

JÓ KORMÁNYZÁS ÉS BÜNTETŐJOG

*Ünnepi tanulmányok Kis Norbert
egyetemi tanár 50. születésnapjára*



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Jó kormányzás és büntetőjog

Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár 50. születésnapjára





Jó kormányzás és büntetőjog

Ünnepi tanulmányok Kis Norbert egyetemi tanár
50. születésnapjára

Szerkesztette
Koltay András és Gellér Balázs



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

A kötet szerzői

Ambrus István
Bárányos Bernadett
Budai Balázs Benjámin
Christián László
Cs. Kiss Lajos
Csikány Tamás
Dávid Lilla
Deli Gergely
Elek Balázs
Fejes Zsuzsanna
Filó Mihály
Gellér Balázs
Gellérné Lukács Éva
Gombos Katalin
Hazafi Zoltán
Herke Csongor
Horváth Attila
Hutkai Zsuzsanna
Imre Miklós
Jacsó Judit
Kaiser Tamás
Kiss György Árpád
Klotz Balázs

Klotz Péter
Koller Boglárka
Koltay András
Korpics Márta
Kovács Éva Margit
Kovács Gábor
Krasznay Csaba
Kristó Katalin
Madai Sándor
Máthé Gábor
Méhes Tamás
Németh Imre
Patyi András
Pongrácz Alex
Sántha Ferenc
Sasvári Péter
Szabó Ádám
Tamás András
Téglási András
Varga Zs. András
Vastag Gyula

A borító Veronese (1528–1588) *Jó kormányzás (Il buon governo)* című festményének (1551–1552 között) felhasználásával készült. A kép Rómában, a capitoliumi múzeumokban található.

Forrás: Wikimedia Commons.

© A szerzők, 2022

Szerkesztés © Koltay András, Gellér Balázs, 2022

© A kiadó, 2022

Minden jog védve.



Tartalom

Gellér Balázs
Laudatio | 9

Koltay András
Köszöntés Kis Norbert jubileumára | 15

Ambrus István
A szabálysértési jog tudománya és néhány elvi kérdése | 19

Bárányos Bernadett
Az ügyvédek véleménynyilvánítási joga | 37

Budai Balázs Benjámín
Norbi *et Orbi* | 53

Christián László
A közigazgatási büntetőhatalom, a rendészet és a Nemzeti Köszolgálati Egyetem
a járványkezelés szolgálatában | 55

Cs. Kiss Lajos
Az államtudomány komplexitása és reflexivitása | 67

Csikány Tamás
A ludovikások zalacsányi szép napjai | 85

Dávid Lilla
Gondolatok a kényszermunka szabályozásáról egy tíz évig tartó kizsákmányoló kötelék
kapcsán | 97

Deli Gergely
A kocsma, a birkózók és az állami beavatkozás | 115

Elek Balázs
A kábítószerrel visszaélés törvényi szabályai a nemzetközi és európai egyezmények,
a normavilágosság és a társadalomra veszélyesség tükrében | 129

Fejes Zsuzsanna
A határon átnyúló kormányzás közjogi kihívásai a 21. században | 145

Filó Mihály

A megbízhatósági vizsgálat és az akaratszabadság –
Gondolatok a büntetőjog emberképéről | 159

Gellér Balázs

A hálapénz megítélése az egészségügyben az új szabályozás fényében | 169

Gellérné Lukács Éva

Az Ukrajnából menekülők egészségügyi ellátása Magyarországon –
Pillanatkép 2022 márciusában | 183

Gombos Katalin

Az Európai Unió jogforrásainak kategóriatani problémái | 201

Zoltán Hazafi

Sur la route de la mise en place de la gestion prévisionnelle des ressources humaines:
L'informatisation de la gestion des emplois dans la fonction publique hongroise | 215

Herke Csongor

A letartóztatás gyakorlati kérdései az új büntetőeljárási törvény tükrében | 237

Horváth Attila

A rockzene cenzúrázása Magyarországon a Kádár-rendszer időszakában | 249

Hutkai Zsuzsanna

Uniós támogatások Magyarországon harminc év távlatából | 261

Imre Miklós

Az I. világháború hadigazdálkodásának közjogi alapjai –
Továbbá a háborús gazdaságirányítás néhány jellemzője Magyarországon | 279

Jacsó Judit

A pénzmosás elleni küzdelemről szóló új uniós jogalkotási javaslatcsomag –
Különös tekintettel a Pénzmosás és Terrorizmusfinanszírozás Elleni Küzdelem
Hatóságára | 307

Kaiser Tamás

Komplex problémák és narratívák –
A területi egyenlőtlenség értelmezési keretei az Egyesült Királyságban | 321

Kiss György Árpád

Kapcsolatok egy virtuális világban – Vázlat a munka során átalakuló kapcsolatokról | 337

Klotz Péter

Hatásos, arányos és visszatartó? – Avagy a jogi személlyel szemben alkalmazott büntetőjogi
intézkedések Magyarországon | 349

Koller Boglárka

„Vágyódás az elismerésre” –
Az identitás mint a 21. század társadalomtudományi elemzéseinek kulcsfogalma | 365



Kovács Éva Margit

A közigazgatási oktatási programok munkaerőpiaci relevanciájának vizsgálata –
A hazai felsőoktatási programok áttekintése | 377

Kovács Gábor

Kockázatok és mellékhatások | 397

Krasznay Csaba

Kiberbiztonsági képzések a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen | 407

Kristó Katalin– Klotz Balázs

A nagy tölgyfa asztal új hajtásokat hozott, avagy a közszolgálati továbbképzés elmúlt
tíz évének tíz fontos eredménye | 425

Madai Sándor

A büntetőhatalom jogági hatáiról és azok átlépéséről | 441

Máthé Gábor

A megoldhatatlan felelősségi problematika meghaladása | 453

Méhes Tamás – Korpics Márta

Kihívások és válaszok a felsőoktatásban | 469

Németh Imre

A bűnösségi elv megdöntése | 495

Patyi András

A jogegységipanasz-eljárások gyakorlatának néhány alapkérdése | 511

Pongrácz Alex

„Mert szeretjük a Földünket” – A természettel kapcsolatos felfogás konzervatív olvasata(i) | 527

Sántha Ferenc

Szervezeti felelősség a nemzetközi büntetőjogban? | 537

Sasvári Péter

A 2021-ben nyertes Bolyai János Kutatási Ösztöndíjban részesültek empirikus vizsgálata | 551

Szabó Ádám

Római kori vámhivatal Pécsen | 569

Tamás András

A büntetőjog vége(?) | 577

Téglási András

Köszöntő Kis Norbertnek | 585

Varga Zs. András

A közigazgatási jogi norma és a közigazgatási jogi szankció | 587

Vastag Gyula

Érdek és történelem – BME és Corvinus újra együtt? | 601



Christián László*

A közigazgatási büntetőhatalom, a rendészet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem a járványkezelés szolgálatában

Bevezetés

Az állam által gyakorolt büntetőhatalom a jog érvényesülését szolgáló kényszer egyik formája, amely végső soron a fizikai kényszer monopóliumának alkalmazásával is együtt járhat. A büntetőhatalomnak azonban létezik egy különleges területe: a közigazgatás hatáskörébe utalt büntetőhatalom. A közigazgatási büntetőhatalom – a bűnösség, a büntettség és a szabadságvesztés kivételével – a szankciók minden nemére és a jogsértések minden típusára kiterjeszhető. A büntetőjogon kívüli büntetőhatalom létrehozását a gyorsabb és hatékonyabb jogérvényesítés igénye hívta életre.¹ *Per definitionem*: „A közigazgatási büntetőjog azon normák összessége, amelyek a közigazgatási szervek hatáskörébe adott büntető szankciók alkalmazásának feltételeit határozzák meg.”²

Hazánkban már a Csemegi-kódex létrehozásának idején ismert elképzelés volt, hogy a kihágás (ma: szabálysértés) lehetne a közigazgatási büntetőjog mint a közigazgatási rendet sértő szabályszegések kategóriája.³ A kihágások a bűncselekményektől természetükben eltérő, kriminális jellegű tetteket (ügynevezett „kis” bűncselekményeket) és igazgatásellenes normaszegéseket (ügynevezett állampolgári engedetlenségeket) tartalmaztak. A 19. századi magyar jogban a kihágások e kettőssége alapozta meg a közigazgatási büntetőjog eszméjét.⁴

* Rendőr dandártábornok, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar).

¹ Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. *Belügyi Szemle*, (2015), 12. 49–68., 49.

² Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-Orac, 2007. 7.

³ Tamás András: Közigazgatási felelősség- és szankciófajták. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 276–287., 278.

⁴ Kis Norbert: Mérőföldkő vagy határkő? Mérlegen az új szabálysértési törvény. *Magyar Rendészet*, (2016), 3. 81–87., 82.



A közigazgatási büntetőjog elméletének első hazai képviselője Angyal Pál volt.⁵ Mint arra Máthé Gábor hivatkozik:

„E szerint a kihágás rendbontó közigazgatás-ellenesség, amely a büntetthez hasonlóan jogellenes, a közigazgatás-ellenesség egyben a közigazgatási büntetőjogba tartozó cselekményeket jellemző materiális ismérv. A büntetőjog materiális eleme társadalomra veszélyességet hordoz, de ez a kihágásoknál olyan csekély mértékű, hogy a közigazgatás-ellenességben feloldható. A közigazgatás-ellenesség egyfelől a kisebb fokú társadalomra veszélyesség szinonimája, másrészt pedig a közigazgatás működésének rendjét akadályozó veszélyeztető cselekményeknek az előbbivel azonos mértékű kifejezője.”⁶

Az 1980-as évektől a közigazgatási büntetőjogi iskola újra kiemelt helyet kapott a magyar jogirodalomban a szabálysértési jog elméletének és gyakorlatának kritikájaként. A téma kiemelkedő kutatói – Bittó Márta, Papp László, Máthé Gábor, Kis Norbert – a mennyiségi különbségek elméletére alapozva arra keresték a választ, hogy a szabálysértési jogban ténylegesen mennyi büntetőjogi elem kap helyet.⁷ Majdan az új szabálysértési törvény 2012-es kodifikációjával a közigazgatási büntetőjog tudományos kérdése új erőre kapott. Kis Norbert szerint e terület szabályozása számos helyen kritikára érdemes, így

- a hazai igazgatási büntetőrendszerben nincsenek világos felhatalmazások a büntető szankcionálás feltételeire;
- jellemző az alacsony szintű normákban történő következtelen szabályozás (miniszeri és kormányrendelet), és a rendeleti represszió számára a törvényes felhatalmazás sokszor hiányzik;
- rendszeressé kezd válni, hogy a hatóságok a joghézagokat „puha szabályozással”, belső normák útján pótolják;
- rendszerint nincs szabályozott közigazgatási jogi feltételrendszer a személyek, szervezetek felelősségre vonására, a szankcionálás elveire és kumulációjára.⁸

A szerző e fentiek következtetéseként megállapítja, hogy a jogalkotónak napi-rendre kellene vennie egy közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény kidolgozását.⁹ A jogalkotó azonban azzal, hogy az új szabálysértési törvény preambulumban kriminális cselekményként nevesítette a szabálysértéseket, lényegében

⁵ Angyal Pál: *A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése*. Budapest, MTA, 1931.

⁶ Máthé Gábor: A kihágás egységes anyagi jogi intézmény. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 98–107., 100.

⁷ Nagy Marianna: A közigazgatás szankciórendszere. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2019. február 11., <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatás-szankciorendszere>

⁸ Kis i. m. (4. lj.) 58., 61.

⁹ Uo., 86.



elvetette a közigazgatási büntetőjog szakirodalmának azon tételét, amely szerint a szabálysértés kettős természetű jogintézmény, amely a kriminális (a társadalmi együttélés szabályait megszegő) magatartások mellett úgynevezett közigazgatás-ellenes cselekményeket is pönalizál (például az engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzését).¹⁰

A közigazgatási büntetőjoggal foglalkozó tudományos gondolatok egyik központi eleme a hátrányos jogkövetkezmény, vagyis a szankció. A közigazgatási jogalkalmazás egyik meghatározó vetülete a szankcionálás. Az önálló közigazgatási jogi szankciórendszer kialakulása a büntetőjog fejlődéséhez kapcsolható, és a büntetőjogból eredeztethető, a büntetőjogi szankciórendszerből vált le.¹¹ A közigazgatási büntetőjog kettőssége végeredményben ezekből a sajátosságokból fakad. A közigazgatási büntetőjog egyrészt a közigazgatási joghoz kötődik, ugyanakkor a felelősségre vonás és a szankcionálás a büntető anyagi jog elveinek vonáskörzetében marad.¹²

A közigazgatás és a büntetőjog metszéspontjában elhelyezkedő másik rendkívül sajátos jogi entitás a rendészet, amely így szükségszerűen szoros kapcsolatot mutat a büntető közigazgatással. Bár a közigazgatás büntetőhatalma talán szélesebb hatókörű terület, mint a rendészeti igazgatás,¹³ a rendészetnek – amelynek társadalmi rendeltetése ugyanis a közrend és a közbiztonság fenntartása, a megzavart rend helyreállítása¹⁴ – mindenkor meghatározó szerepe van a közigazgatási büntetőjog érvényesülésében.

„A rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerezhet érvényt.”¹⁵

„A rendészet küldetésének teljesítése, a biztonság megteremtése társadalmi kooperáció és kollektív munka eredményeként teljesíthető, amelyben a rendvédelmi szervek,

¹⁰ Ambrus István: Szabálysértési tényállások és gyakorlatuk a koronavírus-járvány idején. In Ambrus István (szerk.): *COVID-19 és büntetőjog. Az emberi egészség, a köznyugalom és más jogtárgyak védelme járvány idején*. Budapest, ELTE Eötvös, 2021. 13–14.

¹¹ Christján László: Rendészet, közigazgatás, büntetőjog. In Madai Sándor – Pallagi Anikó – Polt Péter (szerk.): *Sic itur ad astra. Ünnepi kötet a 70 éves Blaskó Béla tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 115.

¹² Blaskó Béla: Közigazgatás – rendészeti igazgatás – büntetőjog. *Magyar Rendészet*, (2015), 4. 37–55., 47.

¹³ Kis i. m. (1. lj.) 51.

¹⁴ Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 26.

¹⁵ Finszter Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 18.



a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek mellett fontos szerepet kapnak az önkormányzatok, a magánbiztonsági vállalkozások, a civil önvédelmi szervezetek is. Ezt nevezhetjük komplementer rendészeti rendszernek, amelyben az állami szervek tevékenységét piaci és civil szerveződések egészítik ki, támogatják, segítik.”¹⁶

A komplementer rendészeti megközelítésre meggyőződésem szerint egyre nagyobb szükség van a rendszert kihívásainak hatékony kezeléséhez, de általában is igazolható, hogy a közigazgatás működése során is folyamatosan felértékelődik az együttműködés jelentősége. Ezt a kézenfekvő megoldást erősíti a pandémia kapcsán a közigazgatásra nehezedő komplex feladatrendszer is.

A köznyugalmat, közbiztonságot, közrendet, a közösséget, illetve annak tagjait fenyegető veszélyek a természetükénél fogva rendkívül sokrétűek. Az ember közösségi léte óta az egyik legtipikusabb veszélyforrásnak – a tűz mellett – a különféle járványok tekinthetők, amelyek megelőzésére, megfékezésére (például karantén alkalmazása, rendszabályok bevezetése, személyszállítás megszerzése) már az ókori államok is kiemelt figyelmet fordítottak. Az orvosi és egészségügyi természetű veszélyek elhárítása tehát a klasszikus értelemben vett rendszert egyik legősibb megnyilvánulási formája.¹⁷

A közigazgatási büntetőhatalom és a rendszert szerepe a Covid–19-pandémia kezelésében

„A Föld megváltozott. 2070-re népessége hárommilliárd főre csökkent, miután fél évszázad alatt közel hatmilliárd Ember halt meg. Az Ember nem tudott hatékonyan védekezni az évmilliárdos jégtakarókból kiolvadó ősvírusok és szuperbaktériumok okozta tömeges járványokkal szemben. Teljes országok néptelenedtek el az édesvíz hiánya, az éhezés és a kolera miatt.”
(Kis Norbert)¹⁸

A kutatók 2020 januárjában új humánvírust (SARS-CoV-2) azonosítottak, amely rövid időn belül a világ számos országában elterjedt.¹⁹ Magyarországon az első Covid–19-esetet 2020. március 4-én regisztrálták. Az erősödő járvány miatt gyors és szigorú intézkedések bevezetésére került sor.²⁰ A magyar kormány köz-

¹⁶ Christián László: Rendészeti szervek. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2018. szeptember 21., <http://ijoten.hu/szocikk/rendeszeti-szervek>

¹⁷ Sallai János: Az orvos- vagy egészségügyi rendszert története az ókortól a XIX. század végéig. *Belügyi Szemle*, (2020), 5. 91–100.

¹⁸ Kis Norbert: *Az Ember utolsó története*. Budapest, Monda, 2019. 8.

¹⁹ Kumar Dharmendra – Malviya Rishabha – Kumar Sharma Pramod: Corona Virus: A Review of COVID-19. *Eurasian Journal of Medicin and Oncology*, 4. (2020), 1. 8–25., 8.

²⁰ Oroszi Beatrix et alii: Az epidemiológiai surveillance és járványmatematikai előrejelzések szerepe a pandémiás hullámok megelőzésében, mérséklésében – hol tartunk most, és hová kellene



egészségügyi intézkedései körében megtiltotta a rendezvények tartását, kijárási korlátozást vezetett be, elrendelte a kötelező maszkviselést, a nemzetközi utazások, a vendéglátás és szórakoztatás korlátozását, valamint az iskolák bezárását.²¹

A Covid-19-fertőzések megjelenésére és terjedésére reagálva a kormány az élet- és a vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, valamint a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében az ország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett 40/2020. (III. 11.) számú rendeletével. A járvány jellegéből adódóan az emberek izolálására, illetve a személyes kapcsolatok korlátozására törekedve – más államokhoz hasonlóan – a kormányzat elsősorban a szabad mozgáshoz való jogot, a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát, illetve a gyülekezést tiltó, valamint korlátozó rendeleteket hozott.²² Már a veszélyhelyzet kihirdetését követő napon hatályba lépett az a kormányrendelet, amely a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományú tagjainak külföldre történő kiutazását az adott szerv irányításáért felelős miniszter engedélyéhez kötötte.²³

A kormányzati intézkedések támogatásához a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (NKE) Rendészettudományi Kar (RTK) rendőrtisztjelölt hallgatói, illetve a Kar Rendvédelmi Tagozatának beosztott tiszti és tiszthelyettesi állománya, nem utolsósorban kijelölt rendőrtiszt oktatói is hozzájárultak. Az említett tiszti, tiszthelyettesi és tisztjelölti körhöz tartozó személyek egyetemi oktatói, kiképzési vagy éppen tanulmányi kötelezettségeik mellett rendészeti feladatokat is elláttak. E rendészeti szolgálati közreműködés egyfelől sajátos szolgálati gyakorlatot kölcsönzött mindegyik állománykategória tagjai számára, amely később mind a további tiszti pályafutásban, mind az oktatásban és a tudományos szférában hasznosítható tapasztalatot is jelent, másfelől tettekben is kifejezte az NKE jel-szavát: „A haza minden előtt!”²⁴

eljutni. *Scientia et Securitas*, (2021), 1. 38–53., 39.

²¹ Váradi Balázs: Magyarországi közpolitikai reakciók a koronavírus-járványra 2020 első felében. In Fazekas Károly – Elek Péter – Hajdú Tamás (szerk.): *Munkaerőpiaci tükrök*. Budapest, KRTK Közgazdaságtudományi Intézet, 2020. 214.

²² Ungvári Álmos – Sabjanics István: Pandémia és különleges jogrend Magyarországon. *Scientia et Securitas*, (2021), 3. 288–289.

²³ 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 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, 6. §.

²⁴ Balla József – Christián László – Hautzinger Zoltán: Rendészet a járványügyi veszélyhelyzet idején. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Járvány sújtotta társadalom. A koronavírus a társadalomtudományok szemüvegén keresztül*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 69.



A járványhelyzet idején a rendészeti szervek tevékenysége, illetve a rendészeti eszközök alkalmazása is felértékelődik, sajátos és kiemelt felelősség hárul a rendészeti szervek tagjaira, illetve a rendészeti eszközök alkalmazására.²⁵ A csoportos megbetegedések időszakában például a kormány rendeletében lehetővé tette, hogy a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzése céljából a fekvőbeteg-szakellátást, illetve a fekvőbeteg-szakellátáshoz kapcsolódó járóbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézményekbe kórházparancsnokokat rendeljenek ki. A kórházparancsnoki rendszer működtetését – jelentős részben – úgyszintén a rendészeti igazgatás szervezetére bízta a kormányzat.²⁶

A rendkívüli jogrend kihirdetését követően a hatékony járványügyi védekezés kiemelt felelősséget telepített az európai államokban az elsők között létrehozott Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzsre (Operatív Törzs), amelynek fő feladatai között szerepelt a helyzet folyamatos értékelése, a kezelést és a megelőzést szolgáló intézkedések kidolgozása, valamint a lakosság naprakész tájékoztatása. Az Operatív Törzs személyi összetételében szintén a rendészet primátusa érvényesült.²⁷

A rendészet tehát kulcsszerepet játszik a járványhelyzet kezelésében, de érdemes kiemelni azt is, hogy a pandémia úgyszintén magával hozta az állami büntetőhatalom eszközrendszerének bővítését. A véleménynyilvánítás szabadságának speciális korlátjaként a rémhírterjesztés büntetőjogi tényállásának²⁸ kereteit bővítette a jogalkotó.²⁹ Ahogyan arra Koltay András élesen rávilágít témába vágó publicisztikájában:

„Mindeközben tömegesen terjednek a hamis hírek, a fake news, elsősorban az interneten, de szájhagyomány útján is. Van ezek között ártalmatlannak tűnő (»Ébredni látszik az élővilág – hattyúk Velencében, delfinek Szardínia partjainál«), van kattintásvadász, de talán objektíve ártalmatlan (»1 perce jelentették be: megvan a koronavírus ellenszere!«), és van kifejezetten veszélyes (»A kormány lezárja Budapestet!«). Személyes gyűjtésem egyik darabja az iskolában hallott tipp, amely szerint a vírus máris mutálódott, és eddig elég volt ugyan két méterre állni a másik embertől, ha valaki biztonságban akarta magát tudni, de a mutálódás következtében a vírus már

²⁵ Uo., 67.

²⁶ 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről, 1–2. §.

²⁷ Balla–Christián–Hautzinger i. m. (24. lj.) 71.

²⁸ A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény, 337. § (2) bek.: „Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlant vagy valótlant oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

²⁹ Koltay András: A rémhírterjesztés büntetethezességének alkotmányosságáról. *In Medias Res*, (2020), 2. 322–338.



négy métert is »át tud ugrani« (ezért előbb-utóbb mind meghalunk). Ezen hazugságok/ tévedések némelyike ma már emberi életet veszélyeztet, a nyilvános kommunikáció ilyen helyzetben – érintsen bármekkora kört is – egyáltalán nem tét nélküli játszadózás csupán.”³⁰

A hatóságoknak rémhírterjesztés bűncselekménye miatt csak a járvány kirobbanásának évében (2020-ban) 100-nál több esetben kellett büntetőeljárást kezdeményeznie, egyebek mellett a közösségi médiában közzétett vírustagadó kijelentések és vakcinaellenes posztok miatt.³¹ A fentiekén túl a helyzet kezelése érdekében új szabálysértési tényállások is születtek. Skorka Tamás tanulmányában részletesen elemzi a veszélyhelyzet kapcsán bevezetett, illetve kiemelt jelentőséghez jutó szabálysértési tényállásokat:³²

- a veszélyhelyzetre meghatározott magatartások megszegése [46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet];
- a kijárási korlátozással kapcsolatos magatartási szabályok megszegése [71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet];
- a külföldiek beutazásával kapcsolatos szabálysértés [81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet],
- a fertőző betegség elleni védekezés elmulasztása [2012. évi II. törvény, 239. §];
- a veszélyhelyzettel kapcsolatos hamis adatszolgáltatás [85/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet];
- a védelmi intézkedésre és a védőtávolság megtartásához szükséges feltételek biztosítására előírt magatartási szabályok megszegése [168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet];
- védelmi intézkedés megszegése [2012. évi II. törvény, 239/A. §].

Rendészeti szempontból mindenképp jelentős változást hozott továbbá a kormány azon döntése, hogy a rendőrség 2020. március 1-jétől általános hatáskörű szabálysértési hatóság lett, ezáltal a szabálysértési szakterületen dolgozó állományt a korábban általános szabálysértési hatósági jogkört gyakorló kormányhivatal hatáskörébe tartozó szabálysértési tényállások tekintetében is eljárás kötelezettség

³⁰ Koltay András: Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején. *Index*, 2020. március 24., https://index.hu/velemenyt/2020/03/24/szolasszabadsag_btk_remhirtterjesztes_szigoritas

³¹ Monori Zsuzsanna Éva: A szólásszabadság korlátozása a büntetőjog eszközeivel I. – Az álhír mint bűncselekmény. *A Médiatudományi Intézet blogja*, 2021. január 28. https://nmhh.hu/cikk/217526/A_szolasszabadsag_korlatozasa_a_buntetojog_eszkozeivel_I__Az_alhir_mint_buncselekmeny

³² Skorka Tamás: Koronavírus a szabálysértés szemszögéből. *Magyar Rendészet*, (2021), 1. 100–113.

terheli.³³ A rendőrhatalóság mellett többletfeladat hárult a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra (NAV) mint rendészeti szervre is. A Covid-járvány elleni védekezéshez kapcsolódó ellenőrzésekben 2020-tól hetente átlagosan 10-13 területi NAV-szerv 200-250 pénzügyőrrel vett részt.³⁴

A rendészet pandémiás időszakot érintő kibővült tevékenysége kapcsán külön fel kell hívni a figyelmet az együttműködés felértékelődésére, a komplexer rendészeti rendszer működtetésére. A 2020-as események rávilágítottak arra, hogy a rendészeti szervek tevékenységét kiegészítő, támogató piaci és civil szerveződések tevékenysége a járványhelyzet idején sem nélkülözhető. Gondoljunk csak a járványügyi intézkedések, például a maszkviselés betartásának ellenőrzésére az üzletekben, amelyet a vagyonsvédelmi vállalkozások hajtottak végre, vagy a polgárőrök szerteágazó támogató tevékenységére. A járvány terjedését megelőzendő számos önkormányzat korlátozó intézkedéseket vezetett be. Az intézkedések elsősorban a közterületek használatát érintették, de nem volt példa nélküli (lásd Kecskemét) az éjszakai kijárási korlátozás bevezetése sem.

A településenként eltérő megelőző szabályok érvényesítése kapcsán a rendőrség mellett kiemelt szerep hárult az önkormányzati rendészetekre, illetve a helyi polgárőrségre. A válsághelyzet idejére meghozott intézkedések rendészeti vonatkozásai különös jelentőséget kaptak az igazgatásrendszertől a közlekedésrendszetig, a bűnügyi tudományoktól a különös büntetőjogi tényállásokig. Ugyanakkor a pandémiás feladatokat kiváltó okok nemzetközi jellegzetességei miatt különösen nagy hangsúly helyeződött a határ- és az idegenrendészeti eszközökre. Kezdetben a kormány – a schengeni határellenőrzési kódex alapján – ideiglenesen visszaállította a határellenőrzést Magyarország és a Szlovén Köztársaság, valamint Magyarország és az Osztrák Köztársaság közös határán. A külföldiek beutazásának rendkívüli és haladéktalan korlátozása azonnali hatással bírt a társadalmi, a gazdasági, de mindenekelőtt az olyan egyéni érdekekre, amelyeket – a szabályozás nem kellően differenciált volta miatt – legfeljebb a jogalkalmazói gyakorlat tudott megoldani, ezért felhatalmazást kellett adni a rendőrségnek, hogy saját hatáskörben dönthessen arról, hogy a külföldiek beutazhassanak-e az országba a kategorikus tilalom ellenére (például részben ilyennek volt tekinthető, hogy az országos rendőrfőkapitány a szomszédos állam polgárai esetében, valamint a humanitárius célból történő tranzitáthaladás során a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a megállási lehe-

³³ Uo.

³⁴ NAV évkönyv, 2020. *Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2020-as tevékenységéről*. Budapest, NAV, 2021. 32.



tőiségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedési szabályokat határozatban is megállapíthatja).³⁵

Számos ország vezetett be olyan intézkedést, amely korlátozta a személyek szabad mozgását, az érintkezést, a határok szabad átjárhatóságát, amely izoláció azonban komoly problémákat vetett fel a mindennapi életben és a gazdaság működésében. Az előbbi probléma orvoslása a bizonyos feltételekkel történő szabad közlekedés visszaállítására volt, az aránytalan intézkedések kivezetésével. Az említett, szabad mozgást lehetővé tevő intézkedések során azonban egyebek mellett kiemelt figyelmet kellett fordítani a járványhelyzet aktuális alakulására, az alapvető járványügyi óvintézkedésekre, így a kontaktusok minimalizálására, a közösségi távolságtartásra, valamint a gazdasági és a társadalmi érdekekre, az egységes európai közös piac életben tartására.³⁶

A pandémia hatása a felsőoktatásra – egyetemi vetületek

A felsőoktatási intézmények, így az NKE számára is jelentős kihívásként jelentkezett a járványhelyzet kezelése 2020 tavaszától. A járványhelyzet idején a körülményekhez történő hatékony alkalmazkodás érdekében gyors és feszes kormányzati jogalkotás folyt. Ezt meghaladóan minden bizonnyal egyfajta iránytűnek szánta az Innovációs és Technológiai Minisztérium (ITM) az ágazati ajánlásait a felsőoktatási intézmények számára, bár sok esetben az egyetemeknek hamarabb kellett lépniük az akut járványhelyzet miatt, mint az ágazati ajánlás rendelkezésre állt volna. Az imént említett ajánlások rendszere, az idegen terminológiával, gyűjtőnéven úgynevezett *soft law* („puha jog”) szabályozás nagyon fontos, de talán kevésbé látványos szerepet töltött be a járványügyi védekezés finomhangolásában a közigazgatás teljes spektrumában. A *soft law* töltötte meg tartalommal, és adott iránymutatást példának okáért az oktatási intézmények számára, különösképpen az online oktatásra történő – pár éve még szinte elképzelhetetlennek tűnő – áttérés és a különböző digitális eszközök bevezetése tekintetében. Az oktatás tekintetében az ITM ágazati ajánlásai mellett külön kiemelés érdemel az Oktatási Hivatal ez irányú „jogalkotó”/jogértelmező tevékenyége, amely számos ajánlás és intézkedés formájában öltött testet.³⁷

³⁵ Balla–Christián–Hautzinger i. m. (24. lj.) 71–77.

³⁶ Vö. Hautzinger Zoltán: A migráció szabályozásának reaktív összetevői. *Belügyi Szemle*, (2021), 9. 47–62., 51.

³⁷ Láncoș Petra Lea – Christián László: Domestic Soft Law Regulation During the COVID-19 Lockdown in Hungary: A Novel Regulatory Approach to a Unique Global Challenge. *European Journal of Risk Regulation*, 12. (2021), 1. (különszám). 77–92., 77.



Az Egyetem rektora, Koltay András, 2020. március 6-án rektori utasítást (10/2020.) adott ki az új koronavírus terjedésével összefüggő egyetemi intézkedésekről, amelyben egyebek mellett az NKE Járványügyi Operatív Törzsének (JOT) felállításáról rendelkezett. Az Egyetem különböző szakterületeinek hat vezetőjét és az üzemorvosát tömörítő JOT a járványhullám első időszakában napi rendszerességgel ülésezett. A testület tevékenységének intenzitását jól mutatja, hogy 2020 márciusa és 2021 decembere között mintegy 117 alkalommal került sor járványügyi ülésre. A stratégiai döntések megtárgyalása érdekében 2020 őszén a JOT mellett, külső szakértői támogatással és a rektor vezetésével, megalakult a Rektori Járványügyi Irányító Testület. A 2020/2021-es tanévben a JOT Oktatási Albizottsága készítette elő az oktatás rendszerét érintő, a járvánnyal összefüggő jelentősebb változásokra vonatkozó javaslatokat, intézkedéseket. A JOT létszáma mostanra kibővült, immár minden egyetemi magasabb vezetőt magában foglal, és jelenleg is a járványhelyzet folyamatos értékelése mellett koordinálja a járványügyi védekezés feladatait, előkészítve a szükséges rektori döntéseket, intézkedéseket. A személyügyi változásokat is figyelembe véve a JOT és a testület munkáját segítő adminisztrációs munkacsoport tevékenységében ez idáig 63 egyetemi vezető és munkatárs vett részt. Az NKE járványügyi testületeiben az Egyetem vezetői napi rendszerességgel egyeztettek, értekeztek, ezáltal nagyon szoros és kiegyensúlyozott munkakapcsolat alakult ki, és a közös felelősségvállalás erősítette a hivatásrendeken átívelő egyetemi összefogást.

Mára elmondható, hogy két év alatt szinte a napi rutin részévé vált a járványügyi védekezés, és igazodva az aktuális pandémiás fejleményekhez, az egyetemek megtanultak együtt élni a helyzettel. A zárások idején azonban világossá vált, hogy mind az oktatók, mind a hallgatók nagyon várták a visszatérés lehetőségét az egyetem campusaira, a személyes találkozást, az egyetemi élet újraindulását. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az oktatók és bizonyos értelemben talán a hallgatók is jelentős lépést tettek a digitális eszközök oktatásba történő bevonása felé, megbarátkoztak az online tér adta lehetőségekkel, módszerekkel, platformokkal, ami hasznos tapasztalatként szolgál. A sors érdekes fintora, hogy éppen a pandémia kirobbanásával egy időben került meghirdetésre az NKE-n a Kreatív Tanulás Program, amely egyebek mellett pont a digitalizációs készségek fejlesztését, az új oktatási módszerek bevezetését tűzte zászlajára.

A szolidaritásnak érzékletes példája a mentálhigiénés támogató szolgálat kialakulása és működése az elmúlt szűk két év során az Egyetemünkön. A Covid-19 okozta vírusfertőzés akut következményei mellett ugyanis egyre több tudományos adat bizonyítja a járvány teljes népességre kifejtett negatív mentális hatásait, így a pszichológiai distressz, a depressziós és szorongásos tünetek, vala-



mint az addiktív viselkedésformák gyakoriságának növekedését.³⁸ A szakirodalom által „pszichodémiás krízis”-nek nevezett helyzetre reflektálva 2020 tavaszán, a koronavírus-járvány első hulláma során, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar pszichológusainak kezdeményezésére egyetemi oktatók egy csoportja összefogott, és olyan segítő koncepciót dolgozott ki, amely minden egyetemi polgár számára szakértő támogatást nyújt a koronavírus-járvány okozta nehézségek feldolgozásában. A kezdeményezéshez csatlakoztak az NKE lelkészei is.

A szakemberek jóval több mint száz egyetemi polgárnak nyújtottak segítséget az elmúlt időszakban. A járványhullámok számos olyan új kihívással szembesítettek bennünket, amelyek megoldásához szintén szükség lehet a pszichológus kollégák segítségére. A mentálhigiénés támogatás során a szakemberek elsősorban online, szükség szerint személyesen nyújtanak segítséget, betartva a tanácsadás etikai és adatvédelmi szabályait (a szolgáltatás igénybevétele természetesen ingyenes és önkéntes). Ezzel párhuzamosan az intézmény vezetése a járvány idején érzékelt az egyetemi közösség ez irányú igényét, ezért kialakította az egyetemi lelkészségi szolgáltatásokat a református, a katolikus, az evangélikus és a zsidó felekezetekkel együttműködve. A lelkészség állandó helyszínt kapott a Vívóterem épületében, ahol megkezdődtek a rendszeres foglalkozások. Mind a mentálhigiénés, mind az egyetemi lelkészségi szolgáltatások túlmutatnak a pandémia időszakán, és hosszú távon az egyetemi közösséget szolgálhatják.

Mindezek mellett az NKE jelentős mértékben támogatta az országos járványügyi védekezést. Ez többek között abból fakad, hogy az egyenruhás karai – a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, valamint az RTK – állományába tartozó hivatásos oktatók különleges jogrendben mozgósíthatók, amire a pandémiás időszakban több alkalommal is sor került 2020 és 2022 között. Az érintettek számos területen kerültek bevetésre, hangsúlyosan a kórházparancsnoki rendszer működéséből fakadó koordinációs tevékenységet ellátó törzsek munkájában, a határrendészeti feladatok ellátásában, belterületen pedig a közrendvédelmi és egyéb tevékenységekben vállaltak aktív szerepet.

A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletben kihirdetett veszélyhelyzetre tekintettel az Országos Rendőr-főkapitányság és az NKE közötti megállapodás alapján³⁹ 2020. március 12-étől megtörtént az RTK Rendvédelmi Tagozat rendőri szakirányú tisztjelöltjei (301 fő) rendelkezésre állásának biztosítása, a feladat pedig a határellenőrzés ideiglenes visszaállításában történő részvétel volt, ami szolgálatonként 12 órás munkaidőt jelentett ötnapos váltásokkal, váltásonként és személyenként háromszor 12 óra időkeretben, 50-50% nappali és éjszakai

³⁸ Osváth Péter: A COVID–19-pandémia mentálhigiénés következményei. Hogyan tudunk felkészülni a pszichodémiás krízisre? *Orvosi Hetilap*, (2021), 10. 366–374., 366.

³⁹ A 34000/4919-3/2019. számon megkötött NKE–ORFK együttműködési megállapodás.



szolgálattal. A feladatellátásra 2020. április 14-étől 2020. június 7-éig került sor: a rendőrtisztjelölt hallgatók 6529 alkalommal összesen 78 348 órát teljesítettek.⁴⁰ A tehermentesítés nagyságát érzékeltetve, ezzel a Gyulai Határrendészeti Kirendeltség több mint féléves tevékenységét tudták volna biztosítani a hallgatóink és a kísérő oktatók. Voltak, akik kilenc-tíz alkalommal is részt vettek a szolgálatellátásban Hegyeshalom és Rábafüzes határátkelőhelyeken, de átlagosan hat-hét turnust teljesítettek a hallgatók.

A tisztjelöltek kísérését ellátó – az RTK-hoz tartozó – hivatásos állományú kiképzők és oktatók személyes tapasztalata, illetve a két fogadó megyei rendőr-főkapitányság és a Készenléti Rendőrség vezetőinek visszajelzése egyaránt pozitív volt. A szolgálatellátást a motiváltság és a tenni akarás jellemezte, amelynek eredményeként a fogadó állomány valóban megerősítőként értékelte a hallgatók munkáját. Ezt a megelégedettséget és a feladat-végrehajtásra gyakorolt képességnövelő hatást egyrészt a hallgatói létből fakadó érdeklődés és a „tettvágy”, másrészt az általuk képviselt fiatalos, lendületes és vidám hozzáállás is erősítette, amely hozzásegítette őket a sokszor monoton és fárasztó – a fizikai teljesítőképességük határait is feszegető – 12 órás szolgálatok nehézségeinek könnyebb elviseléséhez. A rendőri hivatásrendnél a stressztűrő képesség fejlesztendő kompetencia. Önmagában már a sokszor szinte kezelhetetlenül felduzzadt forgalom irányítása, terelése és az utasok – akár idegen nyelvű – tájékoztatása is olyan feladatként jelentkezett, amelynek megoldása a hallgatók egyéni képességeinek összehangolt, racionalizált alkalmazását igényelte.⁴¹ A honvédtisztjelölteknek ezzel egyidejűleg az egészségügyi intézményekben zajló betegirányítás feladatait is el kellett látniuk.

A pandémia kapcsán nagyon nehéz mérleget vonni – különösen, hogy az még nem ért véget –, ugyanakkor megállapítható, hogy megannyi negatív hatása mellett a járvány számos olyan következménnyel is járt, amelyek pozitívan hatottak a felsőoktatásra és az NKE közösségre. Hivatásos oktatóink és hallgatóink nagyszerűen helytálltak a védekezés frontvonalában, kiélezett helyzetekben, amikor az ország lakosságának többsége az előírásoknak megfelelően az otthonából végezte munkáját. A tisztjelölt hallgatók kiválóan viselték a rájuk nehezedő nyomást. Szintén kiemelendő, hogy az átállás révén bekövetkező éles teszüzem nagy lökést adott a felsőoktatásban elodázhatatlanul bekövetkező módszertani fordulathoz a képzés online térbe terelésével, a digitális eszközök és új megoldások alkalmazásával.

⁴⁰ A Rendészettudományi Kar Rendvédelmi Tagozatának adatai alapján.

⁴¹ Balla–Christián–Hautzinger i. m. (24. l.) 79–82.

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Olvasószerkesztők: Biró Csilla, Bujdosó Hajnalka, György László, Kalcsics Ildikó, Kutas Éva,
Resofszki Ágnes, Szabó Ilse, Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Fehér Angéla
Korrektorok: Biró Csilla, Bujdosó Hajnalka, György László,
Kalcsics Ildikó, Kutas Éva, Tomka Eszter

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-531-757-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-758-5 (ePDF)
ISBN 978-963-531-759-2 (ePub)



9 789635 317578

Kis Norbert jogász, egyetemi tanár oktatóként és vezetőként is szolgálta, szolgálja a felsőoktatást. Az ELTE, a Széchenyi István Egyetem, majd a Corvinus tanára volt, és a kezdetektől részt vett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem építésében, dékánként, illetve rektorhelyettesként is. Kormányzati pozíciókat töltött be felsőoktatási területen, és az ügyérvilágban szintén megmérettette magát. Nemzetközi kapcsolatait kutatóként, oktatóként és vezetőként sikerrel fordította intézményei javára.

Egykori és jelenlegi egyetemi kollégái úgy döntöttek, hogy 50. születésnapjára egy ünnepi kötettel kedveskednek neki. A kötet szerzői és szerkesztői azt remélik, hogy az ünnepelt szakmai érdeklődéséhez közel álló tárgyú tanulmányokat egybegyűjtő kötet a közigazgatás, az állambölcsélet, a kormányzástan és a büntetőjog iránt érdeklődőknek is élvezetes olvasmány lesz.

A szakmai eredményein túl Kis Norbert ugyanakkor férj, családapa, futballrajongó, magyar patrióta, az igazságot kereső, sorskérdéseken töprengő és nemzetközi perspektívákban gondolkodó ember. A kötet tanulmányain keresztül kollégái segítségével talán személyiségének egy-egy vonása is kirajzolódhat az olvasó előtt.