

A RENDKÍVÜLI HELYZET JOGI, SZERVEZETI ÉS RENDÉSZETI ASPEKTUSAI

1. Bevezetés

Jelenkorban a világban több biztonsági kihívás vár a társadalomra. A biztonság nagymértékben befolyásolja a társadalom működését és további fejlődését. Megfelelően kezelt biztonság hasznosnak bizonyulhat az állam működése szempontjából. Figyelembe kell venni a biztonság hosszú távú hatásait a társadalomra, állami szervekre a rendészetre és a rendkívüli helyzet kezelésére. E szempontból továbbá hasznosítani kell olyan eljárásmodokat, formákat és eszközöket, amelyek szilárdabbá teszik az állambiztonsági funkció végrehajtását állami szervekkel. Ehhez a feladathoz hozzájárul a jogtudomány, államtudomány, közigazgatás-tudomány, illetve rendészettudomány is, amely – a kapcsolódó határtudományokkal¹ együtt – a rendészeti szervek működésére fókuszál, így a rendkívüli helyzet kezelésére is.

Az Európai Uniónak biztonságot kell garantálni a polgárainak. Helyre kell állítani a bizalmat az iránt, hogy az Európa Unió képes összefogni a rendkívüli helyzet kezelése érdekében, valamint a felelősség elvének megfelelő hatékony együttműködés céljából. Egyetlen tagállam sem tudja hatékonyan kezelni a mai Covid19 válságot és egyértelmű, hogy új európai megközelítésre van szükségünk. Ehhez a rendelkezésünkre vannak járvány összefüggő politikák, mint az közegészségügy vagy járvány ellenes politikák. A nevezet politikák effektív végrehajtásának alanyaihoz tartoznak a tagállamok szervei, amelyek az egészségügyi jog részei, mint szubjektumok. Így lehet következtetni arra, hogy egészségügyi tudománynak egyedülálló helye van a vírus kezelésében. Másodlagosan a lakosság biztonsága e részén ugyan úgy fontos majd a járvány kezelésére szükséges a rendkívüli helyzetet kijelenteni.

2. A rendkívüli helyzet jogi aspektusai

A XXI. században az állam feladatkörei olyan okokból kifolyólag határozódnak meg, mint az államszervezeti és intézményi bővülése, széles terjedelmű tevékenységei, globalizáció hatása és a biztonság javítása. Más részt a jelenkori európai felfogás az állam jeleiről negatívan befolyásolja az állami funkciók realizálását, amelyeket közszolgálati szervek a társadalom és a közérdekben végrehajtanak.

Alapvető feladatkörükbe tartozik az állam reprodukció bebiztosítása az államhatalmi struktúrákban. Továbbá a lakosság reprodukciója, amely bebiztosítja az állami szervek perszonális szubsztátumát. Ezek a materiális (anyagi) funkciói az államnak. Az állam formális feladatkörei közé tartoznak a normatív funkció, védelmi funkció, közigazgatási és biztonsági funkció, kontroll funkció, szociális funkció, kultúra és oktatási funkciói, alkalmazási és realizálási funkció.

¹ E körben említhetők pl. az egészségtudományok, a műszaki tudományok vagy az orvostudományok is. Vö. Hautzinger Zoltán: A rendészettudomány határtudományai. Magyar Rendészet 2020/3. 135. o.

Az anyagi és a formális jogi források meghatározzák a rendkívüli helyzet kezelését az állami szervekkel és a társadalommal. Az állam jogrendszere és elemei döntően szabályozzák az állami szervek és intézmények helyzetét a szükségállapothoz kapcsolódó feladatok biztosításában.

A rendkívüli helyzet jogi szabályozása lehetővé teszi a személyek mozgásának és tartózkodásának szabadságának korlátozását azáltal, hogy meghatározott időre megtiltják a kimenést. Az említett jogi intézet alkotmányos dimenzióval rendelkezik. A rendkívüli helyzet megvalósításának a jogi szempontok mellett az alanyok szempontjából szervezeti és rendőrségi vonatkozása is van. A szervezeti szempontok határozzák meg az állami és önkormányzati szervek és intézmények rendkívüli helyzet történő tevékenységét. A rendőrségi szempontok középpontjában a biztonság, a közrend garantálása és a személyek korlátozó intézkedéseinek betartása áll.

A rendkívüli helyzet jogi aspektusának három alapvető jellemzője van, nevezetesen a nemzetközi jog, az európai- és nemzeti szabályozás. A nemzetközi jogot képviselik a nemzetközi egyezmények és paktumok, amelyek garantálják a személyek szabad mozgását a nemzeti területen belül. A dokumentumok közös jellemzője a szabad mozgáshoz biztosított jog mindaddig, amíg a személy jogszerűen tartózkodik az állam területén, miközben ezt a szabadságot a törvény korlátozhatja a biztonság, a közbiztonság, a bűnüldözés, a bűnözés megelőzés, egészség vagy erkölcsi védelem vagy mások jogait és szabadságait védelem érdekében. Az európai jogalkotás a jogállamiság elsődleges és másodlagos forrásokban megfogalmazott alapelvein alapul.

A nemzetközi egyezményekben, így az európai emberi jogi deklarációban is a személyek jogain túl korlátként jelenik meg a „köz”, a közbiztonság, a közrend, a nemzetbiztonság, a közegészség, a közkerölcs, az ország gazdasági jóléte, területi integritása. E jogok korlátait – mondja az európai charta – nem lehet más célra alkalmazni, mint amire elő vannak írva.²

A nemzeti szabályozás alkotmányos koncepción alapul, tiszteletben tartva az állam nemzetközi jogi kötelezettségeit. Az Alkotmány liberális megközelítést tesz lehetővé a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz, ugyanakkor korlátokat szab a törvénynek, ha az az állam biztonsága, az egészségvédelem, a közrend fenntartása, mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges, és az meghatározott területein, a természetvédelem érdekében. Ezért fontos emlékeztetni erre, mert a háború, a hadiállapot, a rendkívüli állapot és a rendkívüli állapot állambiztonságáról szóló alkotmány törvény korlátozza az alapvető emberi jogokat és szabadságokat, beleértve a szabad mozgást is. A kormány csak azzal a feltétellel hirdethet ki rendkívüli helyzetet, ha a járvány bekövetkezésével összefüggésben közvetlen veszély fenyegeti vagy veszélyezteteti az emberek életét és egészségét. A szükség esetén és mértékben lehet a rendkívüli helyzet legfeljebb 90 napra kijelenthető, míg a Nemzeti Tanács hozzájárulásával további 40 nappal meghosszabbítható.

Az alkotmánytörvény alapján a kormány határozatával jóváhagyja a rendkívüli helyzet kezdetét, meghosszabbítását és befejezését. A határozat az említett törvény értelmében korlátozza a személyes szabadságjogokat. Ezenkívül kivételeket ír elő a természetes és jogi személyek korlátozásai alól.

Az törvényekből amelyek meghatározzák a rendkívüli helyzet kezelését tartozik a lakosság polgári védelemről szóló törvény amely meghatározza az élet, egészség és vagyon

² Kukorelli István. Az alkotmányozás évtizede. Korona Kiadó. Budapest, 1995. 105 o.

vészhelyzetek következményei elleni hatékony védelmének feltételeit, valamint a törvény említett tárgyának védelme érdekében végrehajtott feladat- és intézkedésrendszerét.

Nem utolsó sorban a primáris törvények közé tartozik a közegészség védelméről, támogatásáról és fejlesztéséről szóló törvény amely egyebek mellett előírja az államigazgatási szervek intézkedéseit a közegészségügy területén a közegészség veszélyeztetése esetén.

3. A rendkívüli helyzet szervezeti aspektusai

A modern kor, a tőketulajdonosok aktivitására épített piacgazdaságnak és a parlamentáris logikával működő államnak az időszaka még bonyolultabb igazgatási szerkezetet igényel. Ebből az óriási igénytömegből messze a legnagyobb részt a közérdekű igazgatási feladatok teszik ki, és közülük a többség az államigazgatás keretei között kerül megvalósításra.³

A modern államhatalom garantálja a közigazgatás megvalósítását, belbiztonságot, közrendet és a közbiztonságot állami szervek közreműködésével. A modern államnak a biztonság szempontjából be kell biztosítani az állami szervek tevékenységeit szakmai, oktatási és finanszírozás terén. Az anyagi ellátás az állam költségvetés része, és a parlament valamint a kormány modern eszközökkel köteles bebiztosítani a rendőröket és az állam többi biztonsági szerv tagjait.

A jogrendszerben felsorolt taxatív tevékenységek az állami szervek oldalán magával hozzák a progresszív formákat és módszereket, amelyek segítik a biztonságot, rendvédelmet és garantálják a közbiztonságot és védelmét. Ebben a tekintetben a közigazgatásban a rendészeti igazgatás fontos feladatokat tölt be és helyettesíthetetlen pozíciója van.

A modern társadalom és az állam függenek az effektív közigazgatás irányításától. Az állam szerveket, szervezeteket és intézményeket alkot melyek közigazgatási feladatokat hajtanak végre közszolgálati személyek révén.⁴

A hangsúly a feladatok végrehajtására összpontosul, melyeket a jogi normák határozzák meg a közigazgatási szerveknek. Közigazgatás fontos elem az állam funkciói végrehajtásában. A közigazgatási és biztonsági funkció garantálja a taxatív tevékenységeket, melyek fontosak az állam működéséhez, mint a pénzügyi, egészségügyi, szociális, oktatási, kulturális, tudományos vagy kontrol területe. A közigazgatás hatásos működése megköveteli a tudományos hozzáállást és a tudományos ismeretek implementációját a közigazgatási szervek tevékenységében, s erre a közigazgatási tudomány hivatott.

A rendkívüli helyzet szervezeti alanyokból áll mint a kormányból és az illetékes minisztériumokból, valamint a Biztonsági Tanácsból és más állami szervek és intézményekből. A kormány megszervezi a lakosság és az állami anyagi tartalékok ellátását, intézkedéseket tesz az rendkívüli helyzet által okozott károk mérséklésére, és összehangolja a fegyveres erők és mentőszolgálatok tevékenységét.

Az állami intézményekhez, amelyek részt vesznek a rendkívüli helyzet megoldásához tartoznak a járási hivatalok. A járási hivatal többek között elemzést készít a területi körzetében bekövetkező rendkívüli esemény esetleges előfordulásáról, jogi és

³ Boros László. Jogi alapismeretek. Kulturtrade Kiadó. Budapest. 1998. 60 o.

⁴ Tóthová Katarína et al. Základy správneho práva hmotného. Bratislava: VO PF UK, 1993. 4 o.

természetes személyekkel együttműködve elkészíti és frissíti a lakosság védelmére vonatkozó tervet, és feladatokat oszt ki számukra a jogszabályoknak megfelelően. Autonóm állami szerv, amely speciális feladatokat lát el a rendkívüli helyzet kezelésében az a Közegészségügyi Hivatal. Ez a hivatal javaslatot nyújt be a rendkívüli állapot kihirdetésére, és javaslatot tesz az intézkedésekre a közegészségügyi veszély fenyegetése esetén.

A Közegészségügyi Hivatal olyan intézkedéseket rendel el, mint a népesség egy részének a lakosság többi tagjával való súlyos betegség esetén való kapcsolattartásának tilalma vagy korlátozása, a tömegrendezvények betiltása vagy korlátozása, valamint az üzemeltetés betiltása vagy korlátozása.

4. A rendkívüli helyzet rendészeti aspektusai

A jelenlegi társadalomnak és az államoknak a kardinális problémája az állambiztonság, közrend és a közbiztonság fenntartása. Az állam perszonális szubsztrátuma összefügg a rendészeti jog helyzetével, amely meghatározó tényező a személyek tartózkodásának. A személy objektummá válik az állami hatóságok, mindenek előtt a rendőrség részére. A rendészeti jog helyzetének kérdése befolyásolja a személyek migrációját, amely hatással van az irányítási, kontrol, politikai, jogi, szociális és szervezeti állam funkcióira. Mindenek előtt, a személyek státuszát a jogi normák szabályozzák, amelyek a konkrét állam jog rendszerébe tartoznak. Az állam és a személyek közötti jogi kapcsolatok többnyire kötelezettség, vagy tiltó parancsok jellemzik és a jogérvényesítést a hatósági szervek kényszerítő eszközökkel végrehajtják. Ezek a jogi kapcsolatok alkotóelemei a rendészeti jognak, mely a közigazgatási jog ága. Meghatározása abból származik, hogy a közérdeket elvileg megtestesítő állam a személyekkel szemben fölérendeltségi pozícióban van közjogi viszonyokban.

A szakigazgatások körébe tehát differenciált, az adott közigazgatási ágazatra jellemző és más ágazatban nem alkalmazott igazgatási módszerek és annak végrehajtásáért felelős (sajátos hatáskörű) szervezetek tartoznak.⁵ A rendészeti közigazgatást az említett differenciált szakközigazgatás jelképezi.

A rendészeti közigazgatás speciális államigazgatási szak, adminisztratív funkciókat töltve be az állam működésében, mint a közbiztonság és a közrend fenntartása. Az állam tevékenysége ezen a téren összetevődik a rendeletekből és az államhatalom végrehajtásából. Magába foglal specifikus tevékenységi formákat és módszereket, melyeket az állami szervek végrehajthatnak külön operatív vagy hírszerzési eszközökkel. Alap tulajdonsága a rendészet közigazgatásnak, hogy dinamikus, operatív, folyamatos és alkotó az új problémák megoldása terén miközben szüntelenül megváltoznak a feltételek.⁶

A rendészet közigazgatás szisztémáját olyan igazgatásformák alkotják, melyekben olyan tevékenységeket hajtanak végre a rendészeti szervek, mint az útlevél és személyigazolvány agenda. Más részt, a rendészeti közigazgatás rendszertel is foglalkozik, mint egy folyamattal. Fontos feladatai vannak a rendészet közigazgatásnak az állambiztonság, közbiztonság és közrend terén. Együttműködve a más szakigazgatásokkal a

⁵ Hautzinger Zoltán. A magyar idegenjog rendszere és az idegenjogi (szak)igazgatás. Pro Publico Bono 2014/2. 72.o.

⁶ Balga Jozef: Rendészettudomány, közigazgatás-tudomány és a rendőri közigazgatás. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. Pécs, 2016. 56. o.

biztonság fenntartása érdekében a rendőri testületek tevékenységükkel hozzájárulnak a polgárok biztonságérzetéhez.

A rendkívüli helyzet megoldásához hozzá járulnak a rendészeti szervek. Olyan működési formákat és módszereket alkalmaznak és olyan eszközökkel rendelkeznek amelyek biztonságot biztosítanak a többi állami szerveknek a rendkívüli helyzet megoldásához. Továbbá ők maguk is részt vesznek a rendkívüli helyzet kapcsolódó ügyek kezelésében.

A rendkívüli helyzetekben a rendőri fellépés módszerei közé soroljuk meggyőző, kényszerítő, adminisztratív és gazdasági módszereket. A meggyőzés módja számos olyan módszert tartalmaz, amelyekkel az alanyok viselkedését a kívánt módon stimulálják. Ez magában foglalja például a rendkívüli helyzetre vonatkozó magyarázatok, figyelmeztetések vagy információk az állami hatóságok intézkedéseikről a helyzet kezelésére. Ennek a módszernek a megválasztása és alkalmazása a vészhelyzet összetettségétől függ és a szervek kompetenciájától.

A kényszerítő módszert elsősorban a törvényesség biztosítására használják, és a lakossággal és a szervezetekkel kapcsolatban alkalmazzák egy arányban. Az említett módszer gyakorlatilag különböző jogi és nem jogi jellegű eszközökben fejeződik ki. Kényszer csak azokban az esetekben alkalmazható, amikor az alany megsérti a jogi normát, amely pontosan meghatározza, hogy az adott esetben milyen közigazgatási kényszerintézkedés alkalmazható. A végrehajtási intézkedést erre felhatalmazott rendőri hatóság szabhatja ki. Magát a kényszerítést csak akkor hajtják végre, ha a jogorvoslat más módon nem érhető el. Kényszerítő intézkedéseket csak abban az esetben szabad alkalmazni, ha a törvény ilyen eszközökről rendelkezik. Ugyanakkor ügyelni kell arra, hogy a kényszer alkalmazása során figyelembe vegyünk annak személyét, aki ellen ezeket az eszközöket használják. A törvényesség és a legitimitás elve szempontjából a kényszerítő eszközöket három alapvető kategóriába soroljuk: jogi kényszerítő eszközök, technikai kényszerítő eszközök és speciális kényszerítő eszközök.⁷ A kényszer egyik alapvető formája rendkívüli helyzetekben a bírságok kiszabása, amelyek az állami költségvetés részét képezik.

Az adminisztratív módszereket olyan jellemzők karakterizálják, mint a tárgyra gyakorolt közvetlen cselekvés a jogainak és kötelezettségeinek meghatározása. Ezenkívül ez egyoldalú választás a feladat megoldására, például a rendkívüli helyzetek kezelőinek erőforrásainak biztosításában. Végül, de nem utolsósorban kötelező érvényű aktus, amelynek be nem tartása eljárási felelősséggel járhat. Az adminisztratív módszer formái közé tartozik például az egyedi jogi aktusok kiadása. A gazdasági módszerek lehetővé teszik különféle ösztönzők alkalmazását a rendkívüli helyzetek intézkedéseit végrehajtó szervezetek számára, amelyek a leghatékonyabban biztosítják a rendőri hatóságok feladatainak teljesítését.

A rendőri hatóságok tevékenységi formái közé tartoznak azok a jogi aktusok, amelyek kifejezetten e hatóságok döntéshozatali tevékenységét vagy az e hatóságok rendszerében végzett irányítási és ellenőrzési tevékenységet fejezik ki. Ezek a rendőrségi hatóságok sajátos és tipikus tevékenységi formái, közvetlen hatásuk van és közvetlenül beavatkoznak a címzett jogalanyok jogviszonyai. A legfontosabbak az egyedi jogi aktusok, amelyek mindig egy adott esetre vonatkoznak. Ezek a jogi aktusok bizonyos jogokat vagy kötelezettségeket állapítanak meg, módosítanak vagy hatályon kívül helyeznek. A rendőri

⁷ Ladislav Šimon. Policajno-bezpečnostná činnosť. Bratislava. Akadémia Policajného zboru v Bratislave. 2016. 129 o.

tevékenység atipikus formái a szerződések és megállapodások, amelyek tárgya az államigazgatási feladatok végrehajtása kell hogy legyen. Ezeket a szerződéseket és megállapodásokat leggyakrabban akkor kötik meg, amikor a rendőrségi adminisztráció feladatainak ellátása több szervezet összehangolását és együttműködését igényli.

A rendőrségi hatóságok által a rendkívüli helyzetben belüli feladatok ellátása során használt eszközöket felosztjuk az információszerzési folyamatban használt eszközökre, kommunikációs eszközökre, szervezeti jellegű eszközökre, valamint rendőrségi technikai eszközökre. Ezek a eszközök rendkívüli helyzet felismerésére, kezelésére és megoldására használható a rendőri szervekkel és más állami szervekkel egyaránt.

A rendkívüli helyzet rendészeti aspektusai a személyek mozgásának a kormány által meghirdetett intézkedések keretében történő biztosításában is megmutatkoznak. Ezek az intézkedések fokozzák a rendőri hatóságok járőrszolgálati tevékenységét. Külön figyelmet fordítanak a személyek határátkelőhelyre történő belépésének ellenőrzésére, valamint a személyek államterületre történő belépésének feltételeinek teljesítésének ellenőrzésére más fegyveres erőkkel együttműködve.

5. Összegzés

A rendkívüli helyzet jogi, szervezeti és rendészeti aspektusai befolyásolják az állami szervek lépéseit azon problémák megoldásában, amelyeket ez a tény okoz. A biztonságnak prioritást kell élveznie rendkívüli helyzet megoldásában. A finanszírozási eszközök, kutatási programok és az új képzési módszerek és formák megvalósításában. Az államnak a lakosság részére biztonságot kell garantálnia olyan szituációban is mint a rendkívüli helyzet. A biztonság meghatározza a társadalom hozzáállását a rendkívüli helyzet kezelésében és a személyek együttműködését a állami szervekkel. A rendkívüli helyzet konkrét területre vonatkozik és az állampolgárok alapvető jogait korlátozza mint a szabad mozgás és tartózkodás szabadsága. A biztonság garantálása az államhatalmi szervek alap feladat és az állam kezekedik a közrend, állambiztonság és közbiztonságért a rendkívüli helyzet idején is. A rendkívüli helyzet nem csak jogi kategória saját elmélettel és rendszerrel, amelybe tartozik az objektuma, tárgya, alanyai és irányelveivel de nagyobb társadalmi összefüggésekkel bír. A primáris alanyok közé tartozik a kormány, parlament és a biztonsági tanács. A kompetens állami szerveknek kötelességük kidolgozni, elfogadni és végrehajtani olyan terveket amelyek a rendkívüli helyzet hatékonyan és racionálisan megoldható leg kevesebb áldozattal.