, majd az erre érkezett válaszokkal.

Első kérdés

Először arra voltam kíváncsi, hány éve foglalkozik intézkedéstaktika oktatásával a személy.

A válaszok 4, 5, 9, 12, 15, 16 és 26 év voltak, tehát elmondható, hogy igen tapasztaltak a kollégák.

Második kérdés

Rákérdeztem, milyen irodalom áll rendelkezésükre a munkájukhoz, mit használnak az oktatáshoz.

Elsődlegesen mindenki a már többször említett 18/2008. számú ORFK-utasítást emelte ki, majd ezt követte a rendőrségről szóló törvény, a rendőrségi szerződési szabályzata és a 7001/2006. ORFK irányelv a közúti járművek megállítási és követési módszereiről és taktikáiról. Jellemző, hogy egyes intézmények jegyzeteket készítenek saját felhasználásra, és abból oktatják az

ifjúságot. Néha előfordul, hogy ezek gazdát is cserélnek. Említést kapott még Rostás Tibor Rendőri közelharc című könyve, de mint a címéből is kiderül, ez csak közelharc elemeket tartalmaz, ami az intézkedéstaktikának igen kis része. A kapott válaszok megerősítik azon feltevésemet, miszerint jelenleg nincs olyan aktuálisnak nevezhető forrás, ami összegyűjtené az intézkedéstaktika teljes tudásanyagát, és amiből megnyugtatóan lehetne oktatni az ifjúságot.

Harmadik kérdés

Harmadik kérdésem afelől érdeklődött, találkoztak-e már valahol az intézkedéstaktika fogalmával.

Mindössze egyikük olvasott róla a korábban említett Rendészettudományi Szószedetben (2008), a többi válaszadó eddig még nem találkozott a meghatározással.

Negyedik kérdés

Ezt követően megkértem őket, saját szavaikkal próbálják meghatározni az intézkedéstaktika fogalmát. Habár a válaszadással feltehetően csak pár percet foglalkoztak, kiderül belőle, hogy mik az intézkedéstaktika számukra kihagyhatatlan, legfontosabb elemei. Többen csak a rendőri intézkedésekhez kötik a fogalmat, csupán egyikük használta a rendészeti intézkedés kifejezést. Ez érthető, hiszen a megkérdettek feltehetően csak rendőröket oktatnak, így számukra evidencia, hogy az intézkedéstaktikát rendőrök is fogják alkalmazni, de – mint azt már megállapítottuk –, ez így nem pontos. Az intézkedéstaktikát a következő szavakkal magyarázták: technikák, taktikák, módszerek, módszertan, képzés alatt megszerzett képességek, kényszerítő eszközök alkalmazásának gyűjteménye, magatartások, mozgások, befolyásolás, irányítás, készségek kombinációja. Ezek így együttesen lefedik mindazt, ami a fogalom meghatározásakor már megállapítást nyert, sőt, annál bővebbek is. Túlzottan nagy eltérést nem tapasztaltam az oktatók erről való gondolkodásában. Egyiküknél azonban keveslem, hogy csak a kényszerítő eszközök alkalmazásával teszi egyenlővé az intézkedéstaktikát. A szakszerűséget és a biztonságosságot szinte kivétel nélkül mind kiemelték, de említést kapott még két-két esetben az eredményesség és a jogszerűség, illetve egy fő említette az arányosságot. A 18/2008. számú ORFK-utasítás szerint az intézkedésnek minden esetben hat alapelvnek kell megfelelnie. Úgy látszik az oktatók ezek közül a szakszerűséget és biztonságot tartják a legfontosabbnak mind közül, tehát feltehetően erre építik az oktatás menetét is. A biztonság kézenfekvő, hiszen anélkül semmi mást nem tudnánk megvalósítani. Amíg az intézkedő veszélyben van, nem tud figyelni se arányosságra, se eredményességre, se semmire. Volt, akik úgy fogalmaztak, hogy magatartások, amelyek

garantálják a legkisebb veszélyt, illetve technikák, amelyek a rendőri sérülést segítik elkerülni. A szakszerűség pedig maga a tanult fogások, eljárások alkalmazása. Enélkül nem is beszélhetnénk intézkedéstaktikáról. Ketten az intézkedéstaktika alkalmazásának feltételeként említették a képzést, melynek során megszerezhetők az adott képességek. Aki tehát nem vesz részt képzésen, nem is alkalmazza az ott szerzett készségeket. Néhányan fel is soroltak pár elsajátítandó képességet a teljesség igénye nélkül, úgy mint: fegyverrel való mozgás, kommunikáció, testi kényszer, helyiségátvizsgálás stb., ezeket nagyon hosszan lehetne sorolni. Említést érdemel még az a vélemény, hogy az intézkedéstaktika szabályai rugalmasan alkalmazandók, tehát minden helyzethez másképp alkalmazkodva kell használni őket. Nagyon hasznos gondolatnak tartom, és főként ez mutat rá a műfaj igazi nehézségére és bonyolultságára.

Végül egy utolsó gondolat, ami nagyon megragadta a figyelmemet: „... *törekedni kell a maximális sztenderdizálásra*”. A válaszadó nem fejtette ki, mit ért ezen. A sztenderd szó alapértelmezettet, irányadót jelent. Feltételezem, arra próbált utalni, hogy a különböző intézkedéstaktika oktatóknak mind egy irányba kellene haladniuk az oktatással, ugyanazokra az alapokra helyezni a tudásanyagot, és így tartani a végső nagy cél, az országos szintű egységesség felé. Habár nem zárom ki annak lehetőségét, hogy a kérdőív kitöltője egészen másra gondolt, és csak a saját elképzeléseimet gondoltam bele a válaszába.

Ötödik kérdés

Megkérdeztem őket, az elmúlt tíz évre visszatekintve milyen változásokat észleltek az intézkedéstaktika oktatásában.

Két fő egyáltalán nem számolt be változásról. A többiek a következőket említették:

- Korábban nem volt gyakorlati vizsga, de ma már van.
- Az elméleti képzés jobban igazodik a gyakorlathoz.
- Beindult az intézkedéstaktikai instruktorkor és ezzel együtt a végrehajtó állomány képzése.
- Mobiltelefonokkal rögzíthető a képzés, így lehetőség van a gyors kielemezésre.
- A ruházat-, csomag- és járműátvizsgálás biztonságosabb, mint régen volt.
- Az oktatás nemcsak papíron valósul meg, mint tíz évvel ezelőtt, hanem a gyakorlatban is.
- A gyakorló eszközök teljes palettája rendelkezésre áll.
- Nagyobb hangsúlyt kap a kritikus helyzetek kezelésének lélektana.

Ezek az észrevételek, nem árulkodnak nagy fejlődésről, pedig tíz év sokkal nagyobb lehetőségeket is rejthetett volna magában. Az instruktorkor és a végrehajtó

állomány képzése bírna talán a legnagyobb jelentőséggel, de az első fejezetben már volt szó arról, hogy valójában ez sem valósul meg úgy, ahogy elő van írva.

Egyéb információk

A válaszok között megbújt még sok olyan hasznosnak tűnő információ, amelyek nem kifejezetten a feltett kérdéseimre adott válaszok voltak, mégis igen sokatmondók lehetnek. Ezek jellemzően a jelen helyzet problémáiról, hiányosságairól szólnak, illetve egyéni ötletek az előrelépés érdekében. Legtöbbször azt tartják problémának, hogy kevés a gyakorlati órák száma, ami nem elegendő arra, hogy magabiztos tudást sajátítsanak el a fiatalok. Többször említették, hogy a felszerelés nagyon elöregedett, s ez megnehezíti a gyakorlást. A szakgimnáziumokban az oktatók rávilágítottak arra, hogy náluk másképpen zajlik az intézkedéstaktika oktatása, ugyanis elkülönül az önvédelem és a rendőri intézkedések tantárgy. Ezzel szemben az egyetemen van intézkedéstaktika tantárgy, és mellette testnevelés, ahol foglalkoznak ugyan küzdősporttal, de mégsem ez teszi ki az órák nagy részét, ráadásul nem is az intézkedéstaktikához szükséges fogások elsajátítása zajlik. Szintén többen észrevételre hozták, hogy minden oktató azzal a szakterülettel foglalkozik legtovább, amit ő maga a legfontosabbnak tart. Így a lökiképzők az órák nagy részét a fegyverkezelési ismeretek átadásával töltik, a küzdősportos múlttal rendelkezők pedig előszeretettel tekergetik az ízületeket. A tananyag tehát közel sem egységes. Ebből adódik az is, hogy az órák ötletszerűek, nincs egy kidolgozott tematika, amihez mindenki igazodhatna. Nem csak az óraszám, de az oktatók száma is kevés. Óriási tömegekkel kell egyszerre foglalkozni, és ennyi oktatóval ez nem tud hatékonyan működni. A 18/2008. számú ORFK-utasítás több életszerűtlen elemet tartalmaz, amelyek mára aktualitásukat veszítették. Végül pedig az új technikák és taktikák nehezen integrálhatók a tananyagba, annak zártsága miatt. Itt konkrétan a tézer alkalmazásának hiányát emelték ki. Ötlekként merült fel, hogy az oktatóterekben smartboard táblákat lehetne elhelyezni, amelyek nagy segítséget nyújtanának egyes szituációk kielemezésében, esetleg rajzolni lehetne rájuk. Szintén javaslatként merült fel a rendőri bal nevű kifejezés tananyagba való integrálása, ami röviden a szolgálati fegyver védelmét hivatott elősegíteni.

Eredmények összegzése

A kutatásból kiderült, hogy más oktatók sem rendelkeznek olyan irodalommal, amely egységesen összefoglalná az intézkedéstaktika minden elemét. Igazolást

nyert továbbá a feltevésem, hogy más intézményekben is ötletszerűen zajlanak az órák, nem követnek egységes tananyagot és minden oktató a maga értékrendje alapján oktat. Mind az oktatók képzettségén, mind az oktatás körülményein, mind a felszerelés minőségén van tehát mit javítani. Mindenki lát bizonyos problémákat, de a megoldásukon még nem kezdtünk el dolgozni.

Befejezés

Az intézkedéstaktika rendkívül fontos szerepet tölt be alkalmazóik életében. Saját életünk és mások élete is múlhat a hiányos tudáson vagy hibás alkalmazáson. Ezen hiányosságok kiküszöbölésének lehetősége az oktatásban rejlik. A kiképzés vagy felkészítés minősége minden korban meghatározta az adott ország jövőjét. Legszemléletesebben az ókori Spárta harcosaival lehetne példálózni, akiknek legendás képességeiről szinte mindenki hallott már. Ha az intézkedéstaktika oktatását komolyan vesszük, és a fejlődés útjára lépünk, nagyobb biztonság megteremtésére, és eredményesebb munkára számíthatunk.

Felhasznált irodalom

- Doros J. – Vas A. (2019): *Nem csábít a szolgálat: drasztikusan csökkent a rendőrök utánpótlása*. Népszava, 2019. február 2. https://nepszava.hu/3026500_nem-csabit-a-szolgalat-drasztikusan-csokkent-a-rendorok-utanpotlasi
- Garamvölgyi L. (2010): *Rendészeti Kommunikációs Lexikon*. Budapest: Pallas Antikvárium Kft.
- Farkas J. – Krauzer E. (2019): *A „suicide by cop” jelenség és intézkedéstaktikai megoldási lehetőségei*. Belügyi Szemle, 2, 109–126.
- Szabó J. (szerk) (1995): *Hadtudományi Lexikon*. Budapest: Magyar Hadtudományi Társaság
- Janicsák J. (1984): *Mikor léphet be a rendőr intézkedés céljából a magánlakásba?* Belügyi Szemle, 6, 70–71.
- Kis G. (1990): *A kulturált rendőri intézkedés lélektani alapja*. Belügyi Szemle, 4, 79–85.
- Krauzer E. (2019): *Az intézkedéstaktika mint oktatásmódszertan, a korszerű és gyakorlatorientált képzés alapja*. Belügyi Szemle, 7–8, 79–115.
- Magyar Értelmező Kéziszótár* (1992). Budapest: Akadémia kiadó,
- Rendészettudományi Szószedet*. Budapest: Magyar Rendészettudományi Társaság
- Pallas Nagy Lexikona* (1998). Budapest: Arcanum – Folio Net Kft.
- Rivasz G. (2009): *Az intézkedéstaktika alapjai*. Budapest: VIVA Média Holding
- Rostás T. (2008): *Rendőri közelharc*. Budapest: BM Kiadó
- Służba, M. (1972): *A rendőri intézkedés pszichológiai aspektusai*. Belügyi Szemle, 4, 122–123.

A cikkben található online hivatkozások

URL1: <http://www.szinonimaszotar.hu>

URL2: <http://www.wikiszotar.hu>

Jogszabályi hivatkozások

18/2008. ORFK-utasítás a rendőri intézkedés gyakorlati végrehajtásának alapvető taktikáiról.

1994. évi XXXIV. törvény A rendőrségről.

2015. évi XLII. törvény A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról.

30/2011. BM-rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról.

7001/2006. ORFK-irányelv a közúti járművek megállításának és követésének módszereiről és taktikáiról.



Sallai János

Orvos vagy egészségügyi rendészet története az ókortól a XIX. század végéig

The history of medical or health policing
from the antiquity to the end of the 19th century

Absztrakt

Napjaink híradásai közé bombaként robbant a koronavírus által okozott influenzaszerű betegség, amely egy másodperc alatt uralni kezdte a világ híradásait. A bejátszott filmfelvételek szerint kiemelt figyelmet kaptak az egészségügyi rendszabályok, a karantén, a védőfelszerelések, és Vuhán 1 kínai város lezárása, ahol tömegesen felbukkant és több száz áldozatot szedett a koronavírus 2020 januárjában. A koronavírus igen, de a kialakult egészségügyi krízis és annak kezelése nem új keletű a rendészet történetében. Jelen tanulmány az orvos, vagy egészségügyi rendészet rövid történetét mutatja be az ókortól a XIX. század végéig.

Kulcsszavak: rendészet, egészségügy, orvostudomány, járványügy

Abstract

Among nowadays' daily news appeared like a bombshell the flu-like disease caused by the coronavirus and immediately began to dominate world news. According to the shots presented obtained outstanding attention the healthcare regulations, the quarantine, the protective means and the closure of the Chinese city Wuhan, where coronavirus appeared in masses and took several hundred victims in January 2020. The coronavirus is new, but the developed health crisis and its handling is not new in the history of policing. This paper presents

1 Vuhán Közép-Kína legnépesebb városa, Hupej tartomány székhelye. A Jianghan-fennsíktól keletre fekszik, a Jangce és a Han folyók találkozásánál. Lakosainak száma megközelíti a 12 millió főt, és ami még fontosabb a téma miatt, a népsűrűsége kb 1500 Fő/km².

the short history of medical or health policing from the antiquity to the end of the 19th century.

Keywords: policing, healthcare, medicine, epidemic control

Bevezetés

Gondoljunk pl. a kolera, tífusz, spanyolnátha járványokra. A spanyolnátha az első világháború után több áldozatot szedett, mint maga a nagy háború. Visszatekintve a történelemben az egészségügyi vagy orvos rendészet első jeleit már az ókori Róma városában is felfedezhetjük. Az évszázadokon keresztül tartó fejlődés, városiasodás eredményeként az ókori Róma lakossága több százerezessé, egyes becslések szerint egy millióssá növekedett. Az ókori városállam, amely később Birodalommá nőtte ki magát, magán viselte a sűrűn lakott települések gyermekbetegségeit, utcái piszkosak voltak. Természetesek voltak a járványok, mivel a szemet könnyen a Tiberis folyóba került, amelyben tisztálkodtak a szegényebb rómaiak, ugyanakkor innen hordták az ivóvizet is, továbbá a szennyvíz is a Tiberisbe volt visszavezetve. Rómában (és később a Birodalom területén több városban) ugyanakkor volt modern vízvezeték csatorna is. A városban élő polgárok és rabszolgák nap mint nap szembe találkozhattak különböző egészségügyi veszélyforrásokkal, amelyek elhárítására, s a közrend fenntartására képzett embereket, aedileseket alkalmaztak, akiknek a polgárok előtt nagy tekintélyük volt. Az aedilesek feladatai voltak többek között az egészségügyi rendszettel kapcsolatosan a főváros vízellátásának biztosítása, népkonyhák, középületek, fürdők felügyelete, szabályszegők megbírságolása és megbüntetése, utcák, terek, nyilvános helyek felügyelete (Jakab, 1991, 131-155.). Az ókorban a városok kialakulásával megjelent a prostitúció, amely a rómaiaknál a pénzért vett szolgáltatás és nyilvános erkölcstelenség formájában nyilvánult meg. Ulpianus, az ismert föníciai származású római jogász a következőket értette a prostitúció fogalmán: „*nyilvánosan való, válogatás és lelki vonzódás nélküli, anyagi ellenszolgáltatás fejében eszközölt nemi érintkezés.*” (Bíró, 1933, 4.) Mivel a prostitúciót folytató hölgy gyakran váltogathatja partnerét, ezért a közegészség számára veszélyt jelentett (és jelent ma is), amellyel szemben a rendészetnek fel kellett lépnie.

Az orvos vagy egészségügyi rendészet

A megelőzés és a tisztességes hölgyek védelmében hozták létre a görögök a bordélyházakat, amellyel a prostitúció elleni rendészeti tevékenység alap gondolata, az izoláció érvényesült. Ez később stigmává lépett elő (Kovács, 2017, 12-25.). A prostituáltakat gyakorta a betegség hordozóival azonosították (Kovács, 2018, 7-29.). Arisztotelész Athéni Alkotmány c. művében már megemlíti, hogy az athéni hatóságok hatáskörébe tartozott az utca és a prostitúció rendszete és a bordélyházak felügyelete. (Bíró, 1933, 4.). A római bordélyokról feljegyezték, hogy a ház előtt lámpa állt, nyitva tartása délután 3-4 órától reggelig tartott, és az aedilesek ellenőrizhették (Sallai, 2019, 9-10.). Mindezek teremtették meg később a hatósági, valamint a közegészségügyi ellenőrzéseken nyugvó, reglementációs szabályozást (Kovács, 2019, 1-278.). A zsidók könyvéből tudjuk, hogy a leprásokkal kapcsolatosan milyen intézkedést kell hozni, mely szerint: *„A leprás, akit a betegség megtámadott, szaggassa meg ruháját, a haját hordja kibontva, a szakállát takarja be és kiabáljon: Tisztátalan, tisztátalan! Ameddig a betegsége tart, addig tisztátalan, s mivel tisztátalan, lakják elkülönülve, tartózkodjék a táboron kívül.”* (URL1) A leprás házat a pap vizsgálja meg, és ha a lepra jeleit tapasztalja, hét napra zárassa be, a ház falait tisztaság céljából meszeltessék le, a leprás ruháit égessék el. A középkorban – főleg a kezdetén –, a városok kialakulásának időszakában nagy problémát jelentett a betegségek gyors elterjedése, a városok rossz higiéniai viszonyai, amelyek a város vezetőit arra késztették, hogy fordítsanak gondot a szemetelés megszüntetésére, a jó ivóvíz biztosítására, és a ragályos betegségek (pl. buja kór) elterjedésének megakadályozásra. Egy 1388-ból fennmaradt strassbourgi bordélyház szabályzata szerint, a bábáknak a kéjnők orvosi ellenőrzését is el kellett végezniük (Bíró, 1937, 3.).

A magyar középkori állapotokat jellemzi, hogy eső után sártengerré vált az ország útjainak legnagyobb része, és a településeken is komoly fennakadásokat okoztak a saras útviszonyok. Ezért több városi szenátus intézkedett az eső után a köves utak letakarítására (Magyary-Kossa, 1931, 154.). A török hódoltság is balkáni viszonyokat hagyott maga után. Kolozsváron 1538-ban elrendelték, hogy a városban minden tizedesnek gondja legyen arra, hogy az illetékességi területén *„a régi kutakat kijavítsák, a szemetet a ganéjt az utcára ki ne hordják.”* (Magyary-Kossa, 1931, 155.) Fogarason szigorúan büntették azokat, akik élő belet, bórdarabokat mostak, vagy dögöt dobtak a folyó vizébe. Győrött 1692-ben elrendelték, hogy aki piszkos vizet, ganéjt az utcára önt, azt le kell tartóztatni, és meg kell büntetni. Bártfán a XV. század óta alkalmaztak napszámosokat, akik a szemetet szedték össze. Pozsonyban 1430 óta söpörték a járdákat, az utakat. 1523-ból és 1537-ből származnak azok a soproni városi

tanácsi rendeletek, amelyek az akkori modern elvek alapján való utcatisztogatásra intézkednek (Magyary-Kossa, 1931, 157.). Az 1600-as évek utolsó évtizedeit jól festi le a következő idézet: „*A hajdan szép Magyarország pusztasággá váltott. 30–40 mérföldre sem volt falu, se város. Ember nagyságúra nőtt a fű, úgyhogy utat kellett vágni. A lerombolt városok és falvak megvadult kutyákkal voltak tele a város, amelyek mint megvadult farkasok egyaránt megtámadták az embert és állatot, kikaparták a hullákat, s széthurcolták a csatatereken.*” (Kapronczay, 2015, 52-60.)

Az alföldi városokban komoly veszélyt jelentettek a kóbor kutyák, akik terjesztették a veszettséget. Vácon ezért 1770-ben Migazzi bíboros korlátozta a kutyák tartásának számát. A középkori magyarok jól tudták, hogy ha pestis vagy más járvány tejed el, a leghatásosabb védekezés az elkülönítés vagy az elmenekülés. Ilyenkor a kocsmák, iskolák látogatása, tömeggyűlések megtartása tilos volt. A pestis miatt gyanús házakat kurta, a ragályos házakat hosszú cédulával látták el (Magyary-Kossa, 1931, 158.). A falvak bejáratánál ellenőrizték, hogy a vándor rendelkezik-e megfelelő passzussal, ami igazolja, hogy nem szenved ragályos betegségben. Aki elcsatangolt a faluból pestis idején, azt megbüntették, és 42 napig karanténba zárták. Az utazóknak az okmányait, ruháit, a váltópénzt megfüstölték, fertőtlenítették. Pestis idején divat volt az udvarokon fenyőt vagy boróka ágakat égetni. A kolera, pestis elterjedésekor a falvakat, városokat izolálták.

Már a török magyarországi hadjáratai során elterjedt a Magyar Királyság Török birodalommal határos területein a karantén alkalmazása, hogy a pestis és a kolera országba történő behurcolását megakadályozzák. A járványok okozta valós veszély a török kiűzését követően sem múlt el. A Habsburg Birodalom területein a megfelelő egészségi állapot fenntartása érdekében óvintézkedésként 1770-ben Mária Terézia kiadta az egészségügyi alaprendeletet, a Generale Normativum in Re Sanitatis-t (Balázs, 2007). A rendelet első része *az egészség megőrzéséről*, orvosi hivatali mintákról, eszközövegekről, sebészek, patikusok, bábák foglalkozási szabályairól szól. Az egészségügyi rendszert szempontjából releváns meghatározásokról a második rész rendelkezik. A rendelet a Birodalom határait és a határmenti területeket helyezi fókuszba, amellyel összefüggésben így fogalmaz: „*hogy a járványokat távol tartsuk országaink és örökös tartományaink azon határaitól, ahol a dolgok mai állása szerint aligha lehet számítani a veszély szünetelésére, uralkodói elődeink előrelátó intézkedései folytán már sok évvel ezelőtt vesztegzárnak nevezett épületek létesültek, amelyek személyzete szüntelen éberséggel gondoskodik arról, hogy a jövevények belépésénél alkalmazott szigorú szabályokkal megóvja országainkat és tartományainkat a ragály által terjedő betegségektől: ezeket az intézeteket, a szükséges számú személyzettel ellátva, az egyes tartományok legfelsőbb törvényhatóságának*

oltalma alatt, az előzőekben már említett Egészségügyi Bizottságok irányítják”. (Balázs, 2007, 124-125.) A rendelet lehetőséget adott arra, hogy ha bebizonyosodott, hogy a túloldali terület közegészségügyi szempontból veszélyt jelentett a Birodalomra, akkor az onnan belépőket akár 28 napra is karanténba lehetett helyezni, ha viszont egyértelmű, hogy a Török Birodalomban járvány pusztít, a vesztegár tartamát 28-ról 42 napra kellett felemelni. A rendelet szabályozta² a határok mentén felállított őrvonalakat, azaz cordonokat. Az így felállított útvonalon szolgálatot teljesítő őrök a határt nem léphették át, és kutyát sem tarthattak, nehogy a betegséget áthurcolják a túloldal területéről.

A klasszikus higiénia, közegészségügy és az orvos rendészet is francia, angol területeken honosodott meg, amely porosz úton jutott el hazánkba. Különböző elnevezéssel található meg a XVIII., XIX. századi szakirodalomban, így pl. *politia medica*, *Medizinische Polizei*, azaz orvosi rendőrség, orvosi rendészet néven vált ismertté. Magyarországon Huszty Zakariás Teofil³ úttörő munkássága révén ismerkedhetek meg az orvos rendészettel, amelyet a következőként fogalmazott meg: *„Az orvosrendészet az a tudomány, mely magában foglalja azon alapelveket, melyek szerint az állam gondoskodik az alattvalók egészségének és életének fenntartásáról. Elméleti tudomány, de ha az uralkodó ilyen utasítást ad, gyakorlati lesz.”* (URL2) Az 1786-ban *Diskurs über die medizinische Polizei* címen megjelent kétkötetes műve magyarul Eszmefuttatás az orvosi rendőrségről-ként fordítható. Ezekben a következő nagy témákat dolgozta fel: orvosi felvilágosítás, a lakókörnyezeti- és az étel-miszer higiénia, a nevelés, a káros szokások elleni küzdelem, gyermekkor, az iskoláskor, az egészségmegőrzés, a házasság higiénia.

A XVIII. század végén, a XIX. század elején élt Joseph von Sonnenfels osztrák politikus, egyetemi tanár, publicista, színházi kritikus, de legfőképp államtudós, aki a közigazgatás és a rendészet területén kiemelkedő teljesítményt nyújtott, ezáltal a magyar közigazgatásra is jelentős hatást gyakorolt. A tudós a rendőrség tekintetében fontosnak tartotta, hogy a nép engedelmeskedjen neki,

2 *„Amennyiben tehát a fentiekben hivatkozott török földön, vagy bármely más határ közeli tartományban a pestis terjedése nyilvánvalóan megállapítható, a fent említett őrvonalakat, amelyeket Cordon-nak neveznek, ahol nem lennének, ott létre kell hozni, vagy ahol már felállításra kerültek, ott szükség szerint kiegészítendő, majd pedig, hogy ezzel az intézkedéssel az egészséges tartományok megvédhetőek legyenek a fertőzöttektől, nevezett őrvonalakat ennek megfelelően kell felállítani, ezúton elrendeljük, hogy az említett őrhelyeket úgy kell elhelyezni, hogy azok a hely és az adott időszak igényeinek megfeleljenek; és a jelenleg szokványos módon az ilyen őrvonalak rendjében az egyik ór a másiktól csak olyan távolságban álljon, hogy kölcsönösen szemmel tarthassák egymást, különösen azonban akkor kötelező gondoskodni ennek a távolságnak a csökkentéséről, sőt az őrség megkettőzéséről, amikor a veszély súlyossága miatt nagyobb elővigyázatosság tanúsítandó, így a határvidékeken a fertőzésre gyanús népeségnek a belépését még inkább meg kell akadályozni.”* (Balázs, 2007, 128.)

3 Huszty Zakariás Teofil. Ruszt (Sopron vármegye), 1754. március 13. – Pozsony, 1803. március 29.

emellett ellenezte a fényűzést, a családi lakomákon történő túlzásokat kifogásolta és fellépett ellenük. Továbbá az orvos rendészet terén kezdeményezte a gyógyszerek első használata előtt a szakértői ellenőrzést.

A magyar rendészet és a rendészettudomány történetében meghatározó mérföldkőnek tekinthető Karvasy Ágoston *A politicalai tudományok, rendszeresen előadva című könyve*, amely 1843-ban Győrött látott napvilágot. Könyvének VI. fejezetében az orvos rendészetet tárgyalja, amelyben a véd- és gyógyintézetekről, valamint a járványok megakadályozásáról szól. Karvasy szerint az államnak az egyik legfőbb érdeke, hogy a polgárok egészségesek legyenek, mert minden egészségtelen, megnyomorult ember kisebbiti a közállomány gazdagságát, továbbá az idő előtt elhalálozott embernél elveszik a rá fordított nevelési tőke. Véleménye szerint az orvos rendészet intézményrendszere: *„azon intézeteknek pedig foglaltja melyek a polgárok egészségére fenntartására irányozvák, az orvosi policziát teszi.”* (Karvasy, 1845, 140.) Karvasy ezeket az intézeteket két csoportra osztotta. Az egyikbe azokat sorolta, amelyek megelőzik, a másikba pedig azokat, amelyek elnyomják a betegségeket. Véleménye szerint a rendőrségnek ügyelnie kell a gyermekek egészséges fizikai nevelésére, valamint az iskolák tisztaságára, hogy a gyerekek sokat ne üljenek, és a gimnasztikai gyakorlatokkal erősödjenek. A rendőrségnek figyelnie kell arra is, hogy egészséges élelmiszereket, italokat áruljanak a lakosság számára. Karvasy fontosnak tartotta a lakhelyek egészséges környezetét, például hogy a mocsaras, árvizes területek kiszáradjanak, ne rontsák a levegőt, az utcák szélesek legyenek, tereket hagyjanak fákkal beültetve, ereszcatornákat alkalmazzanak, a levegő áramlását zavaró falakat lebontsák, tömlőcöt föld alatt ne állítsanak, a temetőt a lakhelytől távol alakítsák ki. Ragályos betegségek ellen védő intézkedéseket tartott szükségesnek bevezetni és véd intézeteket létrehozni. Különösen a napkeleti pestis, a sárgaláz és a himlő ellen kellett fellépni. Ennek megvalósításában a legfontosabbnak a felkészült orvosokat tartotta, akiknek felkészítéséhez egyetemekre van szükség. Karvasy részletesen írt még a gyógyvizek, kórházak, örültek házairól és a tetszhalottak megmentéséről. Karvasy írása hosszú ideig a rendészet művelői számára meghatározó, útmutató volt, így később, aki az orvos rendészettel foglalkozott, mindig idézte őt.

Az orvos rendészet témakörében a következő jelentős személyiség Kautz Gyula, aki 1862-ben lett az MTA levelező tagja, és ugyanebben az évben jelent meg egyik fő műve: *Politika, vagy Országásztan*. Művében kiemelten foglalkozik a személy bátortlét, biztonság fenntartását biztosító rendészeti intézkedésekkel. Orvos rendészeti intézkedések közül az alábbiakat tartotta fontosnak Kautz:

- állandó egészségügyi bizottság fenntartását;
- elegendő orvos legyen a gyógyításra;

- elegendő gyógyszerár biztosítását;
- elegendő beteg és kórház, tébolyda biztosítását;
- hamis élelmiszerek ne kerüljenek forgalomba;
- gyermekek egészséges életfeltételeinek biztosítását (gyermekmunka...);
- mocsarak lecsapolását, árvízvédelmet, temetkezési rendészetet;
- járványok (nyavalyák, himlő stb.) elkerülését (Kautz, 1862, 430.).

Magyarország természetföldrajzi adottságai és fejlettsége miatt a XIX. században döntően mezőgazdasági jellegű volt, ezért a bevételeinek nagy része mezőgazdaságból, állattenyésztésből származott. Az állattenyésztés kapcsán több veszélyforrás jelentkezett, amelyek közül a külföldről behozott fertőző (esetenként emberre is veszélyt jelentő) betegségek elterjedésnek megakadályozására, felszámolására már 1770-ben kiadott törvény szerint karanténokat rendeltek el. A következő évszázadban, a 32.592/1859. sz. első állatrendészeti jogszabálynak tekinthető osztrák BM rendelet *„Az állatok járvány-nyavalyái alkalmával politikai hatóságok, orvosok, sebészek és állatgyógyászok, valamint helybeli elöljárók által követendő eljárások s az azok folytán teendő állat-gyógyrendőri intézkedésekről”* már nemcsak a kialakult helyzetet, a veszélyforrásokat kezelte, hanem preventív jellegű intézkedéseket is tartalmazott. A kiadott rendelettel a veszélyek nem múltak el, sőt az azt követő időszakban a déli, délkeleti határok mentén folyamatosan előbukkantak újabb állatbetegség járványok, ugyanakkor elmondható, hogy a rendelet nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az akkori Magyarországon az egészségügyi rendészet kialakuljon. Később az 1874-ben kiadott XX. számot viselő törvény már konkrétan a marhavész megakadályozására született. Ez szabályozta, hogy a szarvasmarhákat és más kérődző állatot csak a kijelölt határátkelőhelyeken vagy hajóutakon lehet behozni az országba, hogy azokat ellenőrizni lehessen. Amelyik országról tudott volt, hogy ott marhavész ütötte fel a fejét, onnan csak megfelelő dokumentumok (marhalevél, egészségi igazolás) birtokában lehetett behozni állatot. Bár a törvény nem nevezte meg az országot, de azzal, hogy a keleti határrészre lappangó járvány elterjedési lehetőségére utal, és a határőrizet szigorítását a keleti határszakaszon rendelte el, valószínűleg csak Románia, esetleg Szerbia jöhetett szóba. A szigorított határőrizet alatt:

- „a) szarvasmarha és egyéb kérődző állatok, akár élő, akár holt állapotban;*
- b) ezen állatok nyers termékeihez számítható minden czikk, akár nyers, akár szárított állapotban;*
- c) széna, szalma és minden egyéb szálás takarmányfélék;*
- d) használt istálló-eszközök és marhaszerszám, viselt ruha és rongy az illető*

országból a rendes és szükség szerint kevesbithető átkelő helyeken is csak akkor bocsáthatók be, ha:

1-ször, hitelesen igazoltatik, hogy az állatok vagy tárgyak vészmentes vidékről valók és vészmentes uton szállíttatnak; és

2-ször, az állatok gyanútlan egészségi állapota szabályszerű egészségi bizonyítvány és a határszélen szakértői vizsgálat által igazoltatik.”⁴

Amennyiben a marhavész jelentősebb méreteket öltött, akkor a tv. szerint akár határozat⁵ is lehetett alkalmazni. A törvény szellemében 1877-ben vesztég intézetek létrehozására adtak ki szabályzatot, amely az állami állatorvosokra bízta ezt a szakszolgálatot. Az állatok által terjeszthető betegségek veszélyeinek felismerésével párhuzamosan a települések egészségügyi rendszetének szabályozását szolgálta a 1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről, amely egyben megteremtette a községekben és városokban a közegészségügyi állapotok javításának feltételeit. Ebben az időben, a kisközségekben és a rendezett tanácsú jogállású városokban a rendőrség egészségrendészeti feladatai a következők voltak:

- „a, örködik a köztisztaság, a hússzemle, az áruba bocsátott tápszerek és italok, a közhasználatra szánt ivóvíz tisztaságának és ártalmatlanságának, továbbá a kutak, medencék, víztartók és vízvezetékek kellő fenntartás, elrontásának megakadályozása, úgy szintén a halottkémllet és általában a helyi közegészségi teendők felett;*
- b, az e teendők szempontjából előforduló hiányokat, kihágásokat, a közegészségi ügyekben illetékes elsőfokú hatóságnak orvoslása, illetve megbüntetése végett bejelenti;*
- c, ily esetekben egyúttal lefoglalásokat tehet, és ott, a hol a törvény vagy ennek alapján kiadott kormányrendeletek szerint elkobzásnak van helye, azt ha az eset körülményei közegészségi szempontból igényli, végre is hajthatja;*
- d, a község, vagy községi kör területén tartózkodó élet, vagy testi biztonságát és egészségét veszélyeztető eseteknél, különösen hirtelen életveszélyeknél jár el.”⁶*

Egy évtizeddel a fenti törvény hatálybalépését követően született meg a módosított változat, a közegészségügy rendezéséről szóló 1887. évi XIV. törvénycikk, amely megerősítette a korábbi törvényben rögzített, himlő elleni oltási

4 1874. évi XX. törvénycikk, a keleti marhavész elleni intézkedésekről.

5 Határozár. „Ha a marhavész a szomszéd országban nagyobb mérvet ölt, vagy a határhoz aggasztó módon közeledik: a határ a vészes ország vagy vidék irányában teljesen elzáratik.”

6 1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről.

kötelezettséget, kiemelve a járvány idején a belügyminisztérium kötelezettségeit. Továbbá rendelkezett a törvény a kötelező oltás elmaradásakor a felelősök megbüntetéséről, valamint arról, hogy a „*cselédkönyvbe vagy cselédigazolványba kiállításuk alkalmával ezentúl bejegyzendő, vajon az illető cseléd be volt-e oltva, vagy sem? esetleg az, hogy ez iránt biztos tudomás szerezhető nem volt.*”⁷

Befejezés

A fentiek jól igazolják, hogy az akkori politikai vezetés időben felismerte az egészséggel kapcsolatos veszélyforrásokat, és Európában példaszerűen gyorsan reagált a keleti határok irányából leselkedő marhavész veszélyekre, s ezzel párhuzamosan a közegészség rendszert feltételeit is megteremtette, a közegészségi szabályok megsértését pedig rendőri büntetőbíráskodás körébe sorolta. Továbbá jól nyomon követhető, hogy az orvos vagy egészségrendészet a nagyobb települések, városok, városállamok megszületésétől az egészségre jelentkező veszélyforrások miatt mindig az adott korszakokban a legmagasabb politikai vezetés figyelmének a központjában volt, és ez a mai napig tetten érhető. Ugyanakkor érthetetlen, hogy az első állami rendőrség feladatait meghatározó 1881. évi XXI. törvény csak a kéjnök⁸ tekintetében fogalmazott meg orvos rendészeti feladatokat.

Felhasznált irodalom

Balázs P. (2007): *Mária Terézia egészségügyi alaprendelete*. Piliscsaba-Budapest: Magyar Tudománytörténeti Intézet

Bíró B. (1933): *A prostitúció*. Budapest: M. Kir. Rendőrség

Bíró B. (1937): *Az egészségügyi rendészet*. Különlényomat és „Népegészségügy” 1937. évi. első számából. Budapest: Kiadó Nélküli

Jakab É. (1991): *Aediles curules* Róma rendészeti igazgatása és ennek hatása a magánjog fejlődésére. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 131-155.

Kapronczay K. (2015): *Hadegészségügyi állapotok a Rákóczi-szabadságharc idején*. In: Kap-

7 1887. évi XXII. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk XIII. fejezetének módosításáról.

8 1881. XXI. tv. 8. §, d) „*rendelkezőleg intézkedni a közerkölcsiség és szemérem érdekeinek megóvása iránt. A főváros törvényhatóságának ez irányban eddig fennállott azon joga, hogy a kéjnöktelepekre vonatkozó engedélyek a rendőrség által csak vele egyetértőleg adathatnak, nézetkülönbség esetében pedig a belügyminister dönt, továbbra is fentartatik;*”

- ronczay K. (szerk): Háború és orvoslás. Orvostörténeti tanulmányok. Budapest: Magyar Orvos Történelmi Társaság, 52-60.
- Karvasy Á. (1845): *A politikai tudományok, rendszeresen előadva*. II. kiadás. Győr: Kiadó Nélküli
- Kautz Gy. (1862): *Politika, vagy Országászatlan*. Pest: Heckenast Gusztáv
- Kovács I. (2019): *Egy empirikus kutatás részletei: a prostitúció jelensége és társadalmi kontrollja napjainkban*. Budapest: Dialóg Campus
- Kovács I. (2017): *Is the prostitution a threat/danger to a country's (national)security?* Nemzetbiztonsági Szemle, Különszám, 12-25.
- Kovács I. (2018): *Prostitúció, és prohibíció a mai Magyarországon: avagy miért nem sikerül a rendőrségnek a szocializmust levetkőzni a XXI. században*. Létünk, 2, 7-29.
- Magyary-Kossa Gy. (1931): *Magyar orvosi emlékek*. Értekezések a magyar orvostörténelem köréből 3. kötet. Budapest: Magyar Orvosi Könyvkiadó Társulat
- Sallai J. (2019): *A magyar rendészet története*. Budapest: ORFK RTT

A cikkben található online hivatkozások

URL1: *Leviták könyve*. <https://mek.oszk.hu/00100/00176/html/lev.htm>

URL2: Schultheisz E. (2010): *Államorvostan a felvilágosodás kori Magyarországon*. Kaleidoscope, 29-38. http://www.orvostortenelem.hu/tankonyvek/tk-05/pdf/4.7/schultheisz_allamorvostan.pdf

Felhasznált jogszabályok

1876. évi XIV. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről

1887. évi XXII. törvénycikk a közegészségügy rendezéséről szóló 1876. évi XIV. törvénycikk XIII. fejezetének módosításáról

1874. évi XX. törvénycikk, a keleti marhavész elleni intézkedésekről

1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendőrségről

FÓRUM

Balatonyi László – Tóth László

A koronavírus gazdasági hatásai a vízügyi ágazatban

Bevezetés

Földünk éghajlata folyamatos változásban van. Vízgazdálkodási szempontból az elmúlt évek, évtizedek szélsőséges hidrometeorológiai helyzeteinek a kezelése szüntelenül készenlétben tartotta az illetékes ágazat szervezeti egységeit, a minősített helyzetben pedig tevékenységében mindinkább összefonódott a társadalom, polgári védelem illetékes szervezeteivel. Mindazonáltal ez a 2020. év más, mint egy rendkívüli dunai árhullám, merőben eltérő a 2010. év helyi vízkárokkal terhelt kihívásaitól is, de egy cseppet sem hasonlítható a rendkívüli jégkárelhárítási helyzet kihívásaihoz, ami pedig 2017-ben történt. Ahogyan mikrobiológia órán említik az egyetemeken, a láthatatlan légió – és itt és most nem Rejtő Jenő híres könyvére kell gondolnunk – kerítette hatalmába és tartja rettegésben Magyarországot, a Duna vízgyűjtőjén található országokat, sőt az egész világot is. A 2019-es vuhani koronavírus új, emberéleteket követelő vírustörzse megállíthatatlanul terjed a világban. A fertőzöttek száma még mindig folyamatosan növekszik Magyarországon, és a halálesetek száma világszerte napról napra emelkedik. A koronavírusot még mindig vizsgálják nemzetközi és hazai kutatócsoportok. Az országok versenyben vannak a vírus visszaszorításáért, hiszen a vírus már világszerte jelentős közegészségügyi vészhelyzet, melyet a World Health Organization (a továbbiakban: WHO) világjárványnak (URL1), pandémiának minősített. A vírus megfékezése összehangolt tagállami és nemzetközi együttműködést igényel. A vízügyi ágazat, mint a Belügyminisztérium alá rendelt országos hatáskörű szervezet számára ez szintén egy újfajta kihívás, amivel közösen kell megküzdenünk. A küzdelem itt és most, ebben a helyzetben működési szabályaink alapvető módosulásával jár. Jóllehet a szervezet igyekszik

minimalizálni a vírus terjedését, de biztosítani kell a jelenleg érvényben lévő statútumrendeletben¹ és az egyéb kapcsolódó ágazati jogszabályokban meghatározott tárcafeladatok zavartalan ellátását is. Ami azonban már most is érezhető, hogy a szervezet kiszámítható éves gazdálkodási stabilitása megváltozott.

A koronavírusról általában

A koronavírusok alapvetően állatok körében fordulnak elő, ugyanakkor egyes koronavírus törzsekről ismert, hogy képesek az emberben is fertőzést okozni. A koronavírusok mind állatról emberre, mind emberről emberre terjedhetnek. Sokféle állatfaj lehet forrása az emberi megbetegedést okozó koronavírusoknak. A 2012-ben az Arab-félszigetről kiinduló, közel-keleti légzőszervi szindróma járványát okozó koronavírus elsődleges forrása a teve volt, míg a 2002-ben Kínából kiinduló, a súlyos akut légzőszervi szindróma járványát okozó koronavírus a denevérről cibetmacskák közvetítésével terjedt át az emberre. Kína Hupej tartományban 2019 végén atípusos, virális eredetű tüdőgyulladásos megbetegedések történtek. Ez a fajta koronavírusos betegség később röviden COVID-19 (a továbbiakban az új típusú koronavírus megnevezése rövidítve: koronavírus) néven vált ismertté, és ezzel egy új pandémia kezdetét is jelentette az új humán koronavírus (rövidítve: SARS-CoV-2).

Magyarországi hatások, kormányzati intézkedések

Operatív Törzs felállítása

2020. március 4-én diagnosztizálták az első koronavírus megbetegedést Magyarországon. 2020. január 31-én alakult meg – a 1012/2020. (I.31.) kormányhatározat alapján – a védekezéssel összefüggő tevékenységek koordinálására a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs (a továbbiakban: Operatív Törzs). Az Operatív Törzs vezetője Pintér Sándor belügyminiszter és Kásler Miklós, az emberi erőforrások minisztere, további tagjai pedig a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója, az országos rendőr-főkapitány, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ főigazgatója, a Dél-Pesti Centrumkórház Országos Hematológiai és Infektológiai Intézet főigazgatója, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója, az Országos Katasztrófavédel-

¹ A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) kormányrendelet.

mi Főigazgatóság főigazgatója, az Országos Mentőszolgálat főigazgatója, az országos tisztifőorvos, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója.

A koronavírus terjedésének megakadályozása, lassítása érdekében megtett kormányzati intézkedések rövid összefoglalása²:

- ideiglenes határellenőrzés Magyarország és a Szlovén Köztársaság, valamint Magyarország és az Osztrák Köztársaság határán;
- az Olasz Köztársaság, a Kínai Népköztársaság, a Koreai Köztársaság és az Iráni Iszlám Köztársaság területéről nemzetközi személyszállítást végző járművek (vasúti jármű, autóbusz, valamint – a leszállás nélküli áthaladás esetét kivéve – polgári légitársaság) belépésének és a nem magyar állampolgárok belépésének a tilalma;
- a fenti országokból érkező magyar állampolgárok belépésének a korlátozása (egészségügyi vizsgálat elvégzése, COVID-19 fertőzés gyanúja esetén karantén, gyanú hiányában pedig házi karantén elrendelése);
- magyar állampolgárok lejáró hivatalos okmányai érvényességi idejének a meghosszabbítása a veszélyhelyzet megszűnését követő 15. napig;
- felsőoktatási intézmények látogatásának tilalma;
- köznevelési intézmények rendkívüli szünete elrendelésének a tilalma (lásd e körben fent, a COVID-19 miatti veszélyhelyzet – kormányzati intézkedések II. címszó alatt a bölcsődei és az óvodai ellátást végző intézetekre vonatkozó eltérő szabályokat);
- zárt helyen 100 főnél több, nem zárt helyen pedig 500 főnél több személy részvételével tartott események megrendezésének tilalma;
- Külföldi Nyelvtanulási Program felfüggesztése;
- a külföldre irányuló iskolai kirándulások tilalma;
- a zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegség behurcolásának vagy terjedésének megakadályozása végett elrendelt járványügyi elkülönítési, megfigyelési, zárlati és ellenőrzési szabályokat megszegő nem magyar állampolgárok kiutasítása, kitoloncolása;
- kiemelt jelentőségű ágazatokban (egészségügy, honvédség, rendvédelem), valamint a NAV állományában dolgozók, továbbá a kormánytisztviselők külföldre utazásának a korlátozása (ágazat irányításáért felelős miniszter engedélyének az előírása);
- minisztériumokban és a Miniszterelnöki Kormányirodán dolgozók külföl-

2 Az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető, tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 14.) kormányrendelet.

- di kiküldetésének a korlátozása (csak miniszter, miniszterelnök külön engedélyével);
- honvédség bevonása a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtásába.

Akciócsoportok létrehozása

A kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedések mind hatékonyabb végrehajtása érdekében akciócsoportok felállítását határozta meg³ az alábbiak szerint:

- Az Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára vezetésével megalakult a Koronavírus Oktatási Akciócsoport, amelynek feladata a digitális távoktatáshoz szükséges szakmai és infrastrukturális feltételek biztosítása.
- A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka vezetésével megalakult a Mobil Járványkórház Létrehozásáért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata a mobil járványkórház felállítása érdekében szükséges azonnali intézkedések végrehajtása.
- A honvédelmi miniszter vezetésével megalakult a létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata az ország működéséhez létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok azonosítása, a felügyelet esetleges átvételéhez szükséges előkészületek megtétele.
- A Külgazdasági és Külügyminisztérium tájékoztatásért és Magyarország nemzetközi megjelenítéséért felelős államtitkára vezetésével megalakult a Nemzetközi Koordinációért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata valamennyi koronavírus által érintett állam védekezési és intézkedési gyakorlatának vizsgálata, nemzetközi tudásbázis létrehozása.
- A Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzetközi kommunikációért és kapcsolatokért felelős államtitkára vezetésével megalakult a Kommunikációs Akciócsoport.
- A Miniszterelnökséget vezető miniszter vezetésével megalakult a Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport, amelynek feladata a koronavírus világméretű és annak negatív hatása elleni hatékony fellépés érdekében szükséges veszélyhelyzeti jogi szabályozás megalkotása.

3 A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) kormányrendelet.

- A pénzügyminiszter vezetésével megalakult a Koronavírus Pénzügyi Akciócsoport, amelynek feladata a védekezés és a koronavírus világjárvány miatt szükséges új államháztartási rend kialakítása
- A nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter vezetésével megalakult a Gazdasági Újraindítási Akciócsoport, amelynek feladata a koronavírus világjárvány magyar gazdaságra gyakorolt hatásainak ellensúlyozása.
- Az emberi erőforrások minisztere által kijelölt személy vezetésével megalakult a Koronavírus Kutató Akciócsoport, amelynek feladata a betegség ellen felhasználható gyógyszerek és gyógy módok kifejlesztése.
- Az országos rendőrfőkapitány vezetésével megalakult a Határellenőrzési Akciócsoport, amelynek feladata Magyarország határátkelőhelyeinek koronavírus világjárvány helyzetnek megfelelő működtetése.
- Az aktív Magyarországiért felelős kormánybiztos vezetésével megalakul az Önkéntesség Akciócsoport, amelynek feladata a koronavírus elleni védekezéssel kapcsolatos adományozás és önkéntességi kezdeményezések segítése, a kezdeményezők és a kormány közötti közvetítés.

Veszélyhelyzet kihirdetése – különleges jogrend

Tekintettel a folyamatosan növekvő megbetegedések és halálozások számára 2020. március 11-én Magyarország Kormánya az Alaptörvényben szereplő felhatalmazás alapján „*az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében*” az ország teljes területére veszélyhelyzetet hirdetett ki⁴ azzal, hogy a veszélyhelyzet elhárításáért felelős kormánytagként a miniszterelnök került kijelölésre. A miniszterelnököt feladatának az ellátásában a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs segíti. A kormány rendelete rögzíti továbbá, hogy a veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről külön kormányrendeletek rendelkeznek, illetve deklarálta, hogy a veszélyhelyzet fennállásának a szükségességét folyamatosan felülvizsgálják. Egyúttal az állampolgárok együttműködését kérték a különleges jogrenddel járó intézkedések végrehajtásában.

Kijárási korlátozás

Annak érdekében, hogy a koronavírus terjedése minimális legyen Magyarországon szükséges intézkedés volt valamilyen mértékű napi szintű mozgási

⁴ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet.

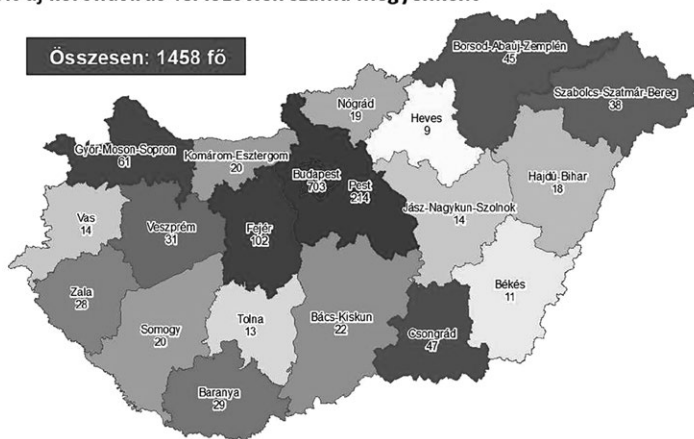
korlátozás bevezetése. Nyilvánvaló, hogy amennyiben egy szigorúan monoton növekvő terjedési rátáról beszélünk, azzal időt tudunk nyerni, ami feltétlenül hasznos. Minden illetékes szervezet fel tud készülni az esetleges tömeges megbetegedési ciklusra. A megbetegedések kontrollált terjedése okán kijárási korlátozás⁵ került bevezetésre, ami Magyarország egész területére érvényes volt 2020. március 28. és április 11. között. Ez azt jelentette, hogy csak munkavégzés és az alapvető szükségletek céljából lehet elhagyni a lakóhelyet, tartózkodási helyet. 2020. április 9-én határozatlan időre meghosszabbításra került a kijárási korlátozás.

Magyarországi helyzet

A cikk megírásakor már közel másfél hónap telt el a koronavírus hazai regisztrált megjelenése óta (1. számú ábra). Ekkor az alábbi számok⁶ jellemezték a vírus terjedését (2020.04.13. állapot):

- 1.458 igazoltan fertőzött,
- 120 gyógyult,
- 109 elhunyt,
- 15.333 hatósági házi karanténban,
- 34.819 akkreditált laboratóriumban vizsgált minták száma.

Igazolt új koronavírus-fertőzöttek száma megyénként



1. számú ábra: Igazolt koronavírus-fertőzöttek száma Magyarországon 2020. 04. 13. (Forrás: <https://koronavirus.gov.hu/>)

5 A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) kormányrendelet.

6 <https://koronavirus.gov.hu/>

Mindeközben a világon (2020. április 13-án) 1.872.073 esetet diagnosztizáltak, 116.098 haláleset került diagnosztizálásra koronavírus fertőzés következtében, és 1.821.149 tesztet végeztek el. A legtöbb haláleset Olaszországban (19.899), Spanyolországban (17.489) és Franciaországban (14.393) volt. Kiemelendő, hogy a legtöbb regisztrált beteg az USA-ban található (558.999), illetve csak New York városában 6.898 fő halálozott el a fertőzés következtében⁷ (2. számú ábra).



2. számú ábra: A koronavírus terjedése a világban (2020.04.13-i adat)
(Forrás: Johns Hopkins University COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering; <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>)

Vízügyi aspektusok

A vízügyi ágazatnál is robbanásszerűen jelent meg a világjárvány következtében meghozandó intézkedések kényszere. Szerencsétlenül hatott, hogy a háromfős felső vezetésből ketten azonnal karanténba vonultak. A főigazgató, mint első számú vezető és a műszaki főigazgató-helyettes – belügyminiszter úrhoz hasonlóan – találkoztak a marokkói belügyminiszterrel, akiről később kiderült, hogy koronavírusal fertőzött. Annak ellenére, hogy első tesztjük negatív eredményt mutatott szükséges volt megvárni az úgynevezett lappangási időt. Az Országos Vízügyi Főigazgatóság azonnali intézkedéseket hozott meg. Kiadásra került a

7 John HopkinsUniversity & Medicine Coronavirus Research Center.

koronavírus elleni felkészülési tervről szóló főigazgatói intézkedés⁸, amely az alábbiakat tartalmazta.

Az utasítás célja, egy esetleges koronavírussal összefüggésben kialakult járvány esetén:

- a főigazgatóság operatív infrastruktúrájának és működőképességének fenntartása,
- a minimálisan elégséges (kritikus) feladatok ellátásához szükséges tevékenység és a munkaszervezés ismertetése,
- kulcsfeladatokat ellátni képes helyettesítő személyek biztosítása,
- a munkaerő védelme, a fertőzés megelőzése.

A fentiekben túl részletesen tartalmazta a felkészüléssel összefüggő tevékenységeket, a külföldi és belföldi kiküldetésekre vonatkozó rendelkezéseket, a foglalkoztatottak munkaidőn kívüli tevékenységével kapcsolatos rendelkezéseket, és a koronavírus-járvány fennállásának megállapítása esetére vonatkozó előírásokat. A vízügyi ágazat feladatrendszerében az alábbi munkafolyamatok kerültek kritikus minősítésre, amelyeknek folyamatos működését egy esetleges járvány esetén is biztosítani szükséges:

- Országos Műszaki Irányító Törzs működése (a továbbiakban: OMIT);
- Országos Műszaki Irányító Törzs Központi Ügyeletének működtetése;
- VIZEK rendszer üzemeltetése.

Az intézkedési utasítás további célja volt, hogy a területi szervezetek (mind a 12 vízügyi igazgatóság) is adjanak ki helyi specifikus feltételekhez illeszkedő intézkedéseket, amelynek fegyelmezett végrehajtása egyfelől meg is történt, illetve másodsorban a veszélyhelyzet megszűnéséig folyamatos. Annak ellenére, hogy Magyarország Kormánya időben lépett, a vírus hozadékaként ellátási problémák merültek fel a védőeszközök vonatkozásában, ami a napi feladatellátás biztonságát veszélyeztette. Azonnali beszerzés került elrendelésre a kézmosók, fertőtlenítők, maszkok és gumikesztyűk tekintetében. Az első hétvégén vírus-, baktérium- és gombaölő szerekkel fertőtlenítettük a főigazgatóság épületét, majd az ezt követő héten az igazgatóságok központjainak irodarendszerét is. Kézfertőtlenítő berendezéseket telepítettünk, s ezek használatát követően engedélyeztük csak az utcáról való belépést. A mosdókban fertőtlenítővel töltött mobilkézmosókat helyeztünk el. Sajnos a maszkok és gumikesztyűk vonatkozásában – a fentebb már említett ellátási problémák miatt – csúszással tudtuk

8 Az OVF főigazgatójának az Országos Vízügyi Főigazgatóság koronavírus elleni felkészülési tervéről szóló 8/2020. (OVF) számú utasítása.

biztosítani az igényeket. A kormány, hasznosítva kínai kapcsolatait, soron kívül pótolta a készleteket.

Az intézkedések között elsőként szerepelt a kötelezettségvállalások és tervezett kötelezettségvállalások azonnali tiltása, a pénzköltés felfüggesztése. A tiltás nem vonatkozott a migrációval és járvánnyal kapcsolatos kiadásokra, illetve az európai uniós fejlesztésekre. Az intézkedésben volt egy gumicsont, amely alapján a működéshez elengedhetetlenül szükséges kiadások is finanszírozhatók. Mivel az elengedhetetlenül szükséges kiadások nem voltak kellőképpen körül írva, ennek elhatárolását saját hatáskörben kellett végrehajtanunk. A mi értelmezésünkben ebbe a körbe tartoznak a személyi juttatások bérrel kapcsolatos részei, az úgynevezett kötelező kifizetések, amely a személyi állomány kinevezési okmányában deklarált jogos járandóságait foglalja magában. Nem kötelező kifizetés a nem rendszeres személyi juttatások nagy része. Tehát fel kellett függeszteni a jutalmak, céljuttatások, albérleti hozzájárulások, segélyek és egyéb többletjuttatások kifizetését. A nem rendszeres kifizetések közül viszont a munkába járást finanszírozni kell a vonatkozó kormányrendelet szerint. A fentiek felül kérdésessé váltak azon kifizetések, amelyek közvetlenül nem a működéssel vannak összefüggésben, de elmaradásuk többletköltséggel jár vagy kormányhatározatot sért. Külön vizsgáltuk az üres létszámhelyeket. A létszám és feladat összhangját az elmúlt években folyamatosan teremtettük meg. A vízügyi társulatok megszűnéséből adódó feladatnövekmény, az öntözésfejlesztés, a műszaki irányítók létszámának pótlása mind az ágazatstratégia döntéseinek lekövetése volt, ezekből visszalépni nem lehet. Ebben az évben végre eljutottunk egy felelősen kialakított munkaköri struktúrához, amely vezetélméletileg és rendszerszemléletileg hasonlít a Belügyminisztérium egyéb szerveinek felépítéséhez. Mindezekből adódóan az üres létszámhelyek feltöltését szükségszerűnek gondoljuk.

További dilemma volt az ágazatunknál speciálisan jelentkező, fejezeti kezelésű előirányzat a védekezési kiadásokra. Ez az összeg 1,2 milliárd forint, de például a 2014-es dunai árvíznél mintegy 10 milliárd forint volt. Az előirányzat nemcsak effektíve a védekezést, hanem például vízminőségvédelmet, vízkészlet-gazdálkodás minősített kiadásait, vízkárelhárítást, illetve a ruházati kiadások egy részét is magába foglalja, nem is beszélve az említettekhez kapcsolódó túlmunkák kifizetésére. Ezen kiadásokat is a működéshez feltétlenül szükségesnek tartottuk. Felmerült továbbá a kormányhatározatokban elrendelt kötelező feladatok további finanszírozása. A kormány korábban döntött az öntözés fejlesztéséről, amelynek indikátoraként az öntözhető területek négyszeresére növekednének. Emellé forrásként hat éven keresztül évi 17 milliárd forintot rendelt. Ágazatunknál ebből négy feladat jelentkezik. Három éven keresztül

egy létszámfejlesztés, nehéz gépparkunk további modernizációja, a meglévő infrastruktúrák karbantartása, fenntartása (például vízfolyások kotrása), illetve új infrastruktúrák létrehozása, csatornák hosszának növelése, kiterjesztése. A kormány döntését szintén a működéshez feltétlenül szükséges feladatként aposztrofáltuk.

Jelen írás soraiban fentebb már említett akciócsoportok közül kettő került hozzánk gazdasági szempontból érezhető közelségbe. A pénzügyminiszter által vezetett pénzügyi, és a tárca nélküli miniszter által vezetett gazdaság újraindításáért felelős akciócsoport. A pénzügyi akciócsoport javaslatára a kormány meghozta gazdaságvédelmi intézkedéseit, melyek fő célja a munkahelyek védelme volt. Kitért a járulékfizetési kötelezettségre, a banki hitelek törlesztésének időbeni kitolására, a GYED, GYES meghosszabbítására, a kilakoltatások felfüggesztésére, illetve mintegy 88 000 kisvállalkozás KATA adófizetési kötelezettségének törlésére 2020. június végéig. A gazdaság újraindításáért felelős akciócsoport munkájának támogatására több javaslatot tettünk. Ennek egységes szerkezetét az állami vagyonért felelős tárca nélküli miniszter határozta meg. A javaslatok megfogalmazásánál figyelembe vettük, hogy a vízügyi ágazatnál jelentős európai uniós forrás kerül felhasználásra. Az operatív programok 51 projektet érintenek, amelyek összköltsége 33,5 milliárd forint értéket tesz ki. A világiárvány az államháztartási törvények vonatkozásában (12 vízügyi igazgatóság és az Országos Vízügyi Főigazgatóság) két, a gazdasági társaságok vonatkozásában (Viziterv Environ Kft. és Viziterv Export Kft.) több további problémát vet fel.

Államháztartási források:

1. Az igazgatóságok vonatkozásában jelentős vállalalkozási tevékenységből adódó bevételkieséssel számolunk, amely negatív hatással lesz a kiadási előirányzatokra.
2. A projektek menedzsmentköltségeinek elmaradása esetén költségmegvonások, foglalkoztatottak számának változása (munkavállalói felmondás), amennyiben a belső költségátcsoportosítások után sincs lehetőség a hiátus feloldására, a munkavállaló megtartására, akkor munkáltatói kezdeményezésre a jogviszony megszüntetése válhat szükségessé.

Gazdasági társaságok vonatkozásában:

1. A gazdasági társaságok in-house rendszerben működnek. A projektek lassulása, elmaradása esetén jelentős lesz a bevételkiesésük.
2. A gazdasági társaságoknak átadott menedzsmentköltségek elmaradása végző lehetőségként szintén a munkaerőelbocsátást fogja eredményezni

A prognosztizálható forráskieséssel összefüggésben, és a fentiekben részletezett negatív hatások elkerülése okán a saját hatáskörben végrehajtható intézkedések meghozatalát és végrehajtását javasoljuk. Logikus közgazdasági alapon, amennyiben a bevételi oldal csökken (és szeretnénk fenntartani az eredeti állapotot), a kiadási oldal csökkentését kell elérnünk. Figyelembe kell venni, hogy a vízügyi ágazat – bár folyamatosan növekvő támogatással bír – mégis a komplex feladatrendszerből kifolyólag alulfinanszírozott. A gazdasági lehetőségek (és korlátok) módosulása sajnos értelemszerűen a szakmai feladatok újratervezését is magával kell vonja. A vízgazdálkodással összefüggő belügyi tárcafeladatok és az egyéb jogszabályokban, végrehajtási rendeletekben meghatározott feladatok elvégzését kell első körben biztosítani. Végző soron a csökkentett forrásgazdálkodással összefüggésben feladatelhagyásokkal kell szakmailag is újratervezni a 2020. évet.

A költségvetési források racionális felhasználása viszont csak részben tudja kezelni a bevételek elmaradását, ezért az ágazat ellehetetlenülésének elkerülése érdekében az állami szubvenció az alábbi indokok alapján szükséges.

1. **Költségvetési szervek szabad kapacitásainak terhére végzett bevételek elmaradása**
A korábban jelentősen fejlesztett géppark, illetve a szakképzett állomány lehetőséget biztosított ágazaton kívüli munkavégzésre (a szabad kapacitás terhére). A megrendelések elmaradása esetén ez bevételkiesésként jelentkezik, amelyet a kiadási oldalon megtakarítani nem tudunk. A bevétel tavalyi év alapján prognosztizált összege 6.200 millió forint.
2. **Költségvetési szervek menedzsmentköltségeinek elmaradása**
Az EU által és a hazai költségvetésből finanszírozott projektjeink végrehajtásában jelentős munkavállalói állomány dolgozik határozott idejű munkaszerződés alapján az európai uniós projektek megvalósítása érdekében mind az igazgatóságokon, mind a főigazgatóságon. A projektek lassulásával a menedzsmentköltségek elszámolási esélye minimálisra csökken az irányító hatóságok felé. A munkabérek kifizetését saját (elemi) költségvetésből biztosítani nem tudjuk, így végső lehetőségként elbocsátások prognosztizálhatók a vízügyi ágazatban. A projektmenedzsment költségvetési szerveknél megjelenő el nem számolt költsége 546,6 millió forint.
3. **Gazdasági társaságok bevételeinek elmaradása**
A fent említett két gazdasági társaság a megbízások döntő hányadát a vízügyi ágazattól kapja, a jogszabályokban deklarált jogi keretek között. A megrendelések elmaradása a tavalyi évi tapasztalati adatok és az idei évi üzleti terv prognózisa alapján 2.890 millió forint lehet.

4. Gazdasági társaságok menedzsmentköltségeinek elmaradása
Az EU programok és hazai operatív programok projektjeinek a végrehajtásában a vízügyi ágazat gazdasági társaságai is bevonásra kerültek. Szintén jelentős számú munkavállaló dolgozik határozott idejű munkaszerződés alapján, így végső lehetőségként elbocsátások prognosztizálhatók a gazdasági társaságok esetében is. A projektmenedzsment gazdasági társaságoknál megjelenő el nem számolt költsége 317 millió forint.
5. Koronavírus elleni védekezést segítő vízügyi (belső) munkacsoport
A koronavírus-járványra való felkészülés és sikeres védekezés érdekében munkacsoport került felállításra, amelynek célja a járvány mértékének, kiterjedésének korlátozása, hatásainak csökkentése, következményeinek időbeni felszámolása és az erre tett intézkedések, erőfeszítések összehangolásával a vízügyi ágazat dolgozóinak egészségügyi védelme, valamint a működés hatékony biztosítása a járványügyi időszakban.

A legfontosabb intézkedés a munkatársak otthoni munkavégzésének kialakítása, a hozzá szükséges eszközök (informatikai, egyéb technikai) beszerzése, továbbá védő, fertőtlenítő eszközök beszerzése. Mindez az ágazat számára további 117,9 millió forintos többletterhet jelent.

A tárca nélküli miniszter a tervezett intézkedéseket három időszámban taglalta, úgy, mint azonnali, középtávú (1–6 hónapos időtávra vonatkozó), valamint hosszú távú (6 hónapon túli) intézkedések. Az azonnali intézkedéseknél elsődleges cél volt a munkatársak védelme, egészséges munkakörnyezet biztosítása, a járvány továbbterjedésének hatáskörünkön belüli csökkentése. Tartalmilag ide soroltuk a személyi higiéniai fertőtlenítő eszközök és védőeszközök beszerzését. A középtávú és hosszú távú intézkedéseknél számoltunk a saját bevételek és a vállalkozási tevékenység bevételeinek elmaradásával, amelyek az igazgatóságon és a főigazgatóságon is megjelennek. Számoltunk továbbá a projektek ütemének csökkenésével, ezáltal a két gazdasági társaságunk bevételeinek elmaradásával.

Tanulságok összefoglalása

A cikk megírásakor a járvány időbeli elhúzódásáról nem rendelkezünk biztos információkkal. Nyilvánvaló, hogy ennek intervallumát több tényező befolyásolja. Magyarországon gyors és határozott intézkedéseket hozott a kormány, amelynek jelentősége vitathatatlan. Az Operatív Törzs működése külső szemmel nézve is emberfeletti munkát követel az abban részt vevőktől. A járvány terjedésének

ellaposításához viszont szükség van az állampolgárok fegyelmeztségére is. Fegyelmezten kellett mindenkinek tudomásul venni a kijárási korlátozást, a nyugdíjasok védelmére hozott intézkedéseket. A károk felbecsülhetetlenek. Annak ellenére, hogy megtettünk mindent az emberi élet megóvására, vannak áldozatok. Sérült a frontális oktatás, amelyet a meghozott jobbító intézkedés ellenére sem pótolhat a digitális oktatás. Külön kiemelendő, hogy a Nemzeti Közszoigálati Egyetem rektori utasításban⁹ adta ki az intézmény tevékenységével, az oktatás zavartalan ellátásával összefüggő feladatokat. Mindamellert nem mehetünk el az erkölcsi jellegű károk mellett, hiszen ünnepek alatt azoktól kellett távolságot tartanunk, akikre a legnagyobb szükségünk van. A fenti-eken kívül a számszerűsíthető gazdasági kár is felbecsülhetetlen. Nem látható az az időpont, mikorra az ország talpra tud állni gazdaságilag és morálisan. Jó meglátás volt a munkahelyek megtartásának szükségessége. Közgazdaságilag többszörösen bizonyított, hogy a makrogazdaságilag legfontosabb mutatószám, a bruttó hazai termék (GDP) szolgáltatások és termékek előállításával növelhető, ehhez viszont munkára van szükség. A kormány a kiadások csökkentése érdekében elvont a fejezetektől 10% dologi, illetve 15% beruházási előirányzatot. Ennek következményei lesznek azok a feladatmaradások, amiket a későbbiekben pótolni kell. Döntés született továbbá az államháztartási hiány GDP arányában történő 2,7%-os emelésére. A válságkezelő intézkedések mintegy 9.200 milliárd forintot, a GDP 18%-át teszik ki, ami egyszerűsítve azt jelenti, hogy minden megtermelt ötödik forint a válság kezelésére fordítandó. A vírus az egész emberiség ellen intézett láthatatlan támadást, amiből a tanulságokat le kell vonni, a tanulságokból pedig intézkedéseket kell meghatározni egy következő hasonló szituációra való jobb felkészülés érdekében. Minden lehetséges erőt mozgósítani kell a kutatásfejlesztés irányába. Szükséges kifejleszteni az ellenszert, hiszen az emberiség, mint a világegyetem általunk ismert legfejlettebbje, nem kerülhet ennyire kiszolgáltatott helyzetbe. Célszerű lenne újra-éleszteni a korábban jól működött állami tartalékgazdálkodási rendszert. Ez a szervezet a központi tartalékokon kívül felügyelte a vállalatok, költségvetési szervek infrastruktúráját. A szervezeteknek meghatározott időpontokban jelentési kötelezettségük volt, ezáltal a pontos információk centralizálódtak és veszélyhelyzet esetén azonnali döntéshelyzetet teremtettek. Az Operatív Törzs működése külső szemmel nézve is rendkívüli munkavégzést követel az abban részt vevőktől, nem beszélve a közvetlenül kitett egészségügyi és szociális területen dolgozókról. Természetesen ide sorolandók azon munkavállalók is, akik

9 Nemzeti Közszoigálati Egyetem rektori utasítása a pandémia elleni felkészülésről és a pandémia esetén végrehajtandó feladatokról.

nem tudnak otthonról dolgozni, de munkájuk feltétlenül szükséges az ellátási rendszerek, az infrastruktúrák, vagy akár a közigazgatás működéséhez. Ehhez az emberfeletti munkához mindannyiunk részéről köszönet jár. A fent említett problémakörök mentén került ismertetésre, hogy a vízügyi ágazatot is jelentősen érinti a kialakult pandémia. A kormány a belügyminiszteren keresztül 2014 óta – változatlan szervezeti struktúra mellett – irányítja a vízügyi igazgatási szerveket (Balatonyi–Tóth, 2018). Álláspontunk szerint a legjelentősebb probléma, a közgazdasági mutatókon túl, a humán erőforrás lehetséges instabilitása. A kormány által elfogadott¹⁰ Kvassay Jenő Nemzeti Vízstratégiában is nevesítésre, kiemelésre került (a szakmai célokon túl), hogy az elkövetkező időszakban meg kell akadályozni a minőségi munkaerő elvándorlását, és ösztönözni kell a pályakezdő fiatalok vízügyi ágazatban való elhelyezkedését, megtartását és előmenetelét. A fenti szakpolitikai célnak megfelelően kapott belügyi tárca szintű támogatást a vízügyi életpályamodell¹¹ 2018-tól. Egy esetleges vizek kártételei elleni védekezés esetén a szervezeti stabilitás legalább annyira fontos, szükséges és alapvető, mint maga a beavatkozás szakmaisága. A szervezeti stabilitás előtérbe helyezése mellett kell és szükségszerű a gazdasági prioritások jogszabályi hierarchián alapuló felállítását. A kiadások racionalizálása tekintetében a személyi kiemelt előirányzat csökkentése az utolsó lehetőségek egyike. A gazdaság újraindítása céljából is a humán erőforrás a leginkább védendő ebben az időszakban is. Mindaddig, amíg elmúlik a koronavírus általi közvetlen és közvetett veszély, a Magyar Vízügyi Szolgálat, mint a Belügyminisztérium alá rendelt országos hatáskörű szervezet végzi a feladatát. Kiemelt figyelmet fordít a kritikusra minősített rendszerek folyamatos működésére, mint például az Országos Műszaki Irányító Törzs (a továbbiakban: OMIT) működésére, illetve az OMIT Központi Ügyeletének működtetésére, illetve a VIZEK rendszer üzemeltetésére, és végzi a napi szintű alapfeladatait. Most, a járvány idején még inkább nézzük az Országos Vízjelző Szolgálat által napi szinten elkészített hidrometeorológiai előrejelzéseket és reménykedünk, hogy nem most lesz a következő (2013-ban megtapasztalt) rendkívüli dunai árhullám, vagy (a 2010-eshez hasonló) kisvízfolyások országos hirtelen áradásai. Ám amennyiben mégis ebben az időszakban kellene megküzdeni a természettel – vizek többletével vagy éppen a hiányával – akkor a vízügyi szolgálat felkészülten, egy egységben várja ezt a megpróbáltatást is.

10 A Nemzeti Vízstratégia és a végrehajtását biztosító intézkedési terv elfogadásáról 1110/2017. (III. 7.) kormányhatározat.

11 A vízügyi igazgatási szerveknél foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának különös szabályairól szóló 391/2017. (XII. 13.) kormányrendelet.

Felhasznált irodalom

Balatonyi L. – Tóth L. (2018): *Védekezés, vagy megelőzés? Helyi vízkáresemények közgazdasági vonatkozásai*. GTTSZ Hírlevél, 2, 26–34.

A cikkben található online hivatkozások

URL1: *A WHO világvilágjárványnak minősítette a koronavírus-fertőzést*. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/who-vilagjarvany-nak-minositette-koronavirus-fertozest>

Jogszabályi hivatkozások

A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) kormányrendelet.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020. (III. 14.) kormányrendelet.

A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről szóló 1101/2020. (III. 14.) kormányrendelet.

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) kormányrendelet.

A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) kormányrendelet.

Az OVF főigazgatójának az Országos Vízügyi Főigazgatóság koronavírus elleni felkészülési tervéről szóló 8/2020. (OVF) számú utasítása.

A Nemzeti Vízstratégia és a végrehajtását biztosító intézkedési terv elfogadásáról 1110/2017. (III. 7.) kormányhatározat.

A vízügyi igazgatási szerveknél foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyának különös szabályairól 391/2017. (XII. 13.) kormányrendelet.



KÖNYVISMERTETÉS

Farkas Johanna Igazságügyi gyermekpszichiátria – könyvismertetés

Sófi Gyula és Fodor Miklós *Igazságügyi gyermekpszichiátria* könyvének példányát tartom a kezemben. Azon merengek, hogy a pár évvel ezelőtti kiadáshoz képest, miért csak most írok róla recenziót, hiszen rendszeresen használom a kriminálpszichológiai témájú tantárgyaim oktatása során a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán. Ahogy mondják: az idő (a rohanás) persze nagyúr, de egy valamin biztosan nem tud változtatni. Nevezetesen azon, hogy a tudományos igényvel megírt, több tudományterülethez – a pszichiátriához, a pszichológiához, a kriminológiához és a büntetőjoghoz – is kapcsolódó, gyermekeket érintő kérdésekkel foglalkozó téma, mindig örökérvényű. Így vagyok ezzel a könyvvel is, és újfent arra a következtetésre jutok, hogy még ma is hiánypótló mű. Ahogy újraolvasom, óhatatlanul felidézem a két nagytekintélyű pszichiáterrel közös vizsgálatainkat. Azokat a pillanatokat, amikor szembesültünk a nehéz sorsokkal, a gyerekek sok esetben kilátástalannak tűnő helyzetével, a felnőttek számára is mérhetetlen fájdalommal, mindezt persze úgy, hogy közben önmagunkat is védtük. E nélkül ezt a szakmát képtelenség hosszútávon és magas szinten művelni. Ebben a könyvben tehát nemcsak a gyermekpszichiátria tudománya van, hanem az a sok fáradtság, optimizmus, segíteni akarás és küzdés is, ami minden egyes szakértői vizsgálattal együtt jár. A szerzők harcoltak, bizonyítottak, és kézzel fogható produktumot alkottak a szakértések során nyert tapasztalataikból, ami sok esetben az emberi jó érzés és erkölcs világában felfoghatatlan mélységekbe taszít bennünket. Már rögtön az elején egyfajta benyomást szerzünk, hiszen egy könyv mércéje sokszor az is lehet, hogy ki ajánlja. Az *Igazságügyi gyermekpszichiátria* könyvet az Európai Igazságügyi Gyermek- és Ifjúsági Pszichiáterek, Pszichológusok és Egyéb Érintett Szakemberek Szövetségének elnöke, Prof. Theo Doreleijers MD ajánlja azon szakembereknek, akik gyermekekkel és kamaszokkal dolgoznak, így főként pedagógusoknak, pszichológusoknak, gyermekorvosoknak,

börtönben dolgozóknak, rendőröknek, ügyészeknek, bírónak, és nem utolsó sorban a politika alakítóinak.

A könyv alapvetően négy részre oszlik:

1. az első rész az igazságügyi gyermekpszichiátriai szakértői tevékenységre;
2. a második rész a fiatalok bűnelkövetők gyermekpszichiátriai jellemzőire;
3. a harmadik a bűncselekmények fiatalok áldozataira;
4. a negyedik rész pedig a gyermekeket, serdülőket érintő polgári jogi kérdésekre.

Első rész. Ebben a részben megvilágításba kerülnek a szakértői tevékenységhez kapcsolódó szakmai követelmények, amelyek a jogi szabályozást, a szakértői vélemény elkészítésének kritériumait, a szakértő kötelezettségeit és jogait, valamint a tárgyaláson történő tevékenységeket ölelik fel. Érdekes kérdéskör e tekintetben például a titoktartás, azaz mikor terheli ez a szakértőt, és mikor érkezik el az a pont, hogy a tudomására jutott adatokat a nyomozó hatóság számára bejelenteni *köteles*. Kristálytisztán látható, hogy a szakértőnek nemcsak a jogi szakzsargon kell bírnia, hanem a büntetőjogi és polgári jogi szabályozások ismeretével is tisztában kell lennie. Már rögtön az első részben kitérnek, ami a szakértő pszichológus esetében is felmerül, hogy az igazságügyi gyermekpszichiáter nem csupán pszichiáter, hanem jogász is egy személyben (Farkas, 2017).

Második rész. A gyermekpszichiátriai kórképek palettája igen széleskörű, a szerzők bemutatják a leggyakoribb mentális zavarok megnyilvánulási formáit és adott esetben a bűncselekményekhez kapcsolódásukat. Részletesen kitérnek a viselkedési zavarokra, a figyelemhiányos hiperaktivitás tünetegyüttesére, a kóros függőségre (szerfüggőségre, játékszenvedélyre), a gyermekkori/serdülőkori depresszióra, a hangulati élet változékonyságára (bipoláris affektív zavarra), a szorongásos zavarokra, a traumatizált gyermekek és serdülők pszichés zavaraira, és nem utolsó sorban a gyermekkori/serdülőkorban kialakuló pszichotikus állapotokra. Kiemelik, hogy a fiatalok bűnelkövetők jelentős hányada legalább egy mentális zavarral diagnosztizálható, amelyet többek között a család szociális hátterének összefüggésében is vizsgálunk. Hangsúlyozzák, hogy a „... fiatalok bűnelkövetők jelentős aránya (60-80%) olyan pszichés vagy mentális eltérésben szenved a szakértői vizsgálat idején, amely a bűncselekmény elkövetése előtt is már diagnosztizálható lett volna” (Sófi–Fodor, 2014, 48.). Ez pedig további kutatási kérdéseket vet fel, amelyek megválaszolása nem kizárólag a gyermekpszichiátria területére szorítkozik (Hegedűs et al., 2016). Szintén kiemelendő a gyermek és serdülőkorban előforduló magatartászavarok

előfordulása és megnyilvánulási módjai, amelyek az antiszociális személyiség-zavar kezdeti fázisai lehetnek.

Harmadik rész. A könyv számomra legérdekesebb fejezete a gyermekek és serdülők viktimológiai megközelítésből történő bemutatása. Már a fejezet legelején a gyermekbántalmazás és elhanyagolás halálos áldozatainak sokkoló adataival szembesülünk, amelyekről jól tudom, hogy minden egyes szám mögött egy-egy gyerek van. Sófi Gyula a Heim Pál Országos Gyermekgyógyászati Intézet Gyermek és Serdülő Pszichiátriai Osztály osztályvezető főorvosaként a problémáról és annak hazai vetületeiről egy másik művében részletesebben is beszámol (Sófi, 2016). Jogfilozófiai kérdéseket érintenek, amikor felvetik, hogy számos esetben a bántalmazó önmaga is bántalmazott volt. Kérdés, hogy hol található az a szűk mezsgye, amely a bűnelkövetőt erőszakossá teszi? Maguk a fiatalkorú bántalmazók a következőképpen fogalmazzák meg az erőszak természetét: „... eltanultuk, folyamatosan jelen van az életünkben, hozzánk tartozik, azért van az erőszakra szükség, hogy kezelni tudjuk a stresszt, további bűncselekményeket eredményez, meg kellene állítani” (Sófi–Fodor, 2014, 152.). Ebben a fejezetben olvashatunk arról is, amiről nagyon keveset beszélünk, vagy nem tudunk elég sokat beszélni róla. A bűncselekmény áldozattá válásának témája felveti a mentális állapotuk miatt veszélyeztetett gyerekek problémáit, amelyekkel a nyomozóhatóság számos esetben szembesül.

Negyedik rész. A könyv zárófejezetében azon esetek kerülnek bemutatásra, amelyek a polgári jog tárgykörébe tartoznak, és közvetlenül vagy közvetve, de érintik a gyermekeket és serdülőket. Többek között a cselekvőképesség, a családi jog, a dologi jog (például birtokvédelem), a kötelmi jog (okozott károkért való felelősség) és öröklési jog területei kerülnek felvázolásra, hangsúlyosan a gyermekelhelyezésre és a kapcsolattartás kriminálpszichológiai aspektusára. Magyarul először ebben a könyvben olvashatunk például a szülői elidegenítés szindrómáról, amely a válással összefüggésben kerül megemlítésre, és az egyik szülő önös érdekeken alapuló, úgynevezett agymosást végző tevékenységének működés módját és megjelenési formáit mutatja be.

Konklúzió. A tudományos igénnyel, mégis az átlagos olvasó számára is érthetően megfogalmazott/magyarozott tüneteket, jellegzetességeket és problémákat a gyakorlati tapasztalatból szerzett példák színesítik és mélyítik, így egyértelműen gondolatébresztő, sok esetben további kutatási témákat ösztökélő művet olvashatunk.

Felhasznált irodalom

- Farkas J. (2017): *Psychological Assessment of Children by Forensic Experts*. In: Homoki-Nagy M. – Hajdú J. (szerk.): Ünnepi kötet Zakar András c. egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szeged: SZTE-ÁJK, 55–64.
- Hegedűs J. – Farkas J. – Fekete M. – Ivaskevics K. – Molnár K. – Sipos Sz. (2016): *Bűnelkövetők családi háttere*. In: Földvári M. – Tomposné Hakkel T. (szerk.): Ríport a családokról. A Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet kutatási eredményei, 2015. Budapest: L'Harmattan, Család-, Ifjúság- és Népesedéspolitikai Intézet, 351–385.
- Sófi Gy. – Fodor M. (2014): *Igazságügyi gyermekpszichiátria*. Budapest: Oriold és Társai Kiadó
- Sófi Gy. (2016): *A gyermekkori bántalmazások pszichés és mentális összefüggései: Az igazságügyi gyermekpszichiáter szakértő szempontjai*. In: Nagy A. – Törő K. (szerk.): Gyermekbántalmazás. Budapest: Medicina Könyvkiadó Zrt., 207–225.
- Sófi Gy. – Farkas J. (2020): *A fiatalkori pszichopátiás vonások legfőbb jellegzetességei és rendszertörténeti vetületei*. In: Németh K. (szerk.): IV. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia Tanulmánykötet. Nagykanizsa: Pannon Egyetem

Interjú a 80 éves Pella László ny. r. dandártábornokkal

„A rendőrségnek mindent!”

Idén május 4-én töltötte be 80-dik életévét dr. Pella László ny. r. dandártábornok. Bár a Miskolcon született, a fővárosba élvonalbeli vízilabdázóként került tábornok eredetileg nem rendőrnek készült, a szervezethez kerülve mégis olyan szakmai életutat járt be, amelyet érdemes megismerni. Pella László mind a mai napig szoros kapcsolatot tart nemcsak a régi munkatársakkal, de a lakóhelye szerint illetékes rendőrkapitányság munkatársaival is, megőrizve elhivatottságát a közrend és közbiztonság fenntartása iránt. Azt, hogy mire emlékszik vissza szívesen és mivel tölti nyugdíjas éveit megtudhatjuk a vele készült interjúból, amelyet Hornyik Zsuzsanna készített.

Tisztelt Tábornok Úr! Először is engedje meg, hogy születésnapja alkalmából a Belügyi Szemle szerkesztőségének valamennyi munkatársa nevében jó egészséget és sok boldogságot kívánjak. Vannak olyanok, akik már a kezdetektől fogva tudatosan készülnek a rendőri pályára, mások valamilyen véletlen folytán, sorsfordító eseményt követve érkeznek a hivatásos állomány soraiba. Ha jól tudom, ön az utóbbi csoportba tartozik. Minek köszönhető, hogy a rendőri pályát választotta, mi volt az a sorsdöntő mozzanat az életében, amely ezt a döntést elősegítette?

Eredetileg nem gondoltam volna, hogy egyszer rendőr leszek. Olyannyira nem, hogy az első hivatásos személlyel történt találkozásom sem vetítette előre a rendőri pályaválasztásomat. 1962-ben Nagykanizsán a honvédség légvédelmi osztagánál szolgáltam, amikor egy rendőr kolléga toborzási szándékkal kereste fel a laktanyát, de nem sok mindenkit tudott meggyőzni arról, hogy miért is jó csatlakozni a szervezethez. Egyébként ez az élmény mégis végigkísért a későbbi, már rendőri munkám során, ugyanis, amikor vezetőként toborzásra kellett kollégát kijelölnöm, igyekeztem olyat választani, akiről tudtam, hogy nagyon meggyőző, hiteles előadást tud tartani a szervezetről, a rendőri munkáról. Első munkahelyem a Vasas Izzógyár volt, ahol elvégeztem az elektroműszerész iskolát. 1962-ben nősültem és a feleségem révén, akivel közel hatvan éve élünk

boldog házasságban, kerültem Kispestre, a Wekerle telepre. 1967 végén, amikor a lejárt személyi igazolványom intézése kapcsán bementem a kerületi rendőrkapitányságra Forgó Bélához, ő vitt be a kapitányság bűnügyi vezetőjéhez, Papdi Ferenchez, aki elsőként kérdezte, nem lenne-e kedvem nyomozóként dolgozni. Nem sokat gondolkoztam rajta, döntésemben a feleségem is támogattott, úgy is mondhatnám, hogy szinte helyettem mondott igent, így 1968. január 1-jétől rendőr főtörzsőrmesterként szereltem fel és lettem nyomozó. Miután ötven méterre laktam a kapitányságtól, sokat hívtak, sokat voltam ügyeletben.

Hogyan indult a rendőri pályája? Milyen fokokat járt végig a ranglétrán?

A rendőri szolgálat megkezdésével egyidejűleg megkezdődött a tanulás is számomra. Először a Rendőrtiszti Akadémiára kerültem (a későbbi Rendőrtiszti Főiskolára), majd a jogi egyetemen folytattam a tanulmányaimat 1978 és 1984 között, s az ELTE Jogtudományi Karán szereztem diplomát. Mádl Ferenc későbbi köztársasági elnök volt a szemináriumvezetőm, az egyetem „rendőrcsapatának” nevezett csoportjába tartoztam Pintér Sándor belügyminiszterrel együtt. Amikor 1996-ban átvehettem a Magyar Köztársaság Tisztikeresztjét Mádl Ferentől, a köztársasági elnök régi ismerősként köszöntött, amely legalább akkora elismerés volt számomra, mint maga a kitüntetés. Rendőri pályám során végigjártam a ranglétrát, voltam nyomozó, fővizsgáló, majd vizsgálati alosztályvezető, azt követően bűnügyi osztályvezető. Kispesten, majd később Angyalföldön is sokat tanultam az idősebb kollégáktól, akik szívesen adták át gyakorlati tudásukat, osztották meg tapasztalataikat a fiatalabb kollégákkal. 1981. április 1-jén Vincze Lukács r. vezérőrnagy hívatott magához, majd több órás várakozás után kiderült, hogy áthelyeznek az angyalföldi kapitányságra kapitányságvezetőnek. A mai Teve utcai rendőrségi épület helyén, a kerületi tűzoltósággal egy épületben volt a XIII. kerületi Rendőrkapitányság. A kispesti patinás kapitánysági épület után az új helyen siralmas állapotok fogadtak, de két-három év alatt javultak a körülmények. A 80-as évek második felében a női kollégákért is próbáltam többet tenni. Egy időben nem igazán foglalkoztattak hölgyeket a rendőrségen, pedig véleményem szerint vannak olyan területek, amelyeken kifejezetten nőké az elsőbbség, ilyen a vizsgálati munka. Sokaknak köszönhetően végül Hargitai Márta vezetésével a Mosoni utcában elkezdte működését a BRFK első női alosztálya. 1988-ban a Budapesti Rendőr-főkapitánysághoz kerültem főkapitány-helyettesnek. A közrend, közlekedés és igazgatásrendszet területe tartozott hozzám. Nagy szerencsémnek tartom, hogy igazán jó helyetteseim voltak Balogh János és Pongor Sándor személyében, akikre mindig, mindenben lehetett számítani. Közös sikernek tartom, hogy nagyobb rendbontások nélkül sikerült levezényelni a rendszerváltás eseményeit. 1992-ben visz-

szakértem magam Angyalföldre, ahonnan 1995-ben szerettem volna nyugdíjba menni, de végül a rábeszélésnek engedve 1996. szeptember 30-ig maradtam.

Melyik az a vezetői kompetencia, amelyet rendőri vezetőként a legfontosabbnak tartott?

Demokratikus vezetőnek tartottam magam, a döntéseimet mindig megbeszéltem a beosztottaimmal mielőtt utasítottam volna őket, nem is tudtam volna máshogyan elképzelni az irányítást. Az ajtóm mindig, mindenki előtt nyitva állt, igyekeztem minden kollégával közvetlen, bizalmi kapcsolatot kialakítani. Mindig számíthattak rám, a szakmai kérdések mellett magánéleti problémákban is próbáltam a segítségükre lenni.

Szakmai életútjára visszatekintve, melyik volt a legnevezetesebb ügye?

Életem első gyermekrablásos ügye, Cs. Orsika elrablása volt számomra a legemlékezetesebb eset. Még ma is emlékszem a nyomozás számos mozzanatára. Több hónapon át kerestük a kislányt, amikor végre rátaláltunk, az ember szíve szinte vérzett attól, hogy az őt elrabló személy milyen jó körülmények között tartotta a gyermeket, és ahhoz képest milyen nyomorúságos körülmények közé került vissza. A fenti eset mellett persze több ügyre is emlékszem, amelyek emlékezetesek maradtak. Volt egy 18 év körüli besurranó tolvaj, aki végigrabolta Pest megyét, Budapestet. Több száz betörést sikerült rábizonyítani. Amikor kihallgattuk, azt mondta, hogy vele ilyen emberi hangon még eddig soha nem beszéltek, még otthon sem. Az idősebb kollégáktól is azt tanultam, és én magam is azt vallottam, hogy mindig, mindenkit emberszámba kell venni.

Nyugdíjba vonulását követően mivel teltek, telnek a mindennapjai?

1998 és 2012 között a Személy- és Vagyonvédelmi Szakmai Kamara Etikai Bizottságának elnöki posztját töltöttem be, amelynek alapító tagja is vagyok. Ügyvédként is dolgoztam egy ideig. 2004-ben jött létre kilenc tagú kuratóriummal a Kispest Közbiztonságáért Közalapítvány, amelynek alapítása óta az elnöke vagyok. A közalapítvány a mai napig nagyon tevékeny, az évek során több esetben támogatta a kerületi rendőrkapitányságot, a kapitányság épületének felújításában is részt vállalt, a konditermet, pihenőszobát mi újítottuk fel, de gépkocsikat is vásároltunk már a kollégáknak. Igazán büszke vagyok arra, hogy közalapítványunk tevékenységét illetően eddig minden országos rendőrfőkapitánytól kaptunk köszönőlevelet. Úgy érzem mindent elértem, amit csak lehetett. Jóleső érzés, hogy kétszeres díszpolgári cím birtokosa vagyok, 1999-ben Angyalföld, 2010-ben Kispest önkormányzata vett fel díszpolgárai sorába. Jelenleg elsősorban boldog nagyapai szerepemre koncentrálok.

Mit üzen a fiatal kollégáknak?

Nagyon jó kérdés. Picit sajnálom őket. Miután nem szakadtam el teljesen a testülettől, a mai napig bejárok a kerületi kapitányságra, látom, hogy mennyire le vannak terhelve a kollégák. A 90-es években sok kolléga elment nyugdíjba, akik átadhatták volna a tapasztalatokat. Mindezek ellenére azt üzenem nekik, hogy tartsanak ki. Éltesse őket az a tudat, hogy nagyon sok embernek segítenek, a szakmájuk, munkájuk nélkülözhetetlen. A közbiztonság nagyon fontos kérdés, a kiegyensúlyozott mindennapok feltétele, rend nélkül nagy baj lenne. Ennek megőrzése a rendőrség feladata, de a társadalom bevonására is szükség van. Ezért mondom mindig, hogy mindent a rendőrségnek, és a közalapítvány elnökeként ezen a téren is igyekszem jó példával elől járni. A másik fontos üzenet pedig az, hogy igyekezzenek bizalmi, baráti viszonyt kialakítani egymás között a kollégák, mert ha ez megvan, a feladatok, problémák megoldása is könnyebben megy, az élet terheit is egyszerűbb elviselni egy támogató környezetben. Ezt alá tudom támasztani a saját példámmal is. A facebookon több mint 2600 ismerőssel büszkélkedem. A korábbi kollégáktól, beosztottaktól olyan üzeneteket kapok a mai napig, hogy még a szemem is könnybe lábad, ha olvasom őket. A munkához, kollégákhoz való hozzáállásomnak köszönhetően mindig és mindenhol jól éreztem magam, ha értek is kudarcok, nehézségek, azokkal is megbirkóztam.

Interjú dr. Torma Albert r. orvos ezredes, rendvédelmi tisztifőorvossal

A koronavírus elleni védekezés

2020. március 11-én a koronavírus-járvány kapcsán a kormány rendkívüli jogrendet, veszélyhelyzetet hirdetett. A koronavírus elleni küzdelem érdekében felállításra került az operatív törzs, amely minden fórumon hiteles és naprakész információkkal látja el a lakosságot a megelőzést segítő intézkedésekről, teendőkről, hatósági eljárásokról. Nap mint nap tájékoztatják a széles közönséget, a társadalom egészét. Vajon milyen kihívások elé állítja a fennálló járványügyi helyzet a rendvédelmi állomány illetékes szakemberét? Milyen javaslati, tanácsai vannak a hivatásos állomány tagjai felé? Többek között ezekről is kérdeztük dr. Torma Albert rendvédelmi tisztifőorvost. A veszélyhelyzet megszűnését követően ismét megkérjük főorvos urat, hogy számoljon majd be a veszélyhelyzet kezelésének tapasztalatairól, eredményeiről.

Milyen speciális feladatai vannak a rendvédelmi tisztifőorvosnak a fennálló járványügyi helyzet kapcsán?

A rendvédelmi tisztifőorvos feladatait a hatályos 4/2014. (I. 10.) kormányrendelet (továbbiakban: kormányrendelet) és az I/2014. (I. 10.) BM-rendelet (továbbiakban: BM-rendelet) írja elő. A rendészetért felelős miniszter általi megbízás feltétele – a szakmai és rendvédelmi követelményeken túl – a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke, továbbá az egészségügyért felelős miniszter egyetértése, amely széleskörű felhatalmazást nyújt a feladatok teljesítésére. A kormányrendeletben felsorolt rendvédelmi szervek – a rendőrség, a TEK, a büntetés-végrehajtás, az OKF, az IH, az AH, az NBSz, az NVSz, a TIBEK és az OGY –, valamint az ott nem szerepeltetett, de utóbb e körbe tartozó OIF vonatkozásában a másodfokú közegészségügyi-járványügyi hatósági jogkör gyakorlójaként a belügyminisztert jelöli ki, aki hatósági jogkörét a rendvédelmi tisztifőorvos útján látja el. A BM-rendelet nevesíti az úgynevezett Rendvédelmi Közegészségügyi-Járványügyi Szolgálatot (továbbiakban: RKJSZ), amely a belügyminiszter által – a rendvédelmi tisztifőorvos útján – működtetett, koordinált szakmai

együtműködési hálózat és a rendvédelmi szervek közegészségügyi-járványügyi felügyeletét, továbbá az egészségfejlesztési feladatokat hivatott ellátni. Ezen túlmenően a rendvédelmi tisztifőorvos közegészségügyi-járványügyi vonatkozásban koordinációs, javaslattevő, az országos tisztifőorvossal együttműködő, és a rendvédelmi szerveket e tárgyban képviselő tevékenységet lát el. Szorosan együttműködik a rendvédelmi tisztiorvosokkal, feladatkörébe tartozó adatokat és információkat kér be, amelyeket folyamatosan elemez és értékeli. Járvány esetén – mint a jelen helyzetben is – haladéktalan intézkedéseket tesz annak mielőbbi leküzdése érdekében. A BM-rendelet alapján tevékenysége vonatkozásában a felmerülő pénzügyi-anyagi szükségletek biztosítása érdekében javaslattal él a belügyminiszter felé. A koronavírus-járvánnyal kapcsolatban további, belügyminiszter úr által meghatározott feladat az akut, intenzív ellátást igénylő rendvédelmi dolgozókkal kapcsolatos országos koordinációs tevékenység.

Milyen megelőző intézkedéseket vezettek be a belügyi munkatársak és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai tekintetében?

A kialakult világjárvány minden egyes embertől, tekintet nélkül arra, hogy rendvédelmi dolgozó-e vagy sem, felelős magatartást és tudatos életvitelt követel meg. Ez alól senki sem tudja kivonni magát, mivel mindnyájan felelősséggel tartozunk magunkért és egymásért is. Saját magatartásunk járványügyben másokra is óhatatlanul kihathat. Éppen ezért léteznek általános, mindenki által betartandó megelőző intézkedések, amelyek a kormányzati kommunikációs csatornákon folyamatosan elérhetők és megismerhetők. Emellett minden rendvédelmi szerv kidolgozta saját eljárásrendjét, amely a szervezeti sajátosságokat is tartalmazza, és összhangban állnak az általános – az erre hivatott kormányzati szervek által kiadott – megelőző magatartási elvárásokkal. A protokollok betartását az adott rendvédelmi szerv folyamatosan ellenőrzi. Személyes tapasztalatom, hogy a fegyveres rendvédelmi szervezeti jellegből adódó általános fegyelmezettség ebben a nehéz helyzetben is tetten érhető. Nem kis büszkeséggel tölt el, hogy a rendvédelmi tisztiorvosokkal, alapellátó orvosokkal, egészségügyi dolgozókkal való évtizedes szakmai együttműködés jelen helyzetben a közös tevékenységet zökkenőmentessé teszi. Számos kolléga az általános megelőző intézkedések bevezetése előtt már egy sor intézkedést hozott saját rendvédelmi szerve vonatkozásában, amely nagyban megkönnyítette a védekezést.

Milyen eszközök állnak rendelkezésre a házi karanténban lévők segítésére, ellenőrzésére?

A házi karanténban lévő rendvédelmi dolgozók helyzete, az ezzel járó nehézségek alapvetően nem különböznek a nem rendvédelmi dolgozók megpróbáltatásaitól,

azonban az mindenképpen kiemelendő, hogy szemben a civil munkáltatókkal a rendvédelemben pszichológiai – telefonos, sürgős esetben személyes – konzultációra is van lehetőség, és személyes tapasztalatom alapján a parancsnoki gondoskodás is sokat jelent a helyzet kezelésében. A házi karanténban lévők hatósági ellenőrzését a rendőrség közrendvédelmi ága folyamatosan foganatosítja.

Milyen tanácsokat tud adni a belügyi és a rendvédelmi munkatársak számára a járvány megelőzése, a fertőzés elkerülése érdekében?

Összhangban a fentebb elmondottakkal a jelen járványügyi helyzetben nem túlzás azt állítani, hogy egymásra vagyunk utalva, a tendencia aszerint fog változni, hogy milyen fegyelmességgel tudjuk kivitelezni a megelőző intézkedéseket. A világjárvány mostanra olyan szintet ért el, hogy a fertőzés elkerülése érdekében előírt szabályok mindenki által hozzáférhető, minden létező kommunikációs csatornán fellelhető, ugyanez igaz az egyes rendvédelmi szervek protokolljainak elérhetőségére is. A magam részéről úgy vélem, talán a legkevésbé a fegyelmessé rendvédelmi állományt kell meggyőzni arról, miként tudják betartani az előírásokat, a tapasztalat azt mutatja, az állomány hozzáállása példaértékű.

Véleménye szerint mikor indokolt bevezetni a kijárási tilalmat?

Az ilyen jellegű intézkedések bevezetése kizárólag kormányzati hatáskörbe tartozik. Jelenleg kijárási korlátozás van érvényben, amelynek változása a jövőbeni adatoktól függ. Álláspontom szerint a kijárási korlátozás ideje elérkezett, azonban mégsem olyan jellegű tilalomról van szó, amelynek betartása azonnal sokkolná a lakosságot. A fokozatosság elve a jelen járványügyi helyzetben is hatékony módszernek mutatkozik a helyzet össztársadalmi kezelésében.



KÖZLÉSI FELTÉTELEK

A Belügyi Szemle kiemelten a Belügyminisztérium felügyeleti és szervezeti rendszeréhez illeszkedő olyan tudományos közleményeket fogad be és jelentet meg, amelyek elsősorban a rendvédelemmel, a közrenddel és a közbiztonsággal, a biztonságpolitikával, az önkormányzatisággal összefüggő kérdésekkel, a társadalmi devianciákkal, valamint a rendészet kérdéseit kriminológiai, kriminálszociológiai, büntetőjogi és rendészeti szempontból elemzi és értékeli.

A kéziratot kérjük feltüntetni a szerző nevét, beosztását, munkahelyének megnevezését, elektronikus és telefonos elérhetőségét, valamint lakcímét.

A teljes kéziratot .docx formátumban kérjük a szerkesztoseg@belugyiszemle.hu email-címen keresztül a Szerkesztőség részére megküldeni.

A beküldött közlemény visszaigazolása során a Szerkesztőség tájékoztatja a szerzőket a beküldött kézirat befogadásáról és várható megjelentetéséről.

A Szerkesztőség a beérkezett kéziratokat szakmai és tudományos szempontokból lektoráltatja, és fenntartja a jogot a kéziratok stilizálására, korrigálására, tipografizálására.

A Szerkesztőség másodközlést nem vállal.

A Belügyi Szemlében megjelent cikkek nem feltétlenül tükrözik a Szerkesztőség álláspontját, azok tartalmáért való felelősség minden esetben a szerzőket terheli. A lap egésze, az egyes cikkeket is beleértve, szerzői jogilag védett, ezeknek a szerzői jogi törvény keretein kívül történő bármilyen felhasználása jogellenes és büntetendő.

A folyóirat megrendelhető a Szerkesztőség e-mail címén vagy telefonon.

Telefonszám: +36 (26) 795-900 / 24-600

Email: szerkesztoseg@belugyiszemle.hu

Web: www.belugyiszemle.hu



Ára: 530 Ft

