

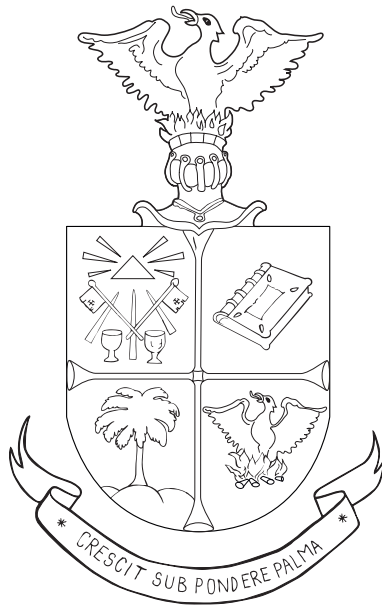
# **Glossa Iuridica**

VII. évfolyam, 3-4. szám



# Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 3-4. szám



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

**SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:**

Miskolczi Bodnár Péter

**A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:**

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,  
Csáki-Hatalovics Gyula , Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,  
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Klein Tamás, Kukorelli István,  
Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Osztovits András,  
Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre,  
Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán,  
Törő Csaba Attila, Udvary Sándor

**FŐSZERKESZTŐ:**

Rixer Ádám

**FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:**

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

**SZERKESZTŐK:**

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

**Olvasószerkesztő:**

Nagy Péter

**ISSN 2064-6887**

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

# TARTALOMJEGYZÉK

## GlossArticle

LEON VAN DEN BROEKE – GEORGE HARINCK

*The Liberal State, the Christian State and the Neutral State:  
Abraham Kuyper and the Relationship between the State and  
Faith Communities* .....9

MOGYORÓSI ANDRÁS

*Crime and punishment in Hungary and England of the early  
19<sup>th</sup> century* .....29

ESZTER PAPP

*Cross-Border Commercial Disputes In the Association of  
Southeast Asian Nations* .....41

## Járvány

MÓRÉ SÁNDOR – SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER

*A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi  
veszélyhelyzet és járványügyi készség idején* .....67

CSILLIK PÉTER

*A vírusválság gazdasági hatásai Európában* .....91

HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR

*A munkavállaló biztosítási jogviszonyával összefüggő  
társadalombiztosítási kérdések, figyelemmel a jelenlegi  
vírushelyzetre* .....113

HÉDER ÁKOS

*Közbeszerzés a koronavírus idején* .....125

## Állam- és jogélet

SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER:

*A települési önkormányzat mint közösség alapjog érvényesítési lehetőségei* .....157

SZABÓ ZSOLT

*A Nyugat-balkáni államok központi, területi közigazgatása és önkormányzati rendszere* .....173

VARGA FERENC

*A személyesség kérdése a közigazgatás technológiai fejlődésének, valamint a közösségi platformok elterjedésének tükrében* .....197

KOVÁCS GYULA

*A sorozatelkövetés nyomozása* .....215

CSOKNYA TÜNDE ÉVA

*Az adásvétel mellékegyezményeihez kapcsolódó ingyenes dologhasználat egyes esetei a klasszikus római jog forrásaiban* .....239

ARATÓ BALÁZS

*Családi vállalkozások nemzetközi kitekintésben* .....263

SURI NOÉMI

*(Fél)úton a jogegységesítés felé?* .....287

NYITRAI IMRE

*Innovációk a szociális szolgáltatásokban: a fejlesztő foglalkoztatás szabályozási kérdései* .....297

SÜKÖSD ANIKÓ

*Innovációk az egészségügyben* .....317

# GlossArticle



# THE LIBERAL STATE, THE CHRISTIAN STATE AND THE NEUTRAL STATE: ABRAHAM KUYPER AND THE RELATIONSHIP BETWEEN THE STATE AND FAITH COMMUNITIES

LEON VAN DEN BROEKE

*Associate Professor (Vrije Universiteit Amsterdam;  
Theologische Universiteit Kampen)*

GEORGE HARINCK

*Professor (Vrije Universiteit Amsterdam; Theologische Universiteit Kampen)  
Director (The Neo-Calvinism Research Institute, Kampen)*

## 1. Introduction

In 1879, five years after Abraham Kuyper (1837-1920) left the ministry in the Dutch Reformed Church, the book *'Ons Program'* of the 42-year old journalist saw the daylight.<sup>1</sup> Kuyper was the leading journalist of his days in the Netherlands, but he would also be the main founder of the Vrije Universiteit (1880), a professor of Theology (1880-1901), founder of a free church (1886, 1892) and a Member of Parliament (three terms) and prime minister (1901-1905) of his country. *'Ons Program'* was a collection of Kuyper's earlier political thoughts of more than 1300 pages, which had been published in the previous decade in his ecclesial weekly *De Heraut* and his daily newspaper *De Standaard*. In 1878 this collection of articles was (re)published by the Central Committee of the Anti-Revolutionary Electoral Associations. Kuyper is a towering and many-faceted figure in Dutch history.<sup>2</sup>

In our contribution we focus on Kuyper's early political thoughts on the relationship between faith communities and state. The church was too limited for him, although the pulpit gave him the possibility to spread not only his theology and ecclesial message, but also his political and societal

---

1 KUYPER, Abraham: *'Ons Program'*. Amsterdam, J.H. Kruyt, 1879. English translation: *Our Program. A Christian Political Manifesto*. Translated by VAN DYKE, Harry. Bellingham, Lexham, 2015.

2 The best introduction to Kuyper in English is: BRATT, James D.: *Abraham Kuyper: Modern Calvinist. Christian Democrat*. Grand Rapids, Michigan, Eerdmans, 2013.

considerations. From the start of his career, he not only had a message for the church and its members, but also for the state and the whole nation. He sought general principles of law. In vain he tried to find them in history, law, and philosophy. He was convinced that God reveals himself by vesting governing authorities with sovereign power. He found these general principles of law in the Holy Scripture as the 'certificate of that revelation' (paragraph 31). These governing authorities could find these principles not only via the special revelation, but by the general revelation as well.

In this contribution we focus on the leading question why Kuyper rejected the liberal state, but also the Christian state, and aimed for the neutral state, what his motives were and what this meant for both the state and faith communities, specifically for the Jewish faith communities in the Netherlands. First, we present Kuyper's general thoughts on the relationship between church and state from his '*Ons Program*'. This includes his vision on the state and the church (including their relationship), three systems of church and state relationships, and the concept of sin when it comes to the nature of the state. Thereafter we consider the implications of Kuyper's view on the separation between the state and faith communities. The next paragraphs deal with other types of relationships between the state and faith communities, according to the three models Kuyper treated in his '*Ons Program*'. The second part of this contribution consists of a case study. We not only focus on the church, but on faith communities, more specific on the position of Jewish communities in the Netherlands.

## **2. Kuyper's view on concepts of the state**

According to Kuyper the state is a moral organism which has a head: the governing authorities. The state not only ought to honor God, but it is also the servant of God. This limits and reveals the power of the state.

### **2.1. The first concept: the liberal state**

Although, Kuyper was of the opinion that with the God-less state the liberals tried to increase the power of the state and minimize the sovereign authority of God. The liberal view of the state was one of the concepts of the state Kuyper mentioned. He rejected this liberal concept, because the liberals did not only reject the supranatural, but also the natural knowledge of God and by consequence they ignore God.

Kuyper objects the liberal state which nature is a contract. It chooses its justification in the free choice of people. Kuyper took a keen interest in the free choice of people, but in the state and in religion, he could not agree with this concept of the state as a contract with people, because the spiritual father of the free choice of people is the British monk and theologian Pelagius (ca. 354-418),<sup>3</sup> the opponent of Augustine of Hippo (354-430). In fact it was connected with Pelagius' earlier considerations about the nature of grace.<sup>4</sup> The same goes for Augustine.<sup>5</sup> Pelagius' theory of the free choice of and absence of sin among people very much contradicts God's predestination.

The free choice of men, liberty, freedom of oppression, became a central notion in the Enlightenment. This became also apparent in the theory of the state as a contract. The theory of the (liberal) state as a contract – social contract theory – is rooted among others in the work of the English philosopher Thomas Hobbes (1588-1679), in his book *Leviathan* of 1651.<sup>6</sup> According to Hobbes, the state becomes 'that *Mortal God*' – named after the biblical monster Leviathan – 'to which we owe under the Immortal God, our peace and defence'.<sup>7</sup> Hobbes referred to Abraham as 'the first in the Kingdom of God by Covenant', as God made a contract with Abraham.<sup>8</sup> Hobbes was of the opinion that people had two choices: the primal situation, which is the absolute anarchy situation, or the irrevocably submission to the state. Hobbes considered the social contract according to which people transfer their natural rights, in the mutual transferring of right, different from the state of nature where everyone has the right to everything and where are no limits to the right of natural liberty.<sup>9</sup> It is in the interest of everybody to render a part of one's personal power to a central body, the state, the so-called *pactum subjectionis*.

Not only in political views in the eighteenth century (Enlightenment) and before, like the one of Hobbes, but also in the field of church polity we see

---

3 VAN EGMOND, Peter J.: "A Confession without Pretence": Text and Context of Pelagius' Defence of 417 AD, diss. VU Amsterdam, s.l.: s.n., 2013.

4 VAN DEN BRINK, G. – VAN DER KOOI, C.: *Christian Dogmatics: An Introduction*. Transl. by BRUINSMA, Reinder – BRATT, James D. Zoetermeer, Boekencentrum, 2017, 276.

5 VAN DEN BRINK, G. – VAN DER KOOI, C.: *Christelijke Dogmatiek*, 631; Matthias Zeindler: *Erwählung: Gottes Weg in der Welt*. Zürich, Theologischer Verlag, 2009, 35.

6 HOBBS, Thomas: *Leviathan, Or, The Matter, Form, and Power of a Common-wealth Ecclesiastical and Civil*. London, Andrew Crooke, 1651.

7 Hobbes op. cit. 87.

8 Hobbes op. cit. 249.

9 Hobbes op. cit. 66.

in the uprise of the *systema collegiale*, the theory of collegialism, as the German jurist Just Henning Böhmer (1674-1749) mentioned it.<sup>10</sup> The German theologian Christoph Matthäeus Pfaff (1686-1760)<sup>11</sup> and the German church historian Johann Lorenz von Mosheim (1694-1755) were influenced in their view of legal foundations by the German jurist Samuel Freiherr von Pufendorf (1632-1694). The church was considered by them as a *societas*, a *collegium*, an ordinary association. In general, the nature of collegialism is that people choose the church of their favor. Collegialism is about the sovereignty, equality and freedom of individuals, *a societas aequalis et libera*.<sup>12</sup> One could speak of collegial religion.<sup>13</sup> More specific, collegialism has a couple of characteristics. First, the formation and reformation of the church is grounded in the free will of individual persons. Second, the church is not founded by God, but is an association of people. This means that membership is not grounded in the covenant (of grace) and/or baptism, but in the individual choice of people. Three, the source of authority is rooted in decision by majority, just like in the idea of people's sovereignty. Four, the relationship between church and state means that the church is no longer characterized by public law if the church is no more than an ordinary association.<sup>14</sup>

Apart from criticism from Reformed experts in church polity, like the German jurist and legal philosopher Friedrich Julius Stahl (1802-1861) who considered the collegial system to be rooted in disbelief as it replaced the order of God by the decisions by headcount,<sup>15</sup> the effects of collegialism were manifest deep in the nineteenth century, not only in Germany, but also in the Netherlands. The church order for the Netherlands Reformed Church, the so-called *Algemeen Reglement* (General Regulations) of 1816, imposed by King Willem I, is collegial in nature. It was this church and its type of church

---

10 BÖHMER, Just Henning: *Ius Ecclesiasticum Protestantium Usus Hodiernum Iuris Canonici*. Tom. 5., Praeloquium De Systemate Universi Iuris Canonici §XI1, 17; SCHLAICH, Klaus: *Kollegialtheorie: Kirche, Recht und Staat in der Aufklärung (Jus Ecclesiasticum 8)*. München, Claudius Verlag, 1969.

11 PFAFF, Christoph Matthäeus: *Origines iuris ecclesiastici*. Tübingen, Schramm, 1756; PFAFF, Christoph Matthäeus: *Akademische Reden über das sowohl allgemeine als auch Teutsche Protestantische Kirchen-recht*. Tübingen, Sigmund, 1742.

12 SCHLAICH op. cit. 14.

13 SCHLAICH op. cit. 89.

14 BOUWMAN, Harm: *Gereformeerd kerkrecht*, vol. 1. Kampen, Kok, 1928, 13.; SEHLING, Emil: *Geschichte der Protestantischen Kirchenverfassung*, 2<sup>e</sup> Aufl. Leipzig–Berlin, Druck und Verlag von B.G. Teubner, 1914, 38.

15 STAHL, Friederich Julius: *Die lutherische Kirche und die Union: Eine wissenschaftliche Erörterung der Zeitfrage*. Berlin, Wilhelm Hertz, 1859, 266.; SCHLAICH op. cit. 23.

governance against which Kuyper protested, even as a Reformed minister. In 1886 he broke away from this denomination to form his own, with a decentral Reformed model that had not much in common with collegialism. But he did adopt the notion that the source of authority is rooted in decision by majority – the above-mentioned third characteristic of collegialism –, which means sovereignty by the people. This was something that attracted Kuyper and which he included in this ecclesial model for ‘his’ Reformed Churches in the Netherlands.

The notion of people who choose to join a church started dominating the notion that God gathers his people in church. In the theory of *collegialism* the New Testament key word *ekklèsia* is overshadowed, but also another keyword from the Early Church, namely *kuriakè*. *Ekklèsia* means assembly, gathering, meeting, congregation or church.<sup>16</sup> It sounds familiar in the French word *église* and the Spanish word *iglesia*. *Kuriakè* means: what is or belongs to the *Kyrios* (Lord) – Jesus Christ. We find resemblances in the Dutch word *kerk*, the German word (*Kirche*) Scottish and Danish/Swedish word *kirk*. According to the theory of collegialism it is not God who gathers people, but it is people who choose whether or not to gather and join a faith community as if it is an association.

According to Kuyper it cannot be that the will and the word of people is the ground of all being, also not in and for the liberal state, and that the reality of God’s election is being ignored.

## 2.2. The second concept: theocracy

Kuyper also rejected the concept of the state church. With this rejection he not only aimed at the Roman-Catholics, but also at inconsequent protestants. Both of these groups have theocracy in mind. They give the state an authoritative position regarding both the natural and supranatural knowledge of God. In this way they picture the state as active patron of the Kingdom of God, like in the Middle Ages, and, as for the Protestants, partially in Prussia. But this would only be possible if the state would be a supranatural power or organ, but there is no such thing and there should not be such a power or

---

16 COENEN, Lothar – BEYREUTHER, Erich – BIETENHARD, Hans (eds.): *Theologisches Begriffslexikon zum Neuen Testament*. Band II/1, 2<sup>nd</sup>. ed. Wuppertal, Theologischer Verlag Rolf Brockhaus, 1970, 784-799; ARNDT, William F. – GINGRICH, F. Wilburg: *A Greek-English Lexicon of the New Testament and Other Early Christian Literature*. 2nd ed. Chicago–London, The University of Chicago Press, 1979, 240-241.

organ, otherwise the state will become spiritual and the religion will secularize. What is different in nature should not to be mingled. This also goes for church and state. The state is not equal to the Kingdom of God and the Kingdom of God does not fit in the limited forms of the state's life. Kuyper rejects every effort to revitalize the Christian state. He opposed men like the German Lutheran theologian Richard Rothe (1799-1867) who, without boundaries, let the church wrap up in the state and the state in the Kingdom of God. Rothe was 'the apostle of the socialization of the Gospel in a Christian state and culture that will ultimately encompass all humanity, and opponent of all clericalization of life', as the Dutch church historian Jasper Vree (1943-2020) wrote.<sup>17</sup>

### 2.3. The third concept: the neutral state

Therefore, Kuyper opted for the third choice: the political and yet confessing state of the Reformed or Puritan people who ground the state on the natural knowledge of God (*theologia naturalis*). This type of knowledge is binding for everyone. By consequence the administration is only active in the sphere of natural knowledge of God. In the sphere of the revealed knowledge of God the state is only passive as maiden servant of God. Kuyper points, as an example, to the United States of America, because there the state honors the seventh day of the week and writes out days of prayer, and at the same time it acts more neutral towards all churches than any other European country. Kuyper sought a system which was practical, and would match the political life with the everyday life of the people. It should be a system in which the Christian would feel him- or herself at home.

Such a Reformed concept of the state should include equal rights for everyone. By consequence this includes equal rights for anyone in the religious domain. The national authorities, although with predilection for the Gospel, should never be misled by banning or binding religious opponents of the Gospel, and favoring one faith community above other faith communities. This characterizes the neutral state: no privilege for whatever faith community or religion. This includes a ban on protection, prevention or repression of any faith community or religion. The national civil authorities avoid the decoy of choosing and favoring one faith community.

By the grace of God Kuyper saw as the task for the governing authorities

---

17 VREE, Jasper – ZWAAN, Johan: *Abraham Kuyper's Commentatio (1860): The Young Kuyper about Calvin, a Lasco and the Church*. Leiden–Boston, Brill, 2005, 13.

to: 1. execute the authority as maintainer of Gods law; 2. maintain the oath as the cement of the state's building; and 3. set free the day of the Lord.

### 3. Separation of church and state

It is clear that Kuyper aimed for the above-mentioned third concept of the state: the neutral state. Faith communities and state should not be mingled, because they are both different in nature. There should be a wall of separation between them, but not a too high and thick wall. Although Kuyper seems to plea for a kind of separation, he nonetheless does not aim for the French model of *laïcité*, for this model was far from neutral. Moreover, it would not match with Kuyper's thoughts on the nature of the state. Although he favors the neutral state which does not promote, protect or oppress one or more religions and/or faith communities, he considers the state as the maiden servant of God, based on the concept of the natural knowledge of God. This means that the neutral state is not ignorant when it comes to religion, faith communities and the presence of God in the rule of law. A separation between state and faith communities does not exclude their cooperation for the benefit of society.

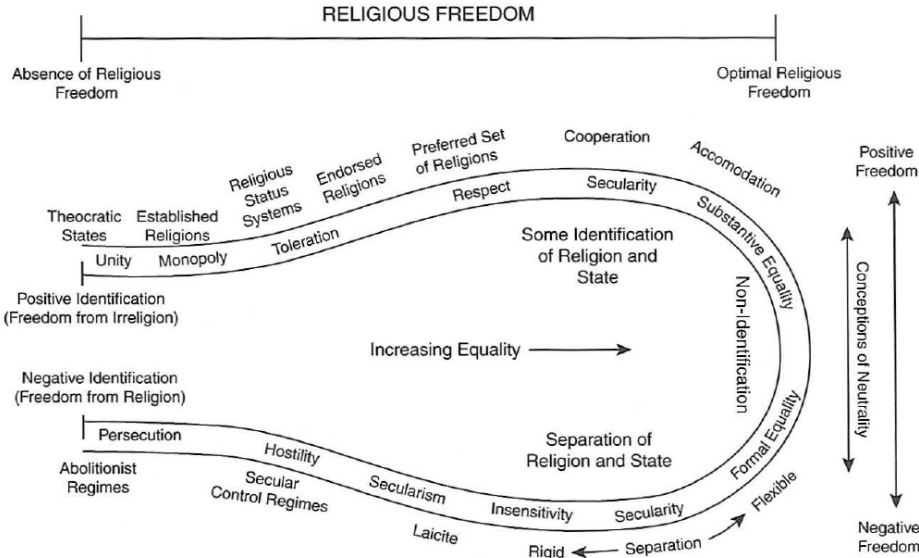
### 4. Other types of relationships between the state and faith communities

Kuyper includes in '*Ons Program*' three concepts of the state. It expresses the situation in the 1870s as he considered and experienced it. He declined the liberal world view, but also the roman-catholic and Netherlands Reformed positions, specifically with view to the relationship between the state and faith communities. It is understandable that Kuyper acted and reacted in this way as a child of his time. Nonetheless, apart from the strengths of his argument it has also its shadow sides. It is far from complete for example. There are more models or types which express the relationship between the state and faith communities than the three Kuyper considered in his '*Ons Program*'. W. Cole Durham Jr., an American expert on the relationship between faith communities and state, developed the loop model.<sup>18</sup> The loop has two

---

18 DURHAM JR., W. Cole: *Perspectives on Religious Liberty: A Comparative Framework*. In: WITTE, John – VAN DER VYVER, Johan D. (eds.): *Religious Human Rights in Global Perspective: Legal Perspectives*. Part 2. The Hague–Boston–London, Martinus Nijhoff, 1996, 1-44.; Cole Durham Jr. published an earlier and less developed version of this article in: GARLICKI, Leszek Lech (ed.): *First Amendment Freedoms and Constitution Writing in Poland*. Warsaw, s.n., 1994, 61-72.

axes: religious freedom (on the scale between on the one hand absence of religious freedom and the optimal religious freedom) and conceptions of neutrality (positive freedom on the one hand and negative freedom on the other hand). The loop also includes a scale between positive and negative freedom. With positive freedom is meant a range between positive identification (freedom of irreligion) and some identification of religion and state. With negative freedom is meant the range between 4. separation of religion and state, and 5. negative identification (freedom of religion). In between positive and negative freedom is non-identification.



Cole Durham: The loop model of the relationship between faith communities and state.

**5. Application of Kuyper’s concept of the state: the Jewish community**

The loop model raises questions Kuyper may have overlooked when applied in a specific country and/or with view to specific faith communities. Therefore, in this paragraph, we focus on such an application of Kuyper’s model of the state for the Jewish faith community in the Netherlands.

### 5.1. Dutch Republic

The Jewish community in the Dutch Republic had been recognizable as a distinct group of people within society. The public church in the Republic was the Reformed Church, that was relatively independent from the state, but always had to be in concord with the state. This privileged church had a public role, and a different position compared to other religious communities – Protestant (Anabaptist, Lutheran, Remonstrant) and Catholic –, and to the Jewish community. But the Republic was a safe haven for Jews. There were no pogroms, and no ghettos. And though the Reformed Church had its local church buildings on the main square and in the main streets (often former Roman Catholic churches), other religious communities were tolerated to practice of their religion. And over time, they also could build churches – or synagogues for that matter –, visible in central public places, like the Lutherans and the Jews did in Amsterdam in the seventeenth century; in other places the degree of freedom was often smaller. The position of the Jews in society was demarcated: they were a separate ‘Jewish nation’ (a medieval legal concept) within the Republic, with a Sephardic and Ashkenazi branch, alongside other ‘nations’, consisting of people who originally came from abroad, and who were granted certain rights. They were integrated, but had their own organizations for care for the poor and sick, and for education.<sup>19</sup>

### 5.2. French intermezzo

In the French intermezzo in Dutch history (1795-1813) the Jews were granted full citizenship. For the first time Jews had the same rights as other Dutch citizens. They now belonged to the ‘Dutch nation’. This situation would not change any more – with the exception of the five years of German occupation in the twentieth century. When the kingdom of the Netherlands was founded in 1813/1815, the Jews did not only keep their equal position, they were also privileged. As to education, Jewish primary schools were founded with public money, alongside the public schools with a Christian character, in line the dominant religion of the Dutch nation.<sup>20</sup>

---

19 HUSSSEN Jr., A. H. – WEDMAN, H. J.: Politieke en sociaal-culturele aspecten van de emancipatie der Joden in de republiek der Verenigde Nederlanden. *Documentatieblad Werkgroep Achttiende Eeuw*, 1981, 51/52, 208-213.

20 See for the history of the Jews in the Republic, and prior to 1848: BLOM, Hans– WERTHEIM, David– BERG, Hetty– WALLET, Bart (eds.): *Geschiedenis van de Joden in Nederland*.

### 5.3. Constitution of 1848

The new Constitution of 1848 was of a liberal nature. This meant full religious freedom for Christians and Jews alike. This led in 1853 to the restoration of the Dutch catholic Church province, with bishops and all, a major turning point in the religious history of the Netherlands after its exclusion from the Dutch Republic in the late sixteenth century.<sup>21</sup> Churches – and sects for that matter – were fully free, but positioned outside of the public domain, and in public institutions confessional religion was replaced by a more general ‘religion beyond religious divisions’.<sup>22</sup> This resulted in a rather strict separation between church and state. The liberal Constitution implied a religiously neutral public domain. Of course, politics and the media were still dominated by Protestants, but as Protestants they were predominantly liberal. Together with the new Constitution and the dominance of political liberalism, a dominating liberal Protestant culture developed. While the theological departments of the universities of Groningen and especially Utrecht were more on the orthodox side, at around 1850 Leiden university became the bulwark of the so called ‘modern theology’. This theology was influenced by the prominence of natural sciences and by the critical-historical method in the humanities. Miracles were denied, including Christ’s rise from the dead, and the Bible was not so much a revelation as a flawed historical document. The modern theologians wanted a ‘second Reformation’, to update Christianity to make it fit for modern times.<sup>23</sup> The religious liberals joined forces with the political liberals and dominated the public debate in the 1850s and 1860s. Most Catholics and Jews favored political liberalism, for this had brought them full freedom as citizens, also religiously. The orthodox Protestants were the first to feel uneasy under this liberal regime. They enjoyed religious freedom, but had to get adjusted to the situation that other denominations and other religions enjoyed exactly the same freedom, the arch-enemy Roman-Catholicism included. By and by they started to organize themselves and give voice to their opinion in a dominantly liberal context.

---

Amsterdam, Balans, 2017, 55-232.

21 Vis, Jurjen – JANSE, Wim (eds.): *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie*. Hilversum, Verloren, 2002.

22 See: HARINCK, George: *Een leefbare oplossing. Katholieke en protestantse tradities en de scheiding van kerk en staat*. In: TEN HOOVEN, Marcel– DE WIT, Theo (eds.): *Ongewenste goden: De publieke rol van religie in Nederland*. Amsterdam, SUN, 2006, 111-112.

23 See: KRIJGER, Tom-Eric Marinus: *A Second Reformation? Liberal Protestantism in Dutch Religious, Social and Political Life, 1870-1940*. Dissertation, Groningen, 2017.

## 5.4. Education

What did this situation of dominant liberalism mean for the schools, the most important institution for developing a nation? Education was a liberal project. Liberalism was based on reason, and it was education that would people learn to use reason and to discern what is reasonable from what was superstitious, traditional or habit only. The people had to be raised to good citizenship, the needed 'lux et libertas', as the motto of a prominent liberal newspaper was worded. The light of reason would make them free. What this meant for education was unclear until 1857, when a new law on primary education was adopted, that was in line with the new Constitution. This new law required education in all 'social and Christian virtues'. That formula was a disappointment to orthodox Protestants, for it was not explicitly orthodox, and also made room for liberal Protestantism and 'religion beyond division'. In the new Constitution the Protestant character of the Dutch nation – in the 1850s-1870s 60 % was Protestant, 37 % Catholic, and 2 % Jewish – and the Protestant stamp on its history had not been acknowledged. The orthodox Protestants saw the negative consequence of this omission realized in the new School Law of 1857. This law ignited a movement, on the one side to change this law in an orthodox Protestant sense, and in the second place to establish Protestant schools, for the moment without public funding. This resulted in the so-called school struggle.<sup>24</sup>

This was a Protestant movement only, until about 1870. In 1868 the Catholics in the Netherlands changed allegiances. The liberals had brought them full religious freedom, but the School Law of 1857 made them realize, that this freedom came with a prize. For Catholicism was formally banned from the primary schools, and they aligned with the Protestant school struggle. This struggle became more serious when Abraham Kuyper entered the scene. In 1860 he argued that Protestant parents should not send their children to the public school anymore, for that was Satan's place. They should all send their children to the Christian school instead, and support these school, who were without government funding.

---

24 HOOKER, Mark T.: *Freedom of Education: The Dutch Political Battle for State Funding of all Schools both Public and Private (1801-1920)*. h.n., Llyfrawr, 2009.

## 5.5. Kuyper and the freedom of education

Kuyper's participation in the debate changed the scene. Up till then the issue was if the public school, and for that matter the public domain, would be liberal or Protestant. Kuyper changed the issue. Think of Catholicism: it does not fit in the dichotomy liberal versus Protestant. He took into account the variety of religions and convictions, all enjoying full freedom and equal rights since 1848. Kuyper embraced the Constitution of 1848 but wanted to push liberalism to a next phase. If liberals promise freedom indeed, they should not require public education to be liberal, but leave room for any worldview that was around amongst the Dutch. In Kuyper's opinion this liberal restriction of the freedom of education revealed the true nature of political liberalism. This liberalism was a caricature of what Protestantism advocated. Protestantism – later Kuyper would prefer to say: Calvinism or Neo-Calvinism – proclaimed freedom of conscience: the church or the state should not enforce a religion. Any religious compulsion 'clashes most vehemently with the character of the Christian faith', as he put it his political program of that same year.<sup>25</sup> Political liberalism now wanted to force the Dutch to become liberal, by excluding confessional teaching of orthodox Protestantism, Catholicism or Judaism from the public school. This aim revealed that this liberalism rooted in the anti-Christian French Revolution of 1789, and not in Protestantism. The liberal position was not a neutral one, but an anti-Christian one. To Kuyper political liberalism and modern theology were two sides of the same coin.<sup>26</sup>

## 5.6. Antirevolutionary viewpoint

Kuyper therefore corrected this liberalism, by stating that his antirevolutionary viewpoint – he sometimes called this 'Christian liberalism' – was bolder and more consequential when it came to freedom, compared to the liberal one – which he labelled as 'liberalist' – by also making room for error and apostasy.<sup>27</sup> The battle should therefore not be about the orthodox Protestant viewpoint versus the liberal viewpoint, but about the plural character of the

---

25 Kuyper op. cit. 64.

26 HARINCK, George: *Abraham Kuyper's Vision of a Plural Society as a Christian Answer to Secularization and Intolerance*. In: KARPOV, Vyacheslav – SVENSSON, Manfred (eds.): *Secularization, Desecularization, and Toleration – Cross-Disciplinary Challenges to a Modern Myth*. London, Palgrave MacMillan, 2020, 115-133.

27 *De Standaard*, 18 June 1874.

public domain instead of a public domain claimed by the liberals only.

This fierce opposition of liberalism changed the scene, not only in the public debate, but also in politics. Kuyper became the editor of his newspaper *De Standaard* in 1872 and a Member of Parliament in 1874. From that moment on the opposition to liberalism as a suppressing ideology in general and against liberal school politics specifically became a theme in the national debate, it was no longer an issue for orthodox Protestants only.

### 5.7. The Jews

And here the Jews come in. The liberal project was a national project, aimed at integrating the Dutch people as a unified community, a nation, including Jews, not on a religious base, but based on the notions of Enlightenment and French Revolution. The Jews were grateful to the liberals for this inclusion and their full citizenship. They most of the times joined the political liberals, and several liberal politicians were Jewish. The school law of 1857 meant the end of publicly funded Jewish schools. They would integrate, or even assimilate in the Dutch nation. The Jews, who had had their own schools for decades, readily joined the liberal position and became part and parcel of the public school – with the exception of some orthodox Jews. ‘Whereas the number of private confessional (Protestant and Catholic) primary schools grew by 843% during 1870–1930, the number of Jewish schools declined by 62%.’<sup>28</sup> There were other reasons for this course as well: their small numbers, their lack of homogeneity, their geographical distribution.<sup>29</sup>

When Kuyper presented his new paradigm, plural versus uniform, this meant a critique of the liberal position, and, on a different level, also a repositioning of Protestant religion, and religion in general. For if the public domain should be plural, it degrades liberalism from the dominant and neutral position they claimed, into just one of the opinions in the Dutch public debate – and, Kuyper stressed, a minority position, since he claimed the Protestants and Catholics were the large minorities. This Kuyperian position implied that no confession should dominate legally. The state should be neutral in the positive sense. According to the above-mentioned model of Cole Durham, Kuyper can be positioned between some identification of religion and state, and separation of state and religion, so non-identification. A Protestant dominance was still

---

28 KNIPPENBERG, Hans: Assimilating Jews In Dutch Nation-Building: The Missing ‘Pillar’. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 2002/93, 193.

29 KNIPPENBERG op cit. 202-203.

the reality in the 1870s, but that was about numbers, and these could change. Denominations and confessions could not define the public domain, the Antirevolutionary Party only defended a public acknowledgement of a natural theology, but this depended on having a political majority. So, according to Kuyper there should no longer be a direct link between state and Christianity, only a link between Christianity and the public domain, and, at best, a cultural link between the state and natural religion.<sup>30</sup>

The Jews did not act like Kuyper would have preferred. In his view religion or worldview defined your identity, in the private sphere as well as in the public domain. His plurality-paradigm presupposed that everyone had a religion or worldview – a neutral position based on reason did not exist, according to Kuyper – and that everyone would express his conviction in the public domain, in politics, education, and the media in the first place. So, when the Antirevolutionary Party was established in 1879, he expected the Catholics, liberals, Jews and radicals or socialists to do the same and establish political parties based on their worldview. And they did, with the exception however of the Jews. Many Jews did not want to be Jews in the first place in the public domain. They had had this position in Europe for centuries, and they were relieved liberalism in the nineteenth century liberated them from this distinct and second-rate place in society. They were ‘intertwined with the liberal agenda’.<sup>31</sup> For this reason they joined the liberals, and for that matter later on in this century also the socialists. To Kuyper this was inconsistent. Now that Jews had an equal position, they should act like the Protestants and the Catholics, and claim their place in the public domain as Jews. But they did not do this.

### 5.8. Kuyper and Jews

Kuyper was disappointed in the Jews. Why did the Jews join the liberals instead of claiming their own Jewish position in Dutch society? This question was addressed by Kuyper in a series of editorial articles in *De Standaard* in the Fall of 1878, later that year published as a pamphlet, titled *Liberalisten en Joden* [Liberalists and Jews] of 1878. As said, his complaint was that liberalism resisted the Christian school movement and curtailed the freedom

---

30 HARINCK, George: *Neo-Calvinism and Democracy: An Overview from the Mid-Nineteenth Century till the Second World War*. In: John Bowlin (ed.): *The Kuyper Center Review, Volume Four: Calvinism and Democracy*. Grand Rapids–Cambridge, Eerdmans, 2014, 1-20.

31 Blom op cit. 242.

of conscience. That is why the title of the series and of the pamphlet is not Liberals and Jews, but: Liberalists and Jews. Liberalism had gone astray by, taking its starting point in the French Revolutionary viewpoint, suppressing other worldviews.<sup>32</sup>

The publication date is relevant, for 1878 saw the culmination of the conflict between Kuyper and the antirevolutionary movement with the political liberal movement. The school struggle had developed into a bitter fight, in which Kuyper disqualified liberals as pagans, and the liberals depicted Kuyper as a Christian theocratic tyrant. Kuyper had won a moral victory in August 1878, by presenting a petition to the king in favor of Christian schools, signed by more than 300.000. Catholics collected another 160.000 signatures. This was quite a feat in a country with four million inhabitants and no more than 100.000 voters – it was the largest mass protest in Dutch politics in the nineteenth century.<sup>33</sup> Notwithstanding this protest, the liberals looked down upon the low social status of the signers, and adopted the new law on education, thwarting the Christian schools. In short, in 1878 a ‘civil war’ or culture war was waged in the Netherlands.<sup>34</sup>

In these days Kuyper wrote a series about Jews and liberals. The conflict over a uniform or pluriform public domain was as far as Kuyper concerns also a conflict between orthodox Christians on the one side and modern or apostate Christians on the other side. To explain the cooperation of Jews and modern Christians Kuyper started by analyzing the position of Jews in Dutch society. Kuyper was positive about the legal equality of Jews since the late eighteenth century: ‘Deeply ashamed over its own former injustice’, Kuyper wrote, ‘almost all Christian countries have welcomed this meaningful product of the revolution as one of its best consequences.’<sup>35</sup> But soon Christians realized that it was a mistake to emancipate Jews on liberal conditions only. The emancipation should have happened in a Christian way, by preaching the gospel to them. Instead the Jews were welcomed warmly, without really inviting them in in this Christian nation. This invitation without obligation

---

32 In: *De Standaard*, 4 April 1872, Kuyper wrote that ‘liberalists’ ‘in naam der vrijheid, de vrijheid van conscientie weer durven aanranden’.

33 Houkes, Annemarie: *Christelijke Vaderlanders: Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie 1850–1900*. Amsterdam, Wereldbibliotheek, 2009, 218-230.

34 Jeroen Koch: *Abraham Kuyper: Een biografie*. Amsterdam, Boom, 2006, 178.

35 KUYPER, Abraham: *Liberalisten en Joden*. Amsterdam, J.H. Kruyt, 1878, 6.: “Diep beschaamd over eigen vroegere ongerechtigheid, heeft toen de Christenheid schier in alle landen deze beteekenisvolle vrucht der revolutie als een harer uitnemendste consequentiën toegejuicht.”

had in fact promoted the role and influence of the talented Jewish minority beyond measure. They had connected with the dominating liberal worldview and had won influential positions in politics, in the press, in law courts, in education, in banking and at the stock exchange, Kuyper wrote.

Although emancipated and prominent, the Jews did not assimilate, but kept on being a distinct group. This distinctiveness was stressed by Kuyper: 'Jews in all corners and farthest parts of our continent have stayed a nation in a much stricter sense, than any European people ever was a nation.'<sup>36</sup> Kuyper praised this preservation as God's providence, and distanced himself from the disdainful contempt for Jews in certain German circles.<sup>37</sup>

### 5.9. Jews and liberals

After this description of the position of the Jews as a distinct and influential nation within the Netherlands, he came to his main argument: the liaison between Jews and political liberals. Modern Christians like the liberals resembled the Jews, by dismissing the unique position of Christ and adopting the negative Jewish religious position over against Christianity. Because of their religion, Kuyper wrote, the Jewish position could be no other than negative towards Christianity, but the apostate Christians had deliberately chosen this position. He had criticized the liberals many times for their adherence to the ideals of the French Revolution, but to him the essential fallacy of the liberals was their anti-Christian stance. And while the Jews as a nation would stay in touch with their religious and social tradition, modern Christians would finally degrade to the level of Paganism, sorcery, idolatry, and bestiality.<sup>38</sup>

At this moment the liberal press reacted to Kuyper's newspaper series. To them Kuyper was an orthodox tyrant, and they accused him for giving the Jews no choice, but to convert to Christianity or to deprive them of their civil rights.<sup>39</sup> This caricature of Kuyper's position was in line with the way he had been depicted by the liberals in this culture war. Answering the reproaches in the liberal press, Kuyper stressed that his arrows were not aimed at the

---

36 KUYPER op. cit. 14: "Joden in alle hoeken en uiteinden van ons werelddeel [zijn] nog steeds in veel strenger zin een natie gebleven, dan eenig Europeesch volk ooit een natie was."

37 KUYPER op. cit. 14-15.

38 KUYPER op. cit. 26: 'Eenmaal aan den Christus ontzonken, moeten natiën, die zijn zegen eenmaal indronken, oneindig dieper wegzinken dan Israël, dat in zijn tegenwoordige verschijning den zegen van dien Christus nooit heeft gekend.'

39 *Het Algemeen Handelsblad*, referred to in KUYPER op. cit. 17-18.

Jews, who had joined the liberals, but at the liberalists who had approached the religious position of the Jews in their rejection of Christianity. As to the Jews, he said once more he distanced himself from disdaining Jews, but at the same time he repeated carefree the usual stereotypes of his days. He not only mentioned they rejected Christ as Messiah, but also that Jews had nailed Christ to the cross and killed him, and therefore had a blood guilt.<sup>40</sup> And he also mentioned their different physique, appearance, complexion, character, attitude, dress, look, tone, and occupation.

### 5.10. Kuyper's take on Jews

How did Kuyper deal with Jews in this pamphlet? I ask attention for three aspects. He stressed that Jews were not his target, and he indeed did not propose any solution to the Jewish question. The main theme was: the Netherlands as a Christian nation under siege. As said, a culture war between Christianity and liberalism was going on in 1878. According to Kuyper, the liberals were not moderate Christians, in the end part and parcel of the Dutch Christian tradition, but, to the contrary, they were in his opinion active anti-Christians, that have joined the Jewish position over against Christianity, and tried to exclude orthodox Christians from government positions and to terminate Christian schools. So, the Jews functioned in his series to highlight the anti-Christian position of the liberals. This function implied a right-out criticism of the Jewish religion, and took the controversy between Christianity and Judaism as the most basic one in the Netherlands, and in European culture for that matter.

Secondly, Kuyper's focus on the large influence of Jews in society and their coalition with the ruling liberals, made this pamphlet more than plain anti-Judaist. He made his readers aware of the large Jewish influence in society, accentuated their physical difference, and demarcated their distinct position in society. He claimed the right to do so, for these were in his opinion not offenses against Jews, but mere facts. He had always demarcated differences between religious groups explicitly, and treated for example the Catholics and other opponents in the same way, and he labelled liberal protests against his presentation of these facts as annoyance about his disclosure of their anti-Christian position. The result was a presentation of the Jews as a unified and oppositional element in society.

---

40 KUYPER op. cit. 23, 33.

And thirdly, one time he qualified the Jews in this pamphlet as guests.<sup>41</sup> As citizens, the Jews belonged to the same kingdom of the Netherlands as every other Dutchman, Kuyper wrote, but they were not of the same nation. He took a nation as a moral community, with a shared history, language, and religion. The Netherlands was not a Jewish, not an Islamic, but clearly a Christian nation, and the Jews had always been a distinct nation within the Republic. Their full citizenship in the Kingdom of the Netherlands had altered this position legally, but not culturally. To the contrary, Kuyper wrote, among the nations the Jews were the nation by excellence.<sup>42</sup> And Scripture teaches that the Jewish nation will not be exterminated. If a nation would tolerate another nation in its midst on an equal footing, was a question of numbers, Kuyper wrote. He did not address this issue any further, but it may have sounded like a warning, when he estimated that one out of four Dutchmen was a Jew, that is: a million. In Amsterdam, where half of the Dutch Jews lived, this impression might resonate, but this number is a gross overstatement; in 1879 two percent (81.000 persons) of the Dutch population were Jewish, and twelve percent of them lived in Amsterdam.<sup>43</sup>

Notwithstanding his religious, social and national reservations, Kuyper would resist attempts to deprive Jews of their legal rights, or create specific rights for them. British liberals and Bismarck in Germany had proposed to exclude Jews from public offices, but he wrote that, if Jews would not have had full civil rights in the Netherlands, he would be in favor of granting these.<sup>44</sup> This is a position he repeated several times in his political career, also when he was prime minister of the Netherlands, from 1901 till 1905.

Kuyper did not give a clear reason for this pamphlet, which we now would call antisemitic, though this word was not in use yet in 1878. He was building up his Antirevolutionary Party, which he would establish half a year later, and after the successful mass petition of August 1878 this was another success. The international antisemitic actions may have directed his attention to the position of the Dutch Jews, but in 1878 he was not in need of rallying support on an antisemitic agenda. He did publish the newspaper series as a pamphlet in reaction to critical comments in the liberal press, but he did not react to Jewish comments to the pamphlet, and would not make antisemitism a theme in his political career.

---

41 In *'Ons program'* he did nowhere use the word 'guest' for Jews, except in this series.

42 KUYPER op. cit. 14, 22.

43 KUYPER op. cit. 28.; KNIPPENBERG op. cit. 195, 197.

44 KUYPER op. cit. 32.

It is our historical understanding that Kuyper chose to write on the Jews, because they were the opposites of the Christians. For centuries they had embodied the anti-Christian position in Europe. And now that Kuyper in his take on the modern, plural society and democracy put worldview in the foreground, and therefore accentuated religious differences, the difference between Christianity and Judaism became more prominent. And since the liberals according to Kuyper copied the Jewish position, it is the coalition of Judaism and liberalism that was the real danger to the neutral state and its plural society based on Protestant or Calvinistic principles. Like he blamed the liberals for having betrayed Christianity, so he blamed the Jews for having betrayed the religion of Israel by rejecting Christ as messiah. Kuyper wrote positively on Jews as well, and he stressed this in his polemic with liberal newspapers, but when it came to reaching out to Jews, it was in the missionary mode only. Catholics and liberals should in his opinion also be converted to orthodox Protestantism, but missionary activities in the direction of these groups were about absent. It was the Jews that had to be converted in the first place, out of love for God's covenant with them, but also because they hardened their hearts – that is why the church had substituted Israel as God's chosen people, according to Kuyper. This was theological frame.

The position of the Jews in the school struggle and in the development towards a plural public domain was at odds with Kuyper's view of a plural society. This view fitted well in Kuyper's notion of freedom conscience, and of common grace, but it conflicted with Kuyper's view of the deepest antagonism in Dutch politics and society, the opposition of Christianity and non-Christianity, formulated by him in the notion of antithesis. On the one hand he would place Protestants, Catholics and Jews on the theist side, on the other hand, he considered the Jewish position as the enmity of Christianity par excellence. That is why he wrote that Jews had not moved over to the liberal position, but that liberalism had adopted the Jewish position. So the most fundamental dichotomy in Kuyper's 1878 pamphlet was Christianity and Judaism.

## **6. Concluding remarks**

This contribution is about Kuyper's rejection of the liberal state, but also of the Christian state. Kuyper aimed for the neutral state. His motives for rejecting both the liberal and the Christian state were on the one hand the free choice of men from a religious point of view (the liberal State) and on the other hand theocracy (the Christian state). Both positions did not do justice to the

Christian faith. From the perspective of the relationship between church and state, Kuyper's preference for the neutral state meant a separation of faith communities and the state, and also that there is no space for privileges for whatever faith community or religion in the neutral state. In this way the churches could be real free churches, without stating that a church would be collegial in nature, belonging to the collegial system.

Approaching Kuyper's view from the perspective of the above-mentioned Jewish case in the Netherlands, the Jews showed the limitation of Kuyper's view of a pluriform public domain. They did not act as they should, according to his paradigm, and did not strive for being facilitated to live out their worldview in the public domain, but joined the liberals instead. This inconsistency – in Kuyper's eyes – led him to blame the liberals for having adopted an anti-Christian position, and as such had started to resemble the Jews, the arch-enemy of Christianity. But this inconsistency also showed the limits of Kuyper's societal view. What if a citizen would not have his place and role determined by his worldview, and what if a citizen would not count himself as a member of a group, but as an individual? These questions reveal the limits of Kuyper's solution, and they also remind us the present-day challenge of respecting the freedom of religion for all citizens alongside respecting the will of citizens to be free of religion. The casus of Kuyper and the Jews as a faith community helps us to understand the downside and the challenges of his and our choice for a neutral state.

# CRIME AND PUNISHMENT IN HUNGARY AND ENGLAND OF THE EARLY 19<sup>TH</sup> CENTURY

A historical comparison based on the travel diaries of a world famous physician, Richard Bright

MOGYORÓSI ANDRÁS

*Associate Professor (KRE SZEK, Budapest)*

## **Introduction. Richard Bright, ‘father of nephrology’**

Richard Bright (September 28, 1789 – December 16, 1858), widely considered as one of the most prominent European physicians of the 19<sup>th</sup> century, was an English scholar and early pioneer in the research of diagnosis and treatment of kidney disease. For his eminent work in this field, and particularly for the early description of the features of an inflammatory kidney illness, glomerulonephritis (still widely called Bright’s disease in the clinical community), he is also revered as the ‘father of nephrology’ by many authorities of the discipline.<sup>1</sup>

Born into a well-off Unitarian banker and merchant family in Bristol, Gloucestershire, England, Bright embarked on his graduate studies of economics, mathematics and philosophy at the University of Edinburgh in 1808, subsequently switching to medicine at Guy’s Hospital in London in the fall of 1810.<sup>2</sup> He ultimately graduated in 1813 at the University of Edinburgh. His doctoral thesis, *De erysipilate contagioso*, dealt with infectious erysipelas, a disease clearly extremely prevalent in Bright’s time.

After receiving his medical degree, Bright was initially appointed assistant physician at Guy’s Hospital in London in 1820, where he fulfilled the duties of an academic physician by teaching medical students, providing clinical care to patients, and performing research. The quality of medical research and care at Guy’s Hospital is easily demonstrated by the fact that Thomas Addison, Thomas Hodgkin, and Richard Bright, all world-known physicians, worked there at the same time. This triumvirate ended up lending their names to a whole host of important diseases, such as Addison’s disease (adrenal insufficiency), Hodgkin’s disease (a

---

1 VENITA, Jay: Richard Bright--physician extraordinaire. *Archives of Pathology and Laboratory Medicine*, 2000, 124 (9), 1262-1263.

2 MACKENZIE, J. Campbell: Dr Richard Bright – a man of many parts. His bicentenary year—1789-1858. *Bristol Medico-Chirurgical Journal*, 1989, 104 (3), 63-67.

frequent lymphoma), and Bright's disease (an umbrella term for inflammatory diseases of the kidney). Bright was elected Fellow of the Royal Society in 1821.



Figure 1. Richard Bright<sup>3</sup>

He described the clinical entity that is now widely referred to as Bright's disease in 1827. Within a few years of the publication of his findings, the term Bright's disease became essentially synonymous with kidney illness worldwide.<sup>4</sup> It is important to emphasize though, that he also discovered numerous other medical diseases, the review of which is clearly beyond the scope of this paper. Still, it needs to be pointed out here that, beyond kidney disease, his scientific work spanned essentially the entire field of medicine, and he contributed significantly to the diagnosis and treatment of various other fields of medicine, such as gastroenterology, oncology, and neurology. The wide scope of his scientific interest is described in more details elsewhere.<sup>5</sup> Due to his essential contributions to the science of medicine, Richard Bright achieved worldwide fame and, among others, the honour of being appointed as physician to the Queen.<sup>6</sup>

He died in 1858. A well-known painting depicting him adorns the walls of numerous university departments of nephrology ever since (Figure 1).

---

3 NAGY Judit – SONKODI Sándor: Richard Bright in Hungary: A Reevaluation. *American Journal of Nephrology*, 1997, 17(3-4), 387-391.

4 NAGY–SONKODI op. cit. 388.

5 MACKENZIE J. C. op. cit. 66.

6 VENITA op. cit. 1262.

## 1. Travel to Hungary

In addition to having been one of the most celebrated physicians of his time, Richard Bright had a keen interest in a whole host of other fields including travels in foreign countries. In 1810, he accompanied the famous geologist MacKenzie on a rather exotic journey to Iceland. Many of Bright's drawings depicting Icelandic flora and fauna as well as working fishermen and shepherds were published in MacKenzie's book *Travels in the island of Iceland, during the summer of the year 1810*.<sup>7</sup>

After his graduation in 1813 from the University of Edinburgh, Bright spent some time in Cambridge, but soon he decided to embark on another foreign trip that led him to Germany, Austria and Hungary. In the capital of the Habsburg Monarchy that hosted the Congress of Vienna in 1814, Bright witnessed the deal-making of the Congress and used the opportunity to meet numerous leading political and medical authorities of the era,<sup>8</sup> among others the son of Napoleon whom he interviewed personally.

Still, for Richard Bright, the most important portion of this Central European trip was the extensive journey to Hungary. In fact, it has been noted that Bright was profoundly fascinated by Hungary.<sup>9</sup> He started out on his journey through Hungary in April, 1815, with a long stay at Festetich Castle in Keszthely,<sup>10</sup> armed with a letter of recommendation from László Festetich whom he originally met in Vienna.<sup>11</sup> Returning back to England, Bright reported about his extended stay in Hungary in a fascinating 796-page (including Appendices and Index) book entitled *Travels from Vienna through Lower Hungary*<sup>12</sup> that was ultimately published in 1818. This publication counts as one of the most outstanding travel books of the early 19<sup>th</sup> century.

---

7 MACKENZIE, George Stuart: *Travels in the island of Iceland, during the summer of the year 1810*. Kessinger Publishing, LLC, 2010, 538 pages.

8 ROONEY, Patrick – SZEBENI Béla – BÁLINT Géza: Richard Bright's 'Travels from Vienna through Lower Hungary': A glimpse of medicine and health care in the early nineteenth century. *Canadian Bulletin of Medical History*, 1993, 10 (1), 87-96.

9 MACKENZIE J. C. op. cit. 66.

10 KURUCZ, György: *"Kedves Hazámfiai, mozdulni kell..." – Georgikoni peregrinatio oeconomica a 19. század elején*. Budapest, Corvina Kiadó – Ráday Gyűjtemény, 2020, 303 pages.

11 ROONEY – SZEBENI – BÁLINT op. cit. 90.

12 Bright, Richard: *Travels from Vienna through Lower Hungary with some remarks on the state of Vienna during the Congress, in the year 1814*. Edinburgh, Archibald Constable and Company, 1818, 796 pages.

In this review, we focus on Bright's experience of the segments of the Hungarian legal system he was exposed to. In his travel book, he makes valuable observations about crime, the death penalty, as well as prevailing prison conditions. He also draws some parallels with legal conditions in contemporary England that deserve a closer look.

## **2. Remarks on the state of crime and punishment in Hungary as compared to England**

### **2.1. Robberies, factors conducive to crime**

Although there are allusions to the state of law in Hungary throughout the report *Travels from Vienna through Lower Hungary*, Chapter IX is the segment that mostly deals with this topic. Bright starts out by reporting of a dinner enjoyed in the company of his host. The host had just received a summons from the next county requesting him to appear and give testimony in the case of a robber apprehended who very well may have been the one who also stole the host's pigs. However, the host decides to send one of his peasants "who had likewise been robbed, and who had nothing else to do", to appear before the neighboring county's authorities. Here, instead of dwelling on the delegation of responsibility by the host, Bright starts to concentrate on the societal element that, according to his dinner companions, is mostly responsible for crimes like robbery: "[...] every one lamented the unrestrained wickedness of the peasants, to which class most of the banditti belonged; and I understood, that even those who seemed to live honestly, were often more or less connected with these marauders [...]"<sup>13</sup>

Bright comments that it is not difficult to perceive how this phenomenon arises from the circumstances the peasants have to live in. He points out that even if the father of a peasant family is capable of making a decent living out of his allotted land, his children are essentially without any livelihood during their father's life. "The father of a family has the portion of land allotted to a peasant, but the son, during his father's lifetime, has no property, nor does he easily find employment even when industriously inclined [...] the sons, therefore, finding it difficult to obtain work [...] if temptation come, whether it be to steal cattle, to rob a traveller, or to plunder a dwelling-house, they too often yield."<sup>14</sup>

---

13 BRIGHT op. cit. 434.

14 Ibid. 434.

Another factor behind crime, as Bright is eager to point out, is the “miserable want of education” that serves as a “powerful accessory”. The lack of adequate education is duly demonstrated by the fact that “[e]ducation seldom proceeds beyond the first elements of reading and writing”. In addition to naming the lack of appropriate economic means and the low level of education (many times bordering on illiteracy among peasants) as factors conducive to crime, Bright also feels that the decentralized nature of Hungarian police force and the lack of procedural cooperation further weaken police efforts having to cope with formidable geopolitical obstacles in the first place: “Another cause of the frequency of robberies may be found in a bad police. The difficulty of establishing an efficient police is great, where extensive forests exist, but is still increased where they belong to different counties or separate lords, who rarely act in unison [...]” Later, Bright transmits the abysmal opinion of his dinner companions about their own employees, the herdsman: “The herdsmen are usually mere thieves, stealing cattle when they are able; but if a good opportunity of plundering a traveller offers itself, they seldom suffer it to pass.”<sup>15</sup>

Interestingly, at this point, Bright does not draw a direct comparison to the prevalence of crime in England of his time. This may have been due to the fact that, by the time Bright entered adulthood, the genre of crime in England, highway robbery, so similar to the robberies he described in Hungary (performed by ‘betyárs’ or outlaws of the time), essentially ceased to exist. These robberies were committed by the ‘highwaymen’ in England whose golden age span the decades from the Restoration in 1660 up until the end of the late 18<sup>th</sup> century.<sup>16</sup> These highwaymen, initially soldiers of armed conflicts such as the English Civil War or the French wars frequently held up stagecoaches, many times in rural areas.<sup>17</sup>

Frederick North, 2nd Earl of Guilford and, more importantly, Prime Minister of England should be named among the most famous victims of the highwaymen. As he testified of the event: “I was robbed last night as I expected, our loss was not great, but as the postillion did not stop immediately one of the two highwaymen fired at him – It was at the end of Gunnersbury Lane.”<sup>18</sup>

---

15 Ibid. 435.

16 GRAY, Drew: *Crime, Police and Punishment in England, 1660-1914*. London, Bloomsbury Academic, 2016, 393 pages.

17 BEATTIE, John Maurice: *Crime and the Courts in England, 1660-1800*. Clarendon Press, 1986, 149-158.

18 DAY, Malcolm: *Voices from the World of Jane Austen*. London, David & Charles, 2006, 22.

This remarkable hold-up occurred in 1774, a merely 15 years before the birth of Richard Bright. The frequency of armed robberies swiftly declined afterwards and starting around 1815, they were recorded rarely. In fact, the last documented robbery by a highwayman in England occurred in 1831.<sup>19</sup>

From the above, it is fair to extrapolate that when describing highway robberies in Hungary of the early 19<sup>th</sup> century, Bright did not dwell into a comparison with England due to the lack of personal experience in this area because of rapidly declining frequency of highway hold-ups in his home country of the time.

### 2.2. Death penalty

When bringing up the issue of capital punishment, Bright acknowledges the fact that his knowledge about the frequency of this most severe sanction in Hungary is not extensive enough to speak with authority: “There seem to be occasions upon which the Herren Stuhl takes to itself the right, if it be not granted by law, of inflicting even capital punishment immediately, but of this I am uncertain, though some instances of speedy execution which came to my knowledge, left that impression upon my mind.” Bright, on the other hand, notes that from the information he gathered about death penalty in Hungary, it seems to be a rather infrequent event: “Capital punishment, however, is rarely inflicted in Hungary, and Professor Ludwig Fabrici, writing on this subject, from Croatia in 1807, observes, that, in the preceding year, no capital punishment had taken place” in several Hungarian counties and that “this is far from being an uncommon circumstance in most of the counties of Hungary and Croatia.”<sup>20</sup>

At this point again, Bright does not draw a comparison with the state of death penalty in England of the time. However, in the case of highway robberies it is obvious that Bright (who was born in 1789) could not have had significant first-hand experience of this crime committed so frequently in England of the 17<sup>th</sup> and 18<sup>th</sup> century. On the other hand, he certainly could have shared his opinion of the state of death penalty in his home country at the dawn of the 19<sup>th</sup> century. Whether he dodged the comparison deliberately is unclear. It is certain, however, that the issue of death penalty would have been a topic where the *status quo* in England could not necessarily have been compared favorably with the experience and information Bright collected in Hungary. In fact, in the early 19<sup>th</sup> century, crimes potentially conducive to the death

---

19 MCLYNN, Frank: *Crime and punishment in eighteenth-century England*. New York, Routledge, 1989, 81-82.

20 BRIGHT op. cit. 440.

penalty in England included offenses as minor as shoplifting, stealing sheep, cattle, and horses. In other words, before the abolition of the death penalty for theft “English law was notorious for prescribing the death penalty for a vast range of offences as slight as the theft of goods valued at twelve pence.”<sup>21</sup>

The Bloody Code of England, containing statutes introduced between 1688 and 1815 (the year Bright visited Hungary), made pick-pocketing and shoplifting, as well as more than 200 other petty crimes punishable by death. This way, Solicitor General Samuel Romily, when speaking of capital punishment to the House of Common in 1810, justifiably stated that there is “[...] no country on the face of the earth in which there [have] been so many different offences according to law to be punished with death as in England”.<sup>22</sup> In fact, it took some time before capital punishment for cattle stealing and other minor offenses was abolished in 1837. Interestingly, in the next decades, literary authorities such as Dickens and Thackeray started to militate against the ‘brutalizing’ effects of public hanging. Public executions finally stopped in 1868, but capital punishment was ultimately abolished not earlier than 1969 in England.

In 1843, less than 30 years after Bright’s journey, death penalty would have been abolished in Hungary according to the Reform Proposal for a new Criminal Code. Unfortunately, the proposal did not pass because of the resistance of the conservative majority in the legislation. Consequently, death penalty remained a possible although rarely utilized criminal punishment in Hungary.

### **2.3. Hungarian prisons as witnessed by Richard Bright**

In his report, Bright is particularly critical of prison conditions in Hungary as witnessed by him during the journey. To underline his impressions, he includes his drawing of a Hungarian prison in the *Travels from Vienna through Lower Hungary* (Figure 2). He describes his impressions of the room prisoners spent their daytime as follows: “[...] I entered by a door well barred and bolted. Instantly seventeen figures, all in the long Hungarian cloak, rose from the ground on which they were sitting. Besides themselves, the room, which was not above twelve feet square, presented no one object: no table, bed, or chair. It was ventilated and lighted by several small grated windows, high up in the side of the walls.” Later on, descending into the dungeon where prisoners spent their nights, he is abhorred by the thought that some of the convicted

---

21 MANTA, Irina D.: *The puzzle of criminal sanctions for intellectual property infringement. Harvard Journal of Law and Technology*, 2011, 24 (2), 474.

22 *Parliamentary Debates, House of Commons. February 9, 1810. Col. 366-374.*

criminals would have to spend years of their life under these conditions: “[...] a door opened into the dungeon, the usual sleeping-place of all the male prisoners. It was a small oblong vaulted cave, in which the only furniture was two straw mattresses. A few ragged articles of dress lay near the place where each prisoner was accustomed to rest upon the naked floor [...]. It was painful to reflect, that in this state some of these wretches had already passed their nights during seven years.”<sup>23</sup> Drawing a conclusion from the attitude of the Hungarian noblemen towards the prison conditions described, Bright widens his hitherto mainly descriptive horizon and shares some philosophical thoughts with his readers. “In conversation with foreigners, how many things do we hear respecting our own customs, of which, at first, we are almost inclined to question the existence; and how unconsciously may the eyes of an Hungarian nobleman be closed, with respect to many important circumstances in the situation of the great mass of the inhabitants of his country, from whom, under a change of system, that country might derive additional security and happiness, and the proprietor an enormous increase of power and wealth.”<sup>24</sup>

It is important to point out, that at the time of Bright’s travels in Hungary, prison reform in England was only *in statu nascendi*. At the end of the 18<sup>th</sup> century in England, there has been a realization of the abysmal conditions prevalent in local prisons. The leading protagonist of prison reform, John Howard published a detailed report on prison conditions in 1777.<sup>25</sup> In this seminal work he pointed out, among others, that male and female prisoners were not separated by gender or type of crime, jail employees were often corrupt, prevalence and incidence of various illnesses and diseases were alarmingly high, a proper diet and other necessities for prisoners were lacking to a significant degree. His thoughts and suggestions were reflected in legislation a half of a century later, in the Gaols [Jail’s] Act of 1823.

Howard’s work exerted major influence on Bright’s approach to prison affairs and he included several sections from Howard’s works in his travelogue to more vividly describe the conditions witnessed in the English prison system. It is of note that prisoners from England were routinely sent to Australia up until 1868, as well as to North America until the conclusion of the War of Independence leading to the creation of the United States of

---

23 BRIGHT op. cit. 440-441.

24 Ibid. 442.

25 HOWARD, John: *The state of the prisons in England and Wales, with preliminary observations, and an account of some foreign prisons*. Gale ECCO, Print Editions, 2010, 528 pages.

America. Despite of this fact, prisons in England were overcrowded as testified by Howard and quoted by Bright in his work: "The number of prisoners for felonies is usually so great, that they are necessarily crowded together by night, to such a degree, as to excite surprise that they should escape suffocation. In one room, the pit, which is a vaulted cellar, of about fourteen feet square, by about eight feet high to the crown of the arch – in this dismal place, where scarcely a ray of light enters, and where the ventilation is very imperfect indeed, – not less than seventeen of these wretched beings at present sleep."<sup>26</sup> Bright later acknowledges that these penal establishments so vividly described by Howard were still operational in April of 1813.

In fact, as Bright explained after returning to Bristol from his Hungarian travels in 1815, he found the same conditions in the Bristol prison that were observed by Howard: "In the year 1815, when I am now writing, there seems to be a pit of the same nature, in constant use, in the gaol of the opulent commercial city of Bristol."<sup>27</sup> At this point, it has to be noted that Bright's journey to Hungary coincides almost perfectly with the time when the prison system in England started to undergo major changes culminating in several landmark legislative acts that, however, came into existence well after the completion of Bright's journey in Hungary. So, upon his return, while he noted still deplorable conditions at Bristol jail, shortly afterwards he experienced significant improvements at another prison in Warwick: "In October 1815, I again visited the gaol; and a more interesting scene I never witnessed. The prison is now divided into two parts; the one appropriated to adults, the other to children. They are wholly separated. Instead of lewd conversation, blasphemy, and the dangerous repetition of contrivances to do ill, the children are now improved in habits of industry, and hear only lessons of virtue and religion."<sup>28</sup>

Taken all together, Bright reports about an impressive improvement in the conditions at Warwick prison in 1815, in the very year when he still noted no change at all in other jails. This corresponds to the fact that prison reform in England took off in the mid-1810s, and the perceivable improvements in some jails like the one visited by Bright in 1815, may have been rather the exception than the rule. In fact, it was in 1813 that the Quaker philanthropist Elizabeth (Betsy) Fry, a leading force for prison reform in early 19<sup>th</sup> century England visited Newgate prison.<sup>29</sup> She found conditions that utterly horrified her. Interestingly,

---

26 Ibid.

27 BRIGHT op. cit. 443.

28 Ibid. 445.

29 ROTHMAN, David – MORRIS, Norval (Eds.): *The Oxford History of the Prison: The Practice*

her experience in Newgate prison bore uncanny similarities to those described by Bright in Hungarian prisons. Witnessing prison overcrowding and the prevailing inhumane sleeping accommodations (no beds, only straw on the floor) gave Fry impetus to spearhead the efforts for prison reform that ultimately was also supported by Queen Victoria. Subsequently, in 1816, the Society for the Improvement of Prison Discipline was founded, and in 1823, introduced by Home Secretary Robert Peel, the Gaols [Jail's] Act was passed by Parliament.<sup>30</sup> This Act mandated that, among others, prisons should be made more secure, male and female prisoners should be sleeping separately, there should be doctors providing medical care in prisons, and that jailers should be paid. In general, the Act followed the dominant attitude of the 19<sup>th</sup> century firmly based on the assumption that prisons should be operated with the explicit aim to reform prisoners' lives. In addition, it was postulated that convicted individuals should be reformed by performing hard work, self-reflection and by Christian teaching. The Act was, however, partially ineffective, because of the lack of inspectors necessary for enforcing compliance. In 1835, the Prisons Act remedied this shortcoming, providing for five remunerated inspectors for each prison.

In 1843, twenty-eight years after the travels of Bright to Hungary, and very much in parallel to the legal events in England, a Reform Proposal for a new Criminal Code in Hungary was submitted that also included new statutes for the Hungarian prison system. It has been judged to be one of the most progressive and humane proposals for criminal legislation in Europe. In terms of the prison system, it would have introduced a whole host of improvements such as equal treatment, free medical care and clothes for the imprisoned, prohibition of forced labor, but at the same time, provision for strictly voluntary opportunities to work. It would have also abolished the death penalty. Unfortunately, after long legislative sessions, it was never approved to become law. The first Hungarian Criminal Code, the Codex Csemegi (or Codex Csemegiensis) ultimately passed in 1878 to become law.

## Summary

Richard Bright, one of the most famous physicians of the 19<sup>th</sup> century traveled to Hungary in 1815 and reported about his extended stay in Hungary in a fascinating 796-page book entitled *Travels from Vienna through Lower*

---

*of Punishment in Western Society*. Oxford, Oxford University Press, 1995.

30 CRONE, Rosalind: *Guide to the Criminal Prisons of Nineteenth-Century England*. London, London Publishing Partnership, 2018.

*Hungary.* In this review, we focused on Bright's experience of the Hungarian legal system of the early 19<sup>th</sup> century. In his travel book, he made important observations about crime, capital punishment, as well as prevailing prison conditions in Hungary. The parallels he drew with legal conditions in contemporary England provide a useful departure point to compare aspects of the legal systems of Hungary and England of Bright's time.

Bright reports about highway robberies, a prevalent crime in Hungary of the early 19<sup>th</sup> century, at a time when highway robberies in England were close to extinction. He does not dwell on the reasons for this disjunction. There is little doubt, however, that more advanced societal conditions in England of this era had already propelled a significant restructuring of crime. England, the first country that moved from feudalism to a capitalistic economy and society, inevitably displayed a different spectrum of crime than Hungary that was part of the Austrian empire, a still feudalistic, albeit absolutistically governed monarchy at the dawn of the 19<sup>th</sup> century. It is fair to state that crime in England already displayed features typical of a capitalistic country while crime in Hungary, because of its comparatively delayed societal development, was characteristic of a feudalistic country. In England, with the advent of industrialized cities, with the development of the urban working class, with the physical but not existential liberation of a significant portion of agricultural work force, societal circumstances changed to a point where Bright did not find it conducive to adding much value to his report to lay out a comparison between the statistical properties and structure of crime committed in England and Hungary, a country at an earlier stage of societal development.

On the other hand, based on Bright's vivid parallel description, it is fair to state that punishment of crime and prison conditions were very much comparable in England and Hungary of the early 19<sup>th</sup> century. In other words, at the time of Bright's travels in Hungary, criminals committing crimes in the two countries ended up in similar penal institutions, prisons, and this fact deserved a closer look and ardent comparison by the educated traveler. At this point, although Bright, as an intellectual with admirable foresight, saw the imminent upcoming changes in the English prison system, he reliably described the *status quo* that was surprisingly similar to the conditions he found in Hungarian prisons. Based on Bright's report and the review of the literature, prison conditions at the beginning of the 19<sup>th</sup> century were not impressively different in England and Hungary. At the same token, this was the exact time when, upon his return to Bristol in 1815, the first cautious changes that foreshadowed the upcoming English prison reform were already perceivable by the educated observer Bright.

In terms of capital punishment, the third major component of Bright's report reviewed here, rigorous statistics are not available. Still, Bright's travel book suggests that, in the early 19<sup>th</sup> century, probably at least as many criminals (per number of population) received the death penalty in England as in Hungary. This may have been the result of developing societal changes in England: a harsh response of the judicial system to the crimes committed by a populace uprooted by rapidly changing economic circumstances and consequent urbanization, at the same time when measures influenced by a more humanistic approach embodied in the penal systems of the mid-19<sup>th</sup> century were still not implemented.

In summary, the travel report of Bright provides a cornucopia of information about crime and punishment in early 19<sup>th</sup> century Hungary and England, at a time when, despite differing levels of societal development and law systems, penal systems of the two countries bore significant similarities.



Figure 2. A Hungarian prison (drawing by Richard Bright. In: BRIGHT, Richard: *Travels from Vienna through Lower Hungary with some remarks on the state of Vienna during the Congress, in the year 1814*. Edinburgh, Archibald Constable and Company, 1818, 425.)

# CROSS-BORDER COMMERCIAL DISPUTES IN THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS

ESZTER PAPP<sup>1</sup>

*PhD student (KRE ÁJK, Budapest)*

## 1. Introduction

The paper will provide an overview of the private international law aspects of cross-border commercial dispute resolution in Southeast Asia in 2020. The idea of this paper arose from the author's observation, that there is an overwhelming dominance of arbitration institutions as selected forum in the dispute resolution clauses of ASEAN-related international commercial contracts contra national courts. Before discussing the main point, the paper will briefly introduce the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the ASEAN Economic Community (AEC). It will present certain economic circumstances, which contribute to the growth in foreign direct investment inflow and, consequently, to an increasing number of cross-border commercial disputes in the Southeast Asian region. Then, the paper will give an insight of the national courts of ASEAN Member States, with special regard to their ability and preparedness for handling the continuously growing number of cross-border commercial litigation. It will further examine the status of arbitration and mediation in the Member States, with particular focus on the legislative and institutional framework of alternative dispute resolution (ADR). All of these will serve as an explanation for the author's observation by pointing to several factors contributing to the supremacy of ADR over litigation in ASEAN related cross-border commercial disputes.

## 2. Brief overview of the ASEAN and the AEC

### 2.1. The foundation of ASEAN

ASEAN, the home of nearly 650 million people (approximately 8.8% of the world's population), includes ten countries with highly diverse economic,

---

1 PAPP, Eszter, PhD student at Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary and a Senior Foreign Counsel at the Phnom Penh office of a Southeast Asian regional law firm.

social, religious and cultural backgrounds.<sup>2</sup> It is noteworthy that the same diversity appears in terms of the legal traditions of the Member States, which is the consequence of to the history of the Southeast Asian nations.<sup>3</sup> In particular, the influence of the European and American colonisation and the close commercial connection of these countries with Muslim merchants. To date, civil law, common law and Shariah law are all present in the Southeast Asian region.<sup>4</sup> ASEAN was founded ten years after the European Economic Community, post the execution of the Treaty of Rome. In 1967, the representatives of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand, now referred to as the founding fathers of ASEAN, signed the ASEAN Declaration and launched ASEAN.<sup>5</sup> During the following three decades, further Southeast Asian countries, namely Brunei-Darussalam, Laos, Myanmar and Vietnam joined ASEAN with Cambodia being the last joining member in 1999. Since then, the ten countries have been working together on the promotion of regional peace and stability, and on the acceleration of the economic growth,

- 
- 2 For comparison, this is more than the population of the European Union, which is around 450 million, 27 Member States after Brexit. <https://worldpopulationreview.com> (2020. 10. 10.)
  - 3 Information on the legal systems of ASEAN Member States has been retrieved from the Southeast Asian Research Guide of the University of Melbourne. <https://unimelb.libguides.com/asianlaw> (2020. 10. 10.)
  - 4 Due to the close commercial relationship with Indian, Arabic and Persian Muslim merchants until the end of the 15<sup>th</sup> century, Islam has made a considerable impact on the legal systems of certain coastal commercial hubs located mainly in Maritime Southeast Asia, particularly, on the territories of Malaysia and Indonesia today. Coupled with the spread of Islam in Southeast Asia (SEA), the influence of Islam in the legal system or customary practices in the various jurisdictions of SEA is greatly evinced by the existence and the implementation of Shariah law or laws closely related to Shariah law. Civilian legal traditions originating from the Portuguese, Spanish, Dutch and French colonisation efforts have also taken root and it is still present in countries in SEA. For instance, in the countries of the former French Indochina, namely Cambodia, Laos and Vietnam. The British colonisation has also made an impact on the formation of the legal system of certain countries in SEA. To date, the countries established from territories of the former British colonies, namely Brunei-Darussalam, Myanmar, Malaysia and Singapore, are all common law jurisdictions. However, it is noteworthy that colonisation is just one component amongst several others, which has influenced the development of the legal systems of the Southeast Asian nations. A good example of this is Cambodia, the former French colony, which has received legislative technical assistance from the Japan International Cooperation Agency in the early 2000s. As a result of this, the current Cambodian Civil Code is based on the Japanese Civil Code and not the French.
  - 5 As the signing ceremony took place in Bangkok, it is often referred to as the Bangkok Declaration.

social progress and cultural development. The list of the objectives of ASEAN has expanded over time. They have been updated regularly in order to meet the actual requirements of the Southeast Asian societies and adjusted to combat existing challenges. These objectives are defined and centred around three principle pillars, namely the ASEAN Political-Security Community, ASEAN Economic Community and ASEAN Socio-Cultural Community, a concept which may sound familiar to Europeans.<sup>6</sup> For the purposes of this paper, the pillar which matters the most is the ASEAN Economic Community (AEC).

### **2.2. The AEC and its objectives**

Although the acceleration of the economic growth of the Southeast Asian region has appeared as a primary objective for decades, the official launch of AEC awaited until 2015. The formation of AEC was a major milestone in the regional economic integration agenda. AEC has turned the Southeast Asian block into a single market with free flow of goods, services, investments and skilled labour, and freer movement of capital across the region.<sup>7</sup> The objectives of AEC are set out in the AEC Blueprint 2025 which envisions to achieve a regional economic cooperation that is dynamic, competitive and highly integrated by 2025.<sup>8</sup>

### **2.3. Growing volume of FDI in ASEAN**

Amongst the measures and the initiatives of AEC, there has always been a great emphasis on the promotion and protection of investments. In particular on the facilitation of foreign direct investment (FDI) into and within ASEAN. These efforts have not remained fruitless. Today ASEAN is a highly attractive destination for FDI. Statistics show that ASEAN received USD 154.7 billion as FDI in 2018, which corresponds to the 11.9% of total global FDI inflows of the same year. This volume of FDI inflow ranks third globally after the EU and the US. It is noteworthy that a substantial part of the FDI inflow is intra ASEAN. In other words, these investments and commercial activities

---

6 Information on the overview of the establishment of ASEAN retrieved from the official website of ASEAN. <https://asean.org/asean/about-asean/overview/> (2020. 10. 10.)

7 Information on the AEC retrieved from the official website of ASEAN. <https://asean.org/asean-economic-community/> (2020. 10. 10.)

8 The AEC Blueprint 2025. [https://www.asean.org/storage/2016/03/AECBP\\_2025r\\_FINAL.pdf](https://www.asean.org/storage/2016/03/AECBP_2025r_FINAL.pdf) (2020. 10. 10.)

are carried out by and between ASEAN Member States. More importantly, the regional FDI inflow to ASEAN is growing each year.<sup>9,10</sup> In addition to the investment promotion efforts and the launch of the single market, which all increased the number and volume of cross-border transactions, the Belt and Road Initiative has further enriched the number and volume of the China financed infrastructural investments in the region.<sup>11</sup>

#### **2.4. Legal obstacles of the single market of ASEAN**

For lawyers working in ASEAN countries, all the above appears in a growing number of enquiries related to cross-border transactions and, not surprisingly, in a proportional growth in cross-border commercial disputes. It will

---

9 ASEAN Secretariat: ASEAN Integration Report 2019 (2019), Table 2.1, 7.

10 It is noteworthy, however, that the COVID-19 pandemic has put the global economy, including the ASEAN economies, on a standstill. Across the region, the performance of ASEAN Member States in this pandemic varies. Vietnam, which has successfully contained the spread of the virus, is expecting a 4.1% growth this year. Likewise, Brunei Darussalam and Myanmar, which saw relatively small number of cases, may grow by 1.4% and 1.8%, respectively. For the rest of the AMS, contractions are likely, particularly for Singapore (-6.0%) and Thailand (-6.5%). Given the global slowdown, ASEAN's trade and investments are likely to weaken. Merchandise trade amounted to US\$ 2,815.2 billion in 2019, 0.3% lower than the US\$ 2,824.9 billion in 2018, when trade grew by 9.9%. Intra-ASEAN accounted for 22.5% of ASEAN's total trade, followed by China (18.0%), the US (10.5%), and the EU28 (10.0%). In contrast, inflows of foreign direct investments (FDI) bucked the slowdown and rebounded by 4.9% in 2019 (compared to a drop of 1.2% in 2018) to stand at US\$ 160.6 billion. Among external partners, the US contributed the largest inflow with 15.2% of the total, followed by Japan (12.7%) and the EU28 (10.1%), while intra-ASEAN accounted for 13.9%. With the COVID-19 pandemic this year, both trade and investments are expected to manifest the adverse effects. ASEAN Economic Integration Brief. No. 07 July 2020. <https://asean.org/asean-economic-community/aec-monitoring/asean-economic-integration-brief/> (2020. 10. 10.)

11 China's FDI inflows into ASEAN have been growing from about US\$3.5bn in 2010 to about US\$11.3bn in 2017. China's focus has also been shifting from energy into infrastructure (e.g. railway, road), real estate, and other sectors. Most of the BRI projects are developed through joint ventures between an ASEAN host country entity and a Chinese entity, with financing from China's linked financial organisations. BRI projects not only involve investments or flow of capital but also importation of goods from China to ASEAN. JusOH, Sufian: The Impact of BRI on Trade and Investment in ASEAN. In China's Belt and Road Initiative (BRI) and Southeast Asia. CIMB Southeast Asia Research Sdn Bhd (CARI), Kuala Lumpur, 2018. <https://www.cariasean.org/publications/chinas-belt-and-road-initiative-bri-and-southeast-asia-publication/the-impact-of-bri-on-trade-and-investment-in-asean/#.X56G6lhKiMo> (2020. 10. 10.)

later appear that the mechanisms currently available to resolve these cases necessitate further development. Speakers of the ASEAN Law Conference in their presentations about the legal and cross-border obstacles to trade and investment in ASEAN pointed out that several ASEAN countries ranked poorly in civil justice and enforcement of contracts. In particular, the high cost, delays and uncertainty in the laws relating to dispute resolution were noted as serious impediments to commercial activity. It was also mentioned, that these factors may decrease the confidence of foreign investors wanting to open a business in ASEAN.<sup>12</sup> However, the numbers show that cross-border commercial transactions are nonetheless abundant in the Southeast Asian region. This further suggests that issues in the development of cross-border dispute resolution will remain a current issue for the longer term.

This paper will first examine the capability and preparedness of ASEAN courts to resolve cross-border commercial cases, in particular from the perspective of private international law (3). Second, it will examine to what extent ADR institutions in ASEAN are able to cope with the same issues (4). At several instances, reference will be made to the European Union (EU) in order to show how another association of nations stands and resolves disputes arising out of international commercial transactions. The author hopes that this research will help the reader to have an overview of the status and infrastructure of cross-border dispute resolution in ASEAN and may provide some assistance to lawyers in their work when advising clients on the content of dispute resolution clauses in ASEAN-related commercial transactions.

### **3. Cross-border commercial disputes through litigation in ASEAN**

#### **3.1. The practical value and benefits of the private international law**

In the field of cross-border dispute resolution, a harmonised system of the private international laws is highly desirable. If such a system is in place, when a dispute arises, a regional or international treaty indicates the court which is competent to try the case and the law which is applicable to the

---

12 Hsu, Locknie: Legal Obstacles to Trade and Investment in ASEAN. In: YEO, Justin – SEE, Alison (eds.): *The ASEAN Law Conference 2018: A Compendium of Speeches, Papers, Presentations and Reports*. Singapore, Academy Publishing, 2019.; NGUYEN, Thi Son: Cross-border Obstacles in ASEAN and Solutions. In: YEO, Justin – SEE, Alison (eds.): *The ASEAN Law Conference 2018: A Compendium of Speeches, Papers, Presentations and Reports*. Singapore, Academy Publishing, 2019.

substance of the dispute. It would not be the cause of problems relating to the delivery of official court documents abroad or the examination of witnesses in foreign jurisdictions. The plaintiff does not need to worry about the frustration of the judgement, because it is recognised and enforced in other countries where the defendant's assets are located. Moreover, asset freezing orders and other interim injunctions issued by the court that is trying the merits of the case are enforceable in foreign countries which efficiently prevents the defendant from dissipating its assets. Consequently, the plaintiff saves time and money on claim enforcement. On the contrary, when private international laws of the countries are unclear and not harmonised within the region, court decisions and their cross-border enforceability are less predictable. The parallel or duplicate proceedings prolong the time needed for its resolution and increases the costs of the claim enforcement which consequentially necessitates the increases in the cost of doing business. Ultimately, it decreases the competitiveness of the region.

### **3.2. The potentials of the harmonisation of private international law at regional level**

The EU is charged with the development of the judicial cooperation between its Member States in civil matters having cross-border implication. Such duties, set out in the Treaty Functioning of the European Union, includes amongst others that the European Parliament and the European Council shall adopt measures to ensure the mutual recognition and enforcement of judgements, the compatibility of the rules applicable in the Member States concerning conflict of laws and of jurisdiction, the cross-border service of judicial documents and cooperation in the taking of evidence.<sup>13</sup> Accordingly, Brussels I (recast) Regulation<sup>14</sup> provides solutions for jurisdictional conflicts arising between European Members States and it further provides a facilitated mechanism for enforcement of judgements rendered in another Member State. This mechanism has been established in 2001, reconsidered and revised in 2012 and appears to be one of the most successful regulations of the EU. The introductory part of Brussels I (recast)

---

13 Art. 81 of the Consolidated version of the Treaty of the Functioning of the European Union. OJ C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

14 Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters. OJ L 351, 20.12.2012, 1-32. (Brussels I recast Regulation)

Regulation points out: “Certain differences between national rules governing jurisdiction and recognition of judgments hamper the sound operation of the internal market. Provisions to unify the rules of conflict of jurisdiction in civil and commercial matters, and to ensure rapid and simple recognition and enforcement of judgments given in a Member State, are essential.” The substantive law applicable to contractual and non-contractual obligations is also regulated at European level, under the Rome I and the Rome II Regulations, respectively.<sup>15</sup> Further regulations establish a system of mutual legal assistance in relation to service of foreign court documents or taking evidence in other EU Member States,<sup>16</sup> and facilitate various aspects of the cross-border claim enforcement.<sup>17</sup>

In ASEAN, no such or similar framework exists. Although common law, which is applicable in certain Member States,<sup>18</sup> for instance in Brunei-Darussalam, Singapore and Malaysia provide a framework for private international law, that remains far from covering the whole region. It has been left entirely for the Member States of ASEAN to regulate private international law issues and consequently no harmonised system exists. Even on the level of national legislation, in certain countries, several issues remain under or entirely unregulated. For instance, in Cambodia, no guideline exists, and addresses matters such as the competent jurisdiction or the applicable law. Although, the Cambodian Code of Civil Procedure provides for a mechanism for the recognition and enforcement of foreign judgements, in practice, it has re-

---

15 Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (Rome I) OJ L 177, 4.7.2008, 6-16.; Regulation (EC) No 864/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on the law applicable to non-contractual obligations (Rome II) OJ L 199, 31.7.2007, 40-49.

16 The Regulation (EC) No 1393/2007 on the service in EU countries of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters and the Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters.

17 For instance, the Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure. OJ L 199, 31.7.2007, 1-22; Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure OJ L 399, 30.12.2006, 1-32; and the Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters.

18 In ASEAN, Brunei-Darussalam, Myanmar, Malaysia and Singapore are common law jurisdictions.

mained untested, due to the uncertainty on the existence of reciprocity with the country the judgement is meant to be enforced in.<sup>19</sup>

### **3.3. The potentials of the harmonisation of the procedural aspects of private international law at international level**

In addition to the absence of regulation of private international law on a regional level, the ASEAN Member States in general are not active at an international level either. Amongst the ten countries, only Malaysia, Singapore, the Philippines and Vietnam are members of the Hague Conference on Private International Law (HCCH). In contrast, each country in the EU are members to the HCCH as well. When searching for ASEAN Member States in the status charts of the Hague Conventions, it appears that the HCCH members from ASEAN are typically active in the child protection matters. Only three countries, the Philippines, Singapore and Vietnam are signatory to conventions which are relevant to the procedural aspects of cross-border commercial disputes, such as the Convention of 15 November 1965 on the Service Abroad of Judicial and Extrajudicial Documents in Civil or Commercial Matters, the Convention of 18 March 1970 on the Taking of Evidence Abroad in Civil or Commercial Matters and the Convention of 30 June 2005 on Choice of Court Agreements. The long awaited Convention of 2 July 2019 on the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments in Civil or Commercial Matters has no signing party from amongst ASEAN Member States and has yet to enter in force.<sup>20</sup> In conclusion, to date, the above mentioned worldwide conventions do not provide a solution either for cross-border commercial litigation in the Southeast Asian region.

---

19 Article 199, paragraph (d) of the Cambodian Code of Civil Procedure provides for the existence of reciprocity in terms of the recognition and enforcement of foreign judgements. However, to date, Cambodia has concluded only one bilateral treaty with Vietnam on the recognition and enforcement of foreign judgements. Beyond that, no information exists about the interpretation of reciprocity or the court's position in this regard. In the absence of better solution, plaintiffs usually initiate parallel proceedings or repeat the proceedings on the merits to obtain a judgement which is enforceable in Cambodia. Considering the expenses of Cambodian court proceedings, which, pursuant to the World Bank's Ease of Doing Business Report of 2020 is the highest in the region, these parallel or duplicate proceedings are extremely burdensome.

20 See HCCH Conventions: Signatures, Ratifications, Approvals and Accessions (1 October 2020). <https://assets.hcch.net/docs/ccf77ba4-af95-4e9c-84a3-e94dc8a3c4ec.pdf> (2020. 10. 10.)

### **3.4. Certain obstacles of the harmonisation of the procedural aspects of private international law in ASEAN**

There is a high level of uncertainty regarding questions related to jurisdictional competence, the applicable law, judicial cooperation and the recognition and enforcement of foreign judgements, as these questions are unregulated to a large extent in ASEAN. Even if the subject matter is regulated in one Member State, it does not consider the rules applicable in other Member States, thus leading to uncertainty in legal practice. The harmonisation of the private international laws of the Member States would be highly desirable to enhance cross-border dispute resolution. One may believe that it is easier to harmonise the laws of ASEAN which includes only 10 countries, than doing the same in the EU with its 27 Member States. However, besides the number of jurisdictions to deal with, there are several other factors which makes the process of legal harmonisation challenging.

The first factor is the divergence of the legal traditions of the association of nations. In the EU, apart from Ireland following the common law tradition, and Malta and Cyprus being mixed jurisdictions, the remaining European countries are civil law jurisdictions. The situation is more complex in ASEAN, where civil and common law both have equal presence and Sharia law co-exists in these legal traditions in almost half of the Member States.

The second factor which contributes to the challenge of legal harmonisation is the lower average development level of the Member States in ASEAN than in the EU. The difference between the average development rate between the EU and ASEAN Member States appears not only in terms of economic development but also from the perspective of their average performance in serving justice.

In the EU, with the exception of Bulgaria and Romania, which are both upper middle-income countries, all other 25 Member States classify as high-income countries. Meanwhile in ASEAN, only Brunei-Darussalam and Singapore, qualify as high-income countries while the remaining countries qualify as either upper-middle income or lower-middle income countries, of which the latter form the half of the bloc of Member States.<sup>21</sup> If we consider other socioeconomic factors and the Human Development Index of these countries, in addition to the income generation perspective, Myanmar, Laos and Cambodia further qualify as least developed countries. This means that

---

<sup>21</sup> See World Bank's country ranking by income. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (2020. 10. 10.)

these three countries in ASEAN are confronting severe structural impediments to sustainable development, are highly vulnerable to economic and environmental shocks and have low levels of human assets.<sup>22</sup>

Although a high-income status does not necessarily guarantee a proportionally high quality of civil justice in an economy, worldwide surveys show that the best civil justice indicators are achieved by high-income countries.

In order to understand and to get an overview of the performance of the civil justice system in the EU and ASEAN, the following indicators have been examined: (i) The World Bank's Doing Business Report in 2020, in particular its indicators measuring the ease of enforcing contracts. This indicator scores the quality of the judicial process, the time and the costs that are necessary for enforcing a contract; (ii) The World Justice Project's Rule of Law Index of 2020, specifically its component measuring the level of the rule of law in the civil justice system; and (iii) worldwide surveys on corruption, including Transparency International's Corruption Perception Index of 2019 and the absence of corruption component of the World Justice Project's Rule of Law Index of 2020. The analysis of the above indexes clearly shows that the average performance of the EU Member States is significantly higher than that of the ASEAN Member States from the perspective of nearly every indicator.<sup>23</sup>

Third, it also appears that the same economic and justice-related indicators show much more diversified results in ASEAN than within the EU. In terms of economic development, while countries in the EU are all considered developed countries, in ASEAN, the range is much wider, where countries such as the financial and commercial hub Singapore or the oil rich Brunei-Darussalam are considered as wealthy countries while Laos and Myanmar lie at the other end of being considered as poor countries. Similarly, the justice related indicators show a much more varied performance amongst the ASEAN Members States than in the EU. In other words, there is a larger gap between the best and the weakest performer in ASEAN than in the EU

---

22 Department of Economic and Social Affairs of the United Nations: The Least Developed Country Category 2018 Country Snapshots. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/Snapshots2018.pdf> (2020. 10. 10.)

23 See the Enforcing Contracts indicator of World Bank's Doing Business Report 2020. <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/enforcing-contracts> (2020. 10. 10.); the Civil Justice and the Absence of Corruption indicators of World Justice Project's Rule of Law Index 2020. [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf) (2020. 10. 10.); and the Corruption Perception Index of Transparency International 2019. <https://www.transparency.org/en/countries/afghanistan?redirected=1> (2020. 10. 10.)

from the perspective of nearly every indicator. In ASEAN, regarding the rule of law, civil justice, the ease of enforcing contracts and the perceived level of corruption, Singapore generally stands out with the highest scores, followed by Malaysia. While on the lower end stand Cambodia, Laos and Myanmar. In the EU, the best performers are the Scandinavian countries and the weakest performers are Bulgaria, Romania and Hungary.

Lastly, it is also noteworthy that, whereas in the EU, the European Parliament and the European Council may collectively adopt regulations by majority decision, which are binding instruments and directly enforceable in all Member States,<sup>24</sup> no similar power exists in ASEAN where consensus is required for every decision. The method of the decision making of the ASEAN Member States, often called as the 'ASEAN Way' refers to an approach to resolving issues while respecting the cultural norms of Southeast Asia. Masilamani and Peterson summarize it as "[...] a working process or style that is informal and personal. Policymakers constantly utilize compromise, consensus, and consultation in the informal decision-making process. While the doctrine of 'quiet diplomacy' is ambiguous, it above all prioritizes a consensus-based, non-conflictual way of addressing problems. Quiet diplomacy allows ASEAN leaders to communicate with- out bringing the discussions into the public view. Members avoid embarrassment that may lead to further conflict."<sup>25</sup> Consultation, consensus, and non-interference, however, allows ASEAN to adopt policies only which satisfy the lowest common denominator.

#### **4. Cross-border commercial disputes through ADR in ASEAN**

Foreign investors are not only looking for economies which can offer good business opportunities, but also efficiency and legal certainty during claim enforcement proceedings. Where the national court system cannot provide the above, investors and contracting parties will more likely opt for an alternative to the court system, such as arbitration, conciliation or mediation.<sup>26</sup>

---

24 Art. 289 and Art. 294 of the Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union OJ C 326, 26.10.2012, 47-390.

25 MASILAMANI, Logan – PETERSON, Jimmy: The 'ASEAN Way': The Structural Underpinnings of Constructive Engagement. *Foreign Policy Journal*, Asia Pacific Essays, 2014. <https://www.foreignpolicyjournal.com/2014/10/15/the-asean-way-the-structural-underpinnings-of-constructive-engagement/> (2020. 10. 10.)

26 Through commercial arbitration, the parties agree to submit their dispute to an independent and impartial arbitral tribunal which issues a final and binding arbitral award. Mediation is a structured and interest-focused process enabling the parties, facilitated

These specific procedures for settling disputes outside of court litigation are collectively referred to as alternative dispute resolution (ADR).

In 2013, the World Bank made an attempt to capture the level of development of ADR in 100 jurisdictions. Under this initiative, a system of indicators has been set up to measure the strength of the legal and institutional framework of ADR, the ease of initiating and conducting arbitration proceedings and the length of arbitration and recognition and enforcement proceedings in the surveyed economies. Although the data collected in 2013 may not be accurate anymore, the type of indicators examined in the survey are still relevant and enable researchers to compare the status and the level of development of ADR in different jurisdictions. More importantly, the results can be compared with the FDI-related indicators of the same jurisdictions.<sup>27</sup>

In this section of the paper, the author attempts to follow up on the performance of ASEAN countries of the World Bank survey. However, this will be limited to the legislative and institutional framework, given the lack of data in relation to the ease of initiation and continuation of ADR proceedings and the lengths of the proceedings. A substantial part of the data referred to in this section has been retrieved from the International Bar Association's survey on *The Current State and Future of International Arbitration: Regional Perspectives (2015)*<sup>28</sup> and the Queen Mary University of London's and White & Case's *2018 International Arbitration Survey: The Evolution of International Arbitration*.<sup>29</sup> In addition to these international surveys, the author has collected data from the website of the ADR institutions. This section first provides an overview on the legislative framework of ADR in the ASEAN countries, both on an international and national level (4.1). Then, it will cover the ADR institutions across ASEAN, in general, and two specific institutions in a more detailed fashion (4.2).

---

by one or more mediators, to agree on the resolution of their dispute through a mediation agreement. Conciliation is a process where the parties are assisted in their attempt to reach an amicable settlement of their dispute.

27 POUGET, Sophie: *Arbitrating and Mediating Disputes. Benchmarking Arbitration and Mediation Regimes for Commercial Disputes Related to Foreign Direct Investment*. World Bank, 2013. <http://documents.worldbank.org/curated/en/554271468340163221/pdf/WPS6632.pdf> (2020. 10. 10.)

28 Arb40 Subcommittee of the IBA Arbitration Committee: *The Current State and Future of International Arbitration: Regional Perspectives (2015)*. [https://www.ibanet.org/LPD/Dispute\\_Resolution\\_Section/Arbitration/Publications.aspx#filter=.2015](https://www.ibanet.org/LPD/Dispute_Resolution_Section/Arbitration/Publications.aspx#filter=.2015) (2020. 10. 10.)

29 Queen Mary University of London - White & Case's. *2018 International Arbitration Survey: The Evolution of International Arbitration*. <http://www.arbitration.qmul.ac.uk/research/2018/> (2020. 10. 10.)

## **4.1. Legislative framework of ADR in ASEAN Member States**

### **4.1.1. Arbitration related treaties and laws of ASEAN countries**

The Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, also known as the ‘New York Convention’, is a key instrument in international arbitration. It is a key instrument because it ensures that arbitral awards rendered in one signatory state will be recognised and enforced in all the other signatory states. To date, the total number of the signatory states to the Convention are 164 states, which, importantly, includes all the ten ASEAN Member States<sup>30</sup> Cross-border enforceability is a highly important characteristic of arbitral awards and it is considered even more relevant when judgements of foreign courts cannot offer the same, as in ASEAN where there are either little or no reciprocal and regional enforcement of judgements mechanism.

Regarding investor-state disputes, with the exception of Laos, Myanmar and Vietnam, the remaining 7 ASEAN States are amongst the 155 contracting states of the Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States (1965) (ICSID Convention), although Thailand has yet to ratify it.<sup>31</sup> ICSID exists within the World Bank group and its centre, the ICSID Center, operates as a neutral administering institution. An award of an ICSID tribunal is considered equivalent to a final judgment of a court in all ICSID contracting States and is hence directly executable. ICSID awards do not require domestic enforcement procedures, as it is required for awards under the New York Convention, and cannot be challenged before national courts. The only recourse to a losing party is to invoke the ICSID annulment procedure, upon which ICSID will appoint an ad hoc committee, which conducts a limited scrutiny of the award, to see if the tribunal transgressed the ICSID Convention. Regardless of whether a State is a member of the ICSID Convention, the jurisdiction of ICSID can be established through other means, typically by bilateral investments treaties (BIT). The statistics shows that the majority of the basis of consent invoked to establish ICSID jurisdiction is the existence of a BIT. During the last five years, Laos twice, Indonesia, Vietnam and the Philippines each once, were cited before an ICSID tribunal. In all the five cases, the jurisdiction of ICSID was established by a BIT.<sup>32</sup>

---

30 <http://www.newyorkconvention.org/countries> (2020. 10. 10.)

31 See the status chart of the ICSID Convention <https://icsid.worldbank.org/about/member-states/database-of-member-states> (2020. 10. 10.)

32 See the case database of ICSID. <https://icsid.worldbank.org/en/Pages/cases/Advanced->

To date, each ASEAN Member State has adopted a law which sets out the framework for commercial arbitration or exhaustively covers the same subject along with the regulation of other ADR technics. In addition, and where this is appropriate, ASEAN countries have amended their code of civil procedure to implement and provide for the procedural rules and conditions of the mechanism for the recognition of foreign arbitral awards.<sup>33</sup>

Commercial arbitration laws of the majority of ASEAN Member States is based on the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration (Model Law on Arbitration), which has been designed to assist States in reforming and modernizing their laws on arbitral procedure so as to take into account the particular features and needs of international commercial arbitration. It covers all stages of the arbitral process from the arbitration agreement, the composition and jurisdiction of the arbitral tribunal, to the extent of court intervention through to the recognition and enforcement of arbitral awards. The Model Law on Arbitration reflects a worldwide consensus on key aspects of international arbitration practice having been accepted by States of all regions and the different legal or economic systems of the world. The Model Law on Arbitration largely contributed to diminish the disparity between the national laws governing arbitration proceedings. Consequently, it decreases the parties' costs for the assessment of the procedural framework of arbitration in the country in question. Although the main objective of the Model Law on Arbitration was to improve and facilitate the framework of commercial arbitration in international context, several states in the region extended their enactments of the model law to cover domestic disputes. The fact that a country's arbitration law is based on the Model Law on Arbitration suggests that the country has an arbitration-friendly regime. Furthermore, it contributes to the popularity of the given seat as it reassures the users of arbitration that the country has a concept of arbitration which they might be familiar with. Seven of the ten ASEAN Member States have transplanted

---

Search.aspx (2020. 10. 10.)

33 Information on the national legislative enactments regarding international commercial arbitration regarding Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapore, Thailand and Vietnam. Arbitration in ASEAN. In ASEAN Insiders Series, September 2016. [http://zico.group/wp-content/uploads/resources/asean\\_insiders/ASEAN\\_Insiders-Arbitration-in-ASEAN.pdf](http://zico.group/wp-content/uploads/resources/asean_insiders/ASEAN_Insiders-Arbitration-in-ASEAN.pdf) (2020. 10. 10.); regarding Brunei-Darussalam, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Vietnam in the comparative research on international arbitration acts of ICLG on International Laws and Regulation, 2019. <https://iclg.com/practice-areas/international-arbitration-laws-and-regulations> (2020. 10. 10.)

the Model Law on Arbitration.<sup>34</sup> It is typically the original text of 1985 of the Model Law on Arbitration<sup>35</sup> which appears in the national legislative enactments of the ASEAN Member States. However, for instance, Singapore has further aligned their arbitration laws to comply with amendments of the Model Law on Arbitration made in 2006.<sup>36</sup> The revised version of the Model Law on Arbitration recognises verbal arbitration agreements and empowers the tribunal to issue interim and preliminary orders and ensures the enforceability of these measures beyond the boundary of the issuing country, which, in certain cases, is almost as important as the cross-border enforceability of the award.<sup>37</sup>

#### 4.1.2. The Singapore Mediation Convention and the mediation related laws of ASEAN countries

Mediation is another popular dispute settlement method in ASEAN countries. In contrast with the role and power of arbitral tribunals, mediators are not there to adjudicate and make a decision binding on the parties, but rather to facilitate discussions between disputing parties to arrive at a mutually acceptable solution. The mediation process appears to be more flexible and more efficient both in terms of cost and time than arbitration.<sup>38</sup> Indeed, mediation fits very well in Asian dispute resolution culture in which confrontative ways of resolving disputes is not or less welcomed than in western cultures.<sup>39</sup>

---

34 The seven ASEAN Member States which have adopted the Model Law on Arbitration are Brunei-Darussalam, Cambodia, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Singapore and Thailand. [https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/modellaw/commercial\\_arbitration/status](https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/modellaw/commercial_arbitration/status) (2020. 10. 10.)

35 Original text of the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration as adopted in 1985. [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/06-54671\\_ebook.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/06-54671_ebook.pdf) (2020.10.10.)

36 ASTON, Paul – MEIKLEJOHN, Suzanne: Singapore: International Arbitration 2019. In ICLG, International Arbitration Laws and Regulation 2020. <https://iclg.com/practice-areas/international-arbitration-laws-and-regulations/singapore> (2020. 10. 10.)

37 The UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration (1985), with amendments as adopted in 2006. [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-09955\\_e\\_ebook.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/19-09955_e_ebook.pdf) (2020.10.10.)

38 The case statistics of more than 4,400 cases handled by the Singapore Mediation Centre shows that over 70% of the cases has been settled, amongst which 90% in less than 24 hours. <https://www.mediation.com.sg> (2020. 10. 10.)

39 GIROUD, Sandrine – ARO, Ilona: Cultural Issues in Litigation in the Asia Pacific Region: Myth or Reality? In IBA Annual Conference 2010: Report on the Joint Session of the IBA

In spite of the several advantages of mediation compared to arbitration, until very recently, mediation did not have a similar framework as the New York Convention in the field of commercial arbitration. This became a significant disadvantage of international commercial disputes resolved by mediation. In practice, it meant that settlement agreements resulting from mediation were not enforceable in countries other than the one in which the settlement agreement was concluded.

To overcome this obstacle, certain dispute resolution centres have combined mediation and arbitration. Under this concept, often referred to as 'Arb-Med-Arb', parties who have signed an arbitration agreement or commenced arbitration may wish to refer their dispute to mediation, either before they commence arbitration or during arbitration. If the parties settle their dispute through mediation, their mediated settlement may be recorded as a consent award and thus will be enforceable in all economies which are members of the New York Convention. If mediation fails, the parties may continue with the arbitration proceedings. Arb-Med-Arb successfully combines the advantages of mediation with the enforceability and finality of arbitral awards.<sup>40</sup>

However, a change is expected to take place with the entry into force of the United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation on 12 September 2020. The convention became open for signature in 2019 in Singapore, which is why it is referred to as the 'Singapore Convention on Mediation'.<sup>41</sup> It applies to international settlement agreements resulting from mediation, concluded by parties to resolve a commercial dispute and provides an efficient and harmonised framework for the enforcement of international settlement agreements resulting from mediation. It ensures that a settlement reached by parties becomes binding and enforceable in accordance with a simplified and streamlined procedure in the contracting States. The Singapore Convention on Mediation has been designed to become an essential instrument in the facilitation of international trade and in the promotion of mediation as an alternative and effective method of resolving cross-border trade disputes. Though the Singapore

---

Litigation Committee and the Asia Pacific Forum. [https://www.lalive.law/wp-content/uploads/2019/10/2011-SGIIAR-IBA-Cultural\\_issues\\_in\\_litigation\\_in\\_the\\_Asia\\_Pacific\\_Region.pdf](https://www.lalive.law/wp-content/uploads/2019/10/2011-SGIIAR-IBA-Cultural_issues_in_litigation_in_the_Asia_Pacific_Region.pdf) (2020. 10. 10.)

40 For instance, the Singapore International Arbitration Centre offers such Arb-Med-Arb procedure. <https://www.siac.org.sg/model-clauses/the-singapore-arb-med-arb-clause> (2020. 10. 10.)

41 See the website of the Singapore Convention on Mediation. <https://www.singapore-convention.org> (2020. 10. 10.)

Convention has yet to enter into force, already half of the ASEAN Members States, namely Brunei-Darussalam, Laos, Malaysia, the Philippines and Singapore, are amongst the 53 signatories.<sup>42</sup>

Several ASEAN Member States have enacted laws on commercial mediation. Amongst those which have regulated mediation, Malaysia adopted a UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002).<sup>43</sup> In 2018, a new version of the model law came out, mainly to comply with the Singapore Mediation Convention that is to address the issue of cross-border enforceability of commercial settlement agreements arising from conciliation or mediation.<sup>44</sup>

## **4.2. Institutional framework of ADR in ASEAN Member States**

### **4.2.1. ADR institutions in ASEAN**

Parties often decide that their arbitration or mediation should be administered by an institution. If this is the case, the ADR institutions provide the necessary framework, support and control over the proceedings. They typically have a roster of arbitrators and mediators, though, in general, parties are free to appoint arbitrators and mediators beyond the roster. Such institutions have a very important role in promoting arbitration and they are considered an important factor in surveying the strength of ADR systems of the economies. At several occasions, they have proven to be the catalyst of introducing new ideas, offering innovative services such as on-line arbitration or enabling the parties to opt for time-bound arbitration proceedings often referred to as fast-track arbitration.

To date all ASEAN Member States have at least one ADR institution which offers arbitration services and most of them offer mediation services as well. Whereas in Cambodia, Brunei-Darussalam, and Myanmar the arbitration or

---

42 See the status chart of UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) on the website of UNCITRAL. [https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/conventions/international\\_settlement\\_agreements/status](https://uncitral.un.org/en/texts/mediation/conventions/international_settlement_agreements/status) (2020. 10. 10.)

43 See the status chart of the UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002). [https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/modellaw/commercial\\_conciliation/status](https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/modellaw/commercial_conciliation/status) (2020. 10. 10.)

44 See the UNCITRAL Model Law on International Commercial Mediation and International Settlement Agreements Resulting from Mediation (2018). [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/annex\\_ii.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/annex_ii.pdf) (2020. 10. 10.)

arbitration and mediation institutions are relatively young,<sup>45</sup> at least one arbitration institution had been established by the end of the 90s in the other ASEAN jurisdictions.<sup>46</sup> Some of them have achieved international reputation or even become one of the most selected arbitration institutions in a worldwide context.<sup>47</sup>

For the purposes of this paper, the author has chosen two institutions to introduce to the reader. The first is the Singapore International Arbitration Centre (SIAC) which is the most popular ADR institution in ASEAN chosen for trying international commercial disputes. The second is the National Commercial Arbitration Centre in Cambodia (NCAC) which is a relatively young institution, though it has several completed cases. It is amongst the ambitions of this paper to show that the promotion and the success of ADR in a jurisdiction is a complex task in which, besides the ADR institution, the government, the legislation, and the courts all play an important role. ADR institutions cannot reach far if the legislative framework is not strong enough. A legislation, and a convergent court practice is highly desirable, under which the courts refrain from interfering in disputes that the parties have been subjected to arbitration proceedings. In the meantime, they effectively enhance, recognise and enforce arbitral awards, or grant interim measures in aid of arbitration. Therefore, in this section, some references will be made to Singapore's and Cambodia's legislative and judicial circumstances, in particular to their relationship with ADR.

---

45 The National Commercial Arbitration Centre (NCAC) in Cambodia, for instance, was established in 2014, the Brunei-Darussalam Arbitration Centre (BDAC) in the same year, the Myanmar Arbitration Centre (MAC) in 2019.

46 The Singapore International Arbitration Centre (SIAC) in Singapore, Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) in Indonesia, Asian International Arbitration Centre (AIAC), formerly known as the Kuala Lumpur Regional Centre for Arbitration (KLRCA) in Malaysia, Philippine Dispute Resolution Center, Inc. (PDRCI) in the Philippines, Thai Arbitration Institute (TAI) in Thailand, Vietnam International Arbitration Centre (VIAC) are all ASEAN ADR institutions with a longer history.

47 For instance, SIAC which is globally the third most popular arbitration institution, after the International Chamber of Commerce (ICC) and the London Court of International Arbitration (LCIA), and thus the first in the APAC region, recently overtaken this position from Hong Kong International Arbitration Centre (HKIAC). Or, the AIAC (former KLRCA), a well-established institution in Malaysia, particularly popular for its niche area in Islamic-law-related disputes.

#### 4.2.2. The SIAC, the reputable ADR institution of Singapore

It is undisputable that the institution which succeeded the most in the ASEAN region is the SIAC. The SIAC was established in 1991, and since then the number of cases administered by the SIAC has been increasing continuously. 2019 is the third consecutive year that the SIAC's caseload has exceeded 400 and, over the last decade, new case filings at the SIAC have increased by more than four times.<sup>48</sup> An interesting feature of arbitrations in Singapore is that many of them do not involve Singaporean entities. In this regard Singapore is considered a neutral venue for the resolution of international commercial disputes. The annual case load before the SIAC is higher now than the case load before the Hong Kong International Arbitration Centre (HKIAC).<sup>49</sup> Today, the SIAC is considered as the most preferred arbitration institution, not only in ASEAN but also in the whole APAC<sup>50</sup> region. In 2018, the SIAC was ranked the 3<sup>rd</sup> most preferred arbitral institution globally, after the International Chamber of Commerce (ICC) and the London Court of International Arbitration (LCIA), according to the survey of the Queen Mary University of London and White & Case.<sup>51</sup> This success has not come without efforts. The SIAC has been working hard for this reputation. To get closer to potential clients and to promote itself, The SIAC has opened representative offices in India, Korea and China. It was always amongst the first institutions to have introduced innovative practices, like expedited procedure, emergency arbitration or early dismissal procedure.<sup>52</sup> It is highly active in organising and hosting professional networking events and conferences. Young SIAC (YSIAC) provides a platform for young professionals for trainings, networking and publication. The SIAC has signed memoranda of understanding with several law schools under which

---

48 See the SIAC Annual Report 2010-2019. <https://www.siac.org.sg/2013-09-18-01-57-20/2013-09-22-00-27-02/annual-report> (2020. 10. 10.)

49 In 2019, 308 and 479 new arbitration cases were submitted to HKIAC and SIAC, respectively. Information retrieved from the website of the institutions.

50 Asia-Pacific.

51 Op.cit. footnote 30.

52 Under the SIAC Rules, the Expedited Procedure allows for a complete arbitration to take place in a time period of 6 months from the appointment of the tribunal. The Early Dismissal is aimed at allowing a tribunal to dismiss patently unmeritorious claims and defences without having to conduct full-fledged proceedings. The Emergency Arbitrator provisions were introduced in the SIAC Rules in order to address situations where a party is in need of emergency interim relief before a Tribunal is constituted. Information retrieved from the website of SIAC.

the SIAC offers internship opportunities to law students and introduces a module of the SIAC and Institutional Arbitration in their teaching programs.<sup>53</sup>

However, this success could not have been achieved without legislative support. Singapore is active in terms of joining ADR conventions, being a signatory to the New York Convention, the ICSID Convention and the name giver of the Singapore Mediation Convention.<sup>54</sup> The national legislation related to ADR has continuously been amended to reflect the best international practices. There has been a strong willingness to make Singapore not only a commercial and financial hub but also to achieve the same success in terms of dispute resolution.

SIAC enjoys an ADR supportive judiciary system, which stands out not only amongst the ASEAN economies or the broader APAC region but also worldwide according to international indicators which may be associated with the level of development of the judiciary system of economies. In Singapore, the quality of the justice service is the highest and the time of claim enforcement is the shortest amongst the ASEAN countries.<sup>55</sup> Singapore's indicators of the adherence to the rule of law, both in general and in particular focusing on civil justice, are the highest amongst the ASEAN countries.<sup>56</sup> The same stands for the perceived level of corruption.<sup>57</sup> The courts have proven to be knowledgeable on international arbitration and extremely supportive of it. There are many decisions of Singaporean Courts striving to uphold arbitra-

---

53 <https://www.siac.org.sg> (2020. 10. 10.)

54 *Op.cit.* footnotes 31, 32 and 42.

55 According to the World Bank's Ease of Doing Business 2020 index, which measures the quality of judicial process in 190 economies, Singapore scores 15.5 in 2020. According to this index the best available score is 18 and the worst is 0. For comparison, in the 2020 report the average score of ASEAN countries was 8.4, whilst in the EU it was 11.6.

56 World Bank's Worldwide Governance Indicators, Rule of Law in 2018 (0 is worst and 100 is best, Singapore scores at 97.12, the ASEAN average is 47.79, the EU average is 81.34). World Justice Project's Rule of Law indicators 2017-18, the worst available score is 0, the best is 1. Singapore achieved 0.8 which is the highest in ASEAN. For comparison, the ASEAN average is 0.51 and the EU average is 0.72. This result remained the same in 2019. The result is even better considering the civil justice component of the rule of law indicator, in which Singapore scores 0.83 which is even farther above the ASEAN and the EU average, 0.48 and 0.69 respectively.

57 Transparency International measures and publishes the perceived level of corruption in economies worldwide each year. In accordance with the corruption perception index, economies may score from 0 as worst to 100 as best. Both in 2018 and 2019, Singapore scored 85 whereas the ASEAN average was 42 and 42, the EU average was 65 and 64, respectively.

tion agreements, enforcing foreign awards and expressing a public policy that the decision of contracting parties to arbitrate their disputes should be upheld and given effect except in the most extreme situations. In their many decisions examining the scope of the public policy doctrine, the obligation to enforce arbitration agreements and foreign awards, the Singapore courts have demonstrated a clarity of analysis and a knowledge and understanding of international commercial arbitration which is equal to that of the courts in London, Paris and Switzerland. Not only are Singaporean Courts reluctant to set aside awards or refuse enforcement of foreign awards, they will strive, wherever possible, to uphold the validity and effectiveness of an arbitration agreement.<sup>58</sup>

#### 4.2.3. The NCAC, the newcomer of Cambodia

Although Cambodia was amongst the first countries acceding to the New York Convention, the Pol Pot regime at the end of the 70s and the subsequent civil war, which lasted for about a decade, have erased every previous achievement of the service of justice. The security and politics in Cambodia only stabilised around the beginning of the 90s after the 1991 Paris Peace Accords. A United Nations peacekeeping operation, the United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) was formed in 1992-1993. It was actually the first occasion in which the United Nations had taken over the administration of an independent state, organised and ran an election, had its own radio station and jail, and been responsible for promoting and safeguarding human rights at the national level.<sup>59</sup> In terms of the service of justice, a significant development took place in 2006 by the adoption of the Law on Commercial Arbitration,<sup>60</sup> the necessary related amendments of the

---

58 PRYLES, Michael: *Singapore: The Hub of Arbitration in Asia*. <https://www.siac.org.sg/2013-09-18-01-57-20/2013-09-22-00-27-02/articles/198-singapore-the-hub-of-arbitration-in-asia> (2020. 10. 10.)

59 The UNTAC was established to ensure implementation of the Agreements on the Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, signed in Paris on 23 October 1991. The mandate included aspects relating to human rights, the organization and conduct of elections, military arrangements, civil administration, maintenance of law and order, repatriation and resettlement of refugees and displaced persons and rehabilitation of Cambodian infrastructure. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/untac.htm> (2020. 10. 10.)

60 Law on Commercial Arbitration of the Kingdom of Cambodia (2006). [http://cambodi-aip.gov.kh/DocResources/372a361b-7a97-44b3-9810-79e5e6ea85f4\\_c786a043-b88d-](http://cambodi-aip.gov.kh/DocResources/372a361b-7a97-44b3-9810-79e5e6ea85f4_c786a043-b88d-)

Code of Civil Procedure in the same year and the establishment of the NCAC. A few years later, in 2009, the Sub-Decree on the Organization and Functioning of the National Commercial Arbitration Centre was adopted. However, the official launch of the NCAC awaited until 2013 in which the NCAC was established by initial funding and assistance provided by the Asian Development Bank and the International Finance Corporation. In 2014, the NCAC adopted its procedural rules (NCAC Rules) and became fully operational, and received and tried its first case in 2015.<sup>61</sup> Since then, the NCAC has successfully closed further cases and has set up a roster of arbitrators who are able to conduct the arbitration proceedings in Khmer, English and other foreign languages. At the time of the writing of this article, the Secretariat of NCAC, working closely with legal professionals and the users of the arbitration centre, is revising the NCAC Rules and is discussing on the new set of rules to be adopted in order for the NCAC to keep up with best international practices.

In 2014, the Supreme Court of Cambodia rejected a motion to annul the decision of the Court of Appeal, in the first ever case, publicly known, where the Cambodian courts recognized and enforced a foreign arbitral award. The underlying dispute arose between a Korean company and a Cambodian company over a large-scale commercial and residential real estate development in Phnom Penh. The Supreme Court affirmed the decision of the Court of Appeal to enforce the award against the Cambodian party.<sup>62</sup>

However, the international indicators associated with service of justice casts a shadow on the overall picture. This is because, arbitration cannot be entirely dissociated from the performance of the national courts of the seat. The seat of arbitration is a vital aspect of any arbitration proceeding. It is not just about where the arbitral institution is based, and where hearings will be held or who would make up a good pool of arbitrators. It is also about which country's courts have the supervisory power over the arbitration proceedings and the scope of those powers. In this respect, it is noteworthy that the Cambodian courts perform far below the ASEAN average in terms of quality of judicial process.<sup>63</sup> Regarding corruption and adherence to the rule

---

4f64-9429-60a330efdc5f-en.pdf (2020. 10. 10.)

61 Op.cit. footnote 34.

62 BOLTENKO, Olga: *Cambodia's Arbitration Centre sets off on its First Flight*. Kluwer Arbitration Blog, 2015. <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2015/06/10/cambodias-arbitration-centre-sets-off-on-its-first-flight/> (2020. 10. 10.)

63 According to the World Bank's Ease of Doing Business 2020 index which measures the quality of judicial process in 190 economies, Cambodia scores 4.5 in 2020. According to this index the best available score is 18 and the worst is 0. For comparison, in the 2020

of law, Cambodia has historically the weakest records amongst the ASEAN countries.<sup>64 65</sup> A progress in these circumstances may contribute to the increase of commercial contracts that the parties submit to NCAC, instead of appointing SIAC or HKIAC, which is currently a frequent practice.

## **5. Conclusion**

Although no statistics have been found which quantify cross-border commercial disputes in ASEAN, the increasing volume of cross-border commercial transactions suggests a proportional increase in the number of cross-border business disputes. In an interdependent and interconnected world, where FDI inflows are vital to economic growth, economies need to have an attractive investment climate. This means that economies should be able to answer the growing and more complex needs of the business community.

As previously described, although a harmonised system of private international laws on a regional, if not a worldwide level, would be highly desirable, the facts show that such ambitions do not exist on a regional level and it does not appear to be amongst the current priority issues of ASEAN. Though there are certain initiations in this field, the research is typically in a mapping phase.<sup>66</sup> Under the current circumstances, it is rather unlikely

---

report the average score of ASEAN countries was 8.4, the whilst in the EU it was 11.6.

64 Transparency International measures and publishes the perceived level of corruption in economies worldwide each year. In accordance with the corruption perception index economies may score from 0 as worst to 100 as best. Both in 2018 and 2019, Cambodia scored 20 whereby the ASEAN average was 42, 42, the EU average was 65 and 64, respectively.

65 World Bank's Worldwide Governance Indicators, Rule of Law in 2018 (0 is worst and 100 is best, Cambodia scores at 11.06, ASEAN average is 47.79, EU average is 81.34) and World Justice Project's Rule of Law indicators 2017-18. The best available score is 1, the worst is 0. Cambodia achieved 0.32 which is the lowest in ASEAN. For comparison, the ASEAN average is 0.51 and the EU average is 0.72. This result for Cambodia remained the same in 2019. The result is even more disappointing considering the civil justice component of the rule of law indicator, in which Cambodia scores 0.23 which is even farther below the ASEAN and the EU average 0.48 and 0.69, respectively.

66 Amongst these initiations, there is a particularly interesting recent project of the Asian Business Law Institute (ABLI), which aims to promote the harmonisation of foreign judgment rules in the region. First, a mapping exercise has been conducted to identify the existing recognition and enforcement of foreign judgment rules of the ten ASEAN countries and their major APAC trading partners (Australia, China, India, Japan and South Korea). The output of the first phase was a compendium of 15 concise jurisdictional reports written by legal scholars and legal practitioners in the respective coun-

that the harmonisation of the private international laws of ASEAN Member States, on a regional stage, would reach a level of development which, in the near future, could provide solutions for resolving cross-border commercial disputes efficiently within ASEAN.

On the other hand, the ASEAN countries are much more active in supporting the development of their ADR systems. Though the infrastructure and quality of the currently available ADR systems shows big differences between the Member States, the fact that each ASEAN state is a member to the New York Convention, places arbitration in a privileged position against national courts. To be fair, it must be also noted that irrespective of the territorial scope of this paper, i.e. beyond ASEAN as well, whether as a stand-alone process or along with other ADR mechanisms, arbitration is a far more preferred way of resolving cross-border commercial disputes than litigation.<sup>67</sup> This research shows that this is even more the case in ASEAN wherein the level of preparedness of the national courts to resolve cross-border commercial disputes, on average in the region, are far below that which ADR can offer.

---

tries, released in 2017. The compendium acted as a springboard for phase two of the project which considered whether sufficient areas of commonality existed for convergence in this area of the law and how convergence may best be achieved. The aim of phase two was to publish a set of Asian Principles for the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments. The Asian Principles for the Recognition and Enforcement of Foreign Judgments was published in September 2020. <https://abli.asia/Projects/Foreign-Judgments-Project> (2020. 10. 10.)

67 Op.cit. footnote 30.

**Járvány**



# A RENDÉSZETI ÉS KATONAI FELLÉPÉS EGYES KÉRDÉSEI JÁRVÁNYÜGYI VESZÉLYHELYZET ÉS JÁRVÁNYÜGYI KÉSZÜLTSG IDEJÉN<sup>1</sup>

MÓRÉ SÁNDOR  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

SZILVÁSY GYÖRGY PÉTER  
*tanársegéd (NKE RTK)*

## 1. Bevezetés – A különleges jogrend és az alkotmányosság

Mielőtt a tanulmányunk címében foglalt témakört részletesebben megvizsgálánk, úgy véljük, fontos – némiképp távolabbról kezdve a vizsgálatot – elemzés alá vonni néhány, a kérdéskör alapjául szolgáló különleges jogrendi eset, a minősített időszakok egyes szempontjait.

A magyar Alaptörvény szerinti különleges jogrend – más kifejezésekkel: speciális jogrend, rendkívüli jogrend, különleges állapotok, minősített helyzetek vagy minősített időszakok stb. köre – az állam 'normál', úgy is mondhatnánk: 'békeidőszaki' működésétől radikálisan eltérő állapotokat jelöl. Ilyen esetekben jellemzően az alkotmányos/törvényes rend, a közrend és a közbiztonság elleni – külső vagy belső – támadás történik, amelyre az államnak a lehető leggyorsabban reagálnia kell; hasonló a helyzet, ha nem támadás, de az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető esemény (pl. ipari üzem balesete, természeti katasztrófa) következik be, amely ugyancsak azonnali intézkedéseket igényel.

A tudományt hosszú ideje foglalkoztatja az a dilemma, amellyel ilyen helyzetekben az állam vezetése szembesül: az alkotmányos berendezkedés tartópillérei megrázkódnak, és a lehető legrövidebb időn belül megvalósítandó reakció megkérdőjelezi szinte minden más érték jelentőségét. Elsődlegessé válik tehát, hogy a rend, a biztonság minél előbb helyreálljon, és ennek érdekében még a 'normál' időszakokban megszokott, sőt, megkövetelt biztosítékok, garanciák is háttérbe szorul(hat)nak. A kérdés természetesen az:

---

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

milyen mértékben, és mennyi ideig. A következőkben – pusztán jelzésértékűen – összefoglaljuk néhány vonatkozó elmélet legfontosabb elemeit.

Carl Schmitt, a nagy német közjogász e körben a szuverén, az állam hatalmának elsőlegességét vallotta, megítélése szerint szuverénnek az tekinthető, aki kivételes állapot bevezetésére jogosult. Ilyenkor felfüggeszthető a jogrend, és jogi helyett 'tényszerű' rend vezethető be; a jogrend kötőereje megszűnik, a rend alapja a szuverén döntése lesz, a döntés pedig a normák felett áll ('abszolúttá' válik).<sup>2</sup>

Schmitt elméletének komoly kritikáját adta – mások mellett – Hans Kelsen és Giorgio Agamben. Kelsen a joguralomra hivatkozva állította az állam és a jog dualizmusának látszólagosságát, kimondva, hogy állam csak jogi rend útján létezhet.<sup>3</sup> Agamben is arra hivatkozott, hogy a különleges állapotokra vonatkozó eltérő szabályokat végső soron a normál jogrendben alkotott jogi normák határozzák meg, így jogon kívüli helyzetről beszélni nem lehet.<sup>4</sup> A kivételes állapotok pontos meghatározása ugyanakkor igen nehéz, mert ilyenkor lényegében a jog és a politika határterületére érkezünk.<sup>5</sup> Ugyanakkor a kivételes állapot nem azonos a diktatúrával, sőt, a modern korban egyre gyakrabban és akár igen hosszú időtartamra is bevezették (pl. a francia forradalom után, a nemzetiszocialista korszakban, de – Agamben megítélése szerint – 2001. szeptember 11. után az Egyesült Államokban is).<sup>6</sup>

Szemben az állam megvédésének elvét minden szempontból előtérbe helyező elméletekkel, számos tudós (pl. Albert Venn Dicey, Friedrich Koja) hangsúlyozta, hogy a kivételes helyzetek kezelése során sem lehet kilépni az alkotmányos keretek közül, az alkotmányosság alapvető követelményeinek ilyenkor is érvényesülniük kell.<sup>7</sup> Ezek az elméletek tehát a különleges jogrend eseteit *nem* jogon, alkotmányon kívüli helyzetekként kezelik;<sup>8</sup> nem vitatják

---

2 SZIGETI Péter: *A decizionizmus két terepe Carl Schmittnél*. In: SZIGETI Péter: *Norma és valóság*. Győr–Budapest, Széchenyi István Egyetem–MTA Politikai Tudományok Intézete, 2006, 29.

3 Hans KELSEN: *Tiszta Jogtan*. Budapest, ELTE, 1988, 70.

4 KARÁCSONY András: *Kivételes állapot a jogban és a jogon túl (Giorgio Agamben)*. In: ZSIDAI Ágnes–NAGYPÁL Szabolcs (szerk.): *Sapere aude*. Ünnepi kötet Szilágyi Péter hetvenedik születésnapja tiszteletére. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 215.

5 Uo.; illetve: BÓDI Stefánia: *A különleges jogrend fogalma*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Az állam szervezete*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 288.

6 KARÁCSONY i. m. 215–217.

7 BÓDI i. m. 288.; JAKAB András–TILL Szabolcs: *A különleges jogrend*. In: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 5., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016, 491.

8 Hasonlóan ld. pl. FARKAS Ádám: *Bevezetés a különleges jogrend témakörének fontosabb alapkérdéseibe*. In: FARKAS Ádám–KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz kö-*

ugyanakkor a sajátos helyzetekre adható sajátos reakciók lehetőségét.

Az elméleti dilemma lényege tehát az lesz: a rendet, biztonságot veszélyeztető cselekményre, eseményre adandó minél gyorsabb és hatékony reakciók megengedik az alkotmányos kötöttségek enyhítését, ezek azonban nem vezethetnek visszaéléshez, mert a veszély, támadás stb. megszűnésével az államnak a lehető leghamarabb vissza kell térnie a 'normál' alkotmányos működés szabályrendszeréhez (ún. *alkotmányos demobilizáció*). A korlátozásokat indokolt tehát arányosan bevezetni: a veszély vagy működési zavar nagyobb mértékéhez több és kiterjedtebb, kisebb mértékéhez kevesebb és csekélyebb terjedelmű korlátozás vezethető be; ezzel párhuzamosan az előző esetekben az alkotmányos garanciák mértéke is csökkenhet. Alkotmányos államban, jogállamban ugyanakkor a garanciák *teljes mértékben nem mellőzhetők*.

A hatályos magyar szabályozást vizsgálva látható, hogy a különleges jogrendi helyzetek kezeléséről Alaptörvényünk – hasonlóan a korábbi Alkotmányhoz – igen részletesen rendelkezik (48–54. cikk). Ilyenkor lehetővé teszi a hatalomkoncentráció bizonyos mértékét (a hatalommegosztás relativizálódik például a Honvédelmi Tanács létrehozásával, vagy a Kormánynak adott, kiterjedt jogalkotási hatáskörrel),<sup>9</sup> sőt, akár igen jelentős alapjog-korlátozásokat is. Érthető módon – elsősorban az operativitás érdekében – a különleges jogrendben a jellemző jogszabály a *rendelet*, amelynek megalkotására, és különösen kihirdetésére a 'normál' időszaki – sokszor akár garanciális – szabályrendszer nem, vagy csak korlátozottan alkalmazandó. Lényeges ugyanakkor rámutatni, hogy ezekkel a rendeletekkel – bár törvényi 'erővel bírnak' – hatályos törvények módosítására vagy hatályon kívül helyezésére nincs lehetőség. Az, hogy törvényektől eltérhetnek vagy azok alkalmazását felfüggeszthetik, pusztán annyit jelent, hogy a rendkívüli jogrendi időszak időtartama alatt – ideiglenesen – alkalmazási elsőbbséggel rendelkeznek (azaz ez idő alatt az egyébként hatályban maradó törvényi rendelkezések helyett az 'új' rendeleti rendelkezések alkalmazandók). A rendeletek hatályvesztésével azonban mintegy 'visszaáll' a korábbi jogi rend, és az eddig 'hibernált' törvényi rendelkezések újra alkalmazandóvá válnak.<sup>10</sup>

---

zött – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 28-29.; CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017/4, 9.; SABJANICS István: Elméleti alapvetések a különleges jogrend vonatkozásában. *Magyar Rendészet*, 2013/2, 76.

9 Ld. ennek kapcsán pl. JAKAB András: A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjogi irodalom tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2007/2, 41.

10 JAKAB András: *A különleges állapotok idején kiadott rendeletek*. In: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyaror-

Az alkotmányosság minimuma azonban mindenkor megőrzendő:<sup>11</sup> egyes alapvető jogok korlátozhatatlansága nem szűnhet meg,<sup>12</sup> az alkotmány alkalmazása nem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható (hiszen a különleges jogrendben alkotott jogszabályok alap-törvény-konformitásának ez a szerv a végső biztosítéka). A különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv (az Országgyűlés, az államfő, a Kormány) köteles megszüntetni, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn.<sup>13</sup> Ugyancsak biztosítéknak tekinthető, hogy a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat az országgyűlési képviselők minősített többségét igénylő, sarkalatos törvényi szabályokként kell meghatározni.<sup>14</sup>

Nem vitás, hogy alkotmányos biztosítékokra csak akkor van szükség, ha az állam azokat valóban komolyan is kívánja venni. Hazánkban például 1989-ig az Alkotmány a kivételes állapotokra vonatkozó szabályokat nem tartalmazott: diktatórikus államrendszerek nem 'terhelik' az alkotmányt hasonló, korlátozó jellegű szabályokkal.<sup>15</sup>

---

szág alkotmányos intézményei. 5., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016, 167-168.; MÓGOR Judit – HORVÁTH László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. *Bolyai Szemle*, 2009/3, 38.; VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 150-151.

- 11 KUKORELLI István: *A rendkívüli jogrend*. In: BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2002, 312.; KLEIN Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, 2020/ksz., 215.
- 12 BALOGH Zsolt – GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alapvető jogok korlátozása*. In: HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 235.
- 13 Ez a rendelkezés ugyanakkor a *váratlan támadás* esetében nehezebben értelmezhető, mivel ott „*kihirdetésről*” az Alaptörvény nem szól [ld. az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdését]. Ld. még: ŐSZE Áron: *Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról*. *Diskurzus*, 2018/2, 41-42.
- 14 A biztosítékok rendszerét ld. az Alaptörvény 54. cikkében. Témánk szempontjából a két legfontosabb jogszabály: a 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről (különösen annak harmadik része); valamint a 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (különösen annak V. Fejezete).
- 15 JAKAB – TILL i. m. 487. A 20. századi történeti előzmények kapcsán részletesen lásd: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál: *A különleges jogrendi szabályozás fejlődése és katonai védelmi vonatkozásai*. In: FARKAS Ádám – KÁDÁR Pál (szerk.): *Magyarország katonai védelmének közbjogi alapjai*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2016, 276-290.; valamint FARKAS Ádám – PATYI András: *A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989-2016*. In: FARKAS Ádám (szerk.): *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 93-95. Részletes nemzetközi

Az Alaptörvény a különleges jogrendi esetek hatféle típusát szabályozza, ezek a következők: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet,<sup>16</sup> váratlan támadás, valamint veszélyhelyzet. Figyelmünket a továbbiakban az utolsó típusra fordítjuk.

### 2. A veszélyhelyzet

Az Alaptörvény 53. cikkének (1) bekezdése szerint a veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult, mégpedig az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében.

A veszélyhelyzet több szempontból egyedinek tekinthető a rendkívüli jogrend esetei között. Sajátossága – egyebek közt –, hogy nem honvédelmi-katonai természetű válsághelyzetre kell választ adni, azaz a fegyveres fellépés lehetősége veszélyhelyzet esetén nem vetődik fel, mivel sem konkrét fegyveres támadás, sem annak veszélye ilyenkor nem áll fenn. Nem is véletlen, hogy a honvédelmi törvény a veszélyhelyzet kérdéséről érdemben nem szól, kizárólag annak a Honvédséget érintő bizonyos összefüggéseit tárgyalja.<sup>17</sup>

A 2020-ban az egész világot megrengető pandémia folytán a veszélyhelyzet jogi szabályozásának egyes kérdései is a tudomány látókörébe kerültek. Így pl. felvetődött az a kérdés is, hogy vajon egy humánjárvány megfeleltethető-e az 'elemi csapás' fogalmának. A kérdés megválaszolását nehezíti, hogy a veszélyhelyzet kihirdetésének lehetséges feltételeit a katasztrófavédelmi törvény – példálózó, de viszonylag részletes – felsorolással ekként adja meg:

„44. § A veszélyhelyzet az Alaptörvény 53. Cikkében meghatározott olyan helyzet, amelyet különösen a következő események válthatnak ki:

---

történeti körkép kapcsán ld. KELEMEN Roland: *A különleges jogrend történeti modelljének kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig*. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szkülla és Kharübdisz között – Tanulmányok a különleges jogrend elméleti és pragmatikus kérdéseiről, valamint nemzetközi megoldásairól*. Budapest, Magyar Katonai Jogi és Hadijogi Társaság, 2020, 43-79.

16 Az Alaptörvény hatodik módosítása, 2016 óta.

17 Az ún. *honvédelmi veszélyhelyzet* (a törvény 21/A. §-a szerint) nem azonos az Alaptörvény szerinti veszélyhelyzettel, az különleges jogrendi időszaknak nem tekinthető. Az utóbbi időben megjelent sajátos, az alkotmányos szint alatti 'szükséghelyzetek' körébe sorolható (ilyennek tekinthető a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet és az egészségügyi válsághelyzet is).

- a) elemi csapások, természeti eredetű veszélyek, különösen:
  - aa) árvízvédekezés során, ha az előrejelzések szerint az áradó víz az addig észlelt legmagasabb vízállást megközelíti és további jelentős áradás várható, vagy elháríthatatlan jégtorlasz keletkezett, vagy töltésszakadás veszélye fenyeget,
  - ab) belvízvédekezés során, ha a belvíz lakott területeket, ipar-telepeket, fő közlekedési utakat, vasutakat veszélyeztet és a veszélyeztetés olyan mértékű, hogy a kár megelőzése, az újabb elöntések elhárítása meghaladja az erre rendelt szervezetek védekezési lehetőségeit,
  - ac) több napon keresztül tartó kiterjedő, folyamatos, intenzív, megmaradó hóesés vagy hófúvás,
  - ad) más szélsőséges időjárás következtében az emberek életét, anyagi javait a lakosság alapvető ellátását veszélyeztető helyzet következik be,
  - ae) földtani veszélyforrások,
- b) ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek, különösen:
  - ba) a veszélyes anyagokkal és hulladékokkal történő tevékenység során a szabadba kerülő anyag az emberi életet, egészséget, továbbá a környezetet tömeges méretekben és súlyosan veszélyezteti,
  - bb) nem tervezett radioaktív kiszóródás és egyéb sugárterhelés, amely a biztonságot kedvezőtlenül befolyásolja és a lakosság nem tervezett sugárterhelését idézi elő,
- c) egyéb eredetű veszélyek, különösen:
  - ca) tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszély, valamint állatjárvány,
  - cb) ivóvíz célú vízkivétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése,
  - cc) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,
  - cd) a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.”

Mint az világosan látható, a törvény tulajdonképpen bővíti az alkotmányos felsorolást, amikor „egyéb eredetű veszélyek” körében olyan eseteket is em-

lít, amelyeket nem sorol sem az elemi csapás, sem az ipari szerencsétlenség körébe. Itt szerepel a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány is. Itt és most nem tekintjük feladatunknak a vitakérdés eldöntését, de utalunk rá, hogy a szakirodalomban e kérdéskör megítélése vegyes.<sup>18</sup>

A vilá járvány kapcsán Magyarországon a veszélyhelyzet kihirdetésére 2020. március 11-én került sor, a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet útján. Ezt követően viszonylag nagy mennyiségű további rendelet kibocsátása vált szükségessé, elsősorban nem azért, mert – mint a közhiedelem tartotta – Magyarországon a rendszerváltás óta ne hirdettek volna még ki veszélyhelyzetet,<sup>19</sup> hanem azért, mert *ilyen természetű* válsággal sem hazánk, sem a világ nem szembesült talán még soha.<sup>20</sup>

### 3. Katonai és rendészeti fellépés alkotmányos lehetősége a különleges jogrendben

#### 3.1. A katonai és a rendészeti fellépés hasonló és eltérő vonásai

Mielőtt a magyar jogi szabályozást e körben közelebbről szemügyre vennénk, mindenképpen érdemes a kérdést kissé távolabbról is megvizsgálni. A hétköznapi ember – és sajnos olykor a témában kevésbé jártas szakemberek – számára a rendészeti és a katonai tevékenység szinte azonosnak tűnik: az érintettek egyenruhát hordanak, parancsot teljesítenek, védelmi, veszélyelhárítási feladatokat látnak el, szükség esetén fizikai erőszakot alkalmaznak, akár lőfegyvert is használhatnak, mely az élet kioltásának jogszerű lehetőségét

---

18 A lehető legszigorúbb álláspontot Sente Zoltán fejtette ki, aki szerint a törvény által elvégzett „fogalmi bővítés” egyértelműen alaptörvény-ellenes. Ld. SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3, 133. Ősze Áron – igaz, még a pandémia előtt megfogalmazott – véleménye szerint a veszélyhelyzet jogi szabályozása kielégítő. Ld. ŐSZE i. m. 42. A korábbi Alkotmány hatálya alatti törvényi szabályokhoz ld. pl. HAJAS Barnabás: *A minősített időszakok*. In: KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás (szerk.): *Fejezetek az alkotmányjog köréből – a magyar államszervezet*. 4., átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, Szent István Társulat, 2010, 306-308.

19 Veszélyhelyzet kihirdetésére már több esetben sor került 1989 óta. Ezek oka elsősorban árvízveszély volt (pl. 2000-ben, 2002-ben, 2006-ban, 2010-ben, 2011-ben, 2013-ban), illetve 2010 októberében a több emberéletet is követelő vörösiszap-katasztrófa.

20 Talán a mintegy 100 éve a világon végigsöpört spanyolnáhájárványt lehet indokolt itt megemlíteni – jelen korunkban azonban a technika és a medicina magas fejlettségi szintjén vélhetőleg kevesen gondolhatták, hogy ennyire védtelenek leszünk egy vírussal szemben.

teremti meg. Jóllehet ezek az állítások általában véve igazak, természetesen a kétféle hivatás, tevékenység és szervezeti rendszer egymásnak korántsem feleltethető meg, és távolról sem 'csereszabatos'. Mindez nem jelenti azt, hogy – *ultima ratio* jelleggel – a két tevékenység ne kapcsolódhatna össze; ez azonban jórészt kivételes és ritka lehetőség.

Az alábbiakban – Finszter Géza gondolatmenetét követve,<sup>21</sup> összefoglaló jelleggel – néhány szempont szerint teszünk összehasonlító megjegyzéseket.

A fellépés *helyszíne* tekintetében az állapítható meg, hogy a rendészetnek általában olyan környezetben kell reagálnia, ahol a törvényisztelet, a rend és a biztonság támogatása a jellemző, az ezek ellen irányuló magatartás elszigetelt, kivételes. Katonai konfliktus esetén a helyszín egyértelműen felosztható két részre, ahol a bajtárs és az ellenség világosan elkülönül.

Az *idődimenzió* kapcsán kiemelendő, hogy a katonai típusú konfliktusok általában hosszabb időtartamúak, elhúzódóak, ezzel szemben a rendészeti fellépés lehetőség szerint gyors, gyakran azonnali reakciót igényel.

Az alkalmazott *fegyverek* szempontjából megállapítható, hogy a hadseregnél alkalmazott fegyver gyakran nagy tűzerőt vet be, pusztító hatást vált ki, ezzel szemben a rendészeti műveletek végrehajtása során ez nem engedhető meg. A katona képes akár többféle jellegű, intenzitású, célú tűzfegyver koncentrált, gyors bevetésére; a rendészeti szerv tagja esetében a lőfegyverhasználat erősen korlátozott és kivételes.

Gyakori eset, hogy a fellépés ellenséges (szándékú) *csoportok ellen* irányul. Nem mindegy azonban ilyenkor sem, hogy az adott konfliktus katonai vagy rendészeti jellegű-e, tehát, hogy ellenséges haderők találkoznak vagy pl. egy városban egy rendzavaró csoport szétesztatása a cél. Így például a katonai akció célja lehet a visszavonulási útvonalak elvágása, míg a rendészeti esetén a helyszín elhagyását kell lehetővé tenni. Katonailag indokolt és megengedett lehet az ellenség infrastruktúrájának lerombolása, a fizikai megsemmisítés (sőt, előfordulhat akár 'vértlen' civil személyek, intézmények elpusztítása); rendészeti fellépésnél az élet- és vagyónbiztonság, a 'környezet' lehetőség szerinti minél teljesebb megóvása fontos követelmény. Háborús helyzetben az ellenséges katonák üldözése, fogságba vetése elfogadott lehet; rendészeti akció esetén a helyszínt elhagyókkal szemben további fellépés nem indokolt.

A katonai fellépés irányulhat az *élet közvetlen kioltására* (ellenséges katonával, de bizonyos esetekben akár civil személlyel szemben is), a rendészeti sohasem,

---

21 FINSZTER Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 31-33. A szerző több olyan nemzetközi kutatásra is utal, melyek valós, lezajlott akciók következményeit elemezték.

ilyenkor az élet kioltása kizárólag egy – az adott esetben – el nem kerülhető, de *nem célzatos* cselekmény következménye lehet. Ehhez képest a katona köteles az önfeláldozást is vállalni, a rendészeti szerv tagja legfeljebb élete kockáztatását.

Megállapítható mindazonáltal az is: a modern korban számos olyan – határokat nem ismerő – fenyegetés létezik, amelyeknél a 'hagyományos' katonai vagy rendészeti fellépés nehézségekbe ütközik és nem is feltétlenül elegendő (hibrid hadviselés, terrorizmus, kibertámadások stb.). Indokolt lehet tehát fokozni a kétféle hivatás közti együttműködés lehetséges mértékét – de a professzionális, szakmai elkülönülés még nem vehető le a napirendről.

### 3.2. A katonai és rendészeti fellépés az Alaptörvény alapján

Az Alaptörvény szövegét szemügyre véve, témánkat érintően azt láthatjuk, hogy három szerv az, amelyet – részletesnek igazán nem mondható módon – szabályoz. Ezek a Magyar Honvédség, a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok.<sup>22</sup> Az nyilvánvaló, hogy mindhárom szervnek jelentős feladatai lehetnek különleges jogrend idején, kiemelten is a Honvédségnek, amely katonai jellegű támadások esetén köteles reagálni.

Rendkívüli állapot idején a Honvédség alkalmazási szükségszerűsége nyilvánvaló, mivel ez esetben egy már bekövetkezett külső fegyveres támadás elhárítása, illetve annak közeli veszélye áll fenn. Mivel a fegyveres erő alapvető alkotmányos feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme,<sup>23</sup> ilyenkor – szükség esetén az általános hadkötelezettség visszaállításával – akár azonnali és hatékony katonai fellépést kell megvalósítani.

Megelőző védelmi helyzet és váratlan támadás időszakában ugyancsak felmerül a Honvédség alkalmazásának szükségessége, hiszen általában ezekben az esetekben is fogalmi elem a fegyveres jellegű támadás veszélye, illetve bekövetkezése. A megelőző védelmi helyzet ugyanakkor szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében is kihirdethető, de ez is alapvetően a Honvédséget érintheti (külföldön végzendő harcászati cselekmények, illetve legalább békefenntartó, béketeremtő stb. tevékenységek).

A szükségállapot időszakában az alkotmányos/törvényes rend helyreállításának elsődleges letéteményesei a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok. Szükségállapot idején a Honvédség csak akkor használható fel, ha a

---

22 A fentiekén kívül még említést nyer az országgyűlési őrség is, de e körben a szabályozás csak az alapvető feladatra és az irányításra korlátozódik [5. cikk (9) bekezdés].

23 Alaptörvény, 45. cikk (1) bek.

másik két szerv alkalmazása a rend helyreállítása érdekében nem elegendő (hiszen ilyenkor a katonai fellépés belföldön, akár magyar állampolgárok ellen merülne fel). Ugyanez a szabály a terrorveszélyhelyzet időszakára vonatkozóan is megjelenik. A terrortámadás fogalmát az Alaptörvény nem határozza meg, e körben a Büntető Törvénykönyv *terrorcselekményre* vonatkozó szabályozását kell irányadónak tekinteni.<sup>24</sup> Ennek kapcsán megállapítható, hogy számos olyan cselekmény is a fogalom alá vonható, ahol konkrét fegyveres támadás nincsen, illetve katonai fellépéssel a támadás elhárítása nem lenne megvalósítható (pl. kibertámadás közlekedési, kormányzati, egészségügyi stb. informatikai rendszerek ellen, sugárzó anyag felrobbantása stb.).

Természetesen a különleges jogrend időszakában nem kizárólag a Honvédség és a két alkotmányos rendvédelmi szerv, de az állam valamennyi más szerve (kiemelten egyéb rendvédelmi szervek és a civil közigazgatás) aktívan köteles részt venni a kialakult válsághelyzet kezelésében, a közrend és közbiztonság lehetőség szerinti fenntartásában, helyreállításában, az állampolgári kötelezettségek (különösen a szükség szerint elrendelt honvédelmi kötelezettségek) érvényre juttatásában.

A veszélyhelyzet, ahogyan korábban erre utaltunk, a különleges jogrendi időszakok között sajátos helyet foglal el, mivel itt fegyveres cselekmény, a törvényes rend, a közrend és közbiztonság ellen intézett közvetlen emberi támadás nem vetődik fel. Ebből következően ilyenkor a veszély elhárítása elsődlegesen a rendészeti és a civil közigazgatás szerveinek a feladata, különös tekintettel a hivatásos katasztrófavédelmi szerv (korábban: tűzoltóság és polgári védelem) szervezeti rendszerére és személyi állományára. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy ez esetben a Honvédség feladat nélkül maradna, különös tekintettel arra, hogy a fegyveres erő alkotmányos feladatai közé tartozik az is, hogy a katasztrófák megelőzésében, következményeik elhárításában és felszámolásában közreműködjék.<sup>25</sup> Értelemszerűen azonban ekkor a 'hagyományos' katonai fegyverhasználat lehetősége nem merül fel.

#### **4. Konkrét szabályok a járvánnyal összefüggésben kihirdetett veszélyhelyzetben**

A következőkben összefoglalunk néhány jelentősebb szabályt, amelyeket a Kormány a pandémiával összefüggő veszélyhelyzet kihirdetését követően a katonai és rendészeti szervekkel összefüggésben elrendelt.

---

24 Ld. az Alaptörvény hatodik módosításának indokolását.

25 Alaptörvény, 45. cikk (3) bek.

#### 4.1. Kiutazási korlátozás

Már a veszélyhelyzet kihirdetésének napján a Kormány *kiutazási korlátozást* vezetett be. Ennek megfelelően:

- a hivatásos, szerződéses állományú katonák,
- a tényleges katonai szolgálatot teljesítő önkéntes tartalékos katonák,
- a honvédelmi alkalmazottak,
- a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény hatálya alatt álló hivatásosok és rendvédelmi igazgatási alkalmazottak, valamint
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal foglalkoztatottjai kizárólag az ágazati irányító miniszter külön engedélyével hagyhatták el az ország területét.<sup>26</sup>

Az érintettek vonatkozásában rögzíthető, hogy – tekintettel az általuk ellátandó különleges feladatokra – jellemzően sajátos közszolgálati jogviszonyban állnak. E jogviszonyokra külön törvények vonatkoznak, amelyek más ('civil') közszolgálati jogviszonyokhoz képest sokkal jelentősebb jogkorlátozásokat – köztük komoly alapjogi korlátozásokat is – előírnak. Ilyennek tekinthető például a politikai tevékenység tilalma, a gyülekezési jog szolgálati helyen történő gyakorlásának engedélyhez kötése, bizonyos szervezetekhez történő csatlakozás tilalma stb.

Az alapjogi korlátozások – érthető módon – sok szempontból kiterjednek a mozgásszabadságra is. Általában véve ugyanakkor a külföldre utazás lehetséges. A honvédek és honvédelmi alkalmazottak esetében annyi törvényi kötelezettség áll fenn, hogy a külföldre utazás tényét a munkáltatói jogkör gyakorlója részére *be kell jelenteni*.<sup>27</sup> A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya tekintetében a törvény csak annyit mond, hogy a hivatásos állomány tagja *kötelezhető* arra, hogy a külföldre utazás szolgálati előljárójának bejelentse – ez nyilvánvalóan külön munkáltatói intézkedést feltételez.<sup>28</sup> A külföldre utazás csak a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai tekintetében korlátozható vagy tiltható meg.<sup>29</sup>

---

26 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 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, 6. §.

27 Hjt. 25. § (4) bek., Hatv. 87. § (3) bek.

28 Hszt. 19. § (2) bek.

29 Hjt. 192. § (4) bek., Hszt. 19. § (3) bek.

A fenti, általában irányadó törvényi szabályokhoz képest tehát a kormányrendelet külön, egyedi miniszteri engedélyhez kötötte az érintettek külföldre utazását.

## **4.2. Együtműködési kötelezettség**

Ugyancsak a fenti kormányrendelet írta elő azt, hogy a Magyar Honvédség – jogszabályban meghatározottakra figyelemmel – köteles közreműködni a veszélyhelyzettel összefüggő rendvédelmi intézkedések végrehajtása során, támogatni a rendőrséget és a hivatásos katasztrófavédelmi szervet szakfeladatainak ellátása során.<sup>30</sup> Ennek kapcsán – mint ezt korábban bemutattuk – részben alkotmányos feladatának tesz eleget (a katasztrófavédelmi tevékenység tekintetében), részben külön jogszabályokban meghatározottak szerint lát el további feladatokat.

## **4.3. Beutazási korlátozások**

A beutazási korlátozások a kezdetektől fogva kiemelkedő jelentőséggel bírtak. A külföldi állampolgárok beutazásának megtiltása, magyar állampolgároknál pedig egészségügyi vizsgálat és szükség szerinti karanténkötelezettség előírása vonatkozásában a rendőrség határrendészeti feladatterhe jelentősen megnövekedett. A fenti rendelet 2020. március 15-től ugyanakkor hatáskört adott az országos rendőrfőkapitány rendészeti helyettesének (a rendészeti főigazgatónak) arra, hogy különös méltánylást érdemlő esetben a korlátozások alól felmentést adjon, vagy egyedi magatartási szabályt állapítson meg.<sup>31</sup> Ez a feladat – akár igen rövid idő alatt is – alkalmanként nagy tömegű, akár napi több száz kérelem gyors elbírálását követelte meg.<sup>32</sup>

## **4.4. A veszélyhelyzet első 15 napját követő szabályozás**

A 41/2020. Korm. rendelet március 12-én lépett hatályba, és az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében foglalt főszabály folytán március 27-én hatályát

---

<sup>30</sup> 41/2020. Korm. rendelet, 7. § (1) bek.

<sup>31</sup> 41/2020. Korm. rendelet, 3/A. §.

<sup>32</sup> Ez különös nehézséget jelentett az első időszakban azért is, mert eljárási szabályok megalkotására csak május közepén került sor, már a 81/2020. Korm. rendelet szabályai alapján. Ld. a különös méltányossági jog gyakorlásának rendjéről szóló 194/2020. (V. 11.) Korm. rendelet szabályait, valamint az országos rendőrfőkapitány által közhírré tett közleményt a Hivatalos Értesítő 2020. évi 26. számában.

vesztette. Mivel a járványveszély és az ezzel összefüggésben szükséges veszélyhelyzet lehetséges időtartama előre nem volt látható, az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdésében felhatalmazta a Kormányt arra, hogy a veszélyhelyzetben alkotott rendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa. A Kormány a törvény hatálybalépését (március 31-ét) követően valamennyi, a veszélyhelyzet kapcsán (annak időtartama alatt) megalkotott rendeletbe ezt a felhatalmazást belefoglalta, így azok hatálya automatikusan fennmaradt a veszélyhelyzet végéig.

A fent felsorolt szabályokat egy rövid időn belül kihirdetett újabb kormányrendelet egészében fenntartotta, sőt, azokat részben kibővítette. Így például a beutazás kapcsán a szomszédos államok polgárai és humanitárius célú tranzitáthaladások vonatkozásában az országos rendőrfőkapitánynak külön határozathozatali hatáskört is biztosított. E határozatot a Hivatalos Értesítőben kellett közzétenni,<sup>33</sup> és ellene (sem közigazgatási, sem bírói) jogorvoslat nem volt igénybe vehető.<sup>34</sup>

Ugyancsak bővült a honvédségi feladatellátás egy vonatkozása is, melynek megfelelően a Honvédség a veszélyhelyzetben a közreműködői feladatokat külön meghatározott személyi kör iránymutatása alatt *önállóan vagy a rendőrséggel együtt* látja el. Az adott személyi kört a rendelet a létesítmények őrzésére-védelmére vonatkozó feladat kapcsán határozta meg (a Kormány egyes tagjai, illetve az Operatív Törzs). A katonák számára a rendelet a veszélyhelyzet alatti tevékenység kapcsán rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazását is lehetővé tette. Külön érdekesség ennek kapcsán, hogy ha a katona ilyen cselekményt hajtott végre vagy rendőri intézkedésben közreműködött, eljárására a rendőrségi törvényben meghatározott szabályok voltak az irányadóak, ugyanakkor intézkedésének jogszerűségét már a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint kellett vizsgálni.<sup>35</sup>

A fentiekben bemutatott szabályozás sok szempontból – érthető módon – az átmenetiség jegyeit hordozta magán. A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény felhívása alapján a Kormány a 282/2020. (VI. 17.)

---

33 Az Ákr. szóhasználatával ez valójában *közhírré tétel* (Ákr. 89. §). Ld. a közleményt a Hivatalos Értesítő 2020. évi 17. számában.

34 81/2020. (IV. 1.) Korm. rendelet az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről, 4. § (2)–(4) bek. Május 7-től az érintett személyi kör kiegészült a szomszédos országból érkező, agrárágazatban dolgozó személyekkel.

35 81/2020. Korm. rendelet 9. §.

Korm. rendelettel a veszélyhelyzetet a kihirdetést követő nappal megszüntette, ezáltal – az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdésének megfelelően – valamilyen, a veszélyhelyzet időtartama alatt és azzal összefüggésben megalkotott kormányrendelet június 18-án hatályát veszítette. Sajnálatos módon – mint ez közismert – a veszélyhelyzet megszűnésének napján a pandémia, az azt okozó vírus korántsem tűnt el, így a védekezés és a járványhelyzet következményeinek elhárítása további kiterjedt szabályozást igényelt. Ennek alapját a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény teremtette meg, amely – mint 2. §-ában kimondja – a veszélyhelyzet következtében az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében szükséges, a veszélyhelyzet megszűnését követően alkalmazandó – így különösen egyes, veszélyhelyzet idején hozott rendkívüli intézkedésekkel összefüggő átmeneti – szabályokat állapítja meg. Az *átmeneti* jelleg tehát e törvényben is tetten érhető – de azt sajnos jelen tanulmány írásakor nem tudjuk megmondani, ez az átmenetiség mennyire lesz tartós. A törvény – immár a 'normál' jogrendnek megfelelően, nem rendeleti szinten – számos olyan társadalmi-jogi intézményt fenntart vagy megújít, amelyeket a Kormány a veszélyhelyzet időtartama alatt vezetett be elsőként. Hogy ez a szabályozási kör mennyire kiterjedt, jól mutatja, hogy a törvény 410 §-ból áll. A jogszabály tanulmányunk lezárásakor is hatályban van, sőt, egyes rendelkezései csak 2021-ben, 2022-ben, mi több, 2026-ban fognak hatályba lépni.<sup>36</sup>

## **5. A 2020. évi LVIII. törvény katonai és rendészeti szférát érintő szabályai**

A veszélyhelyzet megszűnését követően – sajnos még ismeretlen ideig – számos átmeneti szabály keletkezett és marad hatályban, amelyek a vizsgálódási körünkbe vont szervek tevékenységi körét, az ott dolgozók jogviszonyait érintik. Az alábbiakban ezeket foglaljuk össze alapvetően a 2020. évi LVIII. törvény alapján.

A törvény több ponton módosította a honvédelmi törvényt. Előírta, hogy a Kormány döntése alapján a Honvédség köteles – a honvédelmi törvény szerinti fegyverhasználati joggal – közreműködni a különleges jogrend szerinti

---

<sup>36</sup> Természetesen a veszélyhelyzet megszűnését követő, átmeneti jellegű szabályozás alacsonyabb szinteken is megjelenik. Erre lehet példa a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti szabályokról szóló 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet közel 100 §-t tartalmazó szabálytömege.

veszélyhelyzettel és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban.<sup>37</sup> E közreműködés során a katoná segítheti a veszélyhelyzettel és az egészségügyi válsághelyzettel érintett területen a veszélyhelyzet és az egészségügyi válsághelyzet felszámolásához szükséges feladatok ellátását.<sup>38</sup> Hasonlóan a veszélyhelyzet idején megalkotott szabályokhoz, e körben a törvény a katonát felruházza bizonyos rendőri intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására is, amelyek a következők:

- igazoltatás (és ezzel összefüggésben – szükség esetén – feltartóztatás, fényképfelvétel készítése, ujjnyomatvétel, előállítás, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása),
- dolog helyszíni elvétele,
- fokozott ellenőrzés, ruházat, csomag és jármű átvizsgálása,
- felvilágosítás kérése,
- elfogás és előállítás,
- idegenrendészeti intézkedés,
- a biztonsági intézkedés bizonyos esetei (pl. területlezárás),
- intézkedés magánlakásban és közterületnek nem minősülő egyéb helyen,
- kép-, hangfelvétel készítése, valamint
- helyszín biztosítása.

A fentiek mellett a jogszabályban meghatározott feladatának ellátása során a katona jogosult a közúti forgalom irányítására, korlátozására, szüneteltetésére is. A veszélyhelyzeti szabályozáshoz hasonlóan, a katona intézkedésének jogszerűségét nem a rendőrségi, hanem a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint kell vizsgálni. Értelemszerűen, hasonlóan a rendőröktől megkövetelt jogszerűségi követelményekhez, a katona is köteles az intézkedés során a szükségesség és az arányosság követelményeit megtartani.

Mint fentebb említettük, a fentiek szerint módosított honvédelmi törvény a közreműködés feladatát a fegyverhasználati joggal ellátandó feladatok között sorolja fel. Ehhez képest a módosító törvény a fegyverhasználat kapcsán értelmező rendelkezéseket is meghatározott, amelyek a fegyverhasználat jogát relativizálják. A fenti feladat:

- végrehajtására vezényelt katonát nem terheli a honvédelmi törvény szerinti fegyverhasználati kötelezettség,
- végrehajtására vezényelt katona – ha más kényszerítő eszköz nem áll rendelkezésre vagy a használatára nincs lehetőség – bárkivel szemben

---

37 2020. évi LVIII. törvény, 348. §.

38 2020. évi LVIII. törvény, 349. §.

testi sérülés okozására alkalmas, a honvédelmi törvényben meghatározottaktól eltérő, más kényszerítő eszközt is használhat, azonban annak használata nem irányulhat az emberi élet kioltására, és

- végrehajtása során nem minősül lőfegyverhasználatnak a gumilövedék, a pirotechnikai eszköz, a könnygázgránát, az elfogó háló lőfegyverrel vagy az e célra szolgáló egyéb kilövő eszközzel történő célba juttatása.<sup>39</sup>

Világosan látható tehát, hogy a különleges jogrendi helyzet megszűnését követő időszak (jelen esetben egészségügyi válsághelyzet időtartama alatti) kiterjedt, a közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló feladattömeg ellátása kapcsán a Honvédség tagjainak kifejezetten rendészeti feladatokat is el kell látniuk.

A honvédek jogállásával összefüggő több módosítás is bekerült a törvénybe. Lényeges, a jogviszony megszüntetését érintő korlát, hogy különleges jogrend ideje alatt a szerződéses katona egyoldalú szerződésbontással nem szüntetheti meg szolgálati viszonyát, a hivatásos állomány tagja nem mondhat le a szolgálati viszonyáról,<sup>40</sup> az önkéntes tartalékos katona pedig a szolgálati viszonyát egyoldalú nyilatkozattal nem szüntetheti meg.<sup>41</sup> A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állománya tagjaira is több, az egészségügyi válsághelyzet idején irányadó korlátozás került a törvénybe, melyek elsősorban a szolgálatteljesítése vonatkozó időbeosztást érintik.<sup>42</sup>

A személyi állomány utánpótlását érintő kérdés, hogy a hazai tisztképzés felsőfokú intézménye, a Nemzeti Közszerződési Egyetem tekintetében a 2020. évi felvételi eljárást érintő számos könnyítés lépett hatályba. Így többek között:

- katonai alapképzési szakok esetében a nyelvvizsgára vonatkozó követelmény,
- katonai mesterképzési szakok esetében a közigazgatási alapvizsgára vonatkozó követelmény alól felmentés volt adható. Emellett a honvéd tisztjelöltek esetében a fizikai alkalmassági vizsgálatot sem kellett elvégezni, de azt a veszélyhelyzet megszűnését követő 6 hónapon belül pótolni kell.<sup>43</sup>

A fentiekhez hasonlóan a törvény azt is előírta, hogy a rendészeti felsőoktatás nappali munkarendű alapképzései esetében az egészségi, a pszichikai és a fizikai

---

39 2020. évi LVIII. törvény, 350. §.

40 2020. évi LVIII. törvény, 368–369. §.

41 2020. évi LVIII. törvény, 372. §.

42 2020. évi LVIII. törvény, 381. §.

43 2020. évi LVIII. törvény, 80. §.

alkalmassági vizsgálatot nem kell végrehajtani, pusztán egy előszűrést kellett alkalmazni. Az előszűrés középiskolai eredmények megadásából és alkalmassági kérdőívek kitöltéséből állt. Ugyanakkor a felvett hallgatók alkalmasságát a veszélyhelyzet megszűnését követő 6 hónapon belül, de legkésőbb tisztjelölti jogviszonyuk véglegesítése előtt vizsgálni kellett, és meg nem felelés esetén a hallgatói jogviszony megszüntethetővé vált abban az esetben, ha az Egyetemen belül más képzésre nem voltak átvethetők vagy az átvételt nem vállalták.<sup>44</sup>

A magyar hatóságok által kiállított hivatalos okmányokra vonatkozóan a törvény a lejárat határidőket jelentősen, a veszélyhelyzet utáni 180 nappal meghosszabbította. Ha azonban a katonai légügyi hatóság adott ki – a veszélyhelyzet ideje alatt lejárt – légialkalmassági bizonyítványt, ez csak a veszélyhelyzet utáni 30. napig volt alkalmazható.<sup>45</sup>

A veszélyhelyzet időtartama alatt és azt követően is megállapítható, hogy az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv feladatterhe radikálisan megnövekedett. Részben új szabálysértési tényállások statuálása, a karanténra vonatkozó szabályok ellenőrzése, határellenőrzési, menekültügyi stb. eljárások lefolytatása mind a rendőrség feladatai közé került, ill. ha korábban is azok közt szerepelt, az ügyszámok jelentősen megemelkedtek. Ez komoly feladat elé állította különösen a közrendvédelmi, a határrendészeti, az idegenrendészeti és az igazgatásrendészeti területen dolgozó rendőröket.

A törvény e körben különösen részletesen tárgyalja a rendőrség feladatait a *távoltartás* szabályainak betartatása kapcsán. Idetartozik például a bántalmazó vagy bántalmazott személyek járványügyi intézkedéssel érintettségének helyszíni vizsgálata, szálláshely felajánlása, a járványügyi hatóság és a települési önkormányzat értesítése stb. Ezek az átmeneti szabályok 2020. december 31-éig alkalmazandók.<sup>46</sup>

A törvény új, a *hatósági házi karanténnal* összefüggő alcímmel egészítette ki az egészségügyi törvényt is. Kimondja, hogy a járványügyi hatóság meghatározott országokból történő beutazás esetén előírhatja, hogy a járványügyi intézkedés alá vont személy a számára meghatározott lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet a határozatban meghatározott ideig ne hagyja el. Az erre vonatkozó döntést a rendőr is közölheti az érintettel.<sup>47</sup>

---

44 2020. évi LVIII. törvény, 81. §.

45 2020. évi LVIII. törvény, 91. §.

46 2020. évi LVIII. törvény, 220–224. §.

47 2020. évi LVIII. törvény, 309. §.

Ugyancsak az egészségügyi törvény bővült ki új, a rendőrséget jelentősen érintő szabályokkal, melyek lényege, hogy a járványügyi hatóság a járványok elleni küzdelemben – különösen a fertőzött személyek felkutatása, ellenőrzése érdekében – az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet is bevonhatja. Az ellenőrzési feladatok eredményes ellátása érdekében a járványügyi hatóság a hatósági házi karantén elrendeléséről, illetve a járványügyi elkülönítésről, járványügyi megfigyelésről, járványügyi zárlatról, valamint járványügyi korlátozásról szóló határozatot soron kívül köteles továbbítani a rendőrség részére.<sup>48</sup>

A járványügyi hatóság részére egy új, sajátos technikai eszköz alkalmazására is lehetőséget nyújt a törvény. Az új szabályok szerint a járványügyi hatóság elrendeli a hatósági házi karantén szabályai betartásának az érintett nagykorú cselekvőképes személy mozgását nyomon követő, valamint az arcképmásának és általa megadott egészségügyi adatainak továbbítására alkalmas elektronikus szoftver (ún. *karanténszoftver*) alkalmazásával történő ellenőrzését, ha nyilatkozik, hogy

- a karanténszoftver telepítésének feltételei rendelkezésre állnak, ahhoz megfelelő eszközzel rendelkezik, és
- a karanténszoftver telepítését és használatát önként vállalja.

A szoftverrel kapcsolatban a rendőrséget ugyancsak számos feladat terheli. A fenti nyilatkozat beszerzése érdekében a járványügyi hatóság a rendőrség közreműködését kérheti. Mindkét szerv jogosult a hatósági házi karantén szabályai megtartásának ellenőrzése érdekében az érintett személynek a karanténszoftver által küldött mozgási adatainak kezelésére. A karanténszoftver telepítésére és használatára vonatkozó kötelezettség teljesítését a rendőrség – elsősorban elektronikus úton – ellenőrzi, amely során a nyilatkozatot tevő személy köteles együttműködni, és a karanténszoftverrel a rendőrség által előírt műveletet elvégezni. A rendőrség a karanténszoftver útján megadott mozgási adatokat elektronikus úton is összevetheti a hatósági házi karanténra kijelölt hely adataival. Az ellenőrzés nem járhat az érintett személy magánéletének szükségtelen zavarásával, 22.00 és 6.00 óra között az érintett személy pihenése indokolatlanul nem zavarható meg. A személyes ellenőrzésre akkor kerülhet sor, ha a karanténszoftver által biztosított ellenőrzés kijátszásának gyanúja merül fel, vagy ha az érintett személy a karanténszoftver használatát elmulasztja. A hatósági házi karantén megszűnésével az érintett személy a

---

48 2020. évi LVIII. törvény, 310. §.

karanténszoftvert törli, a rendőrség pedig az érintett személy szerinti ellenőrzését megszünteti.

Ha a hatósági házi karanténra kötelezett személy nem teszi meg a fent körülírt nyilatkozatot, a hatósági házi karantén szabályainak megtartását a rendőrség ezt követően is személyes jelenlét útján ellenőrzi.<sup>49</sup>

### 6. A kórházparancsnoki rendszer

Egyediségük miatt külön pontban kívánunk foglalkozni az egészségügyi készletek védelmét, és ezzel összefüggésben a kórházparancsnoki rendszer létrehozását előíró szabályokkal. Az teljesen nyilvánvaló, hogy járványhelyzetben a betegellátást (esetleg bizonyos körben szociális ellátást) nyújtó intézményekre nemcsak radikális munkateher-növekedés, de fokozott felelősség is hárul. Annak érdekében, hogy e kérdéskörben a lehetőség szerint szigorú ellenőrzés, felügyelet valósuljon meg, a Kormány – még a veszélyhelyzet időszakában – megalkotta a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) Korm. rendeletet.

Ebben mindenekelőtt előírta, hogy a fekvőbeteg szakellátást, illetve a fekvőbeteg szakellátáshoz kapcsolódó járóbeteg szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények fenntartója – a *fenntartó személyétől függetlenül* – köteles valamennyi telephelyén fokozott figyelemmel gondoskodni a koronavírus-járvány elleni védekezés érdekében a szükséges egészségügyi felszerelések, berendezések, gyógyszerkészletek és fertőtlenítőszer (röviden: az *egészségügyi készlet*) megóvásáról. A kötelezettség – a fentiek alapján – tehát korántsem csak az állami fenntartású intézményekre vonatkozott, az kiterjedt az alapítványi, egyházi stb. fenntartás alatt álló intézményekre is.

A rendelet kimondta továbbá, hogy a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzésére a rendészetért felelős miniszter<sup>50</sup> javaslatot tesz – szükség esetén a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs véleményének kikérését követően – az egészségügyi intézményhez *kórházparancsnok* kirendelésére. A kórházparancsnokok legitimációját magas szintre emelte, hogy megbízólevelüket a miniszter javaslatára a *miniszterelnök* állította ki. A megbízólevelét kiállítását követően a kórházparancsnokot konkrét egészségügyi intézményhez a miniszter rendelte ki.<sup>51</sup>

---

49 2020. évi LVIII. törvény, 310–311. §.

50 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 40. § (1) bekezdés 20. pontja szerint a belügyminiszter.

51 A teljesség kedvéért megemlítjük, hogy a kórházparancsnokok munkájának segítésére,

Kiemelést érdemel az a szabály, mely – konkrét tárgykör vonatkozásában – a kórházparancsnokot *kvázi utasítási joggal* ruházta fel. A rendelet ugyanis kimondta, hogy a kórházparancsnoknak a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására, és az egészségügyi készlet megóvására vonatkozó javaslatát az egészségügyi intézmény vezetője *köteles végrehajtani*. Értelmszerűen ez a 'javaslat' dogmatikai értelemben konkrét utasításnak tekinthető. A kórházparancsnok hatásköre ugyanakkor nem terjedhetett ki az egészségügyi tevékenységgel legszorosabban összefüggő, alapvetően a gyógyító ellátásokkal vonatkozó kérdésekre, mivel orvosszakmai kérdésekben nem tehetett javaslatot, és nem hozhatott döntést.

A rendelet szerint a kórházparancsnokok tevékenységét a miniszter irányította. Ennek módja *közvetett irányítás* volt; a miniszter az irányítási jogkörét az országos kórház-főparancsnok<sup>52</sup> útján gyakorolta, aki meghatározta a kórházparancsnokok tevékenységi körét, és koordinálta tevékenységüket.<sup>53</sup> Az országos kórház-főparancsnok helyettese egészségügyi intézmény vezetésében jártassággal rendelkező orvos volt.<sup>54</sup> Mindkét vezetőt a miniszter javaslatára a miniszterelnök bízta meg.

Az országos kórházfőparancsnok az egészségügyi készlet biztonságával kapcsolatos adatokról a minisztert köteles volt folyamatosan tájékoztatni.

A rendelet előírta azt is, hogy ha az egészségügyi készlet állagának megóvása ezt indokolja, az egészségügyi intézmény vezetője köteles intézkedni az egészségügyi készlet állagának fenntartására és megőrzésére. Ennek kapcsán az egészségügyi intézménnyel személy- és vagyonvédelmi tevékenységre kötött hatályos szerződés – több szolgáltatás nyújtására irányuló szerződés esetén az ilyen szolgáltatás nyújtására vonatkozó részében – megszüntethetővé vált, szükség esetén új szerződést kellett kötni e célra. A rendelet kifejezetten az egészségügyi készlet megóvása érdekében a rendelet alapján kirendelt

---

szükség esetén helyettesítésére minden kórházhoz megbízást kapott egy ún. *logisztikus* is.

52 Az országos kórház-főparancsnoki tisztséget *dr. Halmosi Zsolt* rendőr vezérőrnagy, az országos rendőrfőkapitány rendészeti helyettese töltötte be.<http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/korhazparancsnokok-segitenek> (2020. 11. 02.)

53 A kórház-főparancsnok e tevékenységét a Rendészeti Igazgatási Központban működő támogató törzs segítette. A törzsben a rendőrség, a katasztrófavédelem és a Honvédség hivatásos állományú tagjai is dolgoztak, figyelemmel arra is, hogy a kórházparancsnokok ugyancsak e három körből kerültek ki.

54 Ezt a tisztséget *dr. Bedros Jonathán Róbert*, a Szent Imre Kórház főigazgatója töltötte be.[http://medicalonline.hu/eu\\_gazdasag/cikk/matol\\_dolgoznak\\_a\\_korhazparancsnokok](http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/matol_dolgoznak_a_korhazparancsnokok) (2020. 11. 02.)

vagyonőrökre vonatkozóan a rájuk vonatkozó törvényben foglaltaknál szélesebb intézkedési jogkört is lehetővé tett, az emberi méltóság tiszteletben tartásával jogosultak voltak – az érintett beleegyezése nélkül is – ruházat, csomag és jármű átvizsgálására.<sup>55</sup>

A fent megjelölt állagmegóvási cél érdekében, illetve az említett új szerződés megkötése helyett vagy mellett a rendelet azt is lehetővé tette, hogy a miniszter az egészségügyi készlet megóvása céljából a készlet biztosításába a rendőrséget vagy – a honvédelmi miniszter egyetértésével – a Honvédséget bevonja. Külön kimondta azt is, hogy a Honvédség a kijelölt egészségügyi intézmények vonatkozásában őrzés-védelmi feladatot lát el.

A fenti rendelet március 29-én lépett hatályba. Hatályát a 73/2020. (III. 31.) Korm. rendelet meghosszabbította, így csak a veszélyhelyzet megszűnésével veszttette hatályát.

A kórházparancsnoki rendszer működésének tapasztalatai alapján a Kormány úgy döntött, hogy április 30-ai hatállyal kibővíti a rendszert. Ezen a napon lépett hatályba a rendelet módosítása, mely előírta, hogy a legalább 200 férőhellyel működtetett, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvény szerinti *idősek tartós vagy átmeneti ellátását* nyújtó engedélyes fenntartója – a fenntartó személyétől függetlenül – ugyancsak köteles fokozott figyelemmel gondoskodni az egészségügyi készlet megóvásáról.

Ezeknél az intézményeknél a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának, valamint a járványügyi intézkedések betartásának ellenőrzésére az egészségügyért felelős miniszter<sup>56</sup> javaslatára az Operatív Törzs vezetőjének döntése alapján a kórházparancsnokok további, ún. *intézményparancsnoki* feladatokat láttak el.<sup>57</sup>

Az intézményparancsnokok jogállása lényegében megegyezett a kórházparancsnokokéval. 'Javaslatuk' az intézményvezetőre nézve itt is kötelező erejű volt. Ápolási, gondozási és orvosszakmai kérdésekben itt sem tehettek javaslatot, és nem hozhattak döntést.

Mint fentebb említettük, a kórházparancsnoki rendszerről szóló rendelet a veszélyhelyzet megszüntetésével hatályát veszttette. A 'múlt idő' azonban

---

55 A veszélyhelyzet megszűnését követően ez a szabály a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvénybe épült be (28/A. §).

56 A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 92. § (1) bekezdés 3. pontja szerint az emberi erőforrások minisztere.

57 Tehát lényegében egyes, kijelölt kórházparancsnokok 'többletfeladatként', a belügyminiszter döntése alapján az 'idősotthonokban' is hasonló feladatokat láttak el.

mégsem indokolt e tekintetben: a rendszer működésének kedvező tapasztalatai folytán a Kormány úgy döntött, a kórház- és intézményparancsnoki rendszert a továbbiakban, a járványügyi készülség időtartamára is működteti. A 'normál jogrendi' rendeleti szintű szabályozhatóság érdekében az egészségügyi törvénybe bekerült felhatalmazó rendelkezés alapján így megalkotást nyert az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet, amely lényegében a korábbi szabályozással megegyezően, június 18-ától a fent körülírt normatív környezetet fenntartotta.

Ha közigazgatási-dogmatikai szempontból szeretnénk elemezni a kórházparancsnoki rendszert, nem vagyunk egyszerű helyzetben (ez talán egy későbbi tanulmány témája lehet). Mindazonáltal az vélhetőleg kijelenthető, hogy ez a sajátos jogintézmény a végrehajtó hatalmon belül foglal helyet, és tulajdonképpen a közintézetek feletti kormányzati felügyelet egy sajátos megvalósulásának tekinthető. A *kvázi utasítási jog* és a kizárólag kormányzati szintű alárendeltség ugyanakkor viszonylag erős pozíciót biztosít a kórházparancsnokok részére.<sup>58</sup>

## 7. Összegzés

A jelenlegi koronavírus, a járványhelyzet, a tömeges megbetegedések és emelkedő halálozási számok eddig nem tapasztalt kihívások elé állították a magyar államszervezetet. Komoly válságokat él át a társadalom is – sokan elveszítik megélhetésüket, biztos egzisztenciájukat, és ami még rosszabb, egészségük, életük is veszélybe kerülhet. Ilyen típusú jelenségekre a világnak talán soha nem kellett reagálnia.

A magyar állami szervek számára is elsődleges lett az *operativitás*. A dogmatikai természetű viták – pl. a veszélyhelyzetre vonatkozó alkotmányos megfogalmazás, a 'felhatalmazási törvény' kérdései – lefolytatására egyelőre kellő idő nem állt rendelkezésre, és talán akkor lesz ezekre igazi lehetőség, amikor a vírus elleni védekezés már egy másik korszakba lép. Remélhető, hogy ez minél hamarabb bekövetkezik.

---

58 Olyan, gyakorlati szemszögből felvethető vitakérdéseket most részletesen nem is vizsgálva, mint hogy pl. egy gyógyszerkészlet-utánpótlás megrendelése vajon orvosszakmai kérdés-e; hová kell sorolni azt, ha egy kórházba pl. új takarítót, ápolót, orvost kívánnak felvenni; vagy milyen pozíciót biztosítana a kórházparancsnoknak az, ha bizonyos megrendelések teljesítéséhez kötelezően előírják az ellenjegyzését (úgy, hogy egyébként orvosi-egészségügyi végzettsége nem feltétlenül van).

Addig is indokolt leszögezni: az alkotmányosság minimumát minden különleges jogrendi időszakban, így veszélyhelyzet idején is meg kell őrizni; sőt, természetesen akkor is, ha más, minősített időszaknak nem tekinthető, de sajátos 'válsághelyzetek' kihirdetésére kerül sor. Minden ilyen időszakban igaz az is: a demokratikusan működő jogállam sem nélkülözheti a rendészeti, adott esetben katonai fellépéseket az állam, a társadalom, a rend és biztonság védelmében.



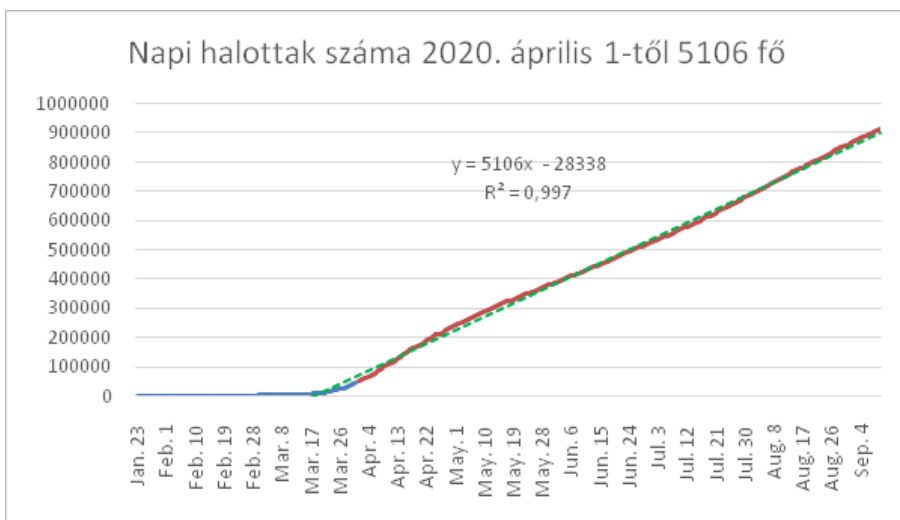
# A VÍRUSVÁLSÁG GAZDASÁGI HATÁSAI EURÓPÁBAN

A GDP 2020. 2. negyedévi alakulása az előző év azonos időszakához képest

CSILLIK PÉTER  
egyetemi docens (KRE ÁJK)

## 1. Bevezetés

A COVID-19 Kínából indult útjára tavaly, és 2020. év februárja környékén érkezhett Európába, majd még tavasz elején áttért az USA-ba, hogy onnét Latin Amerikába kerüljön, most pedig (9/11) Indiában napi 1000 fő veszíti életét. A járvány április óta egyszerűen jellemezhető: napi 5100 embert öl meg.



1. ábra: Covidhalottak kumulált száma a világon. Forrás: Worldometer.<sup>1</sup>

A halottak kumulált száma lassan eléri a milliót (áprilistól ez éves szinten 1,8 millió főt jelentene), a halottak fajlagos számának kontinensek közötti megoszlása nagyon egyenetlen volt. Európában és Észak/Dél Amerikában durván 300-500 a kumulált halott/m. fő, Ázsiában–Afrikában–Óceániában 20-40, vagyis 15-szörös a különbség. Ez (és a gazdasági következmény) a magyarázandó.

1 <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (2020. 09. 11.)

2020. 9/11.	halott/m. fő
Európa	286
Észak Amerika	494
Dél Amerika	391
Ázsia	36
Afrika	25
Óceánia	19

1. táblázat: Covidhalottak kumulált száma kontinensenként 2020. szeptember 11-én. Forrás: Wordometer.<sup>2</sup>

A cikk szerkezete – témájából adódóan – nem lineáris. Előbb leegyszerűsített módon keresünk kapcsolatot a covidhalál intenzitása és a GDP 2020 2. n. éves (2019. 2. n. évéhez képesti) visszaesés között. Miután ez a módszer csekély eredményre vezet, megkíséreljük feltárni a covidhalált befolyásoló tényezőket, amelyek maguk is – közvetve – a GDP visszaesés meghatározói lehetnek, ez az 1. fejezet témája. A 2. fejezetben befejezzük a covidhalált meghatározó tényezők elemzését, majd a GDP csökkenés hat modelljét írjuk fel és elemezzük, hogy melyik a pontosabb. A tanulmány ökonometriai módszert használ, de a törekszik rá, hogy a technikai részletek mélyebb ismertetése nélkül is, az eredmények emészthetők legyenek.

## 2. Hol csökkent erősebben a GDP? (előzetes statisztikai és irodalmi tájékoztató)

A választott módszer mérhető tényezőket keres, mi az, ami korrelál (esetleg oka is lehet) a vírushalál elterjedésével, illetve kíváncsi arra: milyen károkat okozhat a vírus a gazdaságban. Európát vizsgáltuk. Az 1. táblázatban feltüntettük az 1 m. főre eső kumulált vírushalottak számát, mellette a GDP ütemet. Az euróóóna 19 országában együttesen 14,7%-kal csökkent a GDP 2020 2. negyedévében (2019 2. negyedévéhez képest). Az EU és az ún. EU-közelbi országok egészére a cikk készültkor még nincs végleges eredmény, de 29 országra már (9/11-én) elérhető volt GDP adat az EUROSTAT-nál.<sup>3</sup> A 29 ország átlagos (medián) 12 havi visszaesése 10,75% volt, ami az 1. táblázat GDP ütem oszlopában található.

*Dőlt betűvel jelöltük azt a 15 országot, melyek GDP visszaesése meghaladta az átlagot. Az átlagnál jobban visszaesett a legnagyobb lélekszámú*

2 <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> (2020. 09. 11.)

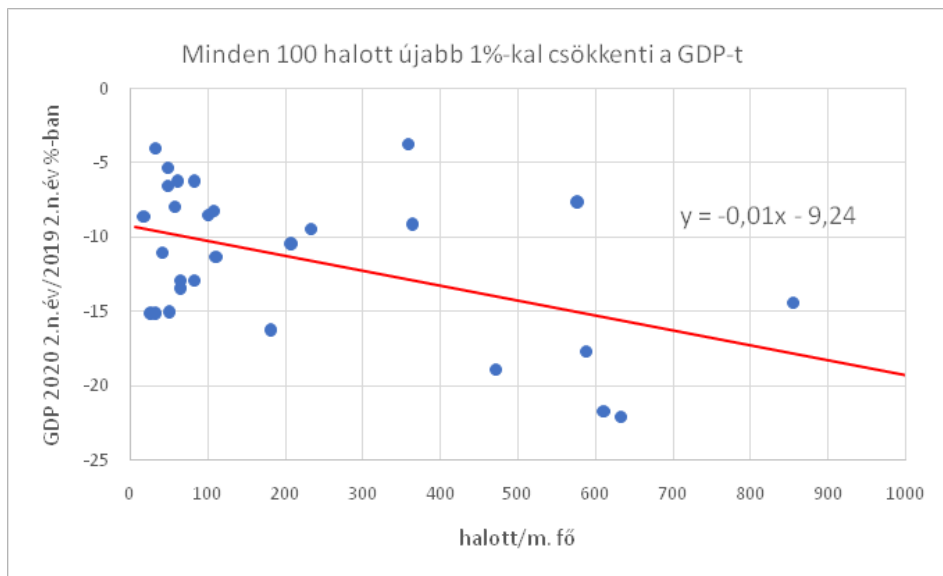
3 <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (2020. 09. 11.)

(és legnagyobb GDP tömegű) 5 ország GDP-je, sorrendben: Spanyolország, Egyesült Királyság, Franciaország, Olaszország, Németország. Az átlagot meghaladó GDP visszaesésben volt része még az egykori osztrák-magyar monarchia 5 utódállamának (Ausztria, Horvátország, Csehország, Magyarország és Szlovénia). A további 4 nagy visszaesést mutató országból 3 mediterrán (Portugália, Málta és Görögország), és idetartozik még Európa legnagyobb vírushalott-vesztése: Belgium is. Kevésbé csökkent a GDP-je 15 országnak, 7 északi ország GDP visszaesése egyszámjegyű volt (Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország, Észtország, Lettország és Litvánia). Átlag alatt csökkent a GDP 4 balkáni (Románia, Bulgária, Macedónia és Szerbia) országban, és további 4 ország (Svájc, Lengyelország, Hollandia, Írország) is az átlaghoz képest jól teljesített.

			holtak/m. fő	GDP ütem (%)			holtak/m. fő	GDP ütem (%)
1.	Albánia		112		18.	Lettország	19	-8,6
2.	Ausztria		83	-12,9	19.	Litvánia	32	-4,0
3.	Belgium		855	-14,4	20.	Luxemburg	197	
4.	Bulgária		100	-8,5	21.	Magyarország	65	-13,5
5.	Csehország		41	-11,0	22.	Málta	32	-15,2
6.	Dánia		108	-8,2	23.	Németország	112	-11,3
7.	Egyesült Királys.		612	-21,7	24.	Norvégia	49	-5,3
8.	É. Macedónia		304		25.	Olaszország	588	-17,7
9.	Észtország		48	-6,5	26.	Portugália	181	-16,3
10.	Finnország		61	-6,3	27.	Románia	209	-10,5
11.	Franciaország		471	-18,9	28.	Spanyolország	633	-22,1
12.	Görögország		28	-15,2	29.	Svájc	233	-9,4
13.	Hollandia		364	-9,2	30.	Svédország	578	-7,7
14.	Horvátország		50	-15,1	31.	Szerbia	83	-6,3
15.	Írország		359	-3,7	32.	Szlovákia	7	
16.	Izland		29		33.	Szlovénia	65	-12,9
17.	Lengyelország		57	-7,9				

2. táblázat: 2020. 2. n.év GDP változás az előző év azonos időszakához képest és az egy millió főre jutó COVID-19-ben meghaltak kumulált száma 2020. szeptember 8-ig. Forrás: Eurostat és Worldometer.

A kérdés, hogy milyen kapcsolat van a visszaesés mértéke és a járvány intenzitása között. Ez utóbbit legjobban talán az egy millió főre jutó kumulált vírushalottakkal lehet mérni. Bevezetésként ezt az összefüggést leegyszerűsített módon tekintjük meg, amit később lépésenként korrigálunk.



2. ábra: 12 havi GDP visszaesés és az 1 m. főre jutó vírushalottak száma szept. 8-ig. Forrás: Eurostat és Worldometer.

Az ábra azt mutatja, hogy 1 millió lakosra jutó 0 halott mellett 9,24%-kal csökkent volna, majd minden 100 vírushalott/m. fő mellett további 1%-ponttal csökkent még a GDP. A trendvonal felett vannak azok az országok, ahol a halottak számához képest az átlag alatt esett vissza a GDP. A közvetlen kapcsolat meglehetősen gyenge a halottak száma és a GDP visszaesés mértéke között. A dolgozat így kénytelen a közvetett megközelítés módszerét alkalmazni és a covidhalál => GDP visszaesés összefüggés helyett a covidhalált befolyásoló tényezők => covidhalál => GDP visszaesés utat megmegvizsgálni. A szakirodalom alapján megkíséreljük azokat a tényezőket elemezni, amelyek a covidhalál intenzitását magyarázó tényezők között korábbi vizsgálódásokban jól szerepeltek.

A covidhalált befolyásoló potenciális tényezőket O. Hammad és társai<sup>4</sup> írása foglalja össze. 4 tényezőcsoportra bontják a covidhalál intenzitását (lehetségesnek vélt) okát: I.) A népesség jellemzői (kor és nem, genetikai összetétel, vércsoportok,

4 ABU HAMMAD, Osama, et al: *Factors Influencing Global Variations in COVID-19 Cases and Fatalities. A Review.* <https://www.mdpi.com/2227-9032/8/3/216/htm> (2020. 09. 26.)

életstílus tényezők: higiénia és étrend, D vitamin, idősök otthona, népsűrűség); II.) Környezeti és földrajzi tényezők (szennyezés, klíma: hőmérséklet és páratartalom, 5G internetes kommunikáció, utazás); III.) Egészségpolitika (jelentéstétel, időbeni kormányzati válaszok, BCG-oltás nemzeti politikája, tesztelés mértéke és foglalkoztatás, társadalmi távolságtartás implementálása, fizikai erőforrások és egészségügyi személyzet); IV.) vírushoz kapcsolódó tényezők (vírusfajta).

A covidhalál-kutatást jellemzi az a meglepő jelenség, hogy a munkák 'céhkeretben' folynak, vannak nagyon jó vizsgálatok, amelyek feltárják például a BCG oltások és a covidhalál<sup>5</sup> kapcsolatát, de nem szólnak a genetikai (R1b frekvencia)<sup>6</sup> összetevőkről. Mások ez utóbbit vizsgálják, de a BCG-vel kapcsolatos tudással nem ötvözik. Olyan, mintha mindenki egyetlen okra kívánná visszavezetni a covidhalált, ahelyett, hogy a relevánsnak gondolt, mérhető tényezőket egybegyűjtené és számszerűsítene azok súlyát. A covidhalál elemzés sokváltozós lineáris regressziós vizsgálódást igényelne, miközben az irodalomban ennek kevés nyomát találjuk.

A jelen írásban elsőként 5 tényezőt elemzünk, majd növeljük a változók számát kizárva azokat, amelyek inszignifikánsnak bizonyultak. Az első körben a) légszennyezést, b) BCG oltások intenzitását, c) R1b haplocsoport frekvenciáját, d) egy főre jutó egészségügyi kiadásokat<sup>7</sup> e) 80+ évesek részarányát<sup>8</sup> néztük. Az ún. európai országok közül 25 volt olyan, ahol minden szükséges adat 2020. szeptember 11-én rendelkezésre állt.

- 
- 5 MILLER, Aaron, et al.: *Correlation between universal BCG vaccination policy and reduced morbidity and mortality for COVID-19. An epidemiological study.* <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.24.20042937v1.full.pdf> (2020. 09. 26.); ESCOBAR, Luis E., et al.: *BCG vaccine protection from severe coronavirus disease 2019 (COVID-19).* <https://www.pnas.org/content/117/30/17720> (2020. 09. 26.); GALLAGHER, Joe, et al.: *Association of Bacille Calmette-Guérin (BCG) Adult Pneumococcal and Adult Seasonal Influenza Vaccines with Covid-19 Adjusted Mortality Rates in Level 4 European countries Are there arguments for correlation and causation?* <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.06.03.20121624v1> (2020. 09. 26.)
  - 6 BENTREM, Frank: *COVID-19 Death Rate: Is it in our DNA?* [https://www.researchgate.net/publication/341829481\\_COVID-19\\_Death\\_Rate\\_Is\\_it\\_in\\_our\\_DNA](https://www.researchgate.net/publication/341829481_COVID-19_Death_Rate_Is_it_in_our_DNA) (2020. 08. 26.); SCHILLACI, Sebastiano: *Possible Correlation between COVID-19 Contagion and Y-DNA Haplogroup R1b.* <https://osf.io/yv8kc/> (2020. 08. 26.); RINDERMANN, Heiner – WOODLEY, Michael A. – STRATFORD, James: *Haplogroups as evolutionary markers.* <https://lesacreduprintemps19.files.wordpress.com/2012/05/haprinderm.pdf> (2020. 08. 26.)
  - 7 WHO Global Health Expenditure Database. <https://apps.who.int/nha/database/> (2020. 09. 06.); World Bank Data GDP per capita, PPP (current international \$). <https://apps.who.int/nha/database/> (2020. 09. 06.); GDP per capita. (current US\$) <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (2020. 09. 06.)
  - 8 UN World Population Prospects, 2019. [https://population.un.org/wpp/\(2020.09.06.\)](https://population.un.org/wpp/(2020.09.06.))

a) Légszennyezés (2019pm2,5): a világ 99 országára rendelkezésre áll a légműködésre jutó ún. finom (2,5) por mennyisége, amit közel 10000 gyűjtőállomáson regisztrálnak, majd éves adatot képeznek belőle.<sup>9</sup> A 2019-es (azaz a pandémia előtti) adatok a vizsgált 25 országban erősen szórta. Kedvező adatok voltak a finn, észt, svéd, norvég területeken, míg kedvezőtlen a bolgár, szerb, horvát, lengyel adat. A sok por hozzájárulhat a covid-19-hez, fertőzést, kezelést, halált, karantént vonhat maga után.

b) BCG-index: volt ország, ahol az 1920-as években kezdték el az oltást, és volt, ahol sohasem (Belgium és Olaszország példája jól ismert, de ilyen az USA is, amit most nem vizsgálunk.) Volt, ahol időközben felfüggesztették, és volt, ahol több oltást is alkalmaztak. A PNAS elkészített egy sémát,<sup>6</sup> amivel lehet ilyen BCG-indexet (0-100) számítani. Minél magasabb az érték, annál jobb a BCG védő ereje. Az index jó jelzője volt, hogy adott országban több vagy kevesebb covidhalottat találunk.

c) R1b súlya is kapcsolatban lehet a covidfertőzéssel és -halállal, így akár az intézkedésekkel,<sup>10</sup> akár a gazdasági visszaeséssel is.<sup>3</sup> Az Y-DNS férfiágon öröklődik, Európában 12 ún. haplocsoport ismert. A szakcikkek egy része az R1b nagyságát a covidfertőzés, covidhalál főokának tartja. Jellemzően Nyugat-Európában fordul elő nagy arányban, a gyarmatosítás átvitte az R1b-t latin-amerikai és észak-amerikai területekre is, ott szintén magas a részaránya. A 25 európai országból nagyon magas az aránya az íreknél, briteknél, spanyoloknál, míg kicsi a finnek, észtek, litvánok és szerbek esetén.

d) Egészségügyi kiadások/fő USD-ban (FELEHESS). A változó az egy főre eső egészségügyi kiadásokat számolja, de az egészségügyi (magán és állami) kiadások/GDP értéket – szakirodalmi ajánlásoknak megfelelően – nem teljes mértékben a PPP GDP/fő értékkel szorozzuk fel (ami indokolt a helyi bérvizonyokhoz igazodó orvos és ápolói bérek esetén), hanem részben figyelembe vesszük, hogy a világszintű 'egy ár törvény' érvényesül a műszerek és gyógyszerek esetén. Így a GDP arányos egészségügyi kiadásokat fele részben PPP GDP/fő értékkel, míg fele részben a nominális GDP/fő értékkel (USD) szoroztuk be. Kiugróan magas értéket kapunk Svájcban, Norvégiában és Svédországban, míg nagyon kicsi a szám a Balkánon.

---

9 World Air Quality 2019 report. <https://www.iqair.com/> (2020. 09. 05.); ZHU, Yongjian – XIE, Jingui – HUANG, Fengming – CAO, Liqing: *Association between short-term exposure to air pollution and COVID-19 infection: Evidence from China*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S004896972032221X> (2020. 08. 22.); BRANDT, Eric B.– BECK, Andrew F.– MERSHA, Tesfaye B.: *Air pollution, racial disparities and COVID-19 mortality*. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7204717/> (2020. 08. 22.)

10 Policy Responses to the Coronavirus Pandemic. <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data> (2020. 08. 11.)

e) 80 év feletti (nyolcvanfelett vagy 80+) népesség részaránya (százalékban) a legmagasabb Olasz-, Francia-, Spanyolországban és Portugáliában, míg nagyon csekély Írországban, Szerbiában és Romániában. Mivel a 80+ életkorú népességre kiemelten veszélyes lehet a Covid, így ezt a változót is bevontuk a vizsgáldásba.<sup>14</sup>

		GDP ütem	2019 pm2.5	BCG-index	R1b	FELEHESS	80+ éve- sek
1	Ausztria	-12,9	12	28,1	23	611,7	5,1
2	Belgium	-14,4	13	0	60	528,0	5,5
3	Bulgária	-8,5	26	56,4	18	143,8	4,5
4	Csehország	-11	15	45,1	22	243,7	4,1
5	Dánia	-8,2	10	32,2	44,5	646,6	4,2
6	Egyesült Kir.	-21,7	11	15,5	73,8	519,0	4,7
7	Észtország	-6,5	6	66,3	8	198,8	5,2
8	Finnország	-6,3	6	59,8	3,5	484,9	5,1
9	Franciaország	-18,9	12	38,6	61	526,2	6,1
10	Hollandia	-9,2	11	0	53,5	337,4	4,4
11	Horvátország	-10,5	19	61,4	8,5	175,2	4,8
12	Írország	-3,7	11	49,4	79	645,8	2,9
13	Lengyelország	-7,9	19	48,1	16,5	156,0	4,0
14	Lettország	-8,6	13	73,9	12	148,1	5,0
15	Litvánia	-4	15	66,2	5	188,2	5,3
16	Magyarország	-13,5	15	53,7	17	190,3	4,4
17	Németország	-11,3	11	26,4	44	579,8	5,7
18	Norvégia	-5,3	7	50,8	28	703,8	4,2
19	Olaszország	-17,7	17	0	49	356,8	6,8
20	Portugália	-16,3	9	29,4	58	282,6	5,9
21	Románia	-10,5	18	100	22	124,7	4,1
22	Spanyolország	-22,1	10	10,6	69	325,9	5,9
23	Svájc	-9,4	11	4,1	48	3404,7	5,0
24	Svédország	-7,7	7	5,8	21	638,6	5,1
25	Szerbia	-6,3	23	54,6	6	136,8	3,7

3. táblázat: 25 európai ország és a 2020/2019 2. n. évi 'covidos' GDP visszaesés tényezői. Forrás: Eurostat, World Air Quality, PNAS, World Bank, UN.

A (GRETl-tel történő) vizsgálat azt mutatta, hogy a BCG-index kivételével az összes többi változó szignifikáns, ezért megismételtük a futtatást a BCG-index kihagyásával. Model 2: OLS, using observations 1-25 Dependent variable: GDPütem Heteroskedasticity-robust standard errors, variant HC1

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>	
const	11,7402	5,21517	2,251	0,0358	**
pm25	-0,2223	0,08306	-2,677	0,0145	**
R1b	-0,1274	0,04162	-3,061	0,0062	***
FELEHESS	0,0013	0,00047	2,861	0,0097	***
80+	-3,2973	1,05818	-3,116	0,0054	***

Mean dependent var	-10,89600	S.D. dependent var	5,164743
Sum squared resid	216,3611	S.E. of regression	3,289081
R-squared	0,662036	Adjusted R-squared	0,594443
F(4, 20)	13,23815	P-value(F)	0,000020
Log-likelihood	-62,44938	Akaike criterion	134,8988
Schwarz criterion	140,9931	Hannan-Quinn	136,5891

3. ábra: Többváltozós lineáris regresszió eredménye, magyarázandó a GDP visszaesését. Forrás: saját számítás GRETL-lel.

A klasszikus legkisebb négyzetek (OLS) módszerét alkalmaztuk és a heteroszkedaszticitást HC1-gyel kezeltük. Mind a négy változó szignifikánsnak bizonyult, amit csillag jelez. Például körülbelül 1% (0,0097) az esélye annak, hogy az egy főre jutó egészségügyi kiadások összege (FELEHESS\*\*\*) ne korreláljon a GDP visszaeséssel. A 4 változó együtt kb. 60%-ot (adjR2=0,594) 'magyaráz'. A „constans 11,7” azt jelenti, hogy a GDP csökkenés a +11,7 %-ot a következők korigálják: 1) A légszennyezés (-0,222), vagyis egységnyi légszennyezés növekedés mennyivel csökkenti a GDP-ütemet. (Észtország 6, Bulgáriában 26 a légszennyezés, ezért a közöttük lévő 26-6=20 egységet besorozva 0,222-vel azt nyerjük, hogy 4,4 százalékponttal nagyobb lesz a GDP visszaesés a légszennyezés miatt Bulgáriában, mint Észtországban.) 2) Mit veszít egy ország, ha több (a vírusfertőzésnek jobban kitett) R1b népességgel rendelkezik? (Belgiumban 60, Litvániában 5 az R1b (Y-DNS) frekvencia. 60-5=55 besorozva a 0,127-es szorzóval mutatja, hogy e tényből következően 55\*0,127=kb. 7 százalék hátránya van a belgáknak a GDP ütem tekintetében (a vírus jobban veszélyezteti a belga lakosságot a magasabb R1b frekvenciája miatt, mint a litvánokat)). 3) A magas szintű egészségi állapot, a jó egészségügy ellátás, amit a magas kiadások mutatnak, viszont jól értelmezhetően csökkenthetik a GDP visszaesést. 4) Végül a nyolcvan év felettiak részaránya is hozzájárulhat a GDP visszaeséséhez, mivel ez a különösen veszélyeztetett csoport sok figyelmet igényel a vírusos időszakban.

A koefficienseket behelyettesítve tudhatjuk meg, hogy mennyi lett volna

egyes országok GDP visszaesése, ha trend szerint alakult volna a világ. Trend alatt 2%-ot meghaladón a 'túlvisszaesők', 2%-nál kevésbé trend alattiak a 'kicsit túl visszaesők', 0-2%-kal a trend felett 'kicsit alul visszaesők', 2%-kal trend felett 'alul visszaesők'. A Monarchia utódállamai túlvisszaesők (Ausztria, Csehország, Magyarország, Románia) vagy 'kicsit túl visszaesők' (Szerbia, Horvátország és Lengyelország). Szintén a 'túl- (vagy kicsit túl-) visszaeső' ország volt az Egyesült Királyság, Spanyolország, Franciaország és Svájc. A 'kissé alul visszaeső' északiak (svéd, dán, észt, lett, norvég), mellett a másik két északi (finn és litván) is az 5. táblázat közeli oszlopában vannak. Németország és a németalföldiek (holland, belga) pedig 'alul visszaesők'.

	'képlet' GDP ütem	GDP tény- ütem	eltérés		'képlet' GDP ütem	GDP tény- ütem	eltérés
Írország	-9,5	-3,7	5,8	Finnország	-6,2	-6,3	-0,1
Litvánia	-9,5	-4	5,5	Szerbia	-6,2	-6,3	-0,1
Németország.	-14,3	-11,3	3	Lengyelország	-7,6	-7,9	-0,3
Bulgária	-11	-8,5	2,5	Svájc	-8,8	-9,4	-0,6
Olaszország	-20,2	-17,7	2,5	Franciaország	-18,1	-18,9	-0,8
Hollandia	-11,6	-9,2	2,4	Horvátország	-9,2	-10,5	-1,3
Belgium	-16,2	-14,4	1,8	Románia	-8,4	-10,5	-2,1
Észtország	-7,5	-6,5	1	Ausztria	-9,9	-12,9	-3
Norvégia	-6,3	-5,3	1	Csehország	-7,6	-11	-3,4
Dánia	-9,1	-8,2	0,9	Spanyolország	-18,3	-22,1	-3,8
Svédország	-8,5	-7,7	0,8	Magyarország.	-8	-13,5	-5,5
Lettország	-9	-8,6	0,4	Egyes. Királyság	-14,9	-21,7	-6,8
Portugália	-16,7	-16,3	0,4				

4. táblázat: A GDP ütembecslés eredménye és összevetése a tényértékekkel, %-ban. Forrás: saját számítás.

Megnézzük még az ipari robotok számát a feldolgozóipari munkásokhoz képest, vagyis a robotsűrűséget (RD),<sup>11</sup> magyarázhatnak-e még valamit. Balról jobbra haladva csökken a csoportok medián robotsűrűsége, vagyis az 'alul visszaesők' két csoportja jóval magasabb átlagos robot-sűrűséggel bír, mint a 'túl visszaesők' két csoportja. Úgy tűnik, hogy az Ipar 4.0 rendelkezik egy-féle stabilizáló erővel, vírusválság esetén tompíthatja a visszaesés mértékét.

11 IFR World Robotics Report, 2018. <https://ifr.org/free-downloads/> (2020. 08. 20.)

alul visszaeső	RD	kicsit alul visszaeső	RD	kicsit túl visszaeső	RD	túl visszaesők	RD
Litvánia		Svédország	223	Finnország	138	Ausztria	144
Hollandia	153	Dánia	211	Franciaország	132	Csehország	101
Írország		Észtország	11	Lengyelország	32	Magyarország	57
Németország	309	Lettország		Svájc	128	Románia	15
Olaszország	185	Norvégia	51	Szerbia		Egyesült Királys.	71
Bulgária		Belgium	184	Horvátország	6	Spanyolország	160
		Portugália	58				
medián	185	medián	184	medián	128	medián	86

5. táblázat: Alul- és túl visszaesők vs. a robotsűrűség (2016). Forrás: IFR.

A következő alfejezetben megvizsgáljuk rendszeresebben is a kérdést, mi van a covidhalál intenzitása mögött, van-e (lehet-e) kapcsolatuk a GDP visszaeséssel? Ehhez célszerű kellően sok potenciális magyarázó erővel rendelkező tényezőt számba venni, majd megnézni, hogy melyikük bizonyul szignifikánsnak. 12 változót vizsgálunk meg, hogy tisztábban lássunk az európai covidhalál vélhető okait, és a covidhalál és egyéb hatását a GDP visszaesésére. Megvizsgáltuk azt is, hogy az európai kormányok mozgáskorlátozó rendeletei (stringency) csökkentették-e a halálos áldozatok számát vagy növelték-e a gazdasági visszaesést. Meglepő módon sem pozitív hatás (covidhalál-csökkentés), sem a negatív hatás (GDP visszaesés) esetében nem volt szignifikáns tényező a negyedéves mozgáskorlátozás mediánértéke.

### 3. A covidhalál 'okai' és gazdasági következményei Európában

Két kérdést vizsgálunk: 1. Mi határozza meg a covidhalált? 2. Mit határoz meg a covidhalál?

1) Először megnézzük néhány olyan determinánst, ami az irodalomban ismert.

- Sokan gondolják, hogy a BCG-oltás befolyásolja a covidhalált, míg mások vitatják azt.
- A genetikai összetétel fontos, a covid 'kedveli' az R1b típusba tartozókat.
- Van, aki szerint a légszennyezés fontos lehet, (99 országra vannak adatok 2019-ből).
- Van, aki szerint a fejenkénti egészségügyi kiadás magyarázhatja a halálozás mértékét.
- Vannak, akik a 80 feletti népességben látják a covidhalál magyarázatát.

- Van, aki szerint a népességszám fontos lehet, kis- és nagyszámú másként viselkedhet.
- Van, aki a GDP ütem visszaesését is bevonná a változók közé, mivel a sok korlátozás (ami tükröződik a GDP visszaesésben) csökkentheti a covid-halálok számát.

Kérdés: mi határoz(hat)ta meg az egy millió lakosra jutó kumulált covidhalált 2020. szeptember 4-én?

04.szept	covid halál	GDP tény- ütem	2019 pm2.5	bcg- ind.	R1b.	FELE- HESS	80+	pop	SWT 2020	RD 2016	cpi 2019	stringency
Belgium	853	-14,4	13	0	60	528	5,5	12	4	184	75	82
Spanyolo.	629	-22,1	10	11	69	326	5,9	47	6	160	62	82
Egy. Király.	611	-21,7	11	16	74	519	4,7	68	4	71	77	80
Olaszo.	588	-17,7	17	0	49	357	6,8	60	12	185	53	92
Svédország	577	-7,7	7	6	21	639	5,1	10	9	223	85	39
Franciao.	470	-18,9	12	39	61	526	6,1	65	12	132	69	88
Hollandia	364	-9,2	11	0	54	337	4,4	17	6	153	82	80
Írország	359	-3,7	11	49	79	646	2,9	5	3		74	85
Svájc	232	-9,4	11	4	48	3405	5,0	9	12	128	85	66
Románia	198	-10,5	18	100	22	125	4,1	19	0,5	15	44	57
Portugália	180	-16,3	9	29	58	283	5,9	10	6	58	62	82
Németo.	112	-11,3	11	26	44	580	5,7	84	12	309	80	77
Dánia	108	-8,2	10	32	45	647	4,2	6	3	211	87	72
Bulgária	95	-8,5	26	56	18	144	4,5	7	3		43	60
Szerbia	83	-6,3	23	55	6	137	3,7	9			39	94
Ausztria	82	-12,9	12	28	23	612	5,1	9	6	144	77	85
Magyaro.	64	-13,5	15	54	17	190	4,4	10	3	57	44	77
Finnország	61	-6,3	6	60	4	485	5,1	6	13	138	86	60
Lengyelo.	55	-7,9	19	48	17	156	4,0	38	6	32	58	82
Norvégia	49	-5,3	7	51	28	704	4,2	5	6,5	51	84	80
Észtország	48	-6,5	6	66	8	199	5,2	1	2	11	74	78
Horvátorsz	48	-10,5	19	61	9	175	4,8	4	3	6	47	70
Csehorsz.	40	-11	15	45	22	244	4,1	11	1,5	101	56	42
Litvánia	32	-4	15	66	5	188	5,3	3	3		60	82
Lettország	19	-8,6	13	74	12	148	5,0	2	2		56	66

6. táblázat: A vizsgált európai országok adatai a covidhalál intenzitása szerinti sorrendben. Model 6: OLS, using observations 1-25 Dependent variable: covid94 Heteroskedasticity-robust standard errors, variant HC1

	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-ratio</i>	<i>p-value</i>	
const	293,657	148,816	1,973	0,0618	*
BCG-index	-4,498	2,268	-1,983	0,0606	*
FELEHESS	-0,082	0,026	-3,184	0,0045	***
R1b	4,728	1,652	2,862	0,0093	***
Mean dependent var	238,2800		S.D. dependent var	244,1991	
Sum squared resid	503432,8		S.E. of regression	154,8321	
R-squared	0,648244		Adjusted R-squared	0,597993	
F(3, 21)	17,92793		P-value(F)	5,27e-06	
Log-likelihood	-159,3526		Akaike criterion	326,7052	
Schwarz criterion	331,5807		Hannan-Quinn	328,0574	

4. ábra: A covidhalál intenzitását magyarázó változók. Forrás: saját számítás GRETL-lel.

25 európai országnál 2020. szeptember 4-én a kumulált covid-halálozást magyarázandó három változó bizonyult szignifikánsnak: BCG oltásintenzitás, R1b haplofrekvencia és FELEHESS egészségügyi kiadások/fő. Ez azért érdekes, mivel a vonatkozó irodalomban sok cikket lehetett olvasni arról, hogy a BCG a meghatározó, mások arról írtak, hogy a haplotípus determinálja a halálozási intenzitást, míg megint mások azt mondják, hogy az egészségügyi kiadások meghatározó jelentőségűek (arra nézve, hogy a fertőzöttek közül ki hal meg és ki marad életben). A 4. ábrán lévő számítás szerint mindhárom vélemény helyes volt, ugyanakkor nem volt szignifikáns hatása jó néhány tényezőnek, amitől feltételeztük, hogy az lesz. (Kezdetben a változók közzé felvettük a légszennyezést (pm25), a mozgáskorlátozást (stringency), a korrupciómentességet,<sup>12</sup> (utóbbit az önkéntes szabálykövetés proxijaként értelmeztük volna) és a 80 éven felüliek (80+) részarányát is, és egyenként lehangyuk a legmagasabb  $p > 0,1$  értékű változót. Maradt befutóként az egy főre eső egészségügyi kiadás (mint az várható volt, csökkentve a covidhalálozást), a magas R1b haplogroup frekvencia (ami a feltételezésekkel egyezően növelte a covidhalálozást) és 6%-os  $p$  érték mellett a BCG oltás intenzitása (ismét csökkentve a covidhalálozást). Ezek a számítási eredmények az európai kumulált covidhalálozást 60%-ban 'magyarázzák', és további változó mérséklés mellett nem javult sem az  $adjR^2$  értéke, és a Schwarz-Akaike-HQ mutatók sem jelezték, hogy célszerű lenne kihagyni e három befutó változó bármelyikét.

12 Transparency International Corruption Perceptions Index 2019. <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results> (2020. 09. 17.)

Tegyük még egy kísérletet a magyarázatra! Ha a 4. ábrán lévő koefficienssekkel besorozzuk a független változókat és összegezzük a szorzatokat és a konstans, akkor ehhez képest egyes országok több vagy kevesebb többlethalált szenvedtek el, míg másoknál a számolthoz képest kevesebb vagy jelentősen kevesebb covidhalál lett az eredmény. A táblázatot tanulmányozva azonban csak kevés további útmutatást kapunk a vizsgálat kiszélesítéséhez, elmélyítéséhez.

számolthoz képest erős többlethalál	számolthoz képest gyenge többlethalál	számoltnál kicsit kevesebb halál	számoltnál sokkal kevesebb halál		
Belgium	319 Finnország	60 Bulgária	-18	Hollandia	-155
Svédország	263 Észtország	31 Írország	-33	Dánia	-198
Románia	260 Litvánia	28 Magyarország	-53	Németország	-223
Franciaország	105 Szerbia	18 Lengyelország	-87	Portugália	-233
Olaszország	92 Lettország	13 Norvégia	-91		
Spanyolország	84 Svájc	11 Csehország	-135		
Egyesült Kir.	81 Horvátország	5 Ausztria	-144		

7. táblázat: Többlethalál és ellentétje a koefficienssekkel számítottához képest Európában. Forrás: saját számítás.

A 7. táblázattal az volt a cél, hogy megsejtsük, mi terelheti például egy csoportba a balszélre a négy nagy országot, miközben Németország a táblázat túlvégére került, vagy mi okozhatja azt, hogy a hét kis északi országból négy a második oszlopba került, de a többi oszlopba is jutott egy-egy. A V5-ből négy a harmadik oszlopban van. Nem látszik ebből a csoportosításból olyan tényező, amit figyelembe kellene veyünk, hogy szorosabb legyen a kapcsolat, vagyis nem tudjuk szignifikáns tényezőkkel megemelni a kapcsolat szorosságát.

2) Mit okoz a covidhalál a GDP ütemben?

Nézzük meg még egyszer a GDP ütem tényeit. A nagy országok GDP-jei jellemzően jobban esnek vissza, mint a kicsik. Az öt nagy ország (német, brit, francia, olasz, spanyol) átlagnépessége 65 m fő, a GDP visszaesés 18%, míg a maradék tizenkilenc ország népessége átlagosan 10 m fő, de a GDP visszaesés csak 9 %, azaz épp a fele a nagyokénak. Mi lehet ez az összefüggés mögött?

$$\text{GDP tenyutem} = 0,973 - 1,76 \cdot 80^+ - 0,00682 \cdot \text{covid94} - 0,0808 \cdot \text{pop}$$

$$(4,17) \quad (0,986) \quad (0,00365) \quad (0,0443)$$

$$n = 25, R\text{-squared} = 0,616 \text{ (standard errors in parentheses)}$$

5. ábra: Mely tényezők okozhatták a GDP csökkenését 25 európai országban?  
 Forrás: saját számítás GRETL-lel.

A GDP növekedés üteme (kerekítve) +1 százalék lenne (0,973), ha eltekinténénk a három befolyásoló tényezőtől: a) covidhaláltól, b) népesség méretétől, valamint c) 80+ évesek arányától.

a) Covidhalál hatása a GDP-re. Egy példával illusztráljuk. Olaszországban 588 halott/m. fő, míg Horvátországban 48 halott/m.fő volt, ez növekedési ütemkülönbségben  $(588-48) \times 0,00682 = 3,7$  vagyis 3,7 százalékpontot magyaráz a covidhalál intenzitásának különbsége.

b) Népességnagyság különbségének hatása Olasz- és Horvátországnál  $(60,4-4,1) \times 0,0808 = 4,6$ , vagyis további 4,6%-ponttal állnak rosszabbul az olaszok a horvátokhoz képest.

c) 80 éven felüliek aránya ismét olasz/horvát viszonylatban  $(6,8-4,8) \times 1,76181 = 3,5$  ez újabb 3,5%-ponttal hozza rosszabb helyzetbe az olaszokat a horvátokhoz képest. Így az olasz/horvát növekedési csatában  $3,7 + 4,6 + 3,5 = 11,7$ , ennyi százalékponttal kevésbé zsugorodik a horvát GDP az olaszhoz képest. Ez a táblázatban is látható: Olaszország -19,9% és Horvátország -8,1%, azaz 11,7% a különbség a számított ütemben. A valóság ettől eltér, mivel egyéb tényezők miatt az olaszok képesek voltak ehhez képest 2,2 %-ponttal csökkenteni visszaesésüket, így 17,7%-ot estek vissza. A horvátoknál még további -2,5% rontotta a növekedésüket, így végül -10,5% lett a GDP ütemük.

Nézzük most azokat az országokat, amelyek képesek voltak erőteljesen csökkenteni a covidhalál, népességnagyság és 80+ évesek magas részaránya mellett előállt GDP visszaesést. (Ismét hozzáadjuk a constanshoz a 3 változó (covid, 80+, pop) értékeinek és koefficienseik szorzatát, majd vesszük az így kapott képlet szerinti GDP ütem és a tényleges ütem különbözőségét a 8. táblázatban). Németország 5,3%-ponttal -11,3%-ra mérsékelte esését, jól szerepelt Hollandia is, éppúgy, mint a 7. táblázatnál, ahol a vírushalottakat vizsgáltuk a trendhez képest. Nem sok egyezést találunk a 7. és 8. táblázat szerencsései között. A 8. táblázat alján Magyarország található, amelyik a covidhalál, népességnagyság, 80+ arány mellett előállt 8%-os visszaesést további -5,5%-ponttal tetézte (-13,5%-os zuhanássá), ami ugyancsak figyelemre méltó.

## A VÍRUSVÁLSÁG GAZDASÁGI HATÁSAI EURÓPÁBAN

	képlet szerinti GDP ütem	GDP ütem, tény	különbség		képlet szerinti GDP ütem	GDP ütem, tény	különbség
Németország	-16,6	-11,3	5,3	Bulgária	-8,2	-8,5	-0,3
Svédország	-12,8	-7,7	5,1	Lettország	-8,1	-8,6	-0,5
Litvánia	-8,8	-4	4,8	Dánia	-7,6	-8,2	-0,6
Írország	-7	-3,7	3,3	Franciaország	-18,2	-18,9	-0,7
Finnország	-8,9	-6,3	2,6	Románia	-9,1	-10,5	-1,4
Olaszország	-19,9	-17,7	2,2	Horvátország	-8,1	-10,5	-2,4
Észtország	-8,6	-6,5	2,1	Ausztria	-9,3	-12,9	-3,6
Norvégia	-7,2	-5,3	1,9	Csehország	-7,4	-11	-3,6
Lengyelország	-9,5	-7,9	1,6	Spanyolország	-17,5	-22,1	-4,6
Hollandia	-10,6	-9,2	1,4	Egyesült Királys.	-17	-21,7	-4,7
Belgium	-15,5	-14,4	1,1	Portugália	-11,5	-16,3	-4,8
Svájc	-10,1	-9,4	0,7	Magyarország	-8	-13,5	-5,5
Szerbia	-6,8	-6,3	0,5				

8. táblázat: A (80+, covid, pop) képlet szerinti GDP ütem – a GDP ütem ténye – különbségük. Forrás: saját számítás.

Célszerű kicsit megállni és összefoglalni azt, hogy hová is jutottunk. A gazdaság zuhanását 2020-ban a pandémia okozta, így azt vizsgáltuk, hogy közvetve vagy közvetlenül a több covidhalott és a GDP visszaesése milyen kapcsolatban van egymással. Amikor a GDP visszaesést egymagában a covidhalálozás súlyosságával magyaráztuk, elég gyenge összefüggést kaptunk. Amikor olyan változókkal kívántuk magyarázni a GDP nagyobb visszaesését, amelyek kapcsolatban lehetnek a covidhalálozással (magas légszennyezés, sok 80+ éves ember, magas R1b haplofrekvencia, kicsi egy főre jutó egészségügyi kiadás), akkor javult a kapcsolat ereje. Megvizsgáltuk ezt a covidhalálozás potenciális okait, de ott szignifikánsnak a magas R1b haplofrekvencia, a kicsi egy főre jutó egészségügyi kiadás mellett még a kicsi BCG oltásintenzitást találtuk, miközben az idősek aránya és a légszennyezés nem volt szignifikáns tényező. Ezt követően a GDP visszaesést ismét a covidhalálozással, a 80+ évesek nagy arányával és az ország népességnagyságával magyaráztuk. Röviden: a covid=>GDP kapcsolatot 6 tényező színesítette. Ebből 3 (BCG, R1b, egészségügyi

kiadás) a covidot közvetlenül határozza meg, további 3 (légszennyezés, 80+, népességnagyság) nem a covidon keresztül épül bele a GDP magyarázatba. Van a GDP ütemnek olyan 4 elemű (R1b, egészségügyi kiadás, 80+, népességnagyság) magyarázata, aminek fele (R1b, egészségügyi kiadás) közvetlen covidos, míg a másik fele (80+, népességnagyság) csak közvetetten covidos. És ezzel még nincs vége.

Minden esetben az a kérdés, hogy miként tudjuk magyarázni a GDP 2020 2. negyedévi visszaesését n=20-25 európai országnál. Adatfüggő, hogy mennyi lett n, (Szerbiánál nem volt SWT (kurzarbeit)<sup>13</sup> adat, míg Bulgária, Szerbia, Lettország, Litvánia és Írország esetén a megfelelő RD-2016 adat hiányzott). A választék így hat futtatást tartalmaz, ebből négyben n=25, egy esetben n=24 és egy esetben n=20.

	A	B	C	D	E	F
n	25	25	25	24	20	25
VÁLTOZÓ	covid***	covid*	R1b***	R1b**	R1b***	R1b***
koeficiens	-0,127	-0,007	-0,127	-0,082	-0,1095	-0,1337
VÁLTOZÓ		80+*	80+***	80+***	80+***	80+***
koeficiens		-1,762	-3,297	-3,4451	-3,0866	-3,1326
VÁLTOZÓ		pop*	pm25**	pop**	pop**	cpi***
koeficiens		-0,081	-0,222	-0,0843	-0,0696	0,1222
VÁLTOZÓ			FELEHESS***	SWT**	SWT*	
koeficiens			0,0013	0,5133	0,4344	
VÁLTOZÓ					RD*	
koeficiens					0,0136	
adjR <sup>2</sup>	0,36	0,56	0,59	0,66	0,73	0,66
P-value (F)	0,0048	9E-05	2E-05	1,99E-06	0,000012	6,82E-07
Schwarz	147,29	140,9	140,99	131,7935	105,9799	134,811
Akaike	144,85	136,1	134,9	125,9032	100,0055	129,936
H-Q	145,53	137,4	136,59	127,4659	101,1718	131,288

9. táblázat: A GDP visszaesés 6 féle 'magyarázata.' Forrás: saját számítás GRETL-lel.

13 Ensuring fair Short-Time Work - A European Overview *ETUI Research Paper - Policy Brief 07/2020* <https://www.etui.org/publications/policy-briefs/european-economic-employment-and-social-policy/ensuring-fair-short-time-work-a-european-overview> (2020. 09. 15.)

Az „A” nem más, mint ami az 1. ábrán is látható volt, de most a program kezelte a heteroszkedaszticitást, így a 25 ország  $\text{adjR}^2=0,33$  szorosságú kapcsolata alakult ki. Az összefüggés erejét nem egyedül  $\text{adjR}^2$  (jó, ha magas), hanem a 9. táblázat alján lévő (Schwarz – Akaike – HQ) kritériumok (jó, ha kicsik az értékek) mutatják.

„B” változat. Könnyen javítható a covidhalál => GDP ütem a kapcsolati erő, ha újabb két változót még beveszünk, amelyek mellett ugyan a covid(halál) változó szignifikaszintje  $p^{***}$ -ról  $p^*$ -ra romlik, de  $\text{adjR}^2=0,56$ -ra emelkedik a kapcsolat szorossága. A felvett két változó a kumulált covidhalál/millió fő (Covid) mellett most a nyolcvan éven felüliek (80+) részarányát és az ország népességnagyságát (pop) tartalmazza. A covid növekedése csökkenti a GDP növekedési ütemet, azaz fokozza a visszaesést („A” modellnél  $-0,0127$ , „B”-nél  $-0,0068$  a koefficiens). A 80+ igen komoly változó lehet, 5 modellben is feltűnik, mindenhol csökkenti a GDP ütemét. Ennek több oka is lehet. Az egyik az, hogy általában több 80+ mellett magasabb a 65+ korúak aránya is, tehát csökken a munkaképes korúak aránya. A másik lehetőség az, hogy ha sok a 80+, akkor nagyobb lehet a készletelés arra, hogy erősebb mozgáskorlátozást vezessenek be a járvány időszakában (bár ezt az összefüggést nem tudtuk igazolni). A „B” modell harmadik eleme a népességnagyság (pop), mindenhol negatív koefficienssel jár, minél nagyobb egy ország, annál jobban csökken pandémia esetén a GDP. Nem valószínű, hogy az export/GDP aránnyal lenne összefüggésben, mivel jellemzően azonos jövedelemszinten minél kisebb egy ország annál nagyobb az exportaránya, ha a válság mellett az exportot fogták vissza, akkor ez a kisebbeket kellett, hogy jobban sújtja. Talán az exportvisszaesés kisebb volt, mint a belföldi célú termelés és a személyes kontaktussal járó szolgáltatások – fodrásztól bolti kiskereskedelemig – estek vissza jobban, míg az export egy ideig még nem csökkent, még további elemzésre vár.

A „C” modellben tűnik fel először az R1b haplotípus mértéke, amiről azt tudjuk, hogy ezt a haplotípust támadja meg nagy erővel a vírus, sok halált okozva. Valójában B, D, E modell abban hasonló, hogy R1b, 80+, pop mind-egyikben szerepel. R1b (mint 'covidmagyarázó') is negatív koefficienssel bír. Szintén „C” eleme  $\text{pm}_{25}$  (lebegő por), ami hozzájárulhat a covidhalálhoz, koefficiense itt negatív, azaz csökkenti a GDP ütemet. A FELEHESS nevű változó (egészségügyi kiadás/fő) viszont javítja a GDP-t, feltehetően azzal, hogy csökkenti a covidhalál intenzitását.

A „D” modell újabb változót hoz, megjelenik SWT (kurzarbeit),<sup>21</sup> ami mérsékli a GDP zuhanást attól is függően, hogy hány hónapra szól (ez a 6. tábláról, hátulról a 4. oszlop, olvasható le).

Az „E” új változója ehhez képest RD ipari robotsűrűség, minél több a 10 ezer feldolgozóiparban dolgozóra jutó ipari robot, annál kevésbé csökkent a GDP (ez felveti azt a kérdést, hogy nagyobb szerepe lehet a kínálati oldalnak, mint korábban gondoltuk).

Végül az „F” modellben megjelenik a korrupciómentesség észlelésének (CPI) változója. Az elgondolás e mögött az, hogy nem közömbös az, hogy a szabályokat önként betartó vagy a kikapukat kereső mentalitás a jellemzőbb az országra, az jelentősen befolyásolhatja a járvány terjedését és így a covidhalálózást. (Ha felszáll a buszra, nincs ott ellenőr, rajta múlik, hogy orrára húzza-e a maszkot. Ha az első boltban nem azt kapja pontosan, amit elgondolt, akkor átmege-e egy másik vagy harmadik boltba, vagy hazaindul.) Minél kevésbé (látszik) korrup(t)nak egy ország, annál inkább önkéntes szabálykövető lehet, és ez közvetve akár ahhoz is hozzájárulhat, hogy kevésbé csökkenjen a GDP.

Értékelni kell A-F modellváltozatokat ( $\text{adj}R^2$  és Schwarz–Akaike–HQ kritériumok mentén).

Az A-B-C modellek jellemzően kisebb  $\text{adj}R^2$ -et hoznak (0,33-0,59), azaz kevésbé szoros az illeszkedés, D-E-F esetén az országok száma (adathiány miatt) néhol kisebb (20-24-25), viszont a kapcsolat szorosabb. Ha minden esetben  $n=25$  lenne, akkor könnyű lenne választani a modellekből, mivel ahol kisebb a Schwarz és az Akaike kritérium, valamint H-Q is, az a pontosabb modell. Az A-B-C-F modellek közül tehát az „F” a nyertes, vagyis a GDP negyedéves visszaesését negatívan befolyásolja az R1b haplocsoport elterjedtsége (ami a covidhalál jelentős tényezője) és a 80 éven felüliek részaránya, míg mérsékli a GDP visszaesést az alacsonynak észlelt korrupció.

Ha nincs nagyobb jelentősége, hogy 24 vagy 25 országot számítunk, akkor „D” adja a legjobb magyarázatot (Schwartz, Akaike, H-Q) mutató itt a legkisebb és  $\text{adj}R^2=0,66$  sem kisebb „F”-nél, míg a változók közgazdasági szempontból (részben) jobban értelmezhetőek. A korrupció(észlelés) helyett az ország népessége (pop) és a kurzarbeit (SWT) szerepel. Azt, hogy minél nagyobb népességű egy ország, annál többet esett vissza a GDP, még ’földrajzos’ szemmel célszerű lesz átnézni. Túl az eddigieken, jellemző-e a nagyobb országokra, hogy sokan élnek sok milliós nagyvárosokban (London és Párizs), ami eltérő halálózást és védekezést jelenthet, esetleg eltérő-e a termelői és fogyasztási struktúra nagyobb országban, mint kicsiben? Lehet, hogy kisebb állam jobban tud a helyi körülményekre reagálni, mint egy nagyobb állam, ha az centralizált? Ha föderaliztikus struktúrával bír (mint pl. Németország, szemben Olaszországgal és Franciaországgal), akkor a méret kevésbé lehet

lényeges. Nagyon sok kérdés merül fel, és hosszabb vizsgálódást követel majd a jó válasz megtalálása. A kurzarbeitet (SWT) sokféle módon mérik, itt a hónapok számával jellemeztük, ami mellett e modellben a változó szignifikanciaszintje két \*\* volt.

Ha nem számítana, hogy n mekkora (csak 20-re találtunk megfelelő adatot a robotsűrűsége), akkor az „E” modell lenne a legjobb modell, mivel ez a legkisebb Schwartz-Akaike-HQ értékekkel és a legnagyobb  $\text{adj}R^2$ -vel rendelkező modell. Az előbb vizsgált „D” modellel szemben a kurzarbeitnek (SWT) most csak egy \* marad, de mellette az  $\text{RD}^*$  (ipari robotsűrűség) is belép a magyarázóváltozók közé. Több ipari robot nem csak azt mutathatja, hogy mennyire biztonságos a termelés, hanem proximiként is használható, mekkora a mesterséges intelligencia a szolgáltatások terén, beleértve az egészségügyet.

E tanulmány néhány, számítással megszerzett ismerete arra szolgál: segítsen feltérképezni a későbbiekben (több, jobb és pontosabb adat mellett) azt, hogy merre kell intenzívebben kiterjeszteni a kutatást. 2020 szeptemberében még folyik a vakcina-verseny, nincs ország, amelyiknek ne lenne ígéretes vakcina-jelöltje, és nem nagyon van ország, ahol már meggyőzők a bizonyítékok, hogy melyik az a vakcina, ami biztonságosan, milliószám beoltható. A fő gondot az jelenti, hogy senki nem tudja, mi lesz két, három vagy tíz év múlva, ha új vírustörzs jelenik meg. A fenti „1 covid+6 GDP ütem” elemzés néhány ötletet felvetett. A) a covidhalálozás (közvetlenül) annál nagyobb: 1) minél magasabb az R1b haplogroup frekvencia egy országban, 2) minél kisebb a BCG-intenzitás, és 3) minél kevesebbet költenek egy főre jutóan az egészségügyre. B) az európai GDP visszaesést fokozó tényezők: 1) a covidhalálozás, 2) R1b, mint a covidhalál meghatározó tényezője pandémia esetén, 3) a 80+ évesek aránya, 4) a légszennyezés. C) Csökkentik a GDP visszaesést: 1) a magas egy főre eső egészségügyi kiadások, 2) az (észlelt) korrupciómentesség, 3) kurzarbeit (SWT) időbeli kiterjedtsége, 4) a robotsűrűség. D) Megvizsgáltuk a stringencyt, 2. n.évi mediánját véve, de nem találtuk szignifikánsnak, fontos kérdés: miért nem csökkenti a covidhalált, miért nem magyarázza a GDP visszaesést sem?

#### 4. Következtetések

Több nekifutásban kíséreltük meg feltárni a covidhalál elterjedtségét, ütemét, okait és hatásait. Április 1. és szeptember 11. között a covidhalál napi 5100 halálos áldozatot követel, ez éves szinten 1,8 millió áldozattal jár, ami a világon előforduló összes halál kb. 2%-át adja. A covidhalál eloszlása nagyon nem egyenletes, a kumulált covidhalál szeptember közepén egy millió főre

számolva Európában durván 300, Dél Amerikában 400, Észak Amerikában 500, máshol 20-40 közötti volt.

Olyan tényezőket keresünk, amelyek kapcsolatosak lehetnek a covid-halállal, az irodalom két fő tényezőt emel ki, ez a BCG oltás intenzitása és az R1b haplotípus frekvenciája. Néhány országban sohasem volt kötelező BCG oltás (pl. Olaszország és USA), máshol volt, csak felfüggesztették, sok országban viszont hosszabb ideje folyamatosan jelen van (mindez egy 0-100 skálán jelölhető). Az R1b olyan jellemzően nyugat-európai haplotípus, ami az amerikai földrész(ek) gyarmatosításakor átkelt az óceánon, és mind Észak-, mind Dél- Amerikában magas százalékos arányt ért el. Ez a két tényező (BCG és R1b) mellett kézenfekvő, hogy megvizsgáljuk az egy főre jutó egészségügyi kiadást, a 80 éven felüliek arányát és az egészségre káros szálló por mértékét. Mindebből az R1b, BCG és az egészségügyi fajlagos kiadás 60%-ban 'magyarázza' az európai covidhalálozást, legalább is jól korrelál vele (hasonló számot kapunk, ha Észak- és Dél Amerika országait is megvizsgáljuk, de ez nem tárgya a jelen cikknek.).

A GDP visszaesését illetően azt találtuk, hogy minél magasabb a fajlagos covidhalál (vagy az azt 'magyarázó tényezők', mint a magas R1b frekvencia, a kicsi BCG intenzitás, a magas légszennyezés, az alacsony egy főre eső egészségügyi kiadások), továbbá minél magasabb a nyolcvan éven felüliek aránya és minél nagyobb az ország népessége, annál nagyobb volt a GDP 2020 2. negyedéves visszaesése 2019 2. negyedévéhez képest. Az a feltételezés, hogy válságtompító szerepe lehet a kurzarbeits (SWT) hosszának, a korrupció-mentességnek, vagy a gazdaság nagyobb robotsűrűségének gyenge megerősítésre került. A központilag elrendelt mozgáskorlátozás (stringency) meglepő módon sem a covidhalálozást, sem a GDP visszaesést nem befolyásolta szignifikánsan.

## 5. Függelék

A számításoknál felhasznált változók tartalma, röviden

1. 2019pm<sub>2,5</sub>: légszennyezési mutató, a légköbméterre jutó ún. finom (2,5) por mennyisége.
2. BCG-index: minél magasabb az érték, annál jobb a BCG védő ereje.
3. R1b: Az Y-DNS férfiágon öröklődik, Európában ismert 12 ún. haplocsoport egyike.
4. FELEHESS: Egészségügyi (magán és állami) kiadás/fő, (USD-ban), egészségügyi kiadás/GDP 50%-50%-ban PPP GDP/fő-vel, illetve nominális GDP/fő-vel szorozva.

5. 80+: A nyolcvan év feletti népesség részaránya, százalékban.
6. covid(halál): A COVID-19-ben elhunytak kumulált száma/ 1. millió fő.
7. GDP tényütem. A 2020. 2. n. éves GDP változása az előző év azonos időszakához képest, százalékban.
8. pop: Az ország népessége, millió főben.
9. SWT 2020: Hónapok száma, a kormány (és/vagy vállalatok) a rövidített munkahét bérét kiegészíti.
10. RD 2016: Robotsűrűség, a 10 ezer feldolgozóipari foglalkoztatottra jutó ipari robotok száma.
11. CPI 2019: Az észlelt korrupció mértéke, minél nagyobb a szám, annál kisebb az észlelt korrupció.
12. stringency: Hatósági mozgáskorlátozás napi mértékének negyedéves mediánértéke.



# A MUNKAVÁLLALÓ BIZTOSÍTÁSI JOGVISZONYÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI KÉRDÉSEK, FIGYELEMMEL A JELENLEGI VÍRUSHELYZETRE

HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

Tanulmányomban a munkavállaló biztosítási jogviszonyával összefüggő egyes társadalombiztosítási kérdéseket dolgozom fel. A munkáltatás során fontos szempont, hogy mind a munkáltató, mind a munkavállaló tisztában legyen a foglalkoztatás körülményeivel, a munkáltató azzal, hogy milyen kötelezettségei vannak abban az esetben, ha egy munkavállalója társadalombiztosítási ellátásokra válna jogosulttá, míg a munkavállaló pedig az őt ennek során megillető jogosultságokra. Jelen tanulmányomban három nagy kérdéskört vizsgálok. Ennek megfelelően elemzem azt, amikor a munkavállaló a betegsége miatt nem tud munkát végezni, mert keresőképtelen. Ezzel összefüggésben be kívánom mutatni, hogy a munkavállalót milyen egészségügyi szolgáltatások illetik meg, valamint az üzemi baleset, vagy foglalkozási megbetegedés miatt távolmaradás társadalombiztosítási vonatkozásait kívánom bemutatni. Tanulmányomban külön is kiemelem, hogy milyen jogértelmezési kérdések merülnek fel a jelenlegi COVID-19<sup>1</sup> vírushelyzet miatt, amelyekre választ kell adni.

## **1. A munkavállaló keresőképtelensége miatti távolmaradása a munkahelyről, és ennek társadalombiztosítási következményei**

A munkavállaló mentesül a rendelkezésre állási és munkavégzési teljesítése alól, ha keresőképtelen.<sup>2</sup> Maga a munka törvénykönyve nem tartalmaz értelmező rendelkezést arra vonatkozóan, hogy mikor kell a munkavállalót keresőképtelennek

---

1 Az újonnan felbukkanó humán megbetegedések elnevezésére alkalmazott bevált gyakorlatot követve az WHO az Állategészségügyi Világszervezettel (World Organisation for Animal Health, OIE) és az Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Világszervezettel (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) tanácskozva és együttműködve alakította ki az új koronavírus okozta betegségnek elnevezését. Ennek megfelelően a betegség hivatalos neve „*koronavírus-betegség 2019*” (*coronavirus disease 2019*), melynek rövidített változata a COVID-19. Lásd: [https://www.antsz.hu/felso\\_menu/te-maink/jarvany/uj\\_koronavirus/uj\\_koronavirus\\_0213.html](https://www.antsz.hu/felso_menu/te-maink/jarvany/uj_koronavirus/uj_koronavirus_0213.html) (2020. 10. 03.)

2 A Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt. 55. § (1) bekezdés a) pont.

tekinteni. A keresőképtelenség meghatározását a Kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) tartalmazza. Keresőképtelensége esetén – a jogszabály alapján – a munkavállaló jogszerűen van távol a munkahelyétől, vele szemben igazolatlan távollétet megállapítani nem lehet. A keresőképtelenség alatt a munkavállalót a korábbi munkajogi szabályokhoz képest már nem illeti meg felmondási védelem, a felmondási tilalom nem terjed ki erre az esetre, tehát a munkáltató felmondással megszüntetheti a munkaviszonyt a betegség miatti keresőképtelenség, legfeljebb azonban a betegszabadság lejártát követő egy év, illetve a beteg gyermek ápolása címén fennálló keresőképtelenség időtartama alatt is.<sup>3</sup> Ki kell ugyanakkor emelni, hogy bár a felmondás közölhető ilyenkor, a felmondási idő csak a felsorolt időtartamok lejártát követő napon kezdődik.

Keresőképtelennek tekintendő, aki a betegsége miatt nem tudja a munkáját ellátni, valamint aki várandóssága, illetőleg szülése miatt nem tudja munkáját ellátni, és csecsemőgondozási díjra nem jogosult. Keresőképtelen az anya abban az esetben is, ha kórházi ápolás alatt álló egyévesnél fiatalabb gyermekét szoptatja, a szülő a tizenkét évesnél fiatalabb gyermeke kórházi kezelése időtartamára abban az esetben, ha a gyermeke mellett tartózkodik a fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézményben, illetve a szülő, aki tizenkét évesnél fiatalabb beteg gyermekét otthon ápolja, és a gyermeket a saját háztartásában neveli, valamint a közegészségügyi, járványügyi helyzet.<sup>4</sup> Összefoglalóan tehát keresőképtelenséget eredményezhet a munkavállaló saját betegsége, a munkavállaló gyermekének (ideértve a várandóságot és szülést is) betegsége, valamint a közegészségügyi, járványügyi okokból kifolyólag előálló helyzet. Napjainkig a járványügyi okból kifolyólag bekövetkező keresőképtelenség nem kapott kiemelt figyelmet, ugyanakkor a COVID-19 vírus ezen a téren is változásokat hozhat. A COVID-19 vírusfertőzéssel összefüggésben rögzíthető, hogy keresőképtelenné lehet minősíteni, és ezáltal táppénzre válhat jogosulttá az, akit közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltanak és más beosztást nem kap, vagy akit közegészségügyi okból hatóságilag elkülönítenek, továbbá aki járványügyi, illetőleg állategészségügyi zárlat miatt munkahelyén megjelenni nem tud és más munkahelyen (munkakörben) átmenetileg sem foglalkoztatható. Fontos, hogy ha ezen intézkedés hatálya alá tartozna a munkavállaló, úgy részére betegszabadság nem jár, hanem az első naptól táppénz ellátásban részesül.

---

3 CSÉFFÁN József: *A munka törvénykönyve és magyarázata*. Szeged, Szegedi Rendezvény-szervező Kft., 2019, 245.

4 Kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 44. § a–g) pont.

A keresőképtelenség idejére a munkavállaló részére betegszabadság illetőleg táppénz jár. A betegszabadságra vonatkozó rendelkezéseket a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.),<sup>5</sup> míg a táppénzre vonatkozó rendelkezéseket az Ebtv. tartalmazza.<sup>6</sup> A keresőképtelenség tekintetében abban az esetben, ha a munkavállaló betegsége miatt nem tudja a munkáját ellátni, vagy fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásban betegségének megállapítása vagy gyógykezelése miatt részesül, úgy táppénzre legkorábban a betegszabadságra való jogosultság lejártát követő naptól jogosult.<sup>7</sup> A munkáltató a munkavállaló számára a betegség miatti keresőképtelenség tartamára naptári évenként tizenöt munkanap betegszabadságot köteles kiadni.<sup>8</sup> A betegszabadság csak az adott naptári évben (tárgyévben) illeti meg a munkavállalót. Ha a munkavállaló a betegszabadságot, vagy annak egy részét a tárgyévben nem vette igénybe, azt a következő évre nem viheti át. Nem jár ugyanakkor a betegszabadság a társadalombiztosítási szabályok szerinti üzemi baleset és foglalkozási betegség miatti keresőképtelenség, valamint a veszélyeztetett várandósság miatti keresőképtelenség tartamára. Ezekben az esetekben, illetve a ki nem emelt esetekben<sup>9</sup> a társadalombiztosítási szabályok szerint táppénz, vagy baleseti táppénz járhat a munkavállalónak. Évközben kezdődő munkaviszony esetén a munkavállaló a betegszabadság arányos részére jogosult.<sup>10</sup> A betegszabadság idejére a munkavállalót távolléti díjának hetven százaléka illeti meg.<sup>11</sup> Látható, hogy a munkavállaló betegsége miatti keresőképtelensége első tizenöt munkanapjára általában nem társadalombiztosítási ellátásra, hanem betegszabadságra válik jogosulttá, amelynek idejére a munkáltató köteles részére díjazást fizetni.

Táppénzre az jogosult, aki a biztosítás fennállása alatt keresőképtelenné válik, a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvényben (a továbbiakban: Tbj.) meghatározott mértékű társadalombiztosítási járulék fizetésére kötelezett.<sup>12</sup> A táppénz tehát csak abban az esetben jár, ha az illetőnek fennálló biztosítási jogviszonya van, a korábbi szabályozás, amely lehetővé tette a biztosítási

---

5 HAJDÚ József – KUN Attila (szerk.): *Munkajog*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2014, 219.

6 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Károli Könyvek Monográfia. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016, 182–183.

7 Ebtv. 46. § (2) bek.

8 Mt. 126. § (1) bek.

9 Lásd: Ebtv. 44. § b–e) és g) pont.

10 Mt. 216. § (3) bek.

11 Mt. 146. § (5) bek.

12 Ebtv. 43. § (1) bek.

jogviszony megszűnésétől számított legfeljebb harmadik napig bekövetkező keresőképtelenség esetén történő igénybevételt megszünt (megjegyzendő ugyanakkor, hogy a baleseti táppénz esetén ez a lehetőség megmaradt).<sup>13</sup> Táppénz főszabály szerint a keresőképtelenség tartamára jár, legfeljebb azonban a biztosítási jogviszony fennállásának időtartama alatt egy éven át.<sup>14</sup> Abban az esetben, ha az egyévesnél fiatalabb gyermek szoptatása, illetőleg otthoni ápolása és – a gyermek fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő kezelése esetén – a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő tartózkodás címén veszik igénybe a gyermek egyéves koráig jár. Az egyévesnél idősebb, de háromévesnél fiatalabb gyermek otthoni ápolása és – a gyermek fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő kezelése esetén – a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő tartózkodás címén évenként és gyermekenként nyolcvannégy naptári napon át, a háromévesnél idősebb, de hatévesnél fiatalabb gyermek otthoni ápolása és – a gyermek fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő kezelése esetén – a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő tartózkodás címén évenként és gyermekenként negyvenkettő, egyedülállónak nyolcvannégy naptári napon át, a hatévesnél idősebb, de tizenkét évesnél fiatalabb gyermek otthoni ápolása és – a gyermek fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő kezelése esetén – a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményben történő tartózkodás címén évenként és gyermekenként tizennégy, egyedülállónak huszonnyolc naptári napon át jár.<sup>15</sup> Megállapítható, hogy abban az esetben, ha a szülő a beteg gyermeke miatt kell, hogy a munkahelyétől távol maradjon, úgy részére ebben az esetben a társadalombiztosítás gyermekápolási táppénz igénybevételére van lehetőség, vagyis nem a munkajog által biztosított szabadságát kell, hogy igénybe vegye, ami a gyakorlatban sokszor előfordul.

A betegség okozta keresőképtelenség elbírálásánál az a foglalkozás, illetőleg az a munkakör az irányadó, amelyben a biztosított a keresőképtelenségét közvetlenül megelőzően dolgozott.<sup>16</sup> Egyidejűleg fennálló több biztosítási jogviszony esetén a keresőképtelenséget és a táppénzre való jogosultságot, azok időtartamát, az ellátás mértékét, illetőleg összegét mindegyik jogviszonyban külön-külön kell megállapítani. E rendelkezés vonatkozik arra az esetre is, ha a több biztosítási jogviszony ugyanannál a foglalkoztatónál áll fenn.<sup>17</sup> A keresőképesség elbírálá-

---

13 HOMICSKÓ i. m. 182.

14 Ebtv. 46. § (1) bek. a) pont.

15 Ebtv. 46. § (1) bek. b–e) pont.

16 Ebtv. 45. § (1) bek.

17 Ebtv. 43. § (2) bek.

sára az egészségügyi szolgáltató finanszírozási szerződésben nevesített orvosa, és a keresőképeség elbírálására jogosító szerződést kötött orvos jogosult.<sup>18</sup> A keresőképtelenség a vizsgálatra jelentkezés időpontjától eltérően, legfeljebb öt napra visszamenőleg is igazolható.<sup>19</sup> Visszamenőleges keresőképtelenségi igazolás esetén, orvosi dokumentáció alapján a kormányhivatal szakértő főorvosa 30 napig visszamenőleg igazolhatja a keresőképtelenséget.<sup>20</sup> Kivételesen indokolt esetben – az előzőekben írtaktól eltérően – az orvosszakértői szerv a keresőképtelenséget a vizsgálatra jelentkezés időpontjától legfeljebb hat hónapra visszamenőleg is igazolhatja.<sup>21</sup> A visszamenőleges igazolásnak a munkavállaló munkahelyről való távolmaradása szempontjából van jelentősége, hiszen ha például a munkáltató az igazolatlan távollétre hivatkozva azonnali hatállyal megszünteti a munkavállaló munkaviszonyát, de a munkavállaló utólag igazolni tudja, hogy igazoltan volt távol, mivel a fentiekben rögzítetteknek megfelelően erre jogi lehetőség van, úgy az igazolatlan távollétre alapozott munkáltatói azonnali hatályú felmondás jogellenesnek minősülhet. Ennek különösen is nagy jelentősége van most a COVID-19 vírus idején, hiszen a munkavállaló nem minden esetben tud azonnal hozzájutni a szükséges teszteléshez, ugyanakkor lehetséges, hogy a tesztelés időpontjában már fertőzött volt, így visszamenőlegesen is igazolható kell, hogy legyen a keresőképtelensége.

## **2. Az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére vonatkozó szabályok a biztosított munkavállaló esetében**

Magyarországon az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele főszabály szerint biztosítási jogviszonyhoz kötött.<sup>22</sup> A munkaviszonyban lévő személy biztosított.<sup>23</sup> A biztosítottak – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerezhetnek.<sup>24</sup> Az egészségbiztosítási ellátások köréből az egészségügyi szolgáltatásokat erre tekintettel vehetik igénybe a munkaviszonyban állók. Az egészségbiztosítási ellátások közül az egészségügyi szolgáltatások főszabály szerint az egészségi

---

18 Ebtv. 45. (2) bek.

19 Ebtv. 45. § (3) bek.

20 Ebtv. 45. § (3a) bek.

21 Ebtv. 45. § (4) bek.

22 HOMICSKÓ i. m. 130.

23 A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvényben (a továbbiakban: Tbj.) 6. § (1) bek. a) pont.

24 Tbj. 7. §.

állapot által indokolt mértékben vehetők igénybe.<sup>25</sup> Az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket.<sup>26</sup> A térítésmentesen járó egészségügyi szolgáltatások lehetnek a betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatások, gyógykezelés céljából végzett ellátások, illetve egyéb egészségügyi szolgáltatások. A biztosított a betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatások keretében jogosult a betegség várható következményeinek, illetve szövődményeinek korai felismerését célzó vizsgálatok elvégzésére is.<sup>27</sup> Jogszabály a térítésmentes ellátásra való jogosultságot szűrővizsgálaton való részvételhez kötheti, illetve azok elmulasztása esetén az azzal összefüggő ellátások igénybevételét részleges térítési díjhoz kötheti.<sup>28</sup> A gyógykezelés céljából végzett ellátások körébe tartozik a háziiorvosi, házi gyermekorvosi ellátás keretében az egészséges életmód segítségét szolgáló tanácsadás és egészségi állapot folyamatos figyelemmel kísérésére, a munkavállaló betegsége esetén a háziiorvosi rendelőben, illetve amennyiben egészségi állapota indokolja az otthonában történő orvosi vizsgálat és gyógykezelés – ideértve az ellátás során felhasznált, az elsősegély keretében alkalmazott gyógyszert, illetve kötszert is –, a háziorvos által kezdeményezett, a munkavállaló otthonában történő szakorvosi vizsgálat és vélemény, krónikus betegsége esetén háziiorvosi gondozásra, életvezetési tanácsadásra és a gyógykezeléshez szükséges, a munkavállaló vagy a gondozását végző személy által használt diagnosztikus és terápiás eszközök használatának megtanítása, a háziorvos rendelése szerint az alapellátás keretében végzett szakápolás, a keresőképesség elbírálása, valamint egyéb orvos szakértői vizsgálat és szakvélemény, amennyiben az társadalombiztosítási ellátásra vagy szociális juttatásra, illetve külön jogszabályban meghatározott kedvezményre való jogosultság megállapítására irányul.<sup>29</sup> A munkavállaló a szolgáltatásokat a külön jogszabály szerint választott háziorvosánál veheti igénybe, amennyiben azonban a választott háziorvosát felkeresni nem tudja, annál a finanszírozott szolgáltató háziorvosánál veheti igénybe, amelynek ellátási területén tartózkodási helye

---

25 A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban Ebtv) 2. § (1) bek.

26 Ebtv. 3. § (1) bek.

27 HOMICSKÓ i. m. 130–132.

28 Ebtv. 10. § (2)–(3) bek.

29 Ebtv. 11. § (1) bek. a–g) pont.

van.<sup>30</sup> A fogászati ellátás körében a 18 éves életkor felett sürgősségi ellátásra, fogsebészeti ellátásra, fogkőeltávolításra és az ínyelváltozások kezelésére jogosult a munkavállaló.<sup>31</sup> A munkavállaló betegsége esetén jogosult járóbeteg-szakellátás keretében történő vizsgálatra, gyógykezelésre, ideértve az ellátás során felhasznált – az ellátás finanszírozása során figyelembe vett – gyógyszert (kivéve a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszert), illetve kötszert is, továbbá a gyógykezeléséhez szükséges orvosi szakvéleményre, gondozásra és külön jogszabályban meghatározott esetekben a keresőképességének elbírálására.<sup>32</sup> A munkavállaló betegsége esetén a külön jogszabályban meghatározott orvos beutalása alapján jogosult fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásra.<sup>33</sup> A munkavállaló a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás keretén belül jogosult a betegsége megállapításához szükséges vizsgálatokra, az orvos előírása szerinti gyógykezelésre – ideértve a műtéti beavatkozásokat és az annak során felhasznált gyógyászati anyagokat, protetikai eszközöket is – és gyógyászati ellátásra, a gyógykezeléséhez szükséges gyógyszerre – ideértve a vérkészítményeket is –, kötszerre és ideiglenes gyógyászati segédeszközre, továbbá a gyógyászati segédeszköz használatának betanítására, a gyógykezeléséhez szükséges ápolásra, szakápolásra, továbbá az otthonába történő távozást követő időre vonatkozó életvezetési tanácsadásra, valamint diétás tanácsadásra, étkezésre, ideértve az orvos által rendelt diétát is, valamint a rendelkezésre álló, az ellátás szakmai és etikai követelményeinek megfelelő színvonalú elhelyezésre arra az időtartamra, amíg az ellátás fekvőbeteg-gyógyintézeti körülmények között indokolt.<sup>34</sup> A munkavállaló jogosult lehet fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást kiváltó otthoni szakápolásra (ideértve az otthoni rehabilitációs ellátást is) és otthoni hospice ellátásra.<sup>35</sup>

Fentiekből látható, hogy a biztosítási jogviszonnal rendelkező munkavállaló az egészségügyi szolgáltatások széles körére jogosult térítésmentesen. A jelenlegi COVID-19 vírus időszakban vizsgálandó, hogy a biztosított munkavállalói státusz jelenthet-e bármilyen szempontból nagyobb egészségügyi biztonságot azzal szemben, aki nem biztosított, illetőleg aki a törvény alapján alapesetben nem lenne jogosult Magyarországon egészségügyi szolgáltatás igénybevételére. Rögzíteni szükséges, hogy a jelenleg hatályos egészségügyi

---

30 Ebtv. 11. § (2) bek. a–b) pont.

31 Ebtv. 12. § b) pont.

32 Ebtv. 13. §.

33 HOMICSKÓ i. m. 133.

34 Ebtv. 14. § (1) bek. a–f) pont.

35 Ebtv. 14. § (3) bek.

szabályozás alapján, járványhelyzet esetén az egészségügyi szolgáltatások keretében szakmailag indokolt beavatkozásokat el kell végezni, a szükséges intézkedéseket pedig meg kell tenni függetlenül attól, hogy a beteg a Tbj. alapján jogosult-e vagy sem az egészségügyi szolgáltatásra. A járványüggyel összefüggésben kezelt beteg valamennyi az Ebtv.-ben rögzített egészségügyi szolgáltatásra jogosult lehet. Ami kérdésként felmerülhet, hogy a betegellátás tekintetében lehetséges-e, hogy különbséget tegyünk a betegek között aszerint, hogy COVID-19 fertőzött, vagy más betegségben szenved, amely egészségügyi ellátás nyújtását teszi számára szükségessé. Itt már a jogon túli, etikai kérdések is felmerülhetnek, hiszen beteg és beteg között a betegségnek jellemzői alapján történhetne meg a különbségtétel. A jelenlegi jogi szabályozásból úgy gondolom ez nem vezethető le. Az egészségügyi szolgáltató a beteg együttműködésével megvalósított, a tájékozott beleegyezésen és önkéntes igénybevételre alapuló, az adott betegség által szakmailag indokolt beavatkozásokat végzi, illetve intézkedéseket alkalmazza. Ez azt is jelenti, hogy járványhelyzet esetén a betegnek a szakmailag indokolt egészségügyi ellátást meg kell kapnia. Ebben az esetben tehát a társadalombiztosítási logika felülírásra kerül, hiszen az Eütv. nem köti ezt előfeltételül az ellátás igénybevételének. Így a biztosított munkavállaló, bár ellenszolgáltatást fizet (társadalombiztosítási járulék) azért, hogy egészségügyi szolgáltatást kapjon, ennek ellenére nem részesülhet más elbánásban azzal a beteggel szemben, aki a járványhelyzettel összefüggésben kell, hogy egészségügyi ellátásban részesüljön.

### **2.1. A munkavállalónak üzemi baleset következtében járó baleseti táppénz szabályai**

A baleset fogalmáról a munkavédelemről szóló törvény úgy rendelkezik, hogy baleset az emberi szervezetet ért olyan egyszeri külső hatás, amely a sérült akaratától függetlenül, hirtelen vagy aránylag rövid idő alatt következik be és sérülést, mérgezést vagy más (testi, lelki) egészségkárosodást, illetőleg halált okoz.<sup>36</sup> Foglalkozási megbetegedésnek pedig a munkavégzés, a foglalkozás gyakorlása közben bekövetkezett olyan heveny és idült, valamint a foglalkozás gyakorlását követően megjelenő vagy kialakuló idült egészségkárosodást érti, amely a munkavégzéssel, a foglalkozással kapcsolatos, a munkavégzés, a munkafolyamat során előforduló fizikai, kémiai, biológiai, pszichoszociális

---

<sup>36</sup> A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 1/A. pont.

és ergonómiai kóroki tényezőkre vezethető vissza, illetve a munkavállalónak az optimálisnál nagyobb vagy kisebb igénybevételének a következménye.<sup>37</sup>

Társadalombiztosítási szempontból ehhez képest egy szűkebb fogalmi meghatározással találkozunk, amely szerint üzemi baleset az a baleset, amely a biztosítottat a foglalkozása körében végzett munka közben vagy azzal összefüggésben éri, illetve üzeminek minősül az a baleset is, amelyet a biztosított munkába vagy onnan lakására (szállására) menet közben szenved el (a továbbiakban: úti baleset). Üzemi baleset társadalombiztosítási szempontból az is, amely a biztosítottat közcélú munka végzése vagy egyes társadalombiztosítási ellátások igénybevétele során éri.<sup>38</sup> További pontosítás a törvényben, hogy kimondja, a társadalombiztosítási ellátás igénybevétele során bekövetkezett balesetek közül üzeminek az számít, amely a biztosítottat keresőképtelenségének vagy rokkantságának, továbbá az egészségkárosodás mértékének, rehabilitálhatóságának az elbírálása céljából elrendelt, illetőleg a keresőképesse váláshoz szükséges egyéb vizsgálaton vagy kezelésem történt megjelenésével összefüggésben érte. Foglalkozási betegség az a betegség, amely a biztosított foglalkozásának a különös veszélye folytán keletkezett, és ha törvény eltérően nem rendelkezik, üzemi baleseten a foglalkozási betegséget, üzemi baleseti sérülten a foglalkozási betegségben megbetegedettet is érteni kell.<sup>39</sup>

Előfordulhat, hogy a baleset a kivizsgálása során a rendelkezésre álló adatok alapján nem minősül üzemi balesetnek, ilyenkor táppénzre való jogosultság esetén hivatalból táppénzt kell megállapítani. A baleset üzemiségének elutasítása esetén a baleseti táppénz iránti kérelmet táppénz iránti kérelemnek kell tekinteni. A megállapított táppénz összegébe a folyósított táppénz előleg összegét be kell számítani. Amennyiben az ellátást folyósító szerv a táppénz előleg folyósítását követően megállapítja, hogy az igénylő részére a baleseti táppénz vagy az előzőekben leírt táppénz ellátás a folyósított táppénz előleg összegénél alacsonyabb összegben jár, és az a megállapított ellátás összegébe nem számítható be, az igénylő köteles a különbözetet felróhatóságra való tekintet nélkül, a visszafizetésre kötelező határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül visszafizetni.<sup>40</sup>

Baleseti táppénzre való jogosultsága annak állapítható meg, aki a biztosítása fennállása alatt, vagy a biztosítása megszűnését követő legkésőbb

---

37 A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 87. § 1/D. pont.

38 HOMICSKÓ i. m. 194.

39 Ebtv. 52. §

40 Ebtv. 52/A. § (4)–(5) bek.

harmadik napon üzemi baleset következtében válik keresőképtelenné.<sup>41</sup> Az üzemi baleset bekövetkeztekor egyidejűleg fennálló biztosítási jogviszonyok esetén a biztosított baleseti táppénzre abban a jogviszonyában jogosult, amelyben az üzemi baleset éri. A biztosított baleseti táppénzre jogosult akkor is, ha ugyanabból a balesetből eredően ismételt keresőképtelenné válik. E tekintetben keresőképtelen az, aki az üzemi balesettel összefüggő és gyógykezelést igénylő egészségi állapota miatt vagy gyógyászati segédeszköz hiányában munkát végezni nem tud.<sup>42</sup>

A baleseti táppénz megállapításának alapfeltétele, hogy az üzemi baleset és a keresőképtelenség ok-okozati összefüggésben álljon egymással. Baleseti táppénz ugyanakkor csak abban az esetben állapítható meg, ha a bejelentett üzemi baleset, foglalkozási megbetegedés tényét a baleseti táppénz megállapítására jogosult szerv (kifizetőhely vagy az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv) határozattal megállapította. A baleseti táppénz – az előzetes biztosítási időre és táppénzfolyósításra tekintet nélkül – egy éven keresztül jár azzal, hogy a baleseti táppénz folyósítása legfeljebb egy évvel meghosszabbítható. Nem jogosult ugyanakkor baleseti táppénzre az, aki ugyanazon üzemi balesetből eredően baleseti járadékban részesül. A baleseti táppénzre való jogosultság megállapításánál a betegszabadságra vonatkozó rendelkezéseket nem kell alkalmazni.<sup>43</sup>

A baleseti táppénzre abban az esetben, ha eltérő rendelkezés nincs, a táppénzre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.<sup>44</sup> Aki pedig foglalkozási betegség alapján jogosult biztosítottként baleseti táppénzre, annál az üzemi baleset napjának a foglalkozási betegség orvosilag megállapított napját kell tekinteni.<sup>45</sup>

A COVID-19 vírussal kapcsolatosan egyre több olyan helyzettel lehet találkozni, amikor a munkavállaló a munkahelyén kapja el a vírust, ezáltal megbetegszik. Ilyen helyzet állhat fent egyértelműen az egészségügyben dolgozók esetében, de a nevelési-oktatási feladatokat ellátó munkavállalók, vagy a szociális szolgáltatások (pl. időotthonok) területén dolgozó munkavállalók esetében is. Álláspontom szerint ilyen esetben a baleset üzemi jellege megállapítható kell, hogy legyen, azaz a munkavállalónak baleseti táppénzben kell részesülnie, hiszen a megbetegedés a munkavégzése köz-

---

41 HOMICSKÓ i. m. 197.

42 Ebtv. 55. § (1)–(2) bek.

43 Ebtv. 55. § (3)–(5) bek.

44 Ebtv. 56. § (4) bek.

45 Ebtv. 56. § (6) bek.

ben, azzal összefüggésben alakul ki, a munkahelyen fertőződik meg. Ebben az esetben a munkavállaló baleseti táppénzként főszabály szerint jövedelme száz százalékára lesz jogosult.<sup>46</sup> A foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996. (VIII. 28.) NM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) szerint kell ilyen esetben a foglalkozási megbetegedést kivizsgálni és megállapítani. A Rendelet szerint foglalkozási megbetegedés a munkavégzés, a foglalkozás gyakorlása közben bekövetkezett olyan heveny és idült, valamint a foglalkozás gyakorlását követően megjelenő vagy kialakuló idült egészségkárosodás, amely a munkavégzéssel, a foglalkozással kapcsolatos, a munkavégzés, a munkafolyamat során előforduló fizikai-, kémiai-, biológiai-, pszichoszociális- és ergonómiai kóroki tényezőkre vezethető vissza, illetve amely a munkavállalónak az optimálisnál nagyobb vagy kisebb igénybevételének a következménye.<sup>47</sup> A COVID-19 vírusfertőzés biológiai kóroki tényezőnek tekintendő, amely megalapozza azt, hogy a munkavállaló ne táppénz, hanem baleseti táppénz ellátásban részesüljön.

---

46 Ezt az álláspontomat támasztja alá a Nemzeti Népegészségügyi Központ által kiadott „Táppénz – információs összefoglaló a COVID-19 vírus fertőzéssel kapcsolatban” lásd: <https://www.nnk.gov.hu/index.php/koronavirus-tajekoztato/553-tappenz-informacios-osszefoglalo-a-covid-19-virus-fertozessel-kapcsolatban> (2020. 01. 03.)

47 A foglalkozási betegségek és fokozott expozíciós esetek bejelentéséről és kivizsgálásáról szóló 27/1996. (VIII. 28.) NM rendelet 2. § a) pont.



# KÖZBESZERZÉS A KORONAVÍRUS IDEJÉN

A járványhelyzetben megjelenő jó állam és jó kormányzás vizsgálata a közbeszerzési eljárások során

HÉDER ÁKOS  
*PhD-hallgató (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) vészhelyzeti bizottsága 2020. január 30-án nemzetközi aggodalomra okot adó közegészségügyi vészhelyzetnek nyilvánította<sup>1</sup> a Kínában kitört COVID-19 járványt, amelyet 2020. március 11-én pandémiának minősített.<sup>2</sup> A 2020. tavaszán Magyarországon is megjelenő koronavírus az élet minden területére hatást gyakorolt, ez alól nem kivétel a közpénz felhasználását szabályozó közbeszerzési jog sem.

Magyarországon – a rendelkezésre álló legfrissebb adatok alapján – 2020 első félévében az ajánlatkérők összesen 3746 darab eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, amely során a megkötött közbeszerzési szerződések összértéke 1346,4 milliárd forint volt. A 2019. év azonos időszakához viszonyítva az eredményes közbeszerzési eljárás szám 1125 darabszámú csökkenése 19,4 %-os, azaz 323,6 milliárd forintos csökkenést jelentett, amelyet a Közbeszerzési Hatóság a koronavírus okozta járványhelyzetnek tulajdonított.<sup>3</sup>

Egy közbeszerzési eljárás résztvevőinek – legyen az akár ajánlatkérő, vagy ajánlattevő – a COVID-19 járvány okozta egészségügyi válság következtében számos kihívással kell szembenéznie, illetve megküzdenie. A járvány hatására bizonyos áruk, illetve szolgáltatások tekintetében jelentősen megnövekedett a kereslet, ugyanakkor ezen túlmenően magában a közbeszerzési eljárás lefolytatásában is az előkészítéstől, a már folyamatban lévő eljárásokon át, egészen a megkötendő, vagy már megkötött szerződésekig érvényesül a koronavírus hatása. Ezen időszakban különösen fontos, hogy a járványhelyzet mérsékléséhez

---

1 [https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)) (2020. 10. 01.)

2 <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020> (2020. 10. 01.)

3 <https://www.kozbeszerzes.hu/2020/8/jarvanyhelyzet-miatt-kozbeszerzesek-erteke-mintegy-otodevel-csokkent-2020-első-felevben> (2020. 10. 01.)

szükséges felszerelések, illetve különböző orvostechikai eszközök beszerzése a lehető leggyorsabban megvalósuljon, ugyanakkor lényeges hangsúlyozni azt is, hogy a COVID-19 járvány – főszabály szerint – nem mentesíti a jogalkalmazókat a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) alkalmazása alól. Egy olyan ágazatban, mint a közbeszerzés – amely szinte minden közpénzhez köthető felhasználást magában foglal – még egy ilyen járvánnyal terhelt időszakban is alapvető fontosságú – a szerzési tárgytól függetlenül – a közbeszerzési eljárások jogszerű és eredményes lefolytatása.

A fentebb ismertetett okok eredményeképp felértékelődik az állam szerepe, illetve tevékenysége, továbbá jogos állampolgári elvárásaként fogalmazódik meg az, hogy ezen állami beavatkozás érzékelhető és értékelhető legyen. Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy az állam, illetve a kormányzat a koronavírus okozta járványhelyzetben betöltötte-e a jó államhoz, illetve a jó kormányzáshoz kapcsolódó funkcióját. Ennek megállapításához elsőként azt szükséges meghatározni, hogy mit is tekinthetünk jó államnak és jó kormányzásnak a közbeszerzési eljárások során, majd ezt követően vizsgálható az, hogy a 2020. március 11. és szeptember 30-a közötti időszakban pontosan hol és milyen módon jelent meg az állam a közbeszerzési eljárások vonatkozásában. A jogszabályok, valamint a jogalkalmazók támogatásának egyéb módjain túl óhatatlanul is szükséges megvizsgálni – még ha csak nagyvonalakban is – a koronavírus közbeszerzési eljárásokra gyakorolt hatásait, amelynek következtében megállapíthatóvá válik a közbeszerzések vonatkozásában az állami, illetve kormányzati beavatkozás megfelelő vagy épp elégtelen volta.<sup>4</sup> E célból lényegében egyetlen forrásnak minősülnek – mind az uniós, mind a nemzeti értékhatárt elérő közbeszerzési eljárások esetén – a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő hirdetések – már amennyiben az ajánlatkérők a Kbt. 37. §-ában foglalt közzétételi kötelezettségüknek eleget tesznek –, amelyeknek jelen kutatás szempontjából egyetlen hátránya a hirdetésekben megjelenő karakterkorlát. Emiatt elképzelhető, hogy egy eljárásra hatással volt a koronavírus, ugyanakkor ezek a hirdetések nem feltétlenül lesznek megállapíthatóak.

---

4 Megjegyzendő, hogy jelen tanulmány kizárólag a közbeszerzési eljárások – azaz a Kbt. 37. § (2) bekezdésének értelmében az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetés közzétételéig tartó – folyamatát vizsgálja, aminek következtében a közbeszerzés egyik jelentős mozzanata figyelmen kívül marad. Ennek oka, hogy a közbeszerzési szerződések módosításának kérdésköre, terjedelmét és tartalmát tekintve is szétfeszítené jelen tanulmány keretét. Jól érzékelteti e kérdéskör nagyságát azon tény, hogy a vizsgált időszak alatt – saját számítás szerint – legalább 735 db olyan a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tettek közzé, amely tartalma alapján bizonyíthatóan a koronavírus-járvány következménye.

## 1.1. A jó állam és a jó kormányzás meghatározása

Jelen tanulmány alapkérdése szempontjából elsőként azt szükséges meghatározni, hogy mitől is jó a jó állam. A jó állam mint kifejezés definiálása korántsem olyan egyszerű, mint amilyennek elsőre tűnik, tekintve, hogy még egy olyan alapfogalom is, mint az állam, a történelem folyamán más-más jelentést hordozott magában. Mint ahogy magának az államnak a szerepértelmezése is változó, úgy a jó állam tartalmát is a különböző – akár történeti, geográfiai vagy gazdasági – értelmezési keretek tovább bővítik, vagy éppen szűkítik, ugyanakkor végső soron „a jó állam valódi fogalmának meghatározása minden esetben az államot alkotó polgárok ítéletétől függ.”<sup>5</sup> Ezen ítélet megnyilvánulásának számos formája lehet, amely a választásokon leadott szavazatoktól kezdve egészen a rendszerváltást eredményező tüntetésekig terjedhet.

Gajdusчек György példáját követve<sup>6</sup> nem törekszem a különböző – hol tágabb, hol szűkebb jó állam, illetve az ahhoz szorosan kapcsolódó jó kormányzás – fogalmak, valamint paradigmák pontos meghatározására, illetve részletes elemzésére, figyelemmel arra, hogy azt már más szerzők nagyobb terjedelemben megtették.<sup>7</sup> Ennek következtében – a fogalom-, illetve pa-

5 SALVADOR NETO Luis: Jó állam és hatékony állam. Afrikai modellek a migráció kezelésében. *Glossa Iuridica*, 2019/3-4, 242.

6 „Persze ezen a területen, ahogy a társadalomtudományokban általában, azonos fogalmaknak a különböző szerzők, illetve irányzatok más-más tartalmat adnak, miközben eltérő fogalmak nagyon hasonló jelenség-, illetve összefüggés-együttesre utalhatnak. [...] Számos szerző kísérelte meg, hogy a fogalmak között rendet tegyen. Összességében azonban ezek a magyarázatok csak újabb értelmezéseket adtak a már meglévőkhöz, amivel nemhogy nem segítik, inkább megnehezítik a tisztázást. Éppen ezért az alábbiakban nem törekszem a fogalmak pontos meghatározására [...]” GAJDUSЧEK György: Governance, Policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban. *Politikaitudományi Szemle*, 2009/2, 1. Idézi: JUHÁSZ Lilla Mária: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újweberiánus szemlélet vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3.

7 Ld. G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és Jó Kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/2. 5-27.; JUHÁSZ i. m.; BUKOVICS István: A fenntartható „jó állam” paradigmája. *Polgári Szemle*, 2014/3-6.; BUKOVICS István: Az államfogalom szerveződésmozgások megalapozása, különös tekintettel a jó állam problematikájára. *Polgári Szemle*. 2015/4-6.; MÓRÉ Sándor: Jó kormányzás koncepciók Magyarországon és Romániában, különös tekintettel a két ország decentralizációs politikájára. *Glossa Iuridica*, 2019/3-4, 191-204.; FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás és helyes közpolitikaalkotás. *Jogelméleti Szemle*, 2010/4.; G. FODOR Gábor – STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. [http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/jo\\_kormanyzas.pdf](http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/jo_kormanyzas.pdf) (2020. 10. 29.)

radigma meghatározások csapdáját kikerülve – az állampolgárok közvetett akarátának megvalósult formájaként a Magyary Programban foglalt jó állam meghatározást veszem alapul.

Magyarországon a 2010. évi országgyűlési választások eredményeként létrejött kétharmados kormánytöbbség tette lehetővé, hogy az évtizedek óta szükséges, több részterületet átfogó, nagyszabású igazgatás-fejlesztés megvalósuljon, amelynek célját a kormány a jó állam megteremtésében jelölte meg.<sup>8</sup> Ennek érdekében 2011-ben a Jó Állam Fejlesztési Program keretében három jelentős igazgatási program – a Moór Gyula Program, az Önkormányzati reform és a Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program – került megindításra.

A jó állam általános jellegű meghatározására először a Magyary Program 11.0-ban került sor, amelyet a Magyary Program 12.0 szó szerint megismétel.<sup>9</sup> Ezen jó állam meghatározás nem tekinthető egzakt definíciónak,<sup>10</sup> ezáltal annak tartalmi, illetve morális helyessége ellenére sem alkalmas arra, hogy a közbeszerzések esetén felmerülő a jó állammal szembeni elvárások fogalmi és tartalmi elemeit ez alapján meghatározzuk. Ugyanezen álláspontot erősíti a Magyary Program önmeghatározása is, miszerint a Magyary Program „[é]rtelmezési keret, amely meghatározza a célokat, a beavatkozási területeket és a soron következő intézkedések sorát.”<sup>11</sup> A Magyary Program öndefiniálása, és jó állam meghatározása alapján kijelenthetjük, hogy a közjót, a jogszerű és méltányos egyensúlyt teremtő jó állam mint elérendő cél került meghatározásra, amely a – nyilvánvalóan jó – kormányzás keretében, annak eredményeként realizálódik, melynek eszköze a közigazgatás. Az előbbieket figyelembe véve nem véletlen, hogy a program legfontosabb stratégiai célja – az Alaptörvény XXVI. cikkével összhangban – az állami működés hatékony-

---

8 Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program 11.0 5. (a továbbiakban: MP 11.0) [https://infoter.hu/attachment/0011/10551\\_magyary\\_program.pdf](https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf) (2020. 10. 01.)

9 „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja. Az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé és védelmet nyújt. Az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében. Az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.” Magyary Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program 12.0. 6. <https://docplayer.hu/974896-Magyary-zoltan-kozigazgatas-fejlesztési-program.html> (2020. 10. 01.)

10 Ld. BUKOVICS István: A „jó állam” algoritmikus elmélete. *Polgári Szemle*, 2015/1–3.

11 MP 11.0 7.

ságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése.<sup>12</sup>

A jó állam, illetve a jó kormányzás megvalósulását biztosító ideális közigazgatás jellegzetességeit számos elmélet igyekezett meghatározni.<sup>13</sup> A Magyar Program például tartalmát tekintve a neoweberiánus paradigma elveit követi, mely az állami szerepvállalás megerősítését, a polgárbarát és szolgáltatásorientált közigazgatás létrehozását foglalja magába.<sup>14</sup> Ettől függetlenül megállapítható, hogy bár a különböző „[i]rányzatok eltérő részelemeket tartanak hangsúlyosnak, miközben a jogszerűség, társadalmi eredményesség, a piaci mechanizmusok vagy éppen partneri együttműködések jelentőségét és létjogosultságát mindegyik elmélet (modell) elismeri, s valamilyen mértékben alkalmazásra is javasolja.”<sup>15</sup> Ennek következtében a Rixer Ádám által meghatározott – lényegében paradigmákon felüli – közös pontokat már olyan a jó állam, illetve a jó kormányzás alapvető minimumainak is tekinthetjük, amelyre figyelemmel megvizsgálhatjuk a koronavírus okozta járványhelyzetben tanúsított a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó állami, illetve kormányzati tevékenységet és magatartást.

A jogszerűség – mint az Alaptörvénynek, a Kbt.-nek, valamint az egyéb jogszabályoknak való megfelelés – és a társadalmi eredményesség – mint

12 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Magyar Zoltán és a magyar közigazgatás. *Tér és társadalom*, 2011/3, 18.

13 Pl. klasszikus weberi bürokratikus modell, új közmenedzsment (New Public Management), különböző governance irányzatok, neoweberi állam stb. Részletesen lásd: FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2011, 78-83, 143-156.; ROSTA Miklós: Az új közszolgálati menedzsment és a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program viszonyáról. *Polgári Szemle*, 2012/3-6.; BODA Zsolt: *A kormányzás jelentésváltozása a globalizáció korában: a governance-koncepció*. [http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda\\_zsolt.doc](http://politologia.ektf.hu/polvgy2006/eloadasok/boda_zsolt.doc) (2020. 10. 30.); HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2005, 25-90.; TORMA András: Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, 2010/28, 315-338.; MERKOVITY Norbert: A New Public Managementtől a Digital Era Governance-ig. *De iurisprudentia et iure publico*, 2011/3, 2-13.; KAISER Tamás: *A kormányzástan és a közpolitika-tudomány rendszertani elhelyezkedése, alapkategóriái, összefüggésrendszere, lehatárolása*. In: KAISER Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 16-18., 27-30.; BALÁZS István: *A „jó közigazgatás” illúziójáról*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és jogállam. Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 31-43.

14 G. FODOR – STUMPF (2008) i. m. 15-16.

15 RIXER Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2018, 84.

az ajánlatkérő beszerzési igényének közbeszerzési eljárás keretében történő eredményes megvalósulása – jelen vizsgálat során önállóan értelmezhetőek, ugyanakkor a piaci mechanizmusok, illetve a partneri együttműködések bizonyos fokú kifejtésre szorulnak. A piaci mechanizmus mint közgazdaságtani folyamat<sup>16</sup> jelen esetben nem értelmezhető a közbeszerzési eljárások vonatkozásában, azonban a tágabb partneri együttműködések igen. Ennek keretében megvizsgálható, hogy az állam, illetve a kormányzat – már amennyiben szükséges – milyen intézkedéseket tett annak érdekében, hogy a koronavírus-járvány alatt a közbeszerzési eljárások a jogszerűség, és az eredményesség követelményét betartva valósuljanak meg.

## **2. A jogalkalmazók támogatásának különböző formái a koronavírus-járvány idején**

### **2.1. A jogalkalmazók támogatásának jogszabályi formái**

A 2020. tavaszán Magyarországot is elérő koronavírus-járvány egy eddig – legalábbis a 21. században – nem látott helyzetet eredményezett, aminek következtében a Kormány 2020. március 11-én az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzetet hirdetett ki,<sup>17</sup> amelyet 2020. június 18-án szüntetett meg.<sup>18</sup> A veszélyhelyzet elrendelésének célja az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása volt. Az Alaptörvény felhatalmazása alapján a különleges jogrend alkalmazásával a Kormány számos olyan rendeletet adott ki, amellyel egyes törvények részleges alkalmazását felfüggesztette, illetve a hatályos törvényi rendelkezésektől való eltérést deklarálta, valamint egyéb új rendkívüli intézkedéseket is hozott.

#### **2.1.1. Az egészségügyi válsághelyzettel összefüggő különös beszerzési szabályok**

A járvány megelőzése, illetve elhárítása érdekében meghozott 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokat is érintően a koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzések szabályait tartalmazta. Annak ellenére, hogy a hivatkozott kormányrendelet a veszélyhelyzet megszűnését követően

---

16 Ld. SZALAI Ákos: *Közgazdaságtani fogalmak és módszerek jogászoknak. Pázmány Law Working Papers*, 2019/9, 114.

17 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §.

18 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1–2. §.

hatályon kívül helyezésre került, az abban foglalt speciális beszerzési szabályok – a nevesített koronavírus-járvány helyett az általánosabban meghatározott egészségügyi válsághelyzet alapján – továbbra is alkalmazhatóak, tekintettel arra, hogy azokat a jogalkotó az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 232/E. §-ába ültette át.<sup>19</sup>

Az egészségügyi válsághelyzet idején a Kbt. szerinti ajánlatkérő jogosult az Eütv. alapján az egészségügyi válsághelyzet elrendelését megalapozó körülmény kezelésével közvetlenül összefüggő, vagy az egészségügyi válsághelyzetben a védekezést irányító állami szervek, illetve csoportok, hatékony működését szolgáló beszerzését a miniszterelnök, vagy a döntési jogkör delegálása esetén a miniszter egyedi mentesítése alapján a közbeszerzési és beszerzési szabályoktól eltérő módon is megvalósítani. Ezen speciális szabály lehetőséget biztosít ajánlatkérőnek, hogy kifejezetten – jelen esetben – a koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzését a Kbt. szabályaitól eltérően valósítsa meg, feltéve, hogy mentesítési kérelme – soron kívüli döntés következtében – pozitív elbírálásban részesült.<sup>20</sup>

A fentebb ismertetett rendelkezések kétségtelenül jelentős kedvezményt biztosítanak az ajánlatkérő számára, ugyanakkor az egészségügyi válsághelyzettel összefüggő beszerzésekre bizonyos megkötések is vonatkoznak.

Az egyik ilyen korlát, hogy amennyiben az adott beszerzési igény a központosított közbeszerzés keretében kielégíthető, az ajánlatkérőnek köteles megvizsgálnia ezt a lehetőséget, azaz a Kbt.-től eltérő beszerzési rend a központosított közbeszerzési rendszer keretében történő beszerzés alól nem ad mentesítést, kivéve a kivételes sürgősség esetét.<sup>21</sup>

A másik jelentős korlát lényegében tiltás, tekintettel arra, hogy az európai uniós fejlesztési források felhasználása esetén a fentebb felsorolt speciális beszerzési szabályok nem alkalmazhatók.<sup>22</sup> Ennek vélelmezhetően az az oka, hogy a jogalkotó így próbálta meg kizárni az uniós fejlesztési források esetében

---

19 Megjegyzendő, hogy ezen rendelkezést nem kell alkalmazni egészségügyi válsághelyzet idején az Állami Egészségügyi Tartalékhoz kapcsolódó eszközök és anyagok beszerzésére sem, tekintettel arra, hogy az Eütv. 231. § (2) bekezdése alapján ezen kör nem tartozik a közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezések hatálya alá.

20 Eütv. 232/E. § (1)–(3)

21 Eütv. 232/E. § (4)–(6), Ezen rendelkezéshez kapcsolódó könnyítés az, hogy amennyiben a központosított közbeszerzési eljárás eredményeképpen a beszerzési igény kielégítésére alkalmas keretmegállapodás vagy más keret jellegű szerződés van hatályban, úgy azok a rendkívüli helyzet által megkívánt mértékben, illetve módon a Kbt. 141. § (6) bekezdésében foglalt feltételek vizsgálata nélkül módosíthatóak.

22 Eütv. 232/E. § (9)

a szabálytalanság, illetve pénzügyi érdeksérelem megvalósulását, illetve az annak eredményeként kiszabható pénzügyi korrekciót.

Az Eütv. vizsgált szakaszához kapcsolódó – összesen egy mondatból álló – miniszteri indokolás<sup>23</sup> nem segíti az ismertetett rendelkezések jobb megértését, ugyanakkor vélelmezhetően a jogalkotói szándék az volt, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követően is rendelkezésre álljon egy olyan speciális beszerzési eszköz, amely az azonnali, halasztást nem tűrő beszerzések esetén alkalmazható. Hangsúlyozandó, hogy az egészségügyi válsághelyzettel közvetlenül össze nem függő beszerzések vonatkozásában az ajánlatkérőknek továbbra is az általános szabályok szerint, azaz a Kbt. alkalmazva kell eljárniuk.

Ezen rendelkezések lényegében csak a keretét adják az egészségügyi válsághelyzet idején alkalmazható speciális szabályoknak, az azokat részletesen szabályozó eljárásrend – amely többek között a kérelem tartalmát, annak benyújtásának szabályait, valamint a kérelmező indokolási és igazolási kötelezettségeit is tartalmazza – a 17/2020. (VIII. 14.) BM utasításban találhatóak. A megfelelően rögzített eljárásrenddel, valamint az ezen beszerzések szabályszerűségét biztosító az államháztartásért felelős miniszter utólagos ellenőrzésével a jogalkotó eleget tett a jogszerűség követelményének, ugyanakkor annak gyakorlati megvalósulása ezen speciális beszerzések eredményessége, illetve hatékonysága az ezt alátámasztandó információk hiánya miatt – legalábbis egyelőre – nem vizsgálható.

### 2.1.2. A védekezést elősegítő orvostechnikai eszközre, illetve egyéni védőeszközre vonatkozó különös beszerzési szabályok

Az Eütv.-ben meghatározott speciális beszerzési szabályokon túl a jogalkotó a járványügyi készültség időszaka alatt alkotta meg a 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendeletet, amelynek 8. §-ában foglalt rendelkezés ugyan nem mentesíti a védekezésben részt vevő, közfeladatot ellátó szervet vagy személyt a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége alól, azonban abban az esetben, ha a beszerző a koronavírus elleni védekezést elősegítő eszközt, saját hatáskörben igazoltan nem tudja, vagy csak aránytalanul magas költségen tudná beszerezni, kezdeményezheti az érintett eszköz Állami Egészségügyi Ellátó Központ (továbbiakban: ÁEEK) általi beszerzését. Ilyen esetben az

---

23 „A javaslat meghatározza az egészségügyi válsághelyzet idején a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvénytől való eltéréseket.” *Indokolások Tára*, 2020/75, <https://magyarkozlony.hu/dokumentumok/479a3c4258fd645cd48e53e264d6371737119064/letoltes> (2020. 09. 28.)

ÁEEK a kezdeményező képviselőjeként jár el a szükséges eszköz beszerzése során, amennyiben a beszerzése a koronavírus világjárvány elleni védekezés kapcsán elrendelt járványügyi készülség ideje alatt kerül sor, valamint azt az Operatív Törzs vezetője is jóváhagyta.<sup>24</sup>

A jogalkotó e rendelkezés megalkotásával biztosította, hogy egyrészt a COVID-19 járvány időszakában szükséges eszközök beszerzése nagyobb eséllyel valósuljon meg, tekintettel arra, hogy a beszerzés folyamatát egy professzionális szervezet folytatja le. Másrészt az ÁEEK mint megbízott akár több száz különálló beszerzés helyett egy-egy eljárás keretében nagyobb mennyiségben tudja beszerezni a meghatározott terméket, amely által jelentős árkedvezmény is elérhetővé válik megvalósítva ezzel a közpénzek hatékony felhasználását.

### 2.2. A jogalkalmazók támogatásának 'soft law' jellegű formái

A soft law-nak, vagy magyarosabb megfogalmazásban a puha jognak nincs egy egzakt mindenki által elfogadott definíciója, sőt a különböző fogalom meghatározások jogterületenként is eltérhetnek egymástól, a jogalkotó személyére, annak céljára, lehetőségeire tekintettel. Kun Attila megfogalmazása szerint „a puha jogi normák sok esetben közvetett, kvázi-jogi relevanciával bírnak, és bár »gyengébb« a normativitási szintjük a hagyományos jogi szabályozókhöz viszonyítva, bizonyos fokú regulációs potenciál, vagy legalább közvetett magatartásbefolyásoló erő rejlik bennük, és gyakorlati hatások kiváltására is alkalmasak lehetnek.”<sup>25</sup>

Általánosan elmondható, hogy a közbeszerzési jog területén több, kiemelt jelentőségű soft law jellegű dokumentum is található. Ezen dokumentumok – a puha jog jogrendszerbeli funkcióit tekintve<sup>26</sup> – kivétel nélkül egyfajta törvénykiegészítő szerepet látnak el, amely során a jogi normák értelmezését, illetve alkalmazását segítik elő. A Kbt. kifejezetten utal ezen dokumentumok léteire,<sup>27</sup> amelynek megalkotására a közbeszerzésekért felelős miniszter, a Közbeszerzési Hatóság, illetve az annak keretében működő Tanács jogosult.

A puha jog jelentőségét a közbeszerzési jog, illetve a közbeszerzési eljárások során mi sem bizonyítja jobban, mint hogy jelenleg 24 aktív státuszú

---

24 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 8. § (1)–(2)

25 KUN Attila: A puha jog (soft law) szerepe és hatékonysága a munkajogban – Az új Munka Törvénykönyve apropóján. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/41, 1.

26 Uo. 5-6.

27 Ld. Kbt. 16. § (5), 76. § (12), 78. § (4), 183. § c), 187. § (10), 194. § (3)

útmutató,<sup>28</sup> illetve számos közlemény,<sup>29</sup> valamint tájékoztató<sup>30</sup> alkalmazható, amelyeket a jogalkalmazók az eljárások előkészítése során, azok lefolytatása alatt, illetve az után is figyelembe vesznek, a felhívásokban, a közbeszerzési dokumentumokban, vagy épp a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) előtti jogorvoslati eljárásukban hivatkoznak és utalnak rá. Tekintettel arra, hogy a különböző soft law jellegű dokumentumok a közbeszerzési jog szerves részét képezik mindenképp szükséges megvizsgálni e dokumentumok szerepét a koronavírus járvánnyal kapcsolatban.

### 2.2.1. Az Európai Bizottság közleménye

Megjelenését tekintve nem az első, de talán az egyik legfontosabb jelen járványhelyzethez kapcsolódó puha jogi dokumentum az Európai Bizottság 2020. április 1. napján megjelent közleménye.

Az Európai Unió közbeszerzési joganyagának alapját a Szerződés, a közösségi közbeszerzési rendeletek és irányelvek képezik, továbbá jelentős az Európai Bíróság esetjoga is, amelyet a tagállamoknak figyelembe kell venniük a közösségi jog átültetése, értelmezése, és alkalmazása folyamán. Az ajánlások, illetve közlemények az uniós közbeszerzési joganyag olyan forrásai, amelyek nem bírnak kötelező erővel, ugyanakkor segítséget jelenthetnek a különböző kötelező rendelkezések értelmezése során.

Más, akár hazai soft law-nak minősülő dokumentumhoz viszonyítva a Bizottság közleményének jelentőségét felerősíti, hogy Magyarország az Európai Unió tagállamaként közbeszerzési jogát köteles teljes mértékben összhangban tartani a közösségi közbeszerzési joggal. A puha joggal kapcsolatban általánosan elterjedt vélemény az, hogy nem kötelező érvényűek, azonban – ahogy Lános Petra Lea találóan megjegyzi – „alkalmazásuk önkéntessége ellenére nem szabad alábecsülni az uniós soft law-t: adott esetben »keményebbnek« bizonyulhatnak, mint ahogyan azt első pillantásra gondolnánk.”<sup>31</sup>

---

28 <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/>; <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok> (2020. 10. 06.)

29 <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok> (2020. 10. 06.)

30 <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/> (2020. 10. 06.)

31 LÁNOS Petra Lea: Az Uniós soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/4, 55.

Az Európai Bizottság közleménye mint tájékoztató jellegű informális soft law norma<sup>32</sup> semmilyen kötelezettséget nem ró a tagállami jogalkotókra, illetve jogalkalmazókra, ugyanakkor az alkalmazandó gyakorlatot – még ha különböző mértékben is, de – befolyásolják, elősegítve ezáltal az uniós jog egységes értelmezését. Egyes vélemények szerint „[a] bizottsági közlemények és iránymutatások »tényszerűen kötelezőek«, azaz a közösségi hűség elve alapján a nemzeti bíróságok és hatóságok be fogják tartani ezeket a szabályokat, nehogy kötelezettségszegési eljárás induljon ellenük. Ezt az elméletet maga az EUB is megerősítette.”<sup>33</sup> Még ha feltétlen nem is osztjuk a hivatkozott véleményt, az bizonyos, hogy a soft law jellegű dokumentumok jelentőségét mindenképp megalapozza, sőt fokozza az azokat meghozó szerv tekintélye, illetve hatásköre. A puha jogi dokumentumok mind a megalkotó szerv, mind az azt alkalmazó számára előnyök lehetnek. A soft law dokumentumokat megalkotó szerv a meggyőzéssel, vagy épp a jó gyakorlatok bemutatásával ér el – pozitív, adott esetben jogkövetést eredményező – változást a jogalkalmazók magatartásában, míg a jogalkalmazók számára a nem egyértelmű, vagy vitás kérdések, illetve jogszabályok vonatkozásában eredményezhet kiszámíthatóságot, amely egy esetleges ellenőrzés vagy jogvita elbírálása során is megmutatkozhat.

A Bizottság álláspontja szerint „az európai közbeszerzési keret biztosítja mindazt a rugalmasságot, amelyre a közbeszerzőknek a COVID-19- válsághoz közvetlenül kapcsolódó áruk és szolgáltatások mielőbbi beszerzéséhez szükségük van.”<sup>34</sup> Ezen álláspontot alátámasztandó a közlemény 1. pontja általánosságban az uniós irányelvek által biztosított – ezáltal az implementálás következtében szükségszerűen a Kbt.-ben is meglévő – a beszerzések gyors megvalósítását lehetővé tevő lehetőségeket sorolja fel, míg a közlemény 2. pontja az eljárások határidejének megválasztását, illetve a sürgősség és rendkívüli sürgősség esetén alkalmazható eljárási lehetőségeket részletezi. Az Európai Bizottság közleményében foglalt segítő szándékú, de általános jellegű iránymutatáson túl a közlemény igazi jelentősége abban áll, hogy a COVID-19 világjárványhoz kapcsolódóan a Bizottság elfogadja, hogy „ezek az események és különösen azok konkrét alakulása bármely ajánlatkérő szerv szempontjából előre nem láthatónak minősülnek.”<sup>35</sup>

---

32 Uo. 58.

33 Uo. 63.

34 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=HU](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=HU) 2. (2020. 10. 02.)

35 Uo. 4.

Az előre nem láthatóság kérdéskörének a közbeszerzési eljárások lezárultát követően megkötött szerződések módosítása esetében van kiemelt jelentősége, tekintettel arra, hogy a szerződésmódosítások kizárólag a Kbt. 141. §-ában meghatározott jogcímek alapján módosíthatóak. Azzal, hogy az Európai Bizottság előre nem láthatónak minősítette a koronavírus-járványt részben megkönnyítette az ajánlatkérők helyzetét, ugyanakkor a COVID-19 járványra, mint előre nem láthatóságra való általános hivatkozás önmagában nem elegendő, ajánlatkérőnek minden esetben – legalábbis a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti módosítás esetében – a járvány, illetve a módosítandó rendelkezés közvetlen ok-okozati összefüggését kell bizonyítania.

### 2.2.2. A koronavírus-járvány következtében megalkotott hazai szintű 'soft law' jellegű dokumentumok

Az Európai Bizottság mellett egyes hazai központi államigazgatási szervek, valamint egyéb szervezetek is különböző típusú és tartalmú dokumentumok közzétételével támogatták a jogalkalmazók járványidőszakban, illetve annak hatása alatt végzett tevékenységét.

Elsőként 2020. március 20-án a Közbeszerzési Hatóság tett közzé a honlapján egy tájékoztatót, amely azóta összesen három esetben bővítésre is került. „A Közbeszerzési Hatóság véleménye a koronavírus terjedésére tekintettel elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerülő egyes közbeszerzési kérdésekkel összefüggésben” elnevezésű dokumentum az akkor még hatályos 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet közbeszerzési tárgyú szabályainak ismertetésén túl a Hatósághoz állásfoglaláskérésként beérkezett – a veszélyhelyzettel, illetve a COVID-19 járvánnyal összefüggő – kérdésekre adott hatósági álláspont került ismertetésre.<sup>36</sup> Ezen tájékoztató közzétételén túl, állásfoglalások keretében a Hatóság továbbra is felvilágosítást ad a jogalkalmazók számára a Kbt. és a kapcsolódó végrehajtási rendeletek alkalmazásával összefüggő általános jellegű megkeresésekre.<sup>37</sup> Lényeges, hogy ezen állásfoglalások, illetve az abban megfogalmazott vélemények kötelező erővel nem bírnak, ugyanakkor mégis jelentős segítséget nyújthatnak a jogalkalmazók számára a közbeszerzési eljárások jogszerű lefolytatásához. Egy feltett kérdésre adott állásfoglalást alapesetben kizárólag az azt kérdezőnek kézbesítik, ugyanakkor a 2018. év végi megszűnéséig a Közbeszerzési Szemlében, illetve napjainkban a Közbeszerzési Értesítő

---

36 <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-tajekoztatoja-veszelyhelyzettel-osszefuggesben> (2020. 10. 02.)

37 Kbt. 187. § (2) bekezdés m) pont.

Plusz elnevezésű kiadványokban havonta közzéteszik – anonim módon – azon kérdéseket és válaszokat, amelyek a Közbeszerzési Hatóság szerint valamennyi jogalkalmazó számára hasznos információkkal szolgálhatnak.

2020. március 30-án a Közbeszerzési Hatóság honlapján közzétette az Építési Vállalkozók Országos Szakszövetsége (a továbbiakban: ÉVOSZ) által az építési vállalkozások részére készített ajánlást abból a célból, hogy ezen gazdasági szereplők mérsékeljék a koronavírus-járvány egészségügyi és üzleti kockázatát. Az ajánlást megalkotó szervezet személyéből is adódóan az ÉVOSZ ajánlása tartalmát tekintve általánosabb jellegű, amely egyrészt munkaegészségügyi intézkedéseket, másrészt az üzleti kockázatok csökkentésére vonatkozó javaslatokat fogalmaz meg, amelyben megjelenik pár a közbeszerzési eljárások előkészítése során is megfontolandó felvetés.<sup>38</sup>

A Miniszterelnökség 2020. április 29. napján közzétett közleményében a koronavírus-járvány okozta veszélyhelyzettel összefüggő szerződésmódosításokhoz nyújt értelmezési segítséget.<sup>39</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács folyamatosan ad ki útmutatót, amely a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdéseit tárgyalja, ugyanakkor a jelen helyzetben nem feltétlen elegendő a 'békebeli' iránymutatás. Ennek következtében a Miniszterelnökség közleményének célja, hogy „[a] jogalkalmazókat tájékoztassa a jelenlegi veszélyhelyzettel összefüggő szerződésmódosítási igények közbeszerzési jogi megítéléséről, elsősorban az uniós forrásfelhasználás szabályosságának elősegítése érdekében.”<sup>40</sup> A közlemény a Kbt. 141. §-a szerinti a járványhelyzet szempontjából releváns jogcímekeket bemutatva egyes esetekben példákkal is alátámasztva igyekszik támogatni a jogalkalmazókat a szerződésmódosításaik jogszerű megvalósításában.

A veszélyhelyzet, illetve a koronavírus okozta járványhelyzet különösképp érintette a már folyamatban lévő közbeszerzési eljárásokat, tekintettel arra, hogy – eljárásfajtatól függően – az eljárásban az ajánlatkérő a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételekhez, az ajánlattevő az ajánlatához az ajánlattételi határidő lejártától kötve van. Ugyanakkor ezen időszakot megelőzően sem korlátlan az ajánlatkérő jogosultsága annak tekintetében, hogy a felhívás és egyéb közbeszerzési dokumentumok

---

38 [https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/48/5f/485f5d60-6e3d-4255-bdd2-87c6c6937ce3/evosz\\_ajanlasok\\_20200330.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/48/5f/485f5d60-6e3d-4255-bdd2-87c6c6937ce3/evosz_ajanlasok_20200330.pdf) (2020. 10. 02.)

39 <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-tajekoztatoja-veszelyhelyzettel-osszefuggesben> (2020. 10. 02.)

40 Uo. 1.

tartalmát milyen mértékben módosíthatja. A korlátot jelentő Kbt. 55. § (6) bekezdésének gyakorlati alkalmazása nem egyszerű feladat, amelyet a COVID-19 okozta járványhelyzet tovább nehezített. A Közbeszerzési Hatóság, a Miniszterelnökség, az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság, az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal és a Gazdasági Versenyhivatal által 2020. szeptember 18-án közzétett<sup>41</sup> közös segédanyag e helyzetben igyekszik segíteni azáltal, hogy egységes jogértelmezési irányt jelölt ki. Maga a példatár is deklarálja, hogy „[e]lvi jellegű jogértelmezést, az ajánlatkérők helyes jogalkalmazását, valamint a jogszerű közbeszerzési eljárások előkészítését és lefolytatását hivatott elősegíteni.”<sup>42</sup>

### **2.3. A jogalkalmazók támogatásának egyéb, adminisztratív jellegű formái**

A 'hard law' és a 'soft law' eszközök mellett a jogalkalmazók támogatásának egyéb jellegű formáinak a vizsgálata is célszerű. Bár ezen intézkedések nem feltétlen kapnak akkora mértékű publicitást, mint az előző két fejezetben részletezett jogszabályok, illetve dokumentumok, ugyanakkor hatásukat tekintve ezen intézkedések sem elhanyagolhatóak.

Az adminisztratív jellegű eszközök közül a legjelentősebb, illetve legnagyobb hatást kiváltó intézkedés az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) Európai Unió Fejlesztésekért Felelős Államtitkárságának „Tájékoztató a veszélyhelyzet miatt bekövetkező hátrányos következmények enyhítése érdekében hozott fejlesztéspolitikai intézkedésekről” elnevezésű közleménye volt.<sup>43</sup> A 2020. március 30. napján kiadott közlemény, illetve az a mögött álló döntés összesen 25 db fejlesztéspolitikai intézkedéssel segítette az uniós társfinanszírozású projektek megvalósítását a koronavírus-járvány okozta veszélyhelyzet ideje alatt azáltal, hogy átmeneti könnyített szabályozást vezetett be többek között a határidők, az indikátorok és a pénzügyi elszámolások teljesítésében. Ennek keretében például automatikusan három hónappal meghosszabbodott a támogatási szerződések megvalósításának véghatárideje, vagy épp a veszélyhelyzet miatt nehéz helyzetbe került ágazatokban – például a turizmusban, illetve egyes szolgáltatási szektorokban – működő kedvezményezettek esetén megemelésre került 25-ről 50 százalékra a támogatási

---

41 [https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/88/fb/88fb0764-db5e-4e47-9d8b-7f865ec9343d/segedanyag\\_55\\_\\_6\\_0918.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/88/fb/88fb0764-db5e-4e47-9d8b-7f865ec9343d/segedanyag_55__6_0918.pdf) (2020. 10. 03.)

42 Uo. 1.

43 [https://www.kormany.hu/download/d/5a/c1000/kedvezme%CC%81nyezetti%20taje-koztato%20veszelyhelyzet\\_\\_200330.pdf](https://www.kormany.hu/download/d/5a/c1000/kedvezme%CC%81nyezetti%20taje-koztato%20veszelyhelyzet__200330.pdf) (2020. 10. 04.)

előleg általános mértéke. Az ITM célja ezen számos területre kiterjedő, átfogó intézkedéscsomaggal az volt, hogy „[m]inden kedvezményezett teljesítse a támogatási szerződésében foglaltakat, és minden fejlesztés megvalósuljon, lehetővé téve a gazdaság mielőbbi újraindítását.”<sup>44</sup>

Az adminisztratív jellegű segítségnyújtás a közigazgatás más szereplői esetében is megnyilvánult, tekintettel arra, hogy számos szervezet tett közzé tájékoztatást, illetve segítő szándékú útmutatást a honlapján.<sup>45</sup>

A Közbeszerzési Hatóság honlapján értesítette az érdeklődőket, hogy a – 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által – bevezetett veszélyhelyzetre tekintettel „soron kívül eljárva a továbbiakban is szakmai támogatást biztosít a veszélyhelyzettel összefüggésben felmerülő beszerzési igények megvalósítása során az ajánlatkérők számára”,<sup>46</sup> valamint ezen túlmenően a szakmai támogatásáról is biztosította „[a] veszélyhelyzettel kapcsolatos beszerzések megvalósításában közreműködő valamennyi szervezetet.”<sup>47</sup> A Közbeszerzési Hatóság vonatkozásában mindenképp említést érdemel a Közzolgálati és Támogató Főosztályának telefonos ügyfélfogadása is, amely során – a fentebb foglaltakon túl, illetve azt kiegészítve – a Kbt., valamint a közbeszerzésekkel összefüggő egyéb jogszabályok értelmezésével kapcsolatban kérhetnek felvilágosítást az érdeklődők.<sup>48</sup>

A járványhelyzetre tekintettel a Digitális Kormányzati Ügynökség Zrt. (a továbbiakban DKÜ Zrt.) egyrészt felhívta a figyelmet arra, hogy a 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet 4. §-ának alkalmazása nem mentesíti az ajánlatkérőket a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai

---

44 <https://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/europai-unios-fejlesztésekert-felelos-allamtitkar/hirek/koronavirus-megemelt-eloleg-kitolt-hataridok-konnyebb-elszamolas-az-unios-tarsfinanszirozasu-projekteknel> (2020. 10. 04.)

45 <https://www.aEEK.hu/-/a-koronavirus-jarvany-elleni-vedekezesert-felelos-operativ-torzs-fele-benyujtando-beszerzesi-engedely-kerelem> (2020. 10. 04.); <https://dkuzrt.hu/1315/a-koronavirus-jarvany-elleni-vedekezesert-felelos-operativ-torzs-beszerzésekkel-kapcsolatos-eljarasrendjerol-szolo-tajekoztatas/> (2020. 10. 04.); <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/kozbeszerzesi-hatosag-kozvetette-az-evosz-ajanlasat> (2020. 10. 04.); <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-tajekoztatoja-veszelyhelyzettel-osszefuggesben> (2020. 10. 04.)

46 <https://www.kozbeszerzes.hu/2020/3/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-kozleme nye-magyarorszag-kormanya-altal-elrendelt-veszelyhelyzettel-osszefuggesben> (2020. 10. 05.)

47 Uo.

48 <https://www.kozbeszerzes.hu/gyik/szervezeti-egysegek-elarhetosege/#kozszolgalti-es-tamogato-foosztaly> (2020. 10. 05.)

beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet szabályainak alkalmazása alól, másrészt tájékoztatta az érintett szervezeteket, hogy amennyiben egyedi mentesítéssel rendelkeznek, úgy a DKÜ Zrt. „[a] feltöltött igények kapcsán elsőbbséget biztosít és egyeztetés céljából haladéktalanul felveszi a kapcsolatot az igény benyújtójával”.<sup>49</sup>

### **3. A COVID-19 járvány közbeszerzési eljárásokra gyakorolt hatása**

A koronavírus-járvány a már korábban ismertetett jogszabályi változásokon túl nem eredményezett a Kbt.-ben, illetve annak felhatalmazása alapján alkotott különböző rendeletekben változást. Ennek következtében a koronavírus okozta járványhelyzet közbeszerzési eljárásokra gyakorolt hatásait a jogalkalmazók által ismert és alkalmazott Kbt., valamint az ahhoz kapcsolódó, illetve azzal összefüggő egyéb jogszabályokra tekintettel kell megvizsgálni, amelynek következtében megállapíthatóvá válik, hogy a hatályos szabályozás, illetve a korábban ismertetett soft law jellegű dokumentumok együttesen képesek-e biztosítani a közbeszerzési eljárások jogszerű és eredményes lefolytatását a COVID-19 járvány időszaka alatt. Tekintettel arra, hogy minden közbeszerzési eljárás más-más jellemzőkkel rendelkezik, ezáltal a koronavírus hatása is eltérően érvényesül a különböző eljárásokban a beszerzés tárgyától, értékhatárától és egyéb tényezőktől függően. Ennek ellenére a különböző típusú közbeszerzési eljárások során vannak olyan közös az alábbiakban ismertetett elemek, amelyekre még ha eltérő mértékben is de hatással volt a koronavírus járvány.

#### **3.1. A koronavírus-járvány ismeretében megindított eljárások**

A COVID-19 járvány kitörésekor talán az egyik legfontosabb különbség két közbeszerzési eljárás között az volt, hogy az ajánlatkérő adott eljárását a koronavírus-járvány ismeretében – például a veszélyhelyzet kihirdetése után – indította-e meg.

Amennyiben ajánlatkérő a járványt megelőzően adta fel, illetve tette közzé az eljárást megindító felhívását, úgy számára az előkészítés során elméletileg ugyanazon jogintézmények álltak rendelkezésre arra, hogy a koronavírus – akár vélt, vagy valós – hatását az eljárása lefolytatása alatt kezelni tudja, de gyakorlatilag ezen esetekben e lehetőségek – a járvány ismeretének hiánya miatt – korlátozottabban kerültek alkalmazásra. Ugyanakkor ebben az esetben

---

49 <https://dkuzrt.hu/1181/tajekoztatas-a-dku-rendelet-alkalmazasarol/> (2020. 10. 05.)

épp ez az eljárás megindításakori előre nem láthatóság alapozhatja meg a közbeszerzési eljárás lezárultát követően a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti szerződésmódosítási jogalap egyik taxatív feltételének teljesülését.

Ezzel ellentétben azon ajánlatkérőnek, aki az eljárás megindítása előtt tudatában volt a COVID-19 járványnak, lehetősége volt az eljárás előkészítése során alkalmazkodni a koronavírus okozta helyzethez. Természetesen e körülmény nem zárja ki a hivatkozott szerződésmódosítási jogalap alkalmazhatóságát, ugyanakkor ebben az esetben fokozott figyelemmel kell megítélni az előre nem látható ok bekövetkezésének feltételével kapcsolatos körülményeket tekintettel arra, hogy a Döntőbizottság következetes joggyakorlata alapján nem tekinthetők előre nem látható körülménynek azok, amelyek az ajánlatkérő mulasztásából, a közbeszerzési eljárás nem elég gondos előkészítéséből erednek.

Megjegyzendő, hogy a fentebb bemutatott mindkét esetben ugyanazon követelmények betartásával az ajánlatkérőnek lehetősége volt, illetve van a közbeszerzési eljárás során a felhívás, és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítására, ezáltal a változó körülmények még ha – a később részletesebben ismertetett – korlátok között is, de lekövethetőek.

A koronavírus-járvány ismeretében megindított eljárások esetében fokozottan érvényesülnek a Kbt. 28. § (1) bekezdésében foglaltak, amely alapján az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást megfelelő alapossággal előkészíteni, valamint a rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Ezen hivatkozott generális szabálynak való megfelelés alapvető fontosságú, amelyet ugyanakkor a koronavírus-járvány, illetve annak hatása tovább erősített, tekintettel arra, hogy egy nem megfelelően előkészített eljárás következménye lehet az, hogy az ajánlatkérő beszerzése ajánlat hiányában nem, vagy – például részleges lehetetlenség miatt – nem az igényei szerint valósul meg.

A vizsgált időszakban közzétett hirdeteményekből megállapítható, hogy az ajánlatkérők figyelemmel voltak a 2020 tavaszán bevezetett veszélyhelyzetre, illetve kijárási korlátozásra, valamint azok várható megszűnésére és tekintetbe vették a járvány további hullámainak is. Például az eljárás előkészítésekor egyes ajánlatkérők számoltak azzal, hogy a később esetlegesen bekövetkező járvány miatt változhat a közbeszerzés mennyisége,<sup>50</sup> vagy épp a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti 'kvázi automatikus' szerződésmódosítási feltételt kötötték ki<sup>51</sup> annak érdekében, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésének

---

50 KÉ-4424/2020, KÉ-12767/2020.

51 KÉ-9909/2020, KÉ-12308/2020, KÉ-13496/2020.

megfelelően a beszerzés tárgyát érintő – felesleges – szerződésmódosításokat megelőzzék.

### **3.2. A koronavírus-járvány eljárásfajták kiválasztására gyakorolt hatása**

A közbeszerzési eljárások egyik alapkérdése az eljárás becsült értékéhez, a beszerzés tárgyához, illetve jellemzőihez igazodó – adott esetben a törvényi feltételeknek is megfelelő<sup>52</sup> – eljárásfajta kiválasztása, amelyek vonatkozásában a COVID-19 járvány hatása a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás (a továbbiakban: HNT eljárás), valamint a gyorsított eljárásfajták esetében mutatható ki.

A koronavírus-járvány első hulláma, illetve a tavaszi veszélyhelyzet olyan egyedi körülményeket teremtett, amely több esetben is megalapozta a Kbt. 98. § (2) bekezdés e) pontja szerinti HNT eljárás alkalmazását.<sup>53</sup> Ezen eljárásfajta kivételes jellegű – amelynek alkalmazhatóságáról az Európai Bizottság közleménye is hosszasan értekezett –, mivel a nyilvánosság kizárása által nagymértékben korlátozza, illetve – egyes esetekben – ki is zárja a verseny lehetőségét.<sup>54</sup> Ennek következtében alkalmazására kizárólag a Kbt.-ben taxatív meghatározott körülmények fennállása esetén van lehetőség. Az ajánlatkérőknek különös gondossággal kell eljárniuk annak érdekében, hogy valamennyi alkalmazási feltétel fennáll-e, mivel akár már egyetlen feltétel hiánya nem teszi jogszerűen alkalmazhatóvá a megjelölt jogalapot, amit a Közbeszerzési Hatóság törvényességi ellenőrzés során vizsgál és jogsértés esetén jogorvoslati eljárást kezdeményez.<sup>55</sup> Az ajánlatkérők számára a jogalap helyes meghatározása, valamint az eljárás jogszerű lefolytatása még egy járványhelyzettel terhelt időszakban is kiemelt jelentőséggel kell, hogy bírjon. Az előbbieket támasztja alá a Döntőbizottság D.199/12/2020. számú határozata is, amelyben a Döntőbizottság a jogszerűtlenül alkalmazott HNT eljárás következtében 30 millió Ft-os, a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeként pedig 20 millió Ft-os bírságot szabott ki az ajánlatkérővel szemben.<sup>56</sup>

---

52 Kbt. 49. § (1)–(3)

53 HNT-00046/2020, HNT-00047/2020, HNT-00048/2020, HNT-00049/2020, HNT-00050/2020, HNT-00064/2020, HNT-00066/2020, HNT-00078/2020, HNT-00118/2020.

54 [https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/17/73/17733b4d-6f11-4ad0-b3af-ba76eca949f4/veszelyhelyzettel\\_kapcsolatos\\_kerdesek\\_ujakkal\\_egyseges\\_szerkezetben\\_0416.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/17/73/17733b4d-6f11-4ad0-b3af-ba76eca949f4/veszelyhelyzettel_kapcsolatos_kerdesek_ujakkal_egyseges_szerkezetben_0416.pdf) (2020. 10. 06.) (a továbbiakban: KH vélemény) KH vélemény 7. kérdés.

55 Kbt. 103. §.

56 [https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal\\_427734/](https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/megtekint/dbhatarozat/portal_427734/) (2020. 10. 09.)

A Döntőbizottság álláspontja szerint a Kbt. kógens szabályozása alapján az ajánlatkérőknek a közbeszerzési eljárásaikat főszabály szerint az átláthatóságot, illetve a nyilvánosságot biztosító hirdetményes eljárás szabályait alkalmazva kell lefolytatniuk.<sup>57</sup> Megjegyzendő, hogy a későbbiekben bekövetkező járványhullámok mindenképp kétségessé teszik a rendkívüli sürgősségre alapozott HNT eljárás alkalmazását az előre nem láthatóság kérdéskörére – valamint a korábban ismertetett speciális beszerzési szabályokra – tekintettel, ugyanakkor a szabadon alkalmazható nyílt és meghívásos, illetve a – taxatív esetben alkalmazható – tárgyalásos eljárásfajták esetében az ajánlatkérőknek lehetősége volt és van is gyorsított eljárást alkalmazni abban a kivételesen indokolt és sürgős esetben, ha a főszabály szerinti határidők nem lennének betarthatóak.<sup>58</sup>

Általánosan elmondható, hogy az ellenőrző szervek a HNT eljárás helyett – amennyiben szükséges – inkább a gyorsított eljárásfajták alkalmazására orientálják az ajánlatkérőket, tekintettel arra, hogy az nem eredményez olyan mértékű versenykorlátozást, mint a HNT eljárás alkalmazása. Ennek ellenére a gyorsított eljárás alkalmazhatósága sem korlátlan, mivel annak jogszerű alkalmazásához a sürgősség indokának valóságnak kell lennie és kifejezetten a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia. Megállapítható, hogy a közbeszerzési eljárások gyorsításának ezen formájával éltek is az ajánlatkérők, tekintettel arra, hogy 2020. március 11. és szeptember 30-a között a COVID-19 járvány hatásaira hivatkozással összesen tizenhárom alkalommal alkalmazták a gyorsított eljárások adta lehetőséget az eljárások megindítása során.<sup>59</sup>

### **3.3. A járványidőszak alatti személyes jelenlét és személyes kapcsolat a közbeszerzési eljárások során**

Az uniós irányelveknek megfelelően 2018. október 18-ig minden tagállamnak valamennyi közbeszerzési eljárásban biztosítania kellett az elektronikus úton történő kommunikációt,<sup>60</sup> amelynek Magyarország – a 2018. április 15-től kötelezően alkalmazandó – az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a további-

---

57 Ld. D.602/6/2017. 1.

58 Kbt. 81. § (10), 83. § (2), 86. § (4)

59 KÉ-7210/2020, KÉ-8287/2020, KÉ-8799/2020, KÉ-9793/2020, KÉ-10894/2020, KÉ-11758/2020, KÉ-12755/2020, KÉ-13061/2020, KÉ-13928/2020, KÉ-15490/2020, KÉ-16059/2020, KÉ-17355/2020, KÉ-17357/2020.

60 Az e-közbeszerzés olyan elektronikus úton folytatott közbeszerzést jelent, amely magában foglalja a felhívás és a közbeszerzési dokumentáció teljes körű online elektronikus közzétételét, valamint az ajánlatok elektronikus úton történő eljuttatását az ajánlatkérő szervekhez.

akban: EKR) bevezetésével tett eleget. Az EKR miatt a közbeszerzési eljárások lefolytatása során – főszabály szerint – nem szükséges a személyes interakció az ajánlatkérők és az ajánlattevők, illetve azok megbízottjai között, aminek következtében bárhol és bármikor egy számítógéppel, illetve internetkapcsolattal lefolytatható egy-egy közbeszerzési eljárás.<sup>61</sup> Ennek ellenére az egyes eljárásoknak vannak olyan mozzanataik, amelyek a megvalósult elektronizáció mellett továbbra is igénylik, illetve igényelhetik a felek személyes jelenlétét.

Az egyik ilyen eset az építési beruházások vonatkozásában felmerülő helyszíni bejárás jogintézménye. Alapesetben az ajánlatkérő egyéni mérlegelésén múlik, hogy adott esetben az építési beruházás tárgya, az elvégzendő munka összetettsége, vagy egyéb speciális jellemzői megköveteli-e a munkaterület potenciális ajánlattevők általi személyes megtekintését, vagy sem. A vizsgált hirdetményekből megállapítható, hogy egyes esetekben az ajánlatkérők nem biztosították a helyszíni bejárás lehetőségét<sup>62</sup> a járványügyi helyzetre tekintettel, amikor azonban a megalapozott ajánlat biztosítása érdekében szükségesnek ítélték, úgy az ajánlatkérők különböző az egészség védelmét célzó előírásokat<sup>63</sup> alkalmazták a közvetlen emberi érintkezések, illetve a megbetegedések minimalizálása érdekében.<sup>64</sup> Egy esetben pedig az ajánlatkérő az EKR-be feltöltött képanyag által valósította meg a járványügyi helyzetre való tekintettel a helyszíni bejárást.<sup>65</sup>

A tárgyalásos eljárás során lehetőség van az ajánlatok benyújtását követően az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti tárgyalásra, amely során az ajánlatkérő az elhangzott észrevételeket és felvetéseket figyelembe véve alakítja ki a végleges szerződéses és műszaki feltételeket. Mivel ebben az esetben a Kbt. kifejezetten nem rendelkezik arról, hogy a „[f]eleknek személyesen azonos helyen kellene tartózkodniuk a tárgyalás során”,<sup>66</sup> így az – a megfelelő dokumentálási kötelezettségnek eleget téve – megtartható akár online formában is, mint ahogy azt ajánlatkérők több esetben is előírták.<sup>67</sup>

A Kbt. eljárásjogi szabályai alapján nincs az ajánlatkérőnek arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a bírálat folyamatát, illetve a különböző akár bírálói-

---

61 Kbt. 40. § (1), 41. § (1)

62 KÉ-8994/2020, KÉ-10860/2020, KÉ-13592/2020.

63 Pl. a helyszíni bejáráson legfeljebb 1 fő vehet részt, kötelező védőtávolság betartása, az orrot és száját eltakaró arcmaszk, illetve gumikesztyű viselése stb.

64 KÉ-7292/2020, KÉ-7727/2020, KÉ-8759/2020, KÉ-12795/2020, KÉ-16809/2020, KÉ-17486/2020.

65 KÉ-16992/2020.

66 KH vélemény 9. kérdés.

67 KÉ-13451/2020, KÉ-13798, KÉ-16845/2020.

zottsági üléseket személyesen valósítsa meg. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az ajánlatkérők közbeszerzési szabályzataiban lehetnek erre vonatkozó rendelkezések, ezáltal célszerű lehet azok felülvizsgálata annak érdekében, hogy e-mail, vagy más elektronikus kapcsolattartás útján is elvégezhetőek legyenek a különböző eljárási cselekmények. Az ezzel kapcsolatos követelmény – figyelemmel a Kbt. 46. §-ában foglaltakra –, hogy „[az] adott cselekmények dokumentáltsága, ellenőrizhetősége, nyomon követhetősége biztosított kell, hogy legyen, az eljárási cselekményt elvégző személy egyértelműen beazonosítható legyen, és a cselekmény időpontja is naplózásra kerüljön.”<sup>68</sup>

Említést érdemel ugyanakkor az, hogy a fentebb foglaltakkal ellentétben az iratbetekintés jogintézményét a Kbt. rendelkezése alapján kizárólag munkaidőben a gazdasági szereplő képviselőjének személyes megjelenése útján lehet alkalmazni.<sup>69</sup>

### **3.4. A teljesítési határidő meghatározása, illetve a feltételes közbeszerzés alkalmazása a koronavírus-járvány tükrében**

A közbeszerzési eljárás lefolytatását követően megkötött közbeszerzési szerződés egyik kardinális pontja a szerződés időtartama, amelyet az ajánlatkérőnek az eljárás tárgyát és a beszerzés körülményeit figyelembe véve az eljárás előkészítésekor a lehető legpontosabban kell meghatározni. Ennek során az ajánlatkérőnek tekintettel kell lennie arra, hogy az eljárás megindítását követően a teljesítési határidő módosítására már csak korlátok között van lehetősége, valamint azt is mérlegelnie kell, hogy a meghatározott időtartam – jelen körülmények ismeretében – megfelelő-e, mivel előfordulhat, hogy a teljesítési határidő rövidege miatt nem nyújtanak be ajánlatot, ami az eljárás eredménytelenségét vonja maga után.

A teljesítési határidő módosításában rejlő járványhelyzet miatti kockázatokat az eljárás megfelelő előkészítésével lehet mérsékelni. Például árubeszerzés, illetve szolgáltatásmegrendelés esetén az ajánlatkérő a piaci konzultáció során, vagy az indikatív ajánlatok bekérése útján felmérheti az adott piacon működő gazdasági szereplő álláspontját a járványhelyzet idején szükséges teljesítési határidővel kapcsolatban. Az építési beruházások esetében a kivitelezés határidejét célszerű a szerződés aláírása, illetve hatályba lépése helyett a munkaterület átadás-átvételének megtörténtétől kezdődően meghatározni, tekintettel arra, hogy a munkaterület átadásával kapcsolatos

---

68 KH vélemény 2. kérdés.

69 Kbt. 45. § (1), KH vélemény 17. kérdés.

esetleges késedelem – a megfelelő alátámasztás hiányában – a későbbiekben szerződésmódosítási kockázatokat hordozhat magában.<sup>70</sup>

A fentiekén túl az ajánlatkérők a feltételes közbeszerzés jogintézménye, illetve különböző – akár a teljesítési határidőhöz kapcsolódó – hatályba léptető feltételek alkalmazásával mérsékelhetik a COVID-19 járvány egyes nemkívánt hatásait.<sup>71</sup> Nem véletlen, hogy e két jogintézmény alkalmazása kapcsán az ÉVOSZ ajánlás,<sup>72</sup> illetve a Közbeszerzési Hatóság véleménye<sup>73</sup> is tartalmazott az ajánlatkérők segítségére szolgáló információkat.

A vizsgált hirdményekből megállapítható, hogy az ajánlatkérők – a járvány következtében kényszerű okból – előszeretettel alkalmazták a veszélyhelyzet megszüntetését,<sup>74</sup> a fedezet rendelkezésre állását,<sup>75</sup> valamint egyéb az adott közbeszerzés megvalósulásához szükséges körülmény teljesülését – például a beszerzés tárgyához kapcsolódó konkrét esemény megtartása, vagy elmaradása, stb. – az eljárás eredményességét meghatározó feltételként, illetve hatályba léptető feltételként.<sup>76</sup> Ezen jogintézmények alkalmazásával ajánlatkérők – különösen a koronavírus-járvány időszakában – elkerülhetik adott esetben a közbeszerzéstől való visszalépés megalapozottságának, illetve jogszerűségének bizonyítását és vizsgálatát, valamint csökkenthetik a felesleges szerződésmódosítások számát.

### **3.5. Fizetési feltételek és részszámlázás meghatározása a COVID-19 járvány időszaka alatt**

A koronavírus-járvány, valamint a veszélyhelyzet – és egyéb korlátozó intézkedések – bevezetése nem kizárólag az ajánlatkérők, hanem lényegében a piacon lévő minden gazdasági szereplő oldalán előre nem látható eseményeket, illetve következményeket eredményezett. Mint ahogy az ÉVOSZ ajánlás

---

70 Ennek kapcsán mindenképp érdemes megemlíteni, hogy egyes speciális nagymértékű beruházásoknál, ahol jellemzően – minden gazdasági szereplő számára pontosan megismerhető módon rögzített – szakaszos munkaterület átadás van, a teljesítés nem feltétlen a munkaterület átadásával kezdődik, hanem számos azt megelőző, előkészítő jellegű feladattal, mint például különböző dokumentáció elkészítése, kooperáción való részvétel stb.

71 Kbt. 53. § (5), 135. § (12) bek.

72 ÉVOSZ 27. fr. bek.

73 KH vélemény 11. kérdés.

74 KÉ-7531/2020, KÉ-10370/2020, KÉ-10811/2020, KÉ-13496/2020.

75 KÉ-7422/2020, KÉ-7728/2020, KÉ-9589/2020, KÉ-11305/2020, KÉ-11626/2020.

76 KÉ-6367/2020, KÉ-7306/2020, KÉ-10126/2020, KÉ-13692/2020.

is utal rá „a likviditási nehézségek miatt szükségessé válhat a gyakoribb műszaki-pénzügyi ütemek kialakítása és ennek megfelelően a gyakoribb számlakibocsátás/-befogadás lehetőségének megteremtése.”<sup>77</sup>

Az építési beruházások esetében jogszabályi rendelkezésből adódóan<sup>78</sup> ajánlatkérő köteles részszámlázási lehetőséget biztosítani, azonban árubeszerzés, illetve szolgáltatásmegrendelés esetében az ajánlatkérőnek nincs erre vonatkozó kötelezettsége. Ennek ellenére érdemes megfontolni ezen beszerzések esetén is a részszámlák alkalmazásának lehetőségét, tekintettel arra, hogy mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő érdeke az, hogy olyan teljesítési és fizetési konstrukció kerüljön kialakításra a közbeszerzési eljárás előkészítése során, amely a későbbiekben – akár a megváltozott körülmények között is – lehetővé teszi a mindkét fél általi teljesítést. Amennyiben ajánlatkérő nem az adott – akár a járvány jelenlegi vagy jövőbeli hatását is figyelembe vevő – piaci viszonyoknak megfelelően készíti elő közbeszerzését, úgy elképzelhető, hogy a gazdasági szereplők – az esetleges üzleti kockázatok csökkentése érdekében – nem tesznek ajánlatot, másrészt, ha tesznek is, és a szerződés is megkötésre kerül, de a teljesítés során mégis a fizetési feltételek, vagy annak ütemezésének a módosítására lenne szükség úgy az nem biztos, hogy a járvány további hullámai során a Kbt. 141. §-ában foglalt jogcímek alapján – az előre láthatóságra és a kellő gondosságra tekintettel – jogszerűen megtehető.

### **3.6. A közbeszerzési dokumentumok módosítása, valamint az eljárás, illetve az ajánlat visszavonása a COVID-19 járvány tükrében**

A Kbt. rendelkezései szerint az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy számszerű megkötés nélkül módosítsa a felhívás, valamint a közbeszerzési dokumentumok tartalmát, illetve meghosszabbítsa az eljárási határidőket. Egy közbeszerzési eljárásban alapesetben – azaz egy járványmentes időszakban – is gyakran felmerül a felhívás feladása, valamint a közbeszerzési dokumentumok közzététele után azok módosítási igénye, amelyet vélelmezhetően a járvány, illetve annak hatásai felerősítettek.

A vizsgált időszakban – az ajánlatkérői hivatkozás, illetve a módosítás tartalma alapján megállapítható módon – összesen tizenhárom alkalommal<sup>79</sup>

---

77 ÉVOSZ 26. fr. bek.

78 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet, 32. §.

79 KÉ-4451/2020, KÉ-4679/2020, KÉ-4681/2020, KÉ-4902/2020, KÉ-5120/2020, KÉ-5125/2020, KÉ-5127/2020, KÉ-5483/2020, KÉ-5995/2020, KÉ-6321/2020, KÉ-6322/2020, KÉ-8657/2020, KÉ-14970/2020.

került sor a koronavírus járvánnyal összefüggésben hirdetmények módosítására, azonban vélelmezhetően ennél sokkal több korigendum háttérében a COVID-19 járvány, illetve annak hatásai álltak.

Az ajánlattételi vagy részvételi határidő módosítására azonban nem feltétlenül csak – a Kbt. 52. § (4)–(5) bekezdések szerinti – jogszabályi rendelkezés következtében kerülhet sor. A vizsgált hirdetmények tartalmát tekintve, mindenképp érdemes megemlíteni a Semmelweis Egyetem pozitív példáját, amely során a koronavírus-járvány következtében a korábbi viszonyokhoz képest csekély számú gazdasági szereplő érdeklődése miatt a Kbt. 2. § (2) bekezdésében foglalt esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelveit figyelembe véve, a minél szélesebb verseny biztosítása érdekében hosszabbította meg az ajánlattételi határidőt.<sup>80</sup>

Tekintettel arra, hogy a módosítás során az ajánlatkérőt nem terheli indokolási kötelezettség, valamint, hogy a Kbt. 55. § (3) bekezdése alapján a hirdetményben közzé nem tett tartalom módosítása során ajánlatkérőnek közvetlenül kell tájékoztatnia a gazdasági szereplőket így a járvány ebbéli hatását nem lehet egzakt módon megállapítani.

### 3.6.1. A módosítás korlátai

Ajánlatkérő bármely előírt feltételt módosíthat, illetve törölhet, ugyanakkor ezen lehetősége nem korlátlan. Egyrészt a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok módosítására – a tárgyalásos eljárásokat leszámítva – kizárólag az ajánlattételi, illetve a részvételi határidő lejártáig van lehetősége, tekintettel arra, hogy azt követően beáll az ajánlatkérő kötöttsége. Másrészt az időbeli korláton túl a módosításnak van egy tartalmi korlátja is, amelyet a Kbt. 55. § (6) bekezdése szabályoz. Ennek értelmében a felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosítása nem eredményezheti a beszerzés tárgyára vagy a szerződés feltételeire vonatkozó feltételek olyan jelentőségű módosítását, ahol az új feltételek ismerete alapvetően befolyásolhatta volna az érdekelt gazdasági szereplők arra vonatkozó döntését, hogy a közbeszerzési eljárásban tudnak-e részvételre jelentkezni vagy ajánlatot tenni, vagy a változást figyelembe véve az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kellett volna meghatároznia, hogy az eljárásban több gazdasági szereplő is részt vehetett volna. Az eljárás megindítása, valamint az ajánlatok bontása között végezhető eljárási cselekmények – mint például a felhívás, a közbeszerzési

---

80 KÉ-8657/2020.

dokumentumok, illetve az ajánlat módosítása, vagy épp az eljárás, illetve az ajánlat visszavonása – jelentőségét főként az ajánlatkérő szempontjából az adja, hogy az időközben felmerült módosítási igény még ha korlátok között is, de végrehajtható.

Ezen cselekmények jelentőségét érzékelteti az is, hogy a koronavírus-járvány kezdete óta, illetve azzal összefüggésben e kérdéskör tekintetében a Miniszterelnökség külön közleményben,<sup>81</sup> a Közbeszerzési Hatóság a kiadott véleménye tekintetében számos esetben kifejtette ezzel kapcsolatos álláspontját,<sup>82</sup> míg a közbeszerzésben érintett közigazgatási szervek által létrehozott Szakmai Egyeztető Fórum egy önálló kizárólag a Kbt. 55. § (6) bekezdésével kapcsolatos segédanyagot<sup>83</sup> tett közzé a jogalkalmazók támogatása érdekében.

Mint ahogy a hivatkozott segédanyag is előre bocsátja „az ajánlatkérőknek az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélniük a módosítás Kbt. 55. § (6) bekezdésének való megfeleléseit vagy az eljárás visszavonásának, illetve adott esetben új eljárás megindításának szükségességét.”<sup>84</sup> Ennek következtében pontosan nem lehet meghatározni, hogy mely módosítás felel meg a Kbt. 55. § (6) bekezdésének és mely nem, ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy a közbeszerzés mennyisége, az értékelési szempontok, a kizáró okok, az alkalmassági követelmények, és a teljesítési határidő, illetve egyes a közbeszerzés szempontjából jelentős közbeszerzési dokumentumok – például műszaki leírás, vagy szerződéstervezet – módosítása során az ajánlatkérőnek az adott közbeszerzés, illetve a piac körülményére tekintettel fokozott figyelemmel kell eljárnia azok megváltoztatása során.

A koronavírus járvánnyal összefüggésben a felhívás és az egyéb közbeszerzési dokumentumok módosításával kapcsolatos jogorvoslati eljárás kezdeményezésére a vizsgált időszakban nem került sor, ugyanakkor jól érzékelteti a fentebb foglaltakat a Kbt. 55. § (6) bekezdését érintő egyik legfrissebb Döntőbizottsági határozat, amelyben többek között a hivatkozott bekezdés megsértése miatt a Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben tízmillió forint bírságot szabott ki.<sup>85</sup> Mindenképp érdemes megemlíteni azon tényt, hogy eljárásrendtől függetlenül a módosító hirdetmények ellenőrzésére minden esetben sor kerül,<sup>86</sup> ezáltal

---

81 <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok> (2020. 10. 10.)

82 KH vélemény 3–5. és 20. kérdés.

83 <https://www.kozbeszerzes.hu/2020/9/segedanyag-kbt-55-6-bekezdesevel-kapcsolatosan> (2020. 10. 12.)

84 Uo.

85 Ld. D.293/17/2020.

86 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 9. § (2) bek.

nem állapítható meg, hogy az ajánlatkérők önálló helyes jogalkalmazásának, a közzétett soft law jellegű dokumentumoknak, vagy az ellenőrző szervek hatékony munkájának, vagy épp e tényezők együttes megvalósulásának az eredménye az, hogy a járvánnyal összefüggésben a vizsgált időszakában a Döntőbizottság által megállapított jogsértés nem történt.

### 3.6.2. A közbeszerzési eljárás, illetve az ajánlat visszavonása

A COVID-19 járvány tavaszi hulláma olyan helyzetet okozott, amely az ajánlatkérőknek, illetve az ajánlattevőknek is a közbeszerzési eljárásától való visszalépést eredményezte.<sup>87</sup> Az ajánlattételi, vagy részvételi határidő lejártáig az ajánlatkérő bármikor jogszerűen visszavonhatja az eljárását megindító felhívást, míg az ajánlattevő ugyanezen határidő lejártáig ajánlatát vonhatja vissza.

Ajánlatkérőnek, illetve ajánlattevőnek is figyelemmel kell lennie arra, hogy az ajánlati köztöttség beálltát követően a közbeszerzési eljárástól már korlátozott – kizárólag a Kbt. által meghatározott – módon léphetnek vissza. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő abban a pillanatban, amikor értesül arról, hogy a szerződés megkötésére képtelenné válik, nem vonja vissza a felhívást – pedig erre még lehetősége volna – a Döntőbizottság álláspontja szerint jogsértést követ el.<sup>88</sup>

### 3.7. A közbeszerzési eljárás eredménye, illetve eredménytelensége figyelemmel a COVID-19 járványra

Az ajánlatok és a részvételi jelentkezések bontása után, azok bírálatára kerül sor, amelynek következményeként megállapításra kerül az eljárás eredménye. A koronavírus-járvány semmilyen jogszabályi változást nem eredményezett a bírálat folyamatában, aminek következtében a jelen helyzetben is ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie arra, hogy az ajánlatokat – a Kbt. 70. § (1) bekezdésének megfelelően – a lehető legrövidebb időn belül elbírálja, tekintettel arra, hogy a bírálat indokolatlan elhúzódása a potenciális nyertes ajánlattevő ajánlati köztöttségének fenn nem tartását is eredményezheti, amely ezáltal a Kbt. 2. § (2) bekezdésében rögzített esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód, valamint a Kbt. 2. § (3) bekezdésében foglalt joggal való visszaélés tilalmára vonatkozó alapvető jogsértést is eredményezhet. Ezen folyamat időbeli keretét a szükség szerint meghosszabbítható ajánlati

---

87 KÉ-5054/2020, KÉ-5251/2020, KÉ-5344/2020, KÉ-5738/2020, KÉ-7404/2020.

88 Ld. D.351/18/2019.

kötöttség időtartama adja, amely során ajánlatkérő elvégezheti a szükséges eljárási cselekményeket. Amennyiben legalább egy ajánlat megfelel az ajánlatkérő által a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, azaz érvényes, továbbá a Kbt. 75. § (1)–(2) bekezdésében foglalt eredménytelenségi okok sem állnak fenn, úgy a közbeszerzési eljárás eredményesnek tekinthető, és az ajánlatkérő, valamint a nyertes ajánlattevő – azon feltételekkel, amelyekre nézve a felek kötöttsége beállt – megköthetik a szerződést.

Az eredményes közbeszerzési eljárás ellenpárja az eredménytelenség, amelyre a Kbt. 75. § (1)–(2) bekezdéseiben foglalt taxatív eredménytelenségi okok adhatnak jogalapot.

A korábban említésre került feltételes közbeszerzés jogintézménye, lehetőséget biztosít az ajánlatkérőnek arra, hogy ha a felhívásban előre meghatározott az ellenőrzési körén kívül eső, bizonytalan jövőbeli esemény az ajánlattételi, illetve részvételi határidő lejártát követően következne be, úgy az adott közbeszerzési eljárást eredménytelenné nyilváníthatja. Amennyiben a feltételes közbeszerzés alkalmazásával nem élt az ajánlatkérő, úgy nem köteles a beérkezett ajánlatokat elbírálni, abban az esetben, ha bizonyítani tudja, hogy az ajánlattételi határidő lejártát követően olyan az ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény állt be, amelynek következtében a szerződés teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye. Ezen feltételek együttes fennállása szükséges ahhoz, hogy ajánlatkérő jogszerűen alkalmazza a Kbt. 53. § (4) bekezdését. Ebben a két esetben az ajánlatkérőnek az adott eljárást a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel eredménytelenné kell nyilvánítania.

Amennyiben az ajánlatkérő az eljárás eredményét kihirdette, úgy a szerződéskötési kötelezettségének mentesülésére a Kbt. 131. § (9) bekezdése alkalmazandó. Ennek során az ajánlatkérő, vagy a nyertes ajánlattevő kizárólag abban az esetben mentesül a szerződés megkötésének kötelezettsége alól – utóbbi szabadul az ajánlati kötöttségétől –, ha az összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem lenne képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

Ezen rendelkezések jelentőségét az adja, hogy az ajánlatkérő egyrészt mentesülhet a bírálat lefolytatásának kötelezettsége alól, másrészt a nyertes ajánlattevővel egyetemben szabadulhat az olyan szerződéskötési kötöttség alól, amelyet nem tudna teljesíteni. Mint ahogy a 2020 évi tavaszi járványhelyzetben, úgy a járvány későbbi időszakában is mind az ajánlatkérőnek,

mind az ajánlattevőnek fokozott figyelemmel kell eljárnia annak érdekében, hogy a Kbt. általi kógens feltételeket az adott eljárás összes körülményének mérlegelése alapján megfelelően ítélje meg, adott esetben figyelembe véve a járvány következtében bevezetett jogszabályok kihirdetésének időpontját, illetve azt, hogy azok mennyiben érintik az adott közbeszerzés tárgyát.<sup>89</sup>

A koronavírus-járvány hatásaként – például a bíráló bizottság ülésének adott esetben elektronikus úton történő megtartása, a munkavállalók jobb esetben home office, rosszabb esetben hatósági karanténba vonulása, a szükséges igazolások beszerzése,<sup>90</sup> stb. – vélelmezhető, hogy a bírálat időtartama – mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő oldaláról szükséges cselekmények megtétele miatt – megnőtt, bár ennek vizsgálata a szükséges adatok nem nyilvános jellege miatt nem végezhető el. Ezzel ellentétben az eljárásokra gyakorolt legjelentősebb hatása, azaz a közbeszerzési eljárások COVID-19 járvány miatti eredménytelensége vizsgálható, tekintettel – a Kbt. 37. § (2) bekezdés szerinti – az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzétételének kötelezettségére.

A vizsgált időszakban megjelent eredménytájékoztatókból megállapítható, hogy a Kbt. 75. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel – figyelemmel az 53. § (4) bekezdésében foglaltakra is – az ajánlatkérők összesen tizennyolc<sup>91</sup> esetben hivatkoztak a koronavírus-járványra, illetve annak hatásaira, mint az eljárás eredménytelenségét okozó tényező, míg három<sup>92</sup> esetben a COVID-19 járvány miatt bekövetkező forráselvonás, illetve bevételcsökkenés eredményezte a Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pontja szerinti eredménytelenségi ok alkalmazását, tekintettel arra, hogy a szerződés megkötéséhez szükséges fedezet nem állt az ajánlatkérő rendelkezésére. A Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti szerződés megkötésének kötelezettsége alóli mentesülésre is néhány esetben, mind az ajánlatkérői,<sup>93</sup> mind az ajánlattevői<sup>94</sup> oldalról sor került.

---

89 KH vélemény 6. és 10. kérdés.

90 Ld. D.277/13/2020 12. „A pénzügyintézet illetékes ügyintézőjének szóbeli tájékoztatása szerint – aki írásbeli nyilatkozatot tenni a várható ügyintézési tartammal kapcsolatban felelősségkizárási okok miatt nem tud –, egy új bankgarancia nyilatkozat kiadása a COVID járványhelyzetben jelentősen romlott ügyintézési feltételek miatt – optimális ügymenettel kalkulálva is legkevesebb 10 munkanapot igényel.”

91 KÉ-5722/2020, KÉ-5796/2020, KÉ-5813/2020, KÉ-5935/2020, KÉ-6574/2020, KÉ-6809/2020, KÉ-6995/2020, KÉ-7143/2020, KÉ-7406/2020, KÉ-7720/2020, KÉ-7955/2020, KÉ-8021/2020, KÉ-8739/2020, KÉ-9507/2020, KÉ-10171/2020, KÉ-11425/2020, KÉ-13395/2020, KÉ-17009/2020.

92 KÉ-8310/2020, KÉ-8877/2020, KÉ-10791/2020.

93 KÉ-4612/2020, KÉ-16851/2020.

94 KÉ-6826/2020, KÉ-16330/2020.

#### 4. Konklúzió

Általánosságban elmondható, hogy „[a] jó állammal szembeni követelmények jelentőségét felnagyítja, szükségességét pedig kiemeli a válság ténye, s a válságból következő kezelési igények sürgető volta”.<sup>95</sup> Nincs ez másképp jelen esetben sem.

A koronavírus okozta járvány váratlanul érte az európai országokat, köztük Magyarországot is, aminek következtében a védekezéshez szükséges termékek szinte azonnal hiánycikké váltak. Ennek következtében a jogalkotó a speciális beszerzési szabályok megalkotásával kívánta biztosítani azt, hogy mindenképp rendelkezésre álljon olyan beszerzési eszköz, illetve folyamat, amellyel a védekezésben részt vevő szervek a járványhelyzet által megkívánt idő alatt meg tudják valósítani a szükséges beszerzést. Emellett a vizsgált időszakban a közbeszerzéshez kapcsolódó szervek, illetve szervezetek döntő többségében különböző soft law jellegű dokumentumokkal, valamint egyéb adminisztratív jellegű intézkedésekkel segítették a jogalkalmazók közbeszerzési eljárással kapcsolatos tevékenységét.

A 2020 tavaszán Magyarországot is elérő pandémia következtében – a vizsgált időszakban, de azon túl is – mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevő oldaláról felmerültek olyan előre nem látható események, amelyek a közbeszerzési eljárás lefolytatását, vagy megvalósítását veszélyeztette, azaz a koronavírus okozta járványhelyzet legmarkánsabb hatása a közbeszerzési eljárásokra a jelenlegi, illetve jövőbeli kiszámíthatatlanság. A vizsgált hirdetményekből megállapítható, hogy a hatályos rendelkezések, valamint annak hatékony kiegészítőjeként megjelenő a járványidőszakhoz köthető soft law jellegű dokumentumok együttes alkalmazásával a koronavírus bizonytalanságot eredményező hatása jelentősen mérsékelhető, aminek eredményeként biztosítható a közbeszerzési eljárások jogszerű és eredményes lefolytatása a COVID-19 járvány időszaka alatt is. Ennek nyilvánvaló és kézzel fogható bizonyítéka a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő eredményes – vagy épp jogszerűen, de eredménytelen – eljárásokra vonatkozó tájékoztatók.

Az állam, illetve a kormányzat – beleértve a közigazgatás közbeszerzéshez kapcsolódó szerveit, illetve szervezeteit is – a jelen tanulmányban részletezett tevékenységével és magatartásával maradéktalanul eleget tett a jó állam és a jó kormányzás – paradigmákon felüli – alapvető minimumainak, ezáltal

---

95 RIXER Ádám: *A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében*. In: FRIVALDSZKY János – SZIGETI Szabolcs (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan, 2012, 119.

betöltve a koronavírus okozta járványhelyzetben a jó államhoz, illetve a jó kormányzáshoz kapcsolódó funkcióját.

# Állam- és jogélet



# A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZAT MINT KÖZÖSSÉG ALAPJOG ÉRVÉNYESÍTÉSI LEHETŐSÉGEI<sup>1</sup>

SZABÓ ANNAMÁRIA ESZTER  
*egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

A tanulmány elkészítésével azt a célt tűztem ki, hogy bemutassam a települési önkormányzatok alapjog érvényesítési módját hazánkban. A vizsgálat apropóját adta az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosítása, egészen pontosan kiegészítése, amely törvényi alapot teremtett – a korábbiaktól eltérően – általában a közjogi szervezetek alapjogának érvényesítésére. A tanulmány át kívánja tekinteni, hogy ehhez az Abtv.-beli módosításhoz az Alkotmánybíróság a települési önkormányzatok panasz indítványait tekintve milyen gyakorlatot fűzött. Keresi továbbá arra is a kérdést az egyes alkotmánybírói döntések ismertetésén, elemzésén keresztül, hogy a fent említett törvényi deklaráció megválaszolt-e minden olyan – a korábbi alkotmánybírói esetjogban generált – kérdést, amely végérvényesen biztosítja a közjogi szervezetek számára a teljes körű alapjogvédelmet. A címben meghatározottak szerint a tanulmány csak a közigazgatási szervek, azon belül is a települési önkormányzatok (alap)jog érvényesítési lehetőségeit érinti, nem terjed ki az államigazgatási szervek, jogérvényesítési lehetőségeire.

Előre kívánom továbbá bocsátani, hogy a tanulmány szándékosan ritkán és idéző jelben feltüntetve használja szervezetek, kiváltképp a települési önkormányzatok esetében az 'alapjog' vagy 'alapjog érvényesítése' kifejezéseket, hiszen a vizsgálat sarokpontja éppen azon előfeltétel teljesülésének a vizsgálata, hogy vajon ebben az esetben is 'általános alapjogvédelemről' beszélhetünk-e [vö.: Abtv. 27. § (3) bekezdésével].

---

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

## **2. Az Abtv. módosítása, avagy a paradigmaváltás intézményesítése**

Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Módtv.) – 2019. december 20-i hatállyal – egészítette ki az Abtv. 27. §-át két bekezdéssel. A valódi alkotmányjogi panasz (vagyis a bírói döntések alaptörvény-ellenességének vizsgálata) jogintézményét deklaráló rendelkezés kiegészült egyrészt a személyek, szervezetek érintettségét meghatározó bekezdéssel,<sup>2</sup> másrészt deklarálja azt is, hogy „közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e”.

Első olvasatra úgy tűnhet, hogy a Módtv. fenti rendelkezése paradigma váltó szemléletet vezetett be, ám az ahhoz fűzött miniszteri indokolásból kiderül, hogy „alkotmányos párbeszéd” keretén belül a jogalkotó valójában az Alkotmánybíróság „értelmezését veszi át a törvény szövegébe”, amely „a peres eljárásokban érintett közhatalmat gyakorló intézmények számára is kinyitja a panaszjog gyakorlásának lehetőségét”. A Módtv.-ben foglaltak immár intézményesítik a közhatalmat gyakorló szervek és ezen belül a települési önkormányzatok valódi alkotmányjogi panasz benyújtási lehetőség.

Szükséges itt utalni arra, hogy az Alkotmány hatálya alatt eljáró Alkotmánybíróság előtt számos esetben szerepelt települési önkormányzat által benyújtott, úgynevezett absztrakt normakontroll indítvány, amelynek keretein belül az Alkotmány által, a települési önkormányzatoknak biztosított „önkormányzati alapjogok” védelme megvalósult,<sup>3</sup> ám a bírói hatalom által meghozott egyedi döntésekkel szembeni panasz benyújtási jogát akkoriban nem ismerte el a testület. Utóbbival összefüggésben az Alkotmánybíróság a következő tesztből indult ki. Figyelembe vette 1. az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét;<sup>4</sup> 2.

---

2 Az Abtv. 27. § (2) bekezdése: „Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,

a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,

b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy

c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.”

3 Lásd például: 58/B/1992. AB határozat ABH 1992, 574.; 1309/B/1993. AB határozat ABH 1994, 687.; 1411/B/1997. AB határozat ABH 1999, 636.; 792/B/1997. AB határozat ABH 1999, 753. 827/B/2000. AB határozat ABH 2004, 1479.

4 „Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmányjogi panasz – hasonlóan a bírói kezdeményezéshez – konkrét norma-

ezzel összefüggésben az alapjogsérelem (meg) létét;<sup>5</sup> 3. az alapjog lényegét;<sup>6</sup> 4. a közhatalmat gyakorló szervek alapjogi érintettségének lehetőségét.<sup>7</sup> Mindezek alapján deklarálta az Alkotmánybíróság, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Abtv. hivatkozott rendelkezése értelmében csak az jogosult alkotmányjogi panasz előterjesztésére, akinek a jogséreleme bekövetkezett”.<sup>8</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény, valamint az Abtv. hatályba lépését követően, ám még a Módtv. megalkotása előtt szétartó volt a közhatalmat gyakorló szervek, ezen belül a települési önkormányzatok alkotmányjogi panasz indítvány előterjesztésére vonatkozó jogosultság szempontjából.<sup>9</sup> A testület esetjogában a 3149/2016. (VII.22.) AB végzésében [a továbbiakban: Ab végzés] változtatott először azon a 2012 utáni, 'korai' gyakorlaton, amely továbbra is a fent bemutatott dogmatikát követte, vagyis nem ismerte el az önkormányzatok indítványozói jogosultságát valódi alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ezután következett annak kidolgozása, hogy pontosan milyen teszt lefolytatásával 'engedi be' ezeket a panaszokat a testület. Eltérő volt abból a szempontból a gyakorlat, hogy a panasz benyújtását megelőző jogviszony jellegéből, vagy az alapjog alanyából indult-e ki.

---

kontroll, azaz konkrét ügygel kapcsolatban merül fel a jogi szabályozás alkotmányossága. Az 57/1991. (XI. 8.) AB határozat mondta ki azt az alapvetőtételt, hogy az alkotmányjogi panasz jogorvoslat. Ez a határozat egyúttal leszögezte: »[e] jogorvoslatához való alanyi jogosultság ugyanakkor nem minősül általános jogorvoslatnak, mert az csak kivételesen a jogerő beállta után, továbbá alkotmányos alapjog sérelme esetén vehető igénybe [...]«. (ABH1991, 272, 281, 282.)» {23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009. 174.}

- 5 „Az alkotmányjogi panasz tehát az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze. A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat az alapvető jogok rendeltetésével kapcsolatban hangsúlyozta annak fontosságát, hogy »[...] az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.« (ABH 1992, 289, 291.)» {23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009. 174.}
- 6 A 65/1992. (XII. 17.) AB határozat szerint az alapvető jogok rendeltetése: „[...] az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” ABH 1992, 289, 291.
- 7 23/2009. (III. 6.) AB határozat, ABH 2009, 174.
- 8 23/2009. (III. 6.) AB határozat
- 9 POTJE László: Az önkormányzatok indítványozói jogosultsága az újabb alkotmánybírósági döntések tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2019/2, 12-20.; POTJE László: Az önkormányzatok alkotmányos jogainak érvényesítése az Alkotmánybíróság eljárásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2013/9, 10-24.

Minden panasz érdemi elbírálásának előzménye ugyanis az ügynevezett befogadási eljárás, amelynek keretein belül az Alkotmánybíróság egyrészt az Abtv.-ben meghatározott, másrészt saját ügyrendjében meghatározott formai és tartalmi feltételek vizsgálatának veti alá az indítványt attól függően, hogy melyik hatáskörében jár el. Más vizsgálati szempontok érvényesülnek az ügynevezett normakontrollra irányuló panaszok elbírálásánál [az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerint]; valamint a valódi alkotmányjogi panasz esetében [az Abtv. 27. §-a szerinti eljárásban]. Mindkét hatáskör alapján eljárva a vizsgálati szempontok egyike, hogy az indítványozó rendelkezik-e indítványozói jogosultsággal, ezt egészítheti ki, ám nem azonos vele, hogy érintett-e az adott ügyben az indítványt benyújtó fél. Jelen írás a települési önkormányzatok valódi alkotmányjogi panasz benyújtásának jogkörére koncentrálva a továbbiakban az Abtv. 27. §-a értelmezésére helyezi a hangsúlyt.

Itt érdemes kitérni a Módtv. szóhasználatára, amely nem csupán a 27. § (2) bekezdésében, de a 27. § (1) bekezdésében is az „érintett” kifejezést használja. Az alkotmányjogi panaszok befogadása szempontjából e lényeges vizsgálati pont arra világít(hat) rá, hogy az indítvány benyújtója mivel tudja igazolni, hogy egyedi jogalkalmazói aktus, jelen esetben bírói döntés egyáltalán 'hatással van' valamely alapjogára, vagy Alaptörvényben biztosított jogára. Az érintettség nagyon egyszerűen általában azzal igazolható, ha a panasz benyújtója félként vett részt az alapeljárásban, mondjuk alperesi, vagy felperesi pozícióban. Szó szerint ugyanazt a feltételt állítja jelenleg az Abtv. 27. § (2) bekezdése bevezető mondata, mint a 27. § (1) bekezdése, ám azt a jogalkotó 27. § (2) bekezdés *a), b) és c)* pontjaiban tartalommal tölti meg. E szerint – maradv a önkormányzati indítványozók eseténél – egy szervezet akkor tekinthető érintettnek, ha 1. az eljárásban fél volt; 2. rá nézve a döntés rendelkezést tartalmaz; 3. jogára, kötelezettségére, vagy magatartása jogszerűségére a döntés kiterjed. A jogalkotó itt azonban nem állt meg, az alkotmánybírósági esetjogból kiindulva hozzáfűzte a 27. § (3) bekezdését is: „[k]özhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e”. Dogmatikai kérdésként vethető fel, hogy a települési önkormányzat által benyújtott panasz befogadásához általában elegendő-e az ügyben meglévő érintettségének igazolása, és ennek speciális esetét képezi-e, ha közhatalmat gyakorlóként vett részt az alapeljárásban? Ekkor ugyanis az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, vajon a panaszban hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog egyáltalán megillesheti-e. Vagyis az Alkotmánybíróságnak csak akkor kell vizsgálni, hogy az Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e a benyújtó önkormányzatot, ha

egyben a közhatalmat gyakorlóként él az alkotmányjogi panasz lehetőségével. Utóbbi főleg közigazgatási perek lezárását követően történhet meg, hiszen a „közhatalmat gyakorló indítványozó” kitétel feltételezi, hogy az indítványozó önkormányzat hatóságként járt el a panasz előzményeként szolgáló eljárásban.

Összegezve: arra lehet következtetni, hogy a Módtv. kétlépcsős tesztet vezetett be, amelyben ha közigazgatási szerv nyújtotta be az indítványt (például egy polgári per felperese volt), vizsgálni kell az ügybeli érintettségét [vö.: Abtv. 27. § (1) bekezdése]; ám a teszt kiegészül, ha a települési önkormányzat érintettsége igazolt, ám a perbeli pozícióján túl a befogadásról döntő testület úgy látja, hogy közhatalmat gyakorlóként vett részt az eljárásban. Ekkor nem elegendő csupán a perbeli pozíció vizsgálata, hanem – különösen közigazgatási perekben – a közigazgatási szervek az alapul fekvő jogviszonyban betöltött pozícióját is vizsgálni kell. A közigazgatási perekre vonatkozó fenti utalás oka alapvetően azok speciális jellemzőiből fakad, hogy ti. nem előzmény (eljárás) nélkül indulnak.

A közigazgatási perek sajátosságait, egyéb peres eljárásokkal történő összevetése alapján, az Alkotmánybíróság is elemezte már bírói indítvány alapján eljárva, 5/2020. (I. 29.) AB határozatában (a továbbiakban: ABh.). Az Alkotmánybíróság a közigazgatási per jellemzőit, valamint a közigazgatási eljárás sajátosságait vizsgálva a következőket hangsúlyozta. „A közigazgatási pernek a polgári perhez képest közhatalmi jellegű eljárási előzménye van: a közigazgatási eljárásban egymással eljárási (főként hierarchizált, alaki) jogviszonyban álló felek kerülnek át bíróság előtti, mellérendelt pozícióba. A közigazgatási hatósági eljárás sajátosságai, összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő részjogositványokkal, hatással vannak az érdemi döntés bírósági felülvizsgálatára, annak minőségére. Vagyis a közigazgatási per sajátos jellemzőit determinálják.”<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság 3174/2014. (VI. 18.) AB határozatában a közigazgatási per lényegét a következőkkel összegezte: „maga a per tárgya a határozat törvényességének felülvizsgálata, így a bíróságnak a perben azt kell vizsgálnia, hogy a hatóság megtartotta-e a közigazgatási eljárás, ezen belül a bizonyítékok felhasználására vonatkozó szabályokat is”.<sup>11</sup> A közigazgatási hatósági eljárás sajátosságairól pedig így vélekedett a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatában: „[s]zükséges emlékeztetni a hatósági eljárások sajátos jellemzőjére is. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is fenntartotta azon megállapítását, miszerint »a hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások« {165/2011.

---

10 5/2020. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55].

11 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [16].

(XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 520; idézi: 3342/2012. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [13]}”.

Az Abh. is utalt erre, így itt is érdemes e tekintetben Magyary Zoltánra hivatkozni, aki a következőképpen foglalta össze a közigazgatási perek és a hatósági eljárás viszonyát: „[K]özigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben, de a hatóság nemcsak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt”; tehát a hatóság dönt „olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél. A közigazgatási fellebbevitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad. A közigazgatási bíraskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok.”<sup>12</sup>

Mindezek alapján a települési önkormányzatok által benyújtott panasz befogadása abban az esetben, ha az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben polgári per volt folyamatban, vagyis az önkormányzat az alapügyben nem közhatalom gyakorlójaként, hanem mellérendelt jogalanyként járt el, az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján vizsgálendő. Például ha az alapügy valamilyen polgári per volt, amelyben az önkormányzat félként vett részt, az érintettsége igazolható. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy ilyen előzmény jogviszony alapján is valamely alapjog védelem, indokolt annak vizsgálata, hogy a panaszban hivatkozott alapjog érintheti-e a benyújtó önkormányzatot. Egyértelmű lehet a vizsgálat például az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog esetében, ám ez már nem igazolható például a gyülekezéshez vagy a szólásszabadsághoz fűződő jogok esetében.

Az Abtv. 27. § (2) bekezdésének értelmezése a továbbiakban felveti azt a kérdést, hogy abban az esetben, ha a települési önkormányzat nem mellérendelt félként, hanem közhatalom gyakorlójaként játszott szerepet az alapügyben, akkor további feltételnek (nevezzük indítványozói jogosultságnak)<sup>13</sup> is eleget kell tennie, vagyis Alaptörvényben biztosított jog sérelmére kell hivatkoznia.

Mindez felveti az 'alaptörvényben biztosított jog' értelmezési tartományának kijelölését települési önkormányzatok esetében, különösen a hatáskörük

---

12 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.* Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 624-625.

13 Az „indítványozói jogosultság” fordulatot nem tartalmazza a Módtv., erre az Abtv. 51. § (1) bekezdése utal, amikor így fogalmaz: „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el.

védelmétől való éles elválasztással, hiszen utóbbi nem alapjogi védeltséget, hanem a települési önkormányzat 'létét' hivatott védeni, vagy biztosítani. Ha a Módtv.-hez fűzött miniszteri indokolásból indulunk ki, az a következőket rögzíti: „[a]z ilyen indítványozó két esetben fordulhat az Alkotmánybírósághoz. Ha a bíróság döntése az Alaptörvényben biztosított jogát sérti, akkor az Alkotmánybíróság köteles megvizsgálni és indokolni, hogy a hivatkozott Alaptörvényben biztosított az indítványozó közhatalmi intézményt megilleti-e. A vizsgálat során figyelemmel kell lenni arra, hogy egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok, illetve Alaptörvényben biztosított jogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik (az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint ilyen lehet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog vagy a tulajdonhoz való jog, de ilyenek lehetnek egyes kommunikációs alapjogok is). A másik esetben, ha az indítványozó hatáskörének megsértésére hivatkozik, akkor igazolnia kell, hogy ez a hatásköre kifejezetten az Alaptörvényben biztosított vagy pedig azt, hogy hatáskörének megsértése működésének súlyos zavarát okozza. Ez a feltétel akadályozza meg, hogy az érintett intézmények minden pervesztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak. [...] A javaslat emellett valamennyi személy és szervezet vonatkozásában tisztázza az érintettség feltételeit, azzal, hogy a hatáskörsérelem önmagában érintettségre vezet a panasz befogadhatóságának szempontjából.”

Összefoglalva: míg a jogalkotói indokolás szerint két esetkör különíthető el (alapjogi védelem és hatáskör-védelem), addig fentiek alapján a települési önkormányzatok alapjogi védeltségére irányuló lehetőségen belül két kategória is elkülönülhet az előzményként szolgáló jogviszony alapján: a magánjogi jogviszony alapján vagy közjogi jogviszony alapján kezdeményezett panasz. Utóbbi megkülönböztetés egyrészt az önkormányzatok közjogi és magánjogi jogalanyiségének együttes jelenlétével, másrészt – de ehhez kapcsolódóan – az általuk kibocsátott aktusok alapján tehető. A befogadás során alkalmazott teszt megválasztásához, valamint annak eldöntéséhez, hogy a panaszban hivatkozott Alaptörvényben biztosított jog megilletetheti-e az önkormányzatokat elkerülhetetlen az előzmény jogviszony vizsgálatát kiegészítve azt is 'ellenőrizni', hogy az alapjogviszonyban az indítványozó önkormányzat milyen típusú aktust bocsátott ki. Így juthatunk el végül ahhoz, hogy vajon magánjogi jogviszonyban fellépőként eltérő 'alapjogok' illethetik-e a települési önkormányzatot, mint közhatalom birtokában eljárva.

Mindezek alapján az indítványozói jogosultság tekinthető a tágabb kategóriának, amelynek része 1. az ügybeli érintettség vizsgálata [Abtv.27. § (1)

bekezdése], valamint annak megítélése, hogy 2. az Alaptörvényben biztosított jog alanya lehet-e az indítványozó önkormányzat [Abtv. 27. § (2) bekezdése]. A miniszteri indokolástól eltérően e két esettől elkülönülten kell(ene) kezelni amikor a települési önkormányzat hatáskörének védelme érdekében nyújt be alkotmányjogi panaszt, kivéve, ha a hatáskört dogmatikailag Alaptörvényben biztosított jognak tekintjük.

A következőkben az ehhez az Abtv.-beli szakaszhoz kapcsolódó alkotmánybírószági gyakorlatot tekinti át az írás.

### **3. Az Alkotmánybíróság döntései a Módt. kibocsátását követően**

A Módtv. rendelkezéseinek törvénybe iktatását követően az Alkotmánybíróság feladata a települési önkormányzatok által benyújtott valódi alkotmányjogi panaszok befogadását illetően valamelyest egyszerűsödött. A Módtv. hatályba lépését megelőzően ugyanis a gyakorlat széttartó volt abban a tekintetben, hogy a valódi alkotmányjogi panasz befogadása során milyen szempontokat mérlegeljen a település önkormányzatok indítványozó jogosultságát illetően.

A 3030/2020. (II. 24.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) indítványozója Budapest Főváros VI. Kerület Terézváros Önkormányzata volt, a panasz előterjesztésének előzménye pedig egy büntetőügy, amelyben a későbbi indítványozó önkormányzatot elzárták annak lehetőségétől, hogy pótmagánvádlóként lépjen fel az eljárásban. Az alapügyben eljáró bíróság szerint „mivel az indítványozó közhatalmat gyakorol, nem léphet fel pótmagánvádlóként”. A panaszos az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének, vagyis a törvény előtti egyenlőség sérelmére hivatkozott, hiszen álláspontja szerint ő nem hatósági jogkörében eljárva, hanem „magánjogi jogalanyként, tulajdonosként” lépett fel, és így is érte a jogsérelem.<sup>14</sup>

Az Alkotmánybíróság a panasz befogadása során az Abtv. 51. § (1) bekezdése alapján vizsgálta az indítványozói jogosultság meglétét és a következőket állapította meg.<sup>15</sup> Az AB végzés alapján először is megállapította, hogy önkor-

---

14 Ennek alátámasztására megjelölte az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésének e) és g) pontjaira, 34. és 38. cikkeire, a Mótv. VI. fejezetére, a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 4. és 5. §-aira, az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdésére, és végezetül az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvényre.

15 Az Alkotmánybíróság az indítványozói jogosultság vizsgálata során utalt az Ab végzésben tett megállapításaira: „[...] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el.

mányzat általában lehet indítványozó panasz eljárásokban; majd kitért arra is, hogy vizsgálni kell, a hivatkozott alapjog megilleti-e az indítványozót.<sup>16</sup> Az indítványozói jogosultság vizsgálatát a testület a következőkkel összegezte: „az Alkotmánybíróság gyakorlata alakította ki, hogy ki minősül érintettnek, panasz benyújtására jogosultnak, a jogalkotó az Alkotmánybíróság értelmezését vette át a törvény szövegébe, ezért tették lehetővé a közhatalmat gyakorló szervek számára a panasz benyújtását. Hasonlóképpen azt, hogy egy alapjog megilleti-e a jogállása szerint közhatalmat gyakorló indítványozó szervet, az Alkotmánybíróság eddig is minden esetben vizsgálta. A Módtv. tehát nem fogalmazott meg tartalmi értelemben véve új követelményt az érintettséggel és az indítványozói jogosultsággal összefüggésben, hanem az Alkotmánybíróság által kimunkált és követett gyakorlatot fogalmazta meg normatív erővel. Az indítvány befogadásának tehát az önkormányzat közjogi jogállása nem volt akadálya”.

Jelen ügyben az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állította, vagyis arra hivatkozott, hogy diszkriminatív az a bírói jogértelmezés, amely az indítványozó saját tulajdonával összefüggésben, pótmagánvádlóként való perbe lépését elutasította. Ezzel összefüggésben az indítvány arra is rávilágított, hogy az alapul fekvő jogviszony, vagyis szorosán véve a tulajdonjog sérelme, nem közjogi, hanem abban az önkormányzat magánjogi jogalanyként vett részt. Éppen ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálata során ki kellett térnie a tulajdonhoz való jog védelmének bün-

---

Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványaival élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény. (Indokolás [18])”

16 E tekintetben a tisztességes eljáráshoz való jog indítványozói jogosultsággal összefüggő vizsgálatára utalt a testület: „[...] az Alkotmánybíróság egy alapjog tekintetében már megállapította, hogy az minden indítványozót megillet: az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – következően az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog {3158/2018. (V. 16.) AB végzésben, Indokolás [22]}. Hasonlóképpen értelmezte a tisztességes eljáráshoz való jogot a Magyar Nemzeti Bank tekintetében {23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [15], [28]}” Indokolás [21].

tetőjoggal való összefüggéseire. Erre vonatkozva a testület megállapította: „[a]z önkormányzati tulajdon vonatkozásában figyelembe kell venni, hogy az önkormányzat közfeladataira tekintettel rendelkezik tulajdonnal, amely körülmény kihatással bír a jogviszony jellegére is, másrészt pedig azt, hogy a büntetőeljárás célja alapvetően nem a tulajdonhoz való jog védelme, hanem az állami büntetőigény érvényesítése. Az önkormányzati tulajdon védelmének terjedelmét illetően (vagyis hogy az önkormányzat akár büntetőeljárásban, pótmagánvádlóként is felléphet-e a vagyona védelmében) pedig az állami büntetőigény érvényesítésének ügyészségi monopóliumára és az az alóli kivételek rendszerére is tekintettel kell lenni. Mindezeket együttesen figyelembe véve állapítható meg – de nem az alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez való joggal, hanem immár az ügy érdemében, a pótmagánvádlói jogosultság vonatkozásában –, hogy az indítványozó önkormányzat közhatalmi szerv-e az adott jogviszonyban. Ettől függ ugyanis, hogy a pótmagánvádlói jogosultságra igényt tarthatott-e, és pótmagánvádlói fellépésének elutasítása a bíróságok részéről megsértette-e az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében biztosított jogát”.<sup>17</sup> Az alapul fekvő jogviszony vizsgálata során pedig a következőket állította meg az Abh1.: „[a] bűncselekményeket az állam hivatalból üldözi (officialitás elve), melyből következően az ügyészség mint vádhatóság köteles vádat emelni, ha a bűnvádi eljárás törvényes feltételei megállapíthatók (legalitás elve). Az ügyész a vádemelés, a vádképviselet során a közérdeket képviseli és közvádlói funkciójának gyakorlása során az ügyészi szakmai felelősség követelményeit is szem előtt tartva köteles eljárni. Azok az esetek, amikor a jogalkotó a sértettre bízta (visszaadja neki) annak eldöntését, hogy induljon-e eljárás, kivételes. Ennek megfelelően a jogalkotónak széles a mérlegelési szabadsága abban, hogy milyen sértetti kör számára teszi lehetővé a magánérdek érvényesítését, és az eljárás megindításához milyen perjogi feltételek meglétét tekinti szükségesnek. A közérdek képviselése az állam büntetőigényének érvényesítése során tehát kizárólag a közvádló feladata. A legfőbb ügyész és az ügyészség mint közvádló az Alaptörvény szerint az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Tehát alanyi oldalon maga az Alaptörvény zárja ki, hogy más állami szervek is vádlóként léphessenek fel, függetlenül a bűncselekmény, illetve az őket ért sérelem jellegétől”.<sup>18</sup>

Mindezek alapján hangsúlyozandó, hogy alkotmányjogi panasz eljárásokban nem csupán a befogadás, de az érdemi elbírálás során is jelentősége van annak, hogy mely eljárás és milyen jogviszony szolgált alapul. Jelen esetben a

---

17 Abh1. Indoklás [25].

18 Abh1. Indokolás [30].

testület nem csupán az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének értelmezéséből indult ki, hanem állást foglalt a pótmagánvádlóként történő fellépéshez való 'jog' tartalmáról is, függetlenül attól, hogy magánszemély vagy közjogi jogi személy az alanya. Az Abh1. alapján lényeges konklúzió, hogy a pótmagánvádlóként való fellépéshez nem fűz a testület alapjogi jogvédelmet. Mindezt azonban, továbbblépve a 42/2005. (XI. 14.) AB határozatban foglaltakon már nem csupán amiatt állapította meg, mert „az állam büntetőjogi igényének érvényesítésében az Alkotmány, a szervezeti törvények és a büntetőeljárásról szóló törvény a közvádloi jogkört az ügyészségre bízta, ezért az Alkotmányból eredő követelmény annak kizárása, hogy az ügyészségen kívül más közhatalmi szervezet pótmagánvádlóként a vádló közhatalmi pozíciójába kerülhessen”,<sup>19</sup> hanem figyelembe vette az alapjogviszonyt és azt is, hogy ebben az állam milyen minőségében jelenik meg. Nem csupán az egyes szervek (ügyészség-önkormányzat) társadalmi rendeltetéséből, valamint a telepített hatáskör értelmezésén nyugszik a fenti következtetés.

Az Abh1.-hez számos párhuzamos indokolást és egy különvéleményt fűztek a testület tagjai. Ezek közül az Abtv. 27. §-ában foglaltakhoz kapcsolódó nézeteket emelem ki. Sulyok Tamás párhuzamos indokolásában hangsúlyozta, hogy a Módtv. hatályba lépése előtt is lehetőség volt arra, hogy az önkormányzatok alkotmányjogi panaszt terjesszenek elő, „ezen esetekben az indítványozói jogosultság megállapíthatósága körében elsődlegesen a panaszt benyújtó önkormányzat alkotmányos szerepét vizsgálta, és jelentőséget tulajdonított annak, hogy az önkormányzat az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként vagy a közhatalom gyakorlójaként járt el. A módosítást követően az alapul fekvő jogviszonyban elfoglalt közhatalmi jelleg már nem jelenik meg jogosultsági feltételként, és azt nem kell vizsgálni az érintettség körében sem, vagyis a helyi közhatalmat gyakorló önkormányzat a módosításra tekintettel »jogállásától függetlenül« érintettnek minősül, amennyiben az Abtv. 27. § (2) bekezdésében meghatározott feltételek valamelyike fennáll”. Cziné Ágnes különvéleményében többek között az önkormányzatok jogállásának alkotmánybírói megítélését hangsúlyozta. Mindezt az önkormányzatok tulajdoni viszonyainak az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatán alapuló elemzéséből vezette le: „az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja, a 38. cikk (1) bekezdése értelmében pedig az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon, mely

---

19 ABH 2005, 504, 525-526.

nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (egyebek között) a közérdek szolgálata {3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az önkormányzatok tulajdona tehát nem vitásan nemzeti vagyon, de elkülönül az állami vagyontól. Ennek oka részben az, hogy az önkormányzatok tulajdona az egyik legfontosabb biztosítéka annak, hogy Alaptörvényen alapuló feladataikat el tudják látni.” Mindezek alapján igazolható, hogy a települési önkormányzatokat alapjogi védelem illeti meg – tulajdonosi minőségükben – az állami közhatalommal szemben. Az Abtv. 27. §-ának indítványozói jogosultság vizsgálatával összefüggő anomáliákra egyedül Hörcherné Marosi Ildikó utal párhuzamos indokolásában. Elsőként leszögezte, hogy a Magyar Nemzeti Bank indítványozói jogosultságát rendező, a testület saját maga által kivételesnek minősített 23/2018. (XII. 28.) AB határozat nem szolgálhat alapul hatósági hatáskörben eljáró közhatalmi szervezet indítványozói jogosultságának megítélésére, éppen ezért az Alkotmánybíróságnak bizonyos dogmatikai kérdéseket meg kell válaszolnia az Abtv. módosított rendelkezéseivel összefüggésben, amelyek pedig a párhuzamos indokolás szerint a következők. Ezidáig nem tisztázta a testület, hogy „a közhatalmi szervek esetében mi a viszonya az Alaptörvényben biztosított jogoknak az alapjogokhoz, mégis tagadhatatlan, hogy már több alkalommal elismerte a *fair* bírósági eljáráshoz való jogukat [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], az Abtv. módosítást megelőző szabályai alapján is. Ezt azonban alapvetően azokban az esetekben tette, amelyekben az eljárás alapját magánjogi jogviszony képezte. E körben védhetőnek tűnik azt állítani, hogy a Módtv. – legalábbis részben – nem fogalmazott meg új követelményt”. Kitért arra is a párhuzamos indokolás, hogy „egyértelművé kell tenni az alapjogok, alkotmányos jogok, alkotmányos értékek, az Alaptörvényben biztosított jogok és a hatáskörök tartalmát, egymáshoz való viszonyát. Rögzíteni kell érintettjeik körét, valamint azt is, hogy melyik miként korlátozható, és hogy mennyire erős védelemben részesül az egyik a másikkal szemben”. További kérdésekként megfogalmazta meg: „elrugaszkodik-e a testület, és ha igen, milyen okból és mennyiben attól a klasszikus megközelítési módtól, miszerint az Abtv. 27. §-a szerinti panaszeljáráshoz – éppen úgy, ahogyan az Abtv. 26. § (1) és (2) bekezdése szerinti panaszeljárásokban is – a hivatása a magánszféra alanyainak az oltalmazása a közhatalommal, avagy ahogyan az egyes európai államokban előfordul, a globális vállalkozásokkal szemben? Gyakorolható-e a három alkotmányjogi panasz-hatáskör egymástól eltérő alapjogi megközelítésben?”

A 3221/2020. (VI. 19.) AB végzés [a továbbiakban: AB végzés2.] indítványozója Esztergom Város Önkormányzata volt, ám az alapügy háttere előzőtől

eltérően nem büntetőügy, hanem kisajátítási eljárás, és annak következtében lefolyt közigazgatási per.

Az indítványozó önkormányzat a közigazgatási per felperese volt, amelyet kisajátítási ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata céljából kezdeményezett. A perben az önkormányzat vitatta mind a kisajátítás jogalapját, mind pedig annak összepszerúségét. Az ügyben eljáró bíróság a keresetet elutasította. Az ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet pedig a Kúria nem fogadta be a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § alapján. Az alkotmányjogi panaszt mind a bíróság által alkalmazott norma [Kp. 118. §-a, 90. § (1) bekezdése, 80. § (1) és (3) bekezdése, 12. § (2) bekezdés a) pontja] alaptörvény ellenességét állította az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, mind pedig a Kúria döntésének alaptörvény-ellenességét állította az Abtv. 27. §-a alapján. Alapjogának sérelmét abban látta, hogy egyrészt a Kp. a korábbi háromfokú jogorvoslati rendszert kétfokúvá tette, vagyis a hatósági döntést felülvizsgáló bírói döntés felett nincs szakmai kontroll, hiányzik ugyanis a közigazgatási bíráskodás másodfokú fellebbviteli fóruma. Emiatt indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jogát [XXVIII. cikk (1) bekezdése], valamint jogorvoslathoz való jogát [XXVIII. cikk (7) bekezdése] vélte sérülni. A bizonyítás Kp.-beli rendelkezéseivel összefüggésben a normavilágosság követelményének megsértésére, valamint tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozott. A szakértői bizonyítás szabályainak 'helytelen' alkalmazása miatt, valamint a további jogorvoslati lehetőség kizárása miatt állította az eljárás során keletkezett bírói döntések alaptörvény-ellenességét is, hivatkozva e körben is a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogra.

Az indítványozói jogosultság vizsgálata körében az Alkotmánybíróság először rámutatott, hogy az Abtv. módosított 27. § (1) bekezdése értelmében a helyi közhatalmat gyakorló szervezet (a jelen ügyben az indítványozó önkormányzat) is jogosult az Abtv. 27. §-ában foglalt panasz előterjesztésre. Az indítványozó nem csak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert felperese volt a közigazgatási pernek. A befogadási vizsgálat azonban nem állt meg ezen a ponton, bevonta ugyanis a települési önkormányzat indítványozói jogosultsága körébe elsőként az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdését, amely a helyi közügyek önálló intézését illetve a helyi közhatalom gyakorlását rendeli az önkormányzatok, mint területi alapon szervezett közösségek öngazgatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek hatáskörébe. Kifejezetten utalt arra a döntés indokolásában a testület, hogy „a közhatalmat gyakorló indítványozó esetében további törvényi feltételként írja elő annak a vizsgálatát, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog

(jelen esetben az indítványozó által hivatkozott tisztességes eljárásához és jogorvoslathoz való jog) megilleti-e)<sup>20</sup>

Lényeges megállapítást tett amikor megfogalmazta: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szerveket – is megilletik”. Érdemes figyelmet fordítani a végzésben foglalt és használt „alapjog” kifejezésre, az érvelés alapján levonható az a következtetés, hogy jelen ügyben – figyelemmel – az indítványban foglaltakra – nem vizsgálta az Alkotmánybíróság, hogy a közhatalmat gyakorló szerveket megillető alapjogok miben különböznek, egyáltalán különböznek-e az úgynevezett „Alaptörvényben biztosított jogok” kategóriájától, mint ahogyan arra sem tért ki, hogy ebben az összefüggésben hol helyezkednek el a közhatalmat gyakorló szervek hatáskörei. Mivel az indítványozó a fair eljárásához való jogának, valamint jogorvoslati jogának sérelmére hivatkozott, az Alkotmánybíróság visszanyúlt a Módtv. hatályba lépése időben már meglévő gyakorlatára: „[a] polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek. [...] A magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslathoz való jog”.<sup>21</sup>

Szintén korábbi gyakorlatán alapulva elismerte, hogy „az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – következően az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárásához való jog”.<sup>22</sup>

A döntés végkövetkeztetése, hogy 1. a települési önkormányzat alapjog alanya lehet; 2. arra hivatkozással, annak védelme érdekében alapjogi védelemre indítványozói jogosultsággal rendelkezik; 3. a tárgybeli ügyben hivatkozott tisztességes eljárásához való alanya lehet települési önkormányzat, akkor is, ha a panasz előzményét képező jogviszonyban közhatalmat gyakorlóként járt el,

---

20 AB végzés2. Indokolás [19].

21 3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [21].

22 Lásd például: 3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [22]; 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [21].

így 4. a mind a tisztességes eljáráshoz való jog, mind pedig a jogorvoslathoz való jog nem csupán polgári perben, hanem közigazgatási perben is megilleti az önkormányzatot, a másik hatalmi ággal, vagyis a bírói hatalommal szemben.

### 4. Összegzés

Fentiekben bemutatott alkotmánybíróági esetjog alapján megállapítható, hogy a testület az Alkotmány alapján irányadó gyakorlatától teljesen elrugaszkodott a települési önkormányzatok panasz benyújtási jogosítványának megítélését illetően. A Módtv. megalkotása nem volt előzmény nélküli, az Alkotmánybíróóság már korábban is igyekezett 'lekövetni' a társadalomban, a közigazgatási szervek által képviselt igényeket, ami szerint alapjogi védelemre tartanak igényt. Ennek az igénynek az érvényesítési 'medrét' jelölte ki először az Alkotmánybíróóság saját gyakorlatával, majd a jogalkotó a Módtv. megalkotásával. Mindez lehetőséget biztosított arra is, hogy az Alkotmánybíróóság egyébként is meglévő hatáskörét egy – korábban nem elismert területre – a közjogi jogalanyok védelmére kiterjessze. A jelenlegi szabályozás, a Módtv.-nek köszönhetően egy irányba terelte a széttartó alkotmánybíróági esetjogot, az indítványozói jogosultság ex lege történő deklarálásával, ám az Alkotmánybíróóságnak további mozgásteret hagyva a tekintetben, hogy mely hivatkozott alaptörvényi rendelkezés esetében ismeri el az alapjogi érintettséget. Azt a felvetést, miszerint a települési önkormányzatok hatáskörének védelmét az alapjog, illetve az Alaptörvényben biztosított jog védelmétől elkülönített hatáskörként kell tekinteni, maga az Abtv. cáfolja, 27. §-a ugyanis, amely a valódi panaszról rendelkezik, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjában foglalt alkotmánybíróági hatáskörré reflektálva született szövegszerűen is, tehát a jelenlegi jogszabályi környezetben egy esetleges hivatkozott hatáskör sértést is a bírói döntésekkel szemben benyújtott panasz keretein belül bírálhat el a testület, kivéve ha erre az esetre a jövőben egy Alaptörvény módosítás épül majd.



# A NYUGAT-BALKÁNI ÁLLAMOK KÖZPONTI, TERÜLETI KÖZIGAZGATÁSA ÉS ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERE<sup>1</sup>

SZABÓ ZSOLT  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

A tanulmány bemutatja a hat Nyugat-balkáni állam (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Koszovó, Montenegró, Szerbia) központi közigazgatási szervrendszerének, területi államigazgatásának és helyi önkormányzati rendszerének alapjait. Az országonkénti, strukturált leírás azonos szempontokat követ. A magyar nyelvű szakirodalomban hiánypótló írás további, mélyebbre ható és elemző kutatások kiindulópontja lehet.

## 2. Albánia

### 2.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

A kormány (Miniszterek Tanácsa, Këshilli i Ministrave) Albániában is általános közigazgatási csúcshatóság: minden olyan állami funkciót gyakorol, amely nincs más államhatalmi szervhez rendelve. Vezetője a miniszterelnök (Kryeministri), akit a parlament választ meg, tagjai a miniszterek, akiket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki.

A német mintára kialakított kancellár-elvnek megfelelően a kormányfő nem pusztán első az egyenlő kormánytagok között, hanem meghatározza a kormány általános politikáját, ellenőrzi a miniszterek munkáját, dönt a közöttük felmerülő vitás kérdésekben, és rendeletet is kiadhat. A kormányfő bizalmi szavazást kérhet a parlament előtt, amelynek sikertelése esetén felkéri az elnököt a parlament feloszlására. A képviselők egyeteme – szintén német mintára – konstruktív bizalmatlansági indítványt nyújthat be, az új

---

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közgazgatói Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

miniszterelnöknek javasolt személy megjelölésével.<sup>2</sup> A kormány szervezetét és működését törvény<sup>3</sup> szabályozza.

Az albán alkotmány alapján a kormány főszabály szerint határozatokat (vendim) és iránymutatásokat (udhëzim) alkot. Törvényerejű rendeletet<sup>4</sup> csak veszélyhelyzetben alkothat, amit haladéktalanul meg kell küldenie a parlamentnek, amely 45 napon belül megerősítheti azt, ellenkező esetben hatályát veszti.<sup>5</sup> Bár a kormány többször megkísérelte erre hivatkozva felgyorsítani a jogalkotást, az alkotmánybíróság gyakorlata ezt a jogkört szűken értelmezi, így számos ilyen rendelkezést semmisített meg.<sup>6</sup> Az utóbbi évek sajtójelentéseiből kirajzolódik, hogy a kormány parlamenti ellenőrzése gyenge, a stratégiaalkotást és végrehajtást szinte demokratikus (parlamenti) kontroll és jóváhagyás nélkül végzi. A kormányülések zártak. A 2017-es választások után alakult kormány – a miniszterelnökön és helyettesén kívül – mindössze 11 miniszterből és két tárca nélküli államminiszterből áll, szemben a korábbi 21 tagú kormánnyal.

A közigazgatási eljárási törvény szerint a közigazgatási szervek az alábbi csoportokra oszthatók: központi kormányzati szervek, közjogi testületek, önkormányzatok, a fegyveres erők szervei – utóbbiak csak annyiban, amennyiben szintén közigazgatási feladatot végeznek.<sup>7</sup> Az államigazgatási szervek létrehozásáról és működéséről külön törvény<sup>8</sup> rendelkezik, amely a következő alapelveket fogalmazza meg a közigazgatás szervezetéről: egység és hierarchia, elszámoltathatóság, dekoncentráció, egyértelműség a felelősség meghatározásában, gazdaságosság, hatékonyság, valamint az államigazgatási intézmények közötti együttműködés. A törvény szerint az államigazgatás az alábbi intézményekből áll: miniszterelnök, minisztériumok, a miniszterelnöknek vagy a minisztereknek alárendelt, kormánydöntéssel létrehozott intézmények, a kormány valamely tagja által felügyelt önálló ügynökségek, valamint a prefektusok hivatalai. A törvény szabályozza az állami közfeladatok más jogalanyokra való átruházásának feltételeit is.

---

2 Albán alkotmány, 104.cikk.

3 Ligj Nr. 9000, Date 30.1.2003 Per Organizimin Dhe Funksionimin E Keshillit Te Ministrave.

4 Akte normative që kanë fuqinë e ligjit.

5 Albán alkotmány, 101. cikk.

6 KÜPPER, Herbert–SZABÓ Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Kelet- és Közép Európában. *Parlamenti Szemle*, 2016/1, 48.

7 MUÇAJ, Raket: *Public administration reforms in Albania, as a precondition for the European Union (EU) Integration*. <http://konferenca.unishk.edu.al/icrae2013/icrae2013/doc/595.pdf> (2020. 08. 30.)

8 Ligj Nr. 90/2012 Për Organizimin Dhe Funksionimin e Administratës Shtetërore.

A minisztérium ellátja az állam felelősségi körébe tartozó ágazati feladatokat, kivéve azokat, amelyeket kifejezetten az alárendelt intézményekre ruháztak át, vagy amelyekért az autonóm ügynökségek felelősek. A minisztérium felelős továbbá a felelősségi körébe tartozó autonóm ügynökségek tevékenységének felügyeletéért. A minisztérium dekoncentrált területi szerveket is létrehozhat. A miniszter munkáját kabinet támogatja, amely nem illeszkedik a minisztériumi hierarchiába, hanem közvetlenül a minisztert segíti. A minisztérium legkisebb szervezeti egysége a főosztály (sektori), fölötté az igazgatóság (drejtoria) majd a főigazgatóság (drejtoria e përgjithshme) áll. A minisztérium szervezetét a főtitkár (sekretari i përgjithshëm) vezeti, mint a legmagasabb rangú köztisztviselő, aki a szakpolitikai célok szakmai végrehajtásáért felel.

Az önálló ügynökségeket (agjencitë autonome) törvény hozhatja létre, ha tevékenységük a miniszter állandó felügyeletét nem igényli, speciális irányítással jár, és finanszírozásuk nem kizárólag az állami költségvetésen alapul. További feltétel, hogy az adott közfeladat ne legyen hatékonyabban megvalósítható minisztériumi kereteken belül. Az autonóm ügynökséget – méretüktől függően – az irányítóbizottság és az ügyvezető igazgató, vagy egy főigazgató és egy felügyelő bizottság vezeti, a testületek tagjait a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter nevezi ki, taglétszámuk három és hét között lehet. Az ügyvezető igazgató vagy főigazgató vezető köztisztviselő, a miniszterelnök vagy a felügyeletért felelős miniszter nevezi ki. Az irányító testület fő feladata a cselekvési és pénzügyi terv jóváhagyása, és az ügyvezető igazgató tevékenységének ellenőrzése, személyére vagy megbízatása visszavonására vonatkozó javaslattétel.

A belső közigazgatási normákról Albániában szokatlanul magas szintű, alkotmányos rendelkezést találunk.<sup>9</sup> Eszerint a kormány, a miniszterek és a közigazgatási szervek belső normái csak az alárendelt szervekre vonatkoznak. Ilyen például a kormány ügyrendje, amely többek között a kormányzati koordinációt, a jogalkotás előkészítését, az európai integrációhoz szükséges szakpolitikai feladatokat szabályozza. A koordinációért felelős minisztériumi vezetők legalább heti megbeszéléseket tartanak, több tárcaközi egyeztetési fórum is létezik.

A kormány és a közigazgatás működésének kereteit e normák mellett stratégiai dokumentumok jelölik ki, amelyek megalkotásának minősége általános elismerésnek örvend, a gyakorlati megvalósítás és a költségvetési konzekvenciák levonása (stratégia, költségvetés-készítés) azonban gyakran elmarad. A célok kijelölése megfelelőnek mondható, ám az eredmények a közigazgatás

---

9 Albán alkotmány, 119. cikk.

belső ellenőrzési mechanizmusainak gyengesége miatt rendre elmaradnak. A jogalkotás, jogszabályszerkesztés és a hatásvizsgálatok kultúrája fejletlen. A közigazgatás kapacitásai általában szűkösek, az erőforrások egyenlőtlenül, irracionálisan oszlanak el, az intézményi hatékonyság alacsony, a stratégia célok gyakorlatba való átültetése rendre elmarad.<sup>10</sup> A jogállami alapon álló, hatékony és elszámoltatható közigazgatás kiépítése, a közigazgatási reform megvalósítása a Stabilitási és Társulási Megállapodásnak is egyik fő elvárása.

## **2.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok**

Az ország a 2015 júniusában hatályba lépett jelentős területi közigazgatási reformtörvény<sup>11</sup> alapján – a korábbi 36 körzet (rrethe) helyett – tizenkét megyére<sup>12</sup> (Qarqe) tagolódik. A területi közigazgatás alapja a megye, élén a kormány által kinevezett prefektussal (prefekti). A prefektus feladata a központi kormányzati politikák és önkormányzatoknak szánt támogatások helyi szintű koordinációja és végrehajtása, ami a gyakorlatban igen alacsony színvonalon valósul meg. Emellett törvényességi felügyeletet gyakorol az önkormányzatok tevékenysége fölött, szükség esetén bírósághoz fordul. A megyékben választott tanácsok (këshilli i qarkut) is működnek, részben választott, részben a települések által lakosságárányosan delegált tagokkal. Feladatuk szűkös, többnyire gazdaság- és területfejlesztésre korlátozódik. A megyékben dekoncentrált minisztériumi szervek is működnek, valamint az alkotmány megengedi, hogy – a szükséges költségek biztosítása mellett – az állam feladatokat delegáljon az önkormányzatokra.

2015 előtt Albániában igen fragmentált volt a területi beosztás: 373 önkormányzat (lokalitete) működött, amely kétféle lehetett: város (bashki, 65 ilyen létezett) vagy vidéki területeken a község (komunë, számuk 309 volt). Ezek közül számos összevonásával, racionalizálással a 2015-ös területi közigazgatási reform eredményeként 61 önkormányzatot (Bashkia) hoztak létre, amelyek élén négy évre a helyben lakók közül választott polgármester és tanács áll. A polgármester az önkormányzat végrehajtó szerve, a képviselőtanács a felügyelő szerv.

---

10 THANASI, Durata: An overview of public administration in Albania. Bratislava, NISPAcee, 2010.

11 Ligj Nr. 115/2014 Për Ndarjen Administrativo-Territoriale Të Njërive Të Qeverisjes Vendore Në Republikën E Shqipërisë.

12 A megyék és székhelyeik a következők: Berat megye – Berat, Dibra megye – Peshkopia, Durrës megye – Durrës, Elbasan megye – Elbasan, Fier megye – Fier, Gjirokastra megye – Gjirokastra, Korça megye – Korça, Kukës megye – Kukës, Lezha megye – Lezha, Shkodra megye – Shkodra, Tirana megye – Tirana, Vlora megye – Vlora.

selő-testület pedig a helyi rendeletalkotás letéteményese. A testületet nem a polgármester vezeti, hanem a tagjai közül választott elnök. A települések az önkormányzati testületeket négy évre (2007 előtt három évre) választják. A főváros, Tirana státuszát egy 2000-ben megalkotott törvény szabályozza.

Az önkormányzatok elsősorban az infrastruktúráért, közszolgáltatásokért, turizmusért, vízellátásért, szennyvízkezelésért és hulladékgazdálkodásért felelnek, valamint az állammal együttműködve láthatnak el szociális, oktatási és egészségügyi feladatokat. 2002 óta lehetőségük van helyi adók kivetésére, bevételeik azonban feladataikhoz képest nem elégségesek. Az igazgatás terén a gyakorlatban a szűkös erőforrások, a megvalósítás gyengeségei az önkormányzati szférában is kimutathatók. Az önkormányzati szféra lassú erősödésben van: míg az 1990-es években az önkormányzatok költségvetése alig 5-6%-ot tett ki az állami költségvetésben, és ezen belül a saját bevételek aránya csupán 5%-volt, 2010-re az önkormányzati szféra költségvetési részesedése elérte a 13%-ot, és a saját bevételek aránya ezen belül az 50%-ot.<sup>13</sup>

### 3. Bosznia-Hercegovina

#### 3.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

Az ország a Daytoni békeszerződés értelmében két entitásra, a horvátok és bosnyákok alkotta Bosznia-Hercegovinai Föderációra és a szerbek alkotta Boszniai Szerb Köztársaságra, valamint egy különleges övezetre, a Brčkói Körzetre<sup>14</sup> van felosztva. A Föderáció 10 kantonból<sup>15</sup> (kanton) áll, melyek

---

13 Škarica, Mihovil: Public Administration Reforms in a Fragile Institutional Framework: The Case of Albania. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2012, 12 (2), 22.

14 Terjedelmi okból elemzésünkben a Körzetet figyelmen kívül hagyjuk. Részletesen lásd: Hušić, Jasmin: Lokalna Samouprava u Bosni i Hercegovini. *Pravni Vjesnik*, 2017, 33 (1), 105-121.

15 Una-Szani kanton (Unsko-sanski kanton, Unsko-sanska županija), székhelye Bihács, Szávamelléki kanton (Posavski kanton, Posavska županija), székhelye Orašje, Tuzlai kanton (Tuzlanski kanton, Tuzlanska županija), székhelye Tuzla, Zenica-doboji kanton (Zeničko-dobojski kanton, Ženičko-dobojska županija), székhelye Zenica, Boszniai Drina-menti kanton (Bosansko-podrinjski kanton, Bosanska-podrinjska županija), székhelye Goražde, Közép-Boszniai kanton (Srednjobosanski kanton, Srednjobosanska županija), székhelye Travnik, Hercegovina-neretvai kanton (Hercegovračko-neretvanski kanton, Hercegovračko-neretvanska županija), székhelye Mostar, Nyugat-Hercegovinai kanton (Zapadnohercegovrački kanton, Zapadnohercegovračka županija), székhelye Široki Brijeg, Szarajevó kanton vagy Szarajevói megye (Kanton Sarajevo, Sarajevska županija), székhelye Szarajevó, Livnói/Hercegboszniai kanton (Livanjski kanton, Hercegbosanska županija), székhelye Liv-

élén miniszterelnök által vezetett kormány áll. A tízből kettő vegyes etnikumú, három horvát, és öt bosnyák többségű. Régóta tervben van, hogy a Bosznia-hercegovinai Föderáció 10 kantonját 4 régióvá szervezik át, eddig azonban nem történt semmi e téren. A Szerbek Köztársasága centrális berendezkedésű, területe hét dekoncentrált régióra<sup>16</sup> oszlik.

Mivel Bosznia-Hercegovina két entitásból álló állam, a kormány mind állami, mind a két entitás<sup>17</sup> szintjén a közigazgatás legfőbb szerve. A központi kormány (Vijeće ministara Bosne i Hercegovine) elnöke a miniszterelnök, akinek személyére a kollektív államfői testület, a miniszterek személyére a kormányfő tesz javaslatot, külügyminisztert és külgazdaságért felelős miniszteri tárcát mindenképpen létre kell hozni. A kormánytagok listáját az állami parlament képviselőháza fogadja el. A kormányt bizalmatlansági indítvány által a parlament bármikor menesztheti. Az etnikai arányokat a kormányban is be kell tartani: a miniszterek legfeljebb kétharmada képviselheti a Föderációt, a kormányfő két helyettese a tőle eltérő alkotó nemzetek képviselői közül kerül ki, és a hadügyminiszternek is két helyettese van. Az állami szintű kormány összetételéről, tagjainak jogállásáról természetesen állami (azaz nem entitási) szintű törvény<sup>18</sup> rendelkezik.

A központi kormány tagjainak fele jelenléte esetén már határozatképes, hogy etnikai csoportok távollétükkel ne akadályozhassák működését (2007 előtt mindhárom alkotó nemzet, a szerb, bosnyák és horvát legalább két miniszterének jelen kellett lennie a kormányüléseken). Azokban a kérdésekben, amelyekben a kormány javaslatára a parlament dönt, a kormány előterjesztésének elfogadásához a jelenlévő tagok felének szavazata szükséges. Ha maga a kormány hozza meg a végső döntést, a jelen lévő kormánytagok konszenzusa szükséges, ha ez nem adott, szótöbbséggel döntenek, az ilyen döntéshez azonban legalább egy miniszter hozzájárulása szükséges mindhárom alkotó nemzet részéről.

A központi kormány létszámát az alkotmány rögzíti: a testület a kormányfő mellett kilenc miniszterből áll, minden etnikum 3-3 tárcával rendelkezik. A Föderáció alkotmánya hasonlóan rendelkezik, amikor 16-ban rögzíti a kor-

---

no. A kantonok horvátok által használt, félhivatalos megnevezése a županija, azaz megye.

16 Banja Lukai régió, székhelye Banja Luka, Doboji régió, székhelye Doboj, Bijeljina-i régió, székhelye Bijeljina, Vlasenica-i régió, székhelye Zvornik, Szarajevó-Romanija régió, székhelye Sokolac, Fočai régió, székhelye Foča, Trebinje-i régió, székhelye Trebinje.

17 Szerbek Köztársasága (Republika Srpska és Bosznia-Hercegovina Föderációja (Federacije Bosne i Hercegovine)).

18 Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (30/03).

mány (Vlada Federacije Bosne i Hercegovine) tagjainak létszámát, akik között nyolc bosnyáknak, öt horvátnak és három szerbnek kell lenni, beleértve a két, tárcával rendelkező miniszterelnök-helyettest, akiknek a kormányfóval együtt hárman a három különböző alkotó nemzet polgárai közül kell kikerülnie. Az egyes minisztériumok székhelye megoszlik Szarajevó és Mosztár között. A Föderáció mind a 10 kantonja szintén saját kormánnyal rendelkezik, amelyekben 8 és 13 között változik a miniszterek száma, összesen 96 kantoni miniszteri poszt létezik. A Szerbek Köztársaságának alkotmánya azonban nem rögzíti a kormány létszámát és összetételét.

A központi és entitásbeli kormányok munkáját – a kormányok ügyrendje<sup>19</sup> szerint – egyaránt a kormány főtitkára (Generalni sekretar vlade) és az ő apparátusa segíti és készíti elő, többek között adminisztratív támogatás (ülések, tárgyalások szervezése), háttér- és szakértői anyagok készítése formájában. Az állami szinten ugyanakkor ez a kormányzati koordináció igen gyenge és csak néhány szakpolitikát érint, az ország különleges belső működése miatt.<sup>20</sup> Említést érdemel, hogy Bosznia-Hercegovina kormánya üléseit élőben lehet követni az interneten, és a jegyzőkönyvek is nyilvánosak.

A sokszintű államiság miatt valószínűleg Bosznia-Hercegovinában a legnagyobb az egy lakosra jutó miniszterek száma. A kormányváltások az állam különböző szintjein azonban egyaránt gyakoriak, az etnikai vétók és politikai patthelyzetek miatt. Különösen a Föderáció működését hátráltatják a gyakori kormányváltások. Ezek elkerülésének egyik módját a politikai gyakorlatban a pártvezetések a miniszterek előzetes lemondó-nyilatkozatainak beszerzésében látják, amelyet a lojalitás megrendülése esetén bármikor használni tudnak. A Velencei Bizottság, egy ilyen esetről kibontakozó vitában adott véleményében<sup>21</sup> foglalkozott a kérdéssel, kifejtve, hogy bár ez a gyakorlat nem ütközik sem belső, sem külső jogi előírásba, a demokrácia elvével és jó gyakorlatával ellentétes, főként azért, mert az önkéntes lemondás látszatát kelti, ami a közbizalmat ássa alá.

---

19 Állam: Poslovnik O Radu Vijeća Ministara Bosne i Hercegovine, Föderáció: Poslovnik O Radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, Szerbek Köztársasága: Poslovnik Vlade (61/06).

20 Ennek ellenére viszonylag nagy számú, tízfős szakmai stáb felelős a kormányülések előkészítéséért, és ők szakpolitikai koordinációval, tervezéssel és monitoringgal nem is. E stábon létszáma az egész nyugat-balkáni térségben magasabb az EU-ban megszokottnál. Bővebben: VÁGI, Péter – KASEMETS, Keit: Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans. *SIGMA Papers*, 2017/53. 1-41. <http://dx.doi.org/10.1787/2bad1e9c-en> (2020. 08. 30.)

21 Lásd a Velencei Bizottság 691/2012 számú véleményét.

Az állami közigazgatásról szóló törvény<sup>22</sup> szerint a közigazgatás intézményrendszere a minisztériumokból, a minisztériumoknak alárendelt szervekből, a független közigazgatási szervekből, és törvény<sup>23</sup> által felállított vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott egyéb szerveket (ilyen jelenleg 25 létezik). Ezen felül, törvény felhatalmazása alapján, gazdasági társaságok és civil szervezetek is végezhetnek közigazgatási feladatokat.

Közigazgatásról szóló törvény az entitásokban is létezik.<sup>24</sup> A Föderáció közigazgatási joga két intézménytípust ismer: közigazgatási szervek (Organi uprave) és szakigazgatási szervezetek (Upravne organizacije). Előbbiek képezik a közigazgatás szervezetrendszerét helyi szinten, a kantonok és entitások szintjén egyaránt, utóbbiakat akkor hozzák létre entitási vagy kantonális (kivételesen, 50.000 lakos fölött önkormányzati) szinten, ha valamilyen tudományos- vagy szakismeretre van szükség (jelenleg hat ilyen szervezet létezik, például a Föderáció statisztikai hivatala, a kantonok igazgatási rendszerében pedig összesen 39 ilyen szervezet működik). A Szerbek Köztársaságában csak a központi szinten léteznek hasonló igazgató szervezetek (Republičke upravne organizacije), összesen 19, például a statisztikai hivatal, a pedagógiai intézet vagy a jogalkotási titkárság.

### **3.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok**

Az önkormányzatok feladat- és hatáskörét az állami alkotmány nem szabályozza, ez az entitások hatáskörébe tartozik. A Föderáció 10 kantonjában összesen 74 község és 6 város, a Szerbek Köztársaságában 57 község és 6 város található. A két entitásban összesen 12 városi jogállású (legalább 50.000 lakosú) település (grad) található (mindkét entitás területén hat), amelyek igazgatása az önkormányzatok és a kantonok között van. A településeknek választott testülete (skupstina) és közvetlenül, négy évre polgármestere (nacelnik) van a Szerbek Köztársasága önkormányzati törvénye<sup>25</sup> és a Föderáció önkormányzati törvénye<sup>26</sup> alapján. Az önkormányzatok saját bevétellel gazdálkodhatnak, fő feladatuk a költségvetés elfogadása, a helyi fejlesztési terv elfogadása, és a környezetvédelem (szennyvíz- és hulladékkezelés). Középszintű önkormány-

---

22 Zakon o Upravi (32/02).

23 Zakon o Ministarstvima i Drugim Organima Uprave Bosne i Hercegovine (5/03).

24 Zakon o Organizaciji Organa Uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (35/05); Zakon o Republičkoj Upravi (118/2008).

25 Zakon o Lokalnoj Samoupravi (97/16).

26 Zakon Principima Lokalne Samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (49/06).

zatiság nincs Bosznia-Hercegovinában. A két entitás önkormányzati beosztása és hatásköre hasonló, az államigazgatás töredezettségével szemben tehát az önkormányzati rendszer egységesebb képet mutat.

### 4. Észak-Macedónia

#### 4.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

Észak-Macedónia kormánya (Влада) a miniszterelnökből (Претседателот на Владата) és a miniszterekből áll, akik egyidejűleg nem lehetnek ugyan parlamenti képviselők, de mentelmi joguk van, amelyről a kormány testületileg dönt. A kormány szervezetéről és működéséről törvény<sup>27</sup> rendelkezik, ügyrendjét maga alkotja meg, évente munkatervet fogad el. 2018-ban a kormány 15 tagú volt. A miniszterelnök a miniszterek közül helyetteseket nevez ki, irányítja a kormány működését, munkáját saját hivatal segíti, megbízatásának megszűnésével az egész kormány megbízatása is megszűnik. Vezetői hatáskörének korlátja, hogy csak a parlament jóváhagyásával menesztheti miniszterét, valamint a kormánytagok egyharmadánál többet érintő kormányátalakítás csak a kormány megalakításának eljárása által lehetséges. A kormány munkáját a kormány főtitkára készíti elő. A kormány a törvények végrehajtására rendeleteket, továbbá határozatokat, iránymutatásokat és rendelkezéseket adhat ki.

A kormány ellen bizalmatlansági indítványt 20 képviselő nyújthat be, és a képviselők abszolút többsége fogadhatja el. Az új kormányfőnek javasolt személyt nem kell megnevezni az indítványban. A kormányfő a parlamenttől maga is bizalmi szavazást kérhet. A 15 miniszter mindegyike (a kormányfőn és négy helyettesén felül) saját területét önállóan irányítja. Az egyik miniszterelnök-helyettes kifejezetten a 2001-es Ohridi Megállapodás keretfeltételeinek megvalósításáért felelős, azaz az etnikai csoportok (különösen a legnagyobb számban élő albánok) jogainak védelméért.

A központi közigazgatás intézményrendszerét a kormány, a minisztériumok, az önálló, minisztériumoktól független államigazgatási szervek (ide tartoznak például az olyan ügynökségek, mint a fiatalokkal és sporttal, a kivándorlási kérdésekkel vagy a befektetésekkel foglalkozók, valamint a vallási közösségek közötti kapcsolatokkal foglalkozó bizottság), a minisztériumok alá rendelt szervek, valamint a közigazgatási szervek (az állami levéltár, a statisztikai hivatal

---

27 Закон за владата на република македонија 59/2000.

vagy a földhivatal) alkotják. Az államigazgatási szervekről szóló törvényt<sup>28</sup> kétharmados többséggel kell elfogadni. Említést érdemel az az alkotmányos előírás, hogy a fegyveres és rendvédelmi szervek vezetőinek civileknek kell lennie, a kinevezésüket megelőző három éven át.

#### **4.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok**

Észak-Macedónia unitárius állam, a központi államigazgatás alatt csak a települési önkormányzatok szintje található, a középszint hiányzik. Az ország nyolc statisztikai régióra (регион)<sup>29</sup> van felosztva, ám ez pusztán tervezési célt szolgál, autonóm hatáskörökkel e területek nem rendelkeznek. Az alkotmány megengedi, hogy törvény alapján államigazgatási szerv feladatokat delegáljon az önkormányzatokra, a szükséges források átruházása mellett. A delegált feladat törvényességét a delegáló szerv ellenőrzi. A gyakorlatban több mint 80 törvény rendelkezik ilyen feladat-átruházásról.

A függetlenség kivívása után az országban centralizáció indult el, helyi önkormányzati jogkörök szűkültek, és csak az 1995-ös önkormányzati törvényt indított el decentralizációs folyamatokat. Az első önkormányzati törvényt az alkotmánybíróság 1998-as és 2000-es határozatai hatályon kívül helyezték, az új törvényt<sup>30</sup> ennek nyomán, 2002-ben fogadták el, minősített (kétharmados) többséggel. A törvény a 2001-es Ohridi Megállapodás egyik fontos pontját, a decentralizációt és a települések kisebbségei részvételi lehetőségeinek szélesítését is tartalmazta. A törvény lehetővé tette például az önkormányzatok részére iskolák fenntartását. A Megállapodás része volt ugyanakkor, hogy az etnikai kérdéseket nem területrendezési úton oldják meg, azaz nem jött létre albánok lakta terület, amely autonómiát nyert volna.<sup>31</sup>

Ezen felül mintegy 12 törvény szabályozza az önkormányzati szférát (pl. pénzügyi decentralizáció, helyi választások, fővárosról szóló törvény). Az önkormányzatok feletti felügyeletet a hatáskörrel rendelkező miniszter gyakorolja. Az Alkotmánybíróság megsemmisíti az alkotmányellenes önkormányzati rendeletet, emellett felügyeli az önkormányzati autonómiát az államigazgatás hatáskör-túllépéseivel szemben.

---

28 Закон за организација и работа на органите на државната управа 58/2000.

29 Délkeleti körzet, Délnyugati körzet, Északkeleti körzet, Keleti körzet, Pellagóniai körzet, Pologi körzet, Szkopjei körzet, Vardari körzet.

30 Закон за локалната самоуправа, 5/2002.

31 FAZLIU, Ramiz: Organisation of Self-Government in the Republic of Macedonia. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 2016, 1 (2) 415-421.

Az ország területe a 2004-ben elfogadott területszervezési törvény<sup>32</sup> óta 84 községre (општина, opština) oszlik, amelyek közül 10 Skopjében található. Korábban, 1996 szeptemberétől a községek száma 123 volt, előtte pedig a jugoszláv rendszerből örökölt nagyobb községeké 34. A reform egyik célja az albán kisebbség arányát valóságosan, településenként is tükröző struktúra kialakítása, és a racionálisabb településméret kialakítása volt<sup>33</sup> (ennek ellenére 16 község van, amely 5.000 fő alatti lakossal rendelkezik.) Az új beosztásnak számos ellenzője akadt – mivel bevezetése előtt a kormány nem konzultált a településekkel –, akik még egy sikertelen népszavazást is megkíséreltek ellene.

Az önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei törvényen alapulnak, emellett léteznek (szintén törvényi delegáláson alapuló) átruházott hatáskörök is. Az önkormányzati törvény alapján az önkormányzatok az alábbi hatáskörökkel rendelkeznek: területi tervezés, környezet- és vízvédelem, helyi gazdaság- és KKV-fejlesztés, helyi közösségi közlekedés, hulladék-, ivóvíz- és szennyvízkezelés, temető, helyi utak, közművek fenntartása, zöld területek fenntartása, közterületek elnevezése, sport, óvodai- és idősgondozás, katasztrófa- és tűzvédelem, alapvető egészségügyi ellátás, alap- és középfokú oktatás (a kormánnyal együttműködve, törvény alapján). Az önkormányzatok bevételeinek közel 40%-a saját forrásból származik, a többi központi forrásból. Fejlesztésre átlagosan az önkormányzati költségvetések 15%-a jut, 85% a működést finanszírozza.

Az önkormányzatok (општина) képviselő-testületének (совет) létszáma lakosság-arányosan alakul: 9 (5000 fő alatt) és 33 (100.000 fő fölött) tag között mozog, a szkopjei testület 45 tagú. A képviselőket az arányos rendszer szerint, négy évre választják. A testület elnökét maga választja meg négy évre, egyszerű többséggel, aki összehívja és elnököli az üléseket, aláírja a rendeleteket, és kihirdetés céljából a polgármesternek továbbítja. A nyilvánosan működő testület, amely köteles háromhavonta legalább egy ülést tartani, létrehozhat állandó és ideiglenes bizottságokat is.<sup>34</sup>

A másik fontos tisztségviselő a polgármester (градоначалник), aki a helyi végrehajtó hatalmat gyakorolja. Relatív többségi rendszerben, közvetlenül

---

32 Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, 55/2004.

33 SILJANOVSKA-DAVKOVA, Gordana: Legal and Institutional Framework of Local Self Government in the Republic of Macedonia. *Lex Localis – Journal Of Local Self-Government*, 2009, 7 (2) 107-127.

34 COBANOV, Goran: *Die Verwaltungsorganisation in Mazedonien*. In: WIESER, Bernd – STOLZ, Armin: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. [h. n.], Verlag Österreich, 2016.

választják a település lakosai négy évre; amennyiben a választáson nem vesz részt a lakosok egyharmada, második fordulót kell tartani. A polgármester képviseli a települést, gondoskodik a döntések végrehajtásáról, elfogadásra a képviselő-testület elé terjeszti a költségvetést és zárszámadást, felügyeli a törvényességet, vezeti az önkormányzati hivatalt. Az önkormányzatok kapcsán említeni kell az ohridi rendezés egyik fontos elemeként, hogy az olyan településeken, ahol a kisebbségek aránya a 20%-ot meghaladja, Közösségi Kapcsolatok Bizottságát kell létrehozni, amely a kisebbség és többségi közösség azonos számú képviselőiből áll.

## **5. Koszovó**

### **5.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése**

A koszovói kormány (Qeveria) vezetőjét, a miniszterelnököt (Kryeministri) a köztársasági elnök jelöli. A kormányfő 15 napon belül bemutatja kormányát, amelynek egészéről a parlament szavaz. A kormányfőnek a kormányon belül erős a helyzete, maga mentheti fel minisztereit, hivatala a kormány legfontosabb koordinációs szerve. Ellene a képviselők egyharmada nyújthat be bizalmatlansági indítványt.

Az alkotmány szerint a kormányban egy szerb és egy más kisebbséget képviselő miniszternek is helyet kell kapnia. 12-nél több miniszter esetén három nemzetiségi tárca kell létrehozni. A miniszterek mellett két szerb és két más nemzetiségű miniszterhelyettes dolgozik. Merev numerikus előírás tehát nincs, de a minimális részvételt rögzíti a szabály. Alappal kritizálja emiatt Küpper ezt a megoldást: a kabinet-elv meghajol az etnokrácia előtt.<sup>35</sup>

Jelenleg – a kormány ezzel ellentétes, az egyszerűsítést szolgáló törekvéseivel ellentétben – 21 minisztérium működik Koszovóban. A minisztereknek egy vagy több helyettese lehet, akiket a miniszterelnök a miniszter javaslatára nevez ki. A minisztériumok négy szintű tagolódást mutatnak: miniszteri kabinet, főtitkárság, főosztály, osztály.

Az államigazgatásról szóló törvény szerint négyféle államigazgatási szerv létezik Koszovóban:

- legmagasabb szintű hatóság (kormány, miniszterelnöki hivatal, minisztériumok);
- központi államigazgatási szervek a minisztériumok fennhatósága alatt (jelenleg több mint 70 ilyen létezik!);

---

35 KÜPPER – SZABÓ i. m. 60.

- helyi államigazgatási szervek (dekoncentrált szervek, ilyen bármely központi szerv létrehozhat);
- független államigazgatási szervek.

Az utóbbi csoport létjogosultságát az alkotmány adja, amikor lehetővé teszi, hogy a parlament minden állami szervtől független ügynökségeket állítson fel törvény útján, saját költségvetéssel. Jelenleg 34 (!) ügynökség vagy más, a parlamentnek beszámolóval tartozó szervezet létezik, amelyek ellenőrzése azonban meghaladja a parlament kapacitásait.<sup>36</sup> A közigazgatás intézményrendszere tehát elaprózott, fragmentált, központi intézményfejlesztési stratégia nincs, és az intézmények és feladatok pontos feltérképezése sem zárult le.<sup>37</sup> Sok kicsi, alig néhány tisztviselőt foglalkoztató szerv létezik. Gyakorlati az átfedő hatáskörök, a nem hatékony folyamatok, és a túlburjánzó, néhol egymásnak is ellentmondó jogszabályok (különösen az alacsonyabb szintű jogszabályok körében) a közigazgatási szervezetrendszer egészében.

További nehézség, hogy a kormányzati koordináció gyengének mondható, túl sok a túl ambíciózus szektorális kormányzati stratégiai dokumentum, amelyek a jogszabályi előírásoknak megfelelően elkészülnek, ehhez képest a gyakorlati megvalósítás gyenge, és a végrehajtáshoz nincs megfelelő pénzügyi keret rendelve.<sup>38</sup> Több olyan dokumentum is van, amely a közigazgatás fő stratégiai dokumentuma lehet(ne): a kormány középtávú stratégiája, a nemzeti fejlesztési stratégia, a kormány munkaterve stb. Előfordul, hogy egy területen több stratégiai dokumentum is van (pl. klímaváltozási akcióterv, levegőminőségi akcióterv, nemzeti kibocsátás-csökkentési terv).

### 5.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

Koszovó jelenleg az UNMIK által 2000-ben kialakított hét közigazgatási körzetre (rajon) és ezeken belül 38 önkormányzatra (komuna) oszlik, közülük 18 albán, 10 szerb és egy török többségű. Az önkormányzati törvény<sup>39</sup> szerint az önkormányzatok háromféle hatáskört gyakorolnak: alkotmányban meghatározott kizárólagos önkormányzati hatáskörök (pl. területfejlesztés,

---

36 EU Progress Report Kosovo 2018.

37 Reforming Public Administration in Kosovo. GAP Institute, 2015. [https://www.institutigap.org/documents/99892\\_Reforming%20%20Public%20Administration%20in%20Kosovo.pdf](https://www.institutigap.org/documents/99892_Reforming%20%20Public%20Administration%20in%20Kosovo.pdf) (2020. 08. 10.)

38 VÁGI – KASEMETS i. m. 1-41.

39 Ligji nr. 03/l-040 për vetëqeverisjen lokale.

környezet-, katasztrófavédelem stb.), központi államigazgatási szervek által (ideiglenesen) delegált hatáskörök (pl. választási-, lakcímnnyilvántartás), és törvény által speciálisan a szerb többségű önkormányzatok számára biztosított hatáskörök (az oktatás, kultúra, egészségügy területén). A gyakorlatban a hatáskörmegosztás nem világos, sok a párhuzamos, átfedő hatáskör.

A polgármestert (Kryetar) és az önkormányzat közgyűlését (Kuvendi i Komunës) egyaránt közvetlenül, négy évre választják a helyi lakosok. A képviselők számát a törvény sávosan határozza meg 15 és 41 között, a pristina tanácsnak 51 tagja van. A közgyűlés helyi jogalkotó szerv, valamint elfogadja a költségvetést, míg a polgármester feladata a végrehajtás. A helyi lakosok 10%-a helyi népszavazást kezdeményezhet, elrendeléséről a közgyűlés szabadon dönt. Az olyan önkormányzatokban, ahol a nem többségben lévő közösségek aránya eléri a 10%-ot, létre kell hozni egy közösségekért felelős alpolgármesteri posztot, amely a helyi választáson legjobb eredményt elért kisebbségi jelöltet illeti meg.<sup>40</sup> Az önkormányzatok önállóan gazdálkodnak, de saját bevételeik szűkösek, az önkormányzati tulajdonviszonyok nemegyszer tisztázatlanok, a helyi hivatali folyamatok szervezetlenek.

## **6. Montenegró**

### **6.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése**

A montenegrói kormány (Vlada) a miniszterekből és a miniszterelnökből (Predsjednik vlade) áll, aki irányítást gyakorol a miniszterek felett. A parlament a kormányprogramról és a kormány összetételéről egy szavazással dönt. A miniszterelnök ellen a képviselők egyharmada nyújthat be bizalmatlansági indítványt, ugyanennyi képviselő jogosult írásban interpellációt benyújtani és vizsgálóbizottság felállítását javasolni. A miniszterek kötelesek évente jelentésben beszámolni tevékenységükről a kormánynak.

A kormány működését a főtitkár segíti, hangolja össze. 2018-ban a kormányban a kormányfő mellett 3 miniszterelnök-helyettes, valamint 16 miniszter és egy tárca nélkül miniszter működik. Egy miniszter kifejezetten a közigazgatásért felel. A kormány szerteágazó feladatai közül kiemelkedik a költségvetés kidolgozása és végrehajtása, valamint meghatározó tevékenység a törvényalkotás kezdeményezése. A miniszterek munkáját egy vagy több államtitkár (državni sekretar) segíti, számukról és – a miniszter javaslatára – személyükről a kormány dönt.

---

40 Koszovói alkotmány, 62. cikk.

A montenegrói kormánynak sokáig nem volt többéves átfogó tervezési kerete, a szektorális stratégiák voltak meghatározóak, és az egyéves költségvetés-vezérelt tervezés. Az első középtávú kormányprogramot, egy ugyanilyen időtávra szóló EU-csatlakozási programmal együtt, a 2018-2020-as időszakra fogadták el, 2018-ban.

A montenegrói közigazgatás áttekinthető intézményrendszerében kétféle intézmény működik: a minisztérium, amely a jogalkotásért, szakpolitika-alkotásért és közigazgatási felügyeletért felel, valamint a minisztérium alá rendelt más közigazgatási szerv, amelynek fő feladata a végrehajtás. Független közigazgatási szervet csak kivételes esetben, speciális szakértelem igénye esetén, törvényben lehet létrehozni, ilyen például a közbeszerzési igazgatóság vagy az állami vagyont igazgató hatóság; az ilyen szervek évente legalább egyszer jelentésben beszámolnak tevékenységükről a miniszternek, és szükség esetén kérhetnek tőle iránymutatást vagy állásfoglalást. Míg a közigazgatási szervek vezetőit a miniszter nevezi ki, a független szervek vezetőiről – a hatáskörrel rendelkező miniszter javaslatára – a kormány dönt, a megbízatás mindkét esetben nyílt pályázat alapján történik, és öt évre szól.

A közigazgatási szerveknek – amelyek felállítása, szervezése a kormány hatáskörébe tartozik – öt típusa létezik, a 2008-ban elfogadott, a közigazgatási szervek szervezetét, feladatát és működését szabályozó államigazgatási törvény<sup>41</sup> szerint (zárójelben a jelenlegi darabszám<sup>42</sup>):

- hatóság (uprave): közvetlen jogalkalmazó szerv, amely jogalanyok jogairól és kötelezettségeiről dönt (27);
- titkárság (sekretarijat): főként szakmai feladatokat végez (2), ilyen pl. a jogalkotási, vagy a fejlesztésekért felelős titkárság;
- intézet (zavod): speciális szaktudás és -módszer felhasználásával végzi feladatát (7), ilyen a statisztikai, mérésügyi vagy a meteorológiai intézet;
- igazgatóság (direkcija): gazdasági területen végez szakmai és adminisztratív feladatokat (5);
- ügynökség (agencija): szolgáltatások nyújtásával, piaci eszközökkel is ellátja szakmai és adminisztratív feladatait (2).

---

41 Zakon o državnoj upravi, 38/2003.

42 Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans, ReSPA, 2016.

## 6.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

A területszervezésről szóló törvény<sup>43</sup> szerint Montenegró 21 község (önkormányzat, opština)<sup>44</sup> területére oszlik, egy község mint jogi entitás azonban általában több településből áll. Ezen felül a fővárost és környékét magába foglaló Podgorica fővároson belül két részönkormányzattal rendelkező ún. városi község (gradska opština) is működik. A főváros mellett korábbi királyi főváros (Cetinje) speciális státusszal rendelkezik, 2017-ben fogadták el a törvényt, amely létrehoz egy fejlesztési alapot Cetinje számára, a nemzeti éves költségvetés 1%-ával, amivel a város költségvetése megduplázódik. Az ország emellett három területfejlesztési célú statisztikai-tervezési régióból áll.

Az első önkormányzati törvényt Montenegróban 1991-ben fogadták el, ezt váltotta fel a 2003-ból származó, közel tíz módosításon átesett jogszabály. Jelenleg a 2017 végén elfogadott törvény<sup>45</sup> van hatályban. Az önkormányzat szervei a helyben lakók által négy évre választott közgyűlés (Skupština) és az általa, tagjai közül választott elnök (Predsjednik). Az elnök széleskörű szervezési jogkörrel bír, felállíthat speciális önkormányzati szerveket. Az önkormányzatok felett az állam felügyeletet gyakorol, ennek keretében a közgyűlést és annak elnökét is elmozdíthatja. Törvény vagy kormányrendelet előírhatja állami feladat önkormányzat általi végzését, a felügyelet azonban ekkor is az állam feladata. A törvényességi felügyeletet az önkormányzatok fölött a kormány gyakorolja: hat hónapot meghaladó funkciózavar esetén a kormány mind a közgyűlést, mind annak elnökét felmentheti tisztségéből.

Az önkormányzatok saját tulajdonnal is rendelkeznek, és bizonyos állami tulajdoni tárgyakon is gazdálkodnak, vagyonkezelőként. A helyi önkormányzatok finanszírozásáról szóló törvény 2008-ban lépett hatályba. Az önkormányzati és állami szervek együttműködése nem zökkenőmentes, többek között ezért sem, mert a feladatátadást nem követte azonos volumenű fiskális decentralizáció. Saját bevétel az önkormányzatoknál az ingatlanadó, a személyi jövedelemadó átengedett része (12%), az iparűzési adó, valamint egyéb díjak (pl. környezetvédelmi) és koncessziók.

---

43 Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, 54/2011.

44 Podgorica, Cetinje, Andrijeвица, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Šavnik, Tivat, Ulcinj és Žabljak; a két városi jogú önkormányzat a fővároson belül Golubovci és Tuzi.

45 Zakon o lokalnoj samoupravi, 2/2018.

## 7. Szerbia

### 7.1. A kormány és a központi közigazgatás szervezete és működése

A kormány (Vlada) a végrehajtó hatalom szerve, a közigazgatás irányítója. 1990 óta önálló hatalmi ág a hatalommegosztás rendszerében (1990 előtt nem is kormánynak, hanem a parlament végrehajtó tanácsának nevezték). A kormányon belül a miniszterelnök (Predsednik Vlade) erős pozíciójú, meghatározó tényező, lemondása a kormány megbízatásának megszűnését eredményezi. A miniszterelnök egy vagy több miniszterelnök helyettest jelöl ki, akik az általa meghatározott szakterületek és szervek irányítását végzik, közülük az első miniszterelnök-helyettes a kormányfő tényleges helyettese. Tárca nélküli minisztereket is ki lehet nevezni. A kormány belső szerkezetét a kormányról szóló törvény<sup>46</sup> szabályozza. A kormánytagok és államtitkárok Szerbiában nem lehetnek egyidejűleg parlamenti képviselők.

A bizalmat a parlament az egész kormánytól vagy egyes miniszterektől is megvonhatja, a bizalmatlansági indítvány, amelyet 60 képviselő terjeszthet elő, nem konstruktív. Az indítványról a parlament a következő ülésen, de legalább öt nap elteltével dönt. A miniszterelnök is kérhet bizalmi szavazást maga ellen. A kormány nagy szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik: az alkotmány szerint törvényben csak a minisztériumok számát és feladatát kell rögzíteni. Szerbiában jelenleg egy racionalizálás eredményeként 18 minisztérium működik (korábban, 2008-ban a minisztériumok száma a 24-et is elérte).

A kormány jogalkotása Szerbiában mindig a törvények végrehajtását szolgálja, ennek érdekében rendeleteket és más jogi aktusokat, valamint irányelveket ad ki, azaz autonóm jogalkotó hatáskörrel a kormány nem rendelkezik.<sup>47</sup> A kormány az általa elfogadandó előterjesztések eljárásrendjét is szabályozó ügyrendje<sup>48</sup> szerint a kormány tagjaiból bizottságokat alakíthat. Az ügyrend betartása felett a kormány főtitkára (Generalni Sekretar Vlade) őrködik, aki összehangolja a kormányelőterjesztéseket és előkészíti a kormány üléseit. Az ügyrend szerint a kormány munkája nyilvános, ezt sajtótájékoztatók, internetes megjelenések és más telekommunikációs eszközök segítségével kell biztosítani.

---

46 Zakon o Vladi (55/05).

47 RADOSEVIC, Ratko: *Die Verwaltungsorganisation in Serbien*. In: WIESER, Bernd – STOLZ, Armin: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Südosteuropa*. [h. n.], Verlag Österreich, 2016, 75.

48 Poslovnik Vlade (61/2006).

A minisztériumok feladat- és hatáskörét, együttműködésük, koordinációjuk módjait, valamint az egyéb központi államigazgatási szerveket (pl. jogalkotási titkárság, statisztikai hivatal, szellemi tulajdon hivatala, állami vagyon hivatala) a minisztériumokról szóló törvény<sup>49</sup> szabályozza.

A szerb közigazgatási szervezetrendszer igen bonyolult képet mutat. Az államigazgatásról szóló 2005-ös törvény<sup>50</sup> (amely a korábbi, 1992-es hasonló tárgyú törvényt váltotta fel) három szervtípust különböztet meg: minisztérium, minisztériumon belüli közigazgatási szerv (integrált ügynökség), és önálló központi közigazgatási szerv. A jogalkotás hasonlóan komplex: a minisztériumok mellett a központi szervek is kiadhatnak – kizárólag törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás esetén - rendeleteket (pravilnik), egyedi utasításokat (naredba) és irányelveket (uputstva), ezeket a közlönyben (Službeni glasnik) ki kell hirdetni.

Az integrált ügynökségek mellett léteznek a 2005-ben elfogadott, közjogi ügynökségekről szóló törvény alapján működő, többnyire fejlesztési, szabályozási tevékenységet végző ügynökségek, és speciális, külön törvénnyel létrehozott ügynökségek is.<sup>51</sup> Ezek a törvény szerint nem igényelnek folyamatos minisztériumi felügyeletet, és saját bevételeikből is gazdálkodhatnak. Az egyes ügynökség-típusok, de még az azonos kategórián belüli ügynökségek is eltérő mértékű önállósággal rendelkeznek, ami töredezett, nehezen átlátható és számon kérhető, alig költséghatékony közigazgatási szerkezetet eredményez (parlamentari kontroll egyáltalán nincs), kialakulásuk és elburjánzásuk egyik oka a felelősségi viszonyok szabad alakításából, és végső sorban a politikai zsákmányszerzésből adódik. E szervekről nincs egységes szabályozás és hivatalos lista sem (egy 2013-as elemzés 174 ügynökséget számolt össze<sup>52</sup>). Közigazgatási feladattal ezeken felül törvényben fel lehet ruházni az autonóm tartományokat, önkormányzatokat és bármely közintézményt is, de az átruházó szervnél marad a feladatért való felelősség.

A törvény meghatározza a törvényesség, pártatlanság, hatékonyság, arányosság és nyilvánosság alapelveit a közigazgatás egésze számára, feladataikként a kormány politikájának kialakításában való részvételt (jogalkotási javaslatok kidolgozása), a törvények végrehajtását, ennek felügyeletét határozza meg.

---

49 Zakon o Ministarstvima (44/2014).

50 Zakon o Državnoj Upravi (79/2005).

51 Ilyen volt például a Privatizációs Ügynökség, a Kis- és Középvállalkozások Fejlesztési Ügynöksége, vagy a Kereskedelmi Nyilvántartási Ügynökség.

52 *Agencies in Serbia. Analysis and Recommendations for Reform.* USAID, 2013.

A minisztériumok és más központi közigazgatási szervek belső szervezetét a kormány rendeletben határozza meg. Minden miniszterhez egy vagy több államtitkár (Državni sekretar) tartozik, akik megbízatása a miniszter megbízatásának időtartamára szól. A kormány a miniszter javaslatára, egy meghatározott terület felügyeletére, szakmai vezetőként, ötéves időtartamra asszisztens minisztereket (Pomoćnik ministra), valamint egy minisztériumi titkárt (Sekretar ministarstva) nevez ki, aki a minisztérium igazgatását végzi (IT, humán, pénzügyi téren). Emellett minden miniszter kinevezhet legfeljebb három különleges tanácsadót. A minisztériumok szervezeti egységeit és az integrált ügynökségeket igazgatók (Direktor) irányítják (utóbbiakat egy irányító testülettel közösen), akiket a kormány a miniszter javaslatára szintén ötéves időtartamra nevez ki.

### 7.2. Az államigazgatás területi és helyi szintjei és a helyi önkormányzatok

A vonatkozó kormányrendelet szerint Szerbia 29 államigazgatási körzetből<sup>53</sup> (Okrug) áll, amelyek dekoncentrált állami feladatokat végeznek, ezek nagyobb regionális egységekbe osztásának gondolata többször is felmerült, mindeddig eredménytelenül. A körzetek területét és székhelyét a kormány rendeletében határozza meg, élükön a kormány által kinevezett körzetvezető (Načelnik upravno okruga) áll. A körzetekben konzultatív jellegű körzeti tanács működik, amelynek tagjai a körzetvezetők és a körzet községeinek és városainak polgármesterei. Az ország emellett négy statisztikai régióra (Belgrád, Vajdaság, Sumadija és Nyugat-Szerbia, Kelet- és Dél-Szerbia – hivatalosan Koszovó az ötödik) oszlik, amelyekhez közigazgatási hatáskör nem kapcsolódik.

Az önkormányzati rendszer jóval racionalizáltabb: a helyi önkormányzatokról szóló törvény<sup>54</sup> szerint az országban mintegy 150 község (Opština, 10.000 lakos fölötti település vagy több településből álló egység) 24 város (Grad, 100.000 lakos fölötti település), valamint összesen több mint 6000 település (autonóm hatáskörök nélkül) található. A számokból is látható, hogy az önkormányzás nem települési jog, a szerb önkormányzatok inkább járási jellegűek.<sup>55</sup> A főváros, Belgrád speciális státusszal rendelkezik, amelyet

---

53 Ezek közül hét Vajdaságban (Észak-bácskai, Közép-bánáti, Észak-bánáti, Dél-bánáti, Nyugat-bácskai, Dél-bácskai, Szerémségi), öt Koszovóban található, a fennmaradó 17 a következő: Mačvanski, Kolubarski, Podunavski, Braničevski, Šumadijski, Pomoravski, Borski, Zaječarski, Zlatiborski, Moravički, Raški, Rasinski, Nišavski, Toplički, Pirotski, Jablanički, Pčinjski.

54 Zakon o Lokalnoj Samoupravi (129/2007).

55 KORHECZ Tamás – BERETKA Katinka: A helyi önkormányzatok, az autonóm tartomány, valamint a dekoncentrált államigazgatási szervek szervezete, felépítése és feladatai a

törvény<sup>56</sup> szabályoz, szintén törvény tartalmazza az egyes községekhez tartozó települések listáját. A középszint azonban hiányzik, mindössze az autonóm tartományban és a fővárosban van kétszintű önkormányzatiság.

Az önkormányzat szervei a képviselő-testület (skupština opštine/grada), az önkormányzat elnöke (megfelel a polgármesternek, predsednik opštine/gradonacelnik), a települési tanács (opštinsko/gradsko veće) és az önkormányzati hivatal (opštinska/gradska uprava). Az önkormányzat legkevesebb 19, legfeljebb 75 (városok estén 90) tagú képviselő-testületét közvetlenül, arányos, egyfordulós rendszerben négy évre választják a helyi választópolgárok. A település elnökét (a polgármestert) azonban a testület maga választja tagjai közül. A polgármester vezeti az önkormányzat hivatalát, elnököl a képviselő-testület ülésein, képviseli az önkormányzatot. E testületek mellett a települési tanács végrehajtó szervként működik, amely a polgármester és a hivatal tevékenységét is felügyeli. Tagjait a polgármester javaslatára szintén a képviselő-testület választja meg. A tanács készíti elő a költségvetés tervezetét, és rendelettervezetet is beterjeszthet, és felelős az önkormányzati rendeletek végrehajtásáért. Az önkormányzat hivatala (egy egységes, vagy több szakterületi hivatal<sup>57</sup>) dönt első fokon a hatósági ügyekben, valamint végrehajtja a feladatkörébe tartozó törvényeket (államigazgatási feladatok). Törvény által 50.000 lakos fölött több önkormányzati hivatalt is létre lehet hozni, különböző feladatkörrel. A hivatal vezetője főszabály szerint jogi végzettséggel rendelkező személy, aki pályázat alapján öt évre neveznek ki.

Az önkormányzatok a képviselő-testület által elfogadott statútummal (staut) rendelkeznek, amely a település alapvető igazgatási, pénzügyi szabályait, jelképeit szabályozza. Az önkormányzatok (alkotmány, valamint az önkormányzati törvény által meghatározott) feladat- és hatáskörébe tartozik például a területfejlesztés, helyi közlekedés, oktatás, kultúra, egészségügy, szociális ellátás, turizmus, mezőgazdaság, sport. Ezek mindhárom önkormányzat-típus esetén azonosak, egyetlen különbség, hogy kommunális rendőrséget csak városi jogú település hozhat létre.

Az önkormányzat rendeletet alkot, helyi adót vethet ki, bevételeivel önállóan gazdálkodik, költségvetését (a képviselőtestület által) maga alkotja meg. Tevékenységük fölött a felügyeletet az önkormányzatokkal foglalkozó minisztérium végzi, de a törvénytől önkormányzati határozatok ellen az ügyesség pert indíthat, a helyi statútumba ütköző határozatot bíróságon, a

---

Szerb Köztársaságban. Új Magyar Közigazgatás, 2013/10, 10.

56 Zakon o Glavnom Gradu (129/2007).

57 Újvidék városnak például jelenleg 15 hivatala van, lásd: KORHECZ–BERETKA i. m. 11.

helyi rendeletet az alkotmánybíróságon lehet megtámadni. Az önkormányzatok saját és az állam által átengedett bevételekkel rendelkeznek. A gyakorlatban az önkormányzatok anyagi forrásai (saját bevételei) eltérőek, adminisztratív kapacitásuk alacsony fokú, elmarad az államigazgatásétól.<sup>58</sup>

Az önkormányzati reform lassan halad előre. 2002-ben létrejött a közigazgatási és önkormányzati minisztérium, valamint elfogadták az önkormányzatokról szóló, valamint az autonóm tartományok hatásköreiről szóló törvényt (utóbbi 2009-ben felváltotta a Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreiről szóló törvényt). A törvény 39 önkormányzati hatáskört határozott meg, azonban nem követte fiskális decentralizáció és az önkormányzati tisztviselők szakszerű felkészítése. 2007-ben új önkormányzati tárgyú törvények születtek, valamint hatályba léptek az önkormányzatok finanszírozásáról, a fővárosról szóló, és a területszervezésről szóló törvények is. Bár a 2006-os alkotmány elvben lehetővé tette az önkormányzati és autonóm tartományi tulajdon megjelenését, az erről is rendelkező, köztulajdonról szóló törvényt csak 2011-ben fogadták el. Ez rendezte az önkormányzatok által használt ingatlanok sorsát, és megerősítette az önkormányzati tulajdont.<sup>59</sup>

Fontos sajátossága Szerbiának a középszintű autonómia, amely nem fedt le az ország egész területét, jelenleg csupán Vajdaságban érvényesül. Már 2002-től törvényekkel bővült az 1990-ig évtizedeken keresztül élvezett autonómia, amit a 2006-os szerb alkotmány szentesített: elismerte Vajdaság Autonóm Tartomány (Autonomna Pokrajina Vojvodina) széles körű autonómiáját.

Az autonómia önálló hatásköröket és intézményrendszer egyaránt jelent. A tartomány parlamentjének 120 képviselőjét vegyes rendszerben (60-at egyéni választókerületben, 60-at tartományi listáról) négyévente választják meg, a választást a leköszönő tartományi gyűlés elnöke írja ki. Előírás, hogy a tartomány minden településéről legalább egy képviselőt válasszanak meg. A vajdasági parlament hatáskörébe tartozik a tartományi alkotmány (statútum) elfogadása és módosítása (a szerb parlament beleegyezésével), tartományi ombudsman választása, parlamenti határozatok, döntések, ajánlások, valamint a házszabály elfogadása (ezeket bármely képviselő, a tartományi kormány, 10.000 választópolgár, vagy az ombudsman indítványozhatja). Törvényt azonban nem alkothat, de javaslatot tehet a szerb parlamentnek törvény elfogadására vagy törvény módosítására. Erre a 2000-2004-es ciklusban 48, a 2004-2008-as ciklusban 35, a 2012-2016-os ciklusban pedig mindössze hat

---

58 DŽINIĆ, Jasmina: Public Administration Reform in Serbia. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2011, 11 (4), 1100.

59 KORHECZ – BERETKA i. m. 13.

alkalommal került sor.<sup>60</sup> 2000 óta minden tartományi gyűlés kitölti ciklusát.

A tartomány jelenlegi státútumát 2014-ben fogadták el. A tartomány hatáskörét részletesen a 2009-ben elfogadott törvény állapította meg, ám ennek számos rendelkezését 2012-ben az alkotmánybíróság hatályon kívül helyezte, és a nemzetállami elvet erősítette meg a tartományi autonómia rovására.<sup>61</sup> Emiatt ma a tartomány a legjelentősebb feladatokat az erdő- és vízgazdálkodás, a szociális védelem, kultúra, környezetvédelem, közoktatás terén látja el, főként az általa alapított és működtetett intézmények által.

A tartomány státútuma alapján a tartományi gyűlés emellett megválasztja és ellenőrzi a tartományi kormányt, elfogadja a tartomány költségvetését. Tartományi népszavazást írhat ki, és ezt kötelező megtennie 30.000 ezt kezdeményező aláírás benyújtása esetén. Szabályozza (nem törvényhozással, mivel arra nem jogosult, hanem határozatával, összhangban Szerbia hatályos törvényeivel) például a nemzetiségek tartományi parlamenti képviselőit, a tartományi tisztségviselőket és intézmények státuszát. A tartományi kormány 13 miniszterből (tartományi titkár, pokrajinski sekretar) és a kormány elnökéből áll, az alkotmány 183. cikkében meghatározott tartományi hatásköröknek megfelelő tárcákkal (gazdaság, turizmus, oktatás, nemzetiségi ügyek, mezőgazdaság, kultúra, egészségügy, szociálpolitika, területfejlesztés, energia, sport). A kormány összetételét és hatásköreit a tartományi parlament által elfogadott határozat szabályozza. A tartomány pénzügyi autonómiával és – az állam által átengedett adókon kívül – saját bevételekkel is rendelkezik. Az alkotmány ezen felül előírja, hogy Vajdaság költségvetésének legalább a szerb költségvetés 7%-át kell kitennie.<sup>62</sup>

A gyakorlatban problematikus, hogy a középszint csak az ország egyetlen területén van meg, a tartomány tulajdonköre nem egyértelmű, emellett a normatív és végrehajtó funkciók felosztása nem történt meg.

## **8. Zárszó**

Összegzés gyanánt csupán rámutatunk a Nyugat-balkáni állami közigazgatásának és önkormányzatiságának helyzetére és legfontosabb kihívásaira. Az elmúlt három évtizedben a közigazgatás számos eleme megújult a térségben:

---

60 *Information booklet on the work of AP Vojvodina Assembly*. Novi Sad, 2015. <https://www.skupstinavojvodine.gov.rs/fajlovi/file/Informator/Informator%20Skupstine%20APV%20EN.pdf> (2020. 08. 10.) 1-60. o.

61 KORHECZ–BERETKA i. m. 17.

62 Szerb alkotmány, 184. cikk.

megtörtént a legfontosabb jogszabályok (szervezeti-, önkormányzati törvények) kodifikációja, a korábitól eltérő területi közigazgatási beosztást vezettek be. A közigazgatás szervezetrendszere, ha néhol kaotikusan is, de kiépült, és ha néhol alacsony fokon is, de képes ellátni feladatait.

Általános jelenség ugyanakkor, hogy a politika átszövi a közigazgatást, különösen központi szinten, a politikai függelmi viszonyok és zsákmányrendszer jelei érzékelhetők. A közigazgatásban stabil szakmai bázis megerősödése még várat magára. A kormányzati stratégiák homlokterében a térség minden országában az európai unióhoz való csatlakozásra irányuló törekvés áll. Jellemző azonban, hogy a stabil intézmények és eljárások helyett csupán szabályok és formák átvétele történik, a demokratikus működés helyett autoriter tendenciák, nem transzparens állami döntések születnek, a decentralizáció szintje alacsony. A közigazgatási reformfolyamatok nem konzisztensek, nem kellően stratégia-vezéreltek, inkább személyfüggő, elszigetelt beavatkozásokból állnak. Nehezítik a közös stratégia célok kitűzését és elérését a több országban jelen lévő, kölcsönös vétőjogok és más jogvédelmi mechanizmusok formájában a közigazgatást sokszor megbénító etnikai konfliktusok.

Az önkormányzatiság komoly történelmi előzmények nélkül, megkésve épült ki, a helyi önkormányzatok autonómiája és pénzügyi mozgástere elmarad az európai sztenderdtől. Általánosságban elmondható, hogy az autonómiák nem erősödtek meg a térségben, sem az autonóm közigazgatási szervek, sem az önkormányzatok nem mentesek a politika és a kormányzat befolyásától.



# A SZEMÉLYESSÉG KÉRDÉSE A KÖZIGAZGATÁS TECHNOLÓGIAI FEJLŐDÉSÉNEK, VALAMINT A KÖZÖSSÉGI PLATFORMOK ELTERJEDÉSÉNEK TÜKRÉBEN<sup>1</sup>

VARGA FERENC  
doktorandusz (KRE ÁJK)

## 1. Bevezetés

Jelen tanulmányban arra keressük a választ, hogy a személyes jelenlét, a személyes megjelenés és a személyes kapcsolatok hogyan változtak az elmúlt években a közigazgatás működésén belül a technológiai fejlődés és a működési tér változásának függvényében.<sup>2</sup> Tekintettel arra, hogy a technológiai innováció piaci alapú adaptációját, a digitális közeg közsférában történő megjelenését és elterjedését elsősorban az angolszász országok liberálisabb megközelítése indukálta, így az Egyesült Királyság és az USA egyes jelenségeit járjuk körül. Az Egyesült Királyság esetében, egy klasszikus brit felmérés alapján keressük a választ arra, hogy a személyesség hol jelenik meg a technológiai fejlesztésekben, melyben a legnagyobb mozgatórugó a digitalizálódás, ezen belül is a működés felhőbe történő migrációja. Az Egyesült Államok esetében – az elmúlt időszakban nagy sajtóvisszhangot keltő – a közösségi média kormánykommunikációra gyakorolt hatását, és a személyes megnyilvánuláson belül, a véleménynyilvánításban betöltött szerepét vizsgáljuk.

## 2. Felhőszolgáltatások sikeres kihasználása a digitális átalakítás részeként

Az elmúlt évek digitális fejlődése nyújtotta lehetőségek – legyen szó az online szolgáltatásokról, *big (open) data*-ról, a közösségi médiáról, vagy a felhőalapú számítástechnikáról – szélesítik az e-közigazgatás fejlesztési lehetőségeinek körét.

- 
- 1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közgazgati Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.
  - 2 A témában a hazai irodalom kezdeteivel összefüggésben lásd például: CsÁKI Gyula Balázs: Környezetváltozás a közigazgatásban – szemléletváltozás nélkül. *Infokommunikáció és Jog*, 2006, 3 (2), 4.

Az adatok és alkalmazások tárolása és elérése a felhő segítségével az állami és a helyi önkormányzatok számára lehetőséget kínál a hatékonyság drasztikus növelésére. A felhőelfogadás gyorsan növekszik, de míg a felhőalapú számítástechnika, tárolás és alkalmazások gyakoribbak, mint néhány évvel ezelőtt, még mindig vannak akadályok. Az infokommunikációs infrastruktúrát az adott ország e-közigazgatási rendszerek bevezetésére való felkészültségének egyik legfőbb indikátorának tartották, ennek megfelelően relatíve nagy súllyal bír a jelenlegi e-közigazgatási indexekben. Amennyiben viszont az infrastruktúrát a felhőben tárolják, a kormányzatnak nem kell többé hardverre, szoftverre, szakértői erőforrásokra vagy működtetésre költenie. Ennélfogva az IKT infrastruktúra, mint az index egyik komponense várhatóan veszíteni fog a súlyából.

A felhő előnyei ma jól ismertek, de örök kérdés, hogyan lehet sikeresen kihasználni katalizáló képességét a digitális átalakuláshoz? Tizenhárom helyi önkormányzat vezetői – a londoni városházaitól a kerületekig, a közös hatóságokkal és néhány újonnan létrehozott hatósággal – részt vettek több kerekasztal megbeszélésen Londonban és Manchesterben, valamint az Egyesült Királyság hatósági- és önkormányzati megoldás-szakértő (*Pythagoras*) által egy-egy interjúban, hogy felülvizsgálják a siker valódi kulcsait a felhőre történő átállásban. A legtöbb hatóság most már bizonyos alkalmazásokat futtat, vagy adatokat tárol a felhőszolgáltatásokban, és mindegyikük további fejlesztést tervez, a digitális környezetben való működés érdekében. Nem minden migráció egyszerű, és kellő körültekintés nélkül, felboríthatja a szervezet IT-architektúrájának és üzleti folyamatainak alapjait. Ezen túlmenően gyakran nehéz problémákkal küzdenek a 'régai hagyományok', a szervezeti kultúra és azon döntések között, hogy mi az, amit a felhőbe migráljanak, és mi az, amit nem.

Az alábbiakban felvázolt gondolatok azon kérdéseket feszegeti, hogy a felhő hogyan ösztönözheti a helyi önkormányzatokat a digitális átalakulásban, valamint ennek kulcsfontosságú szempontjait.

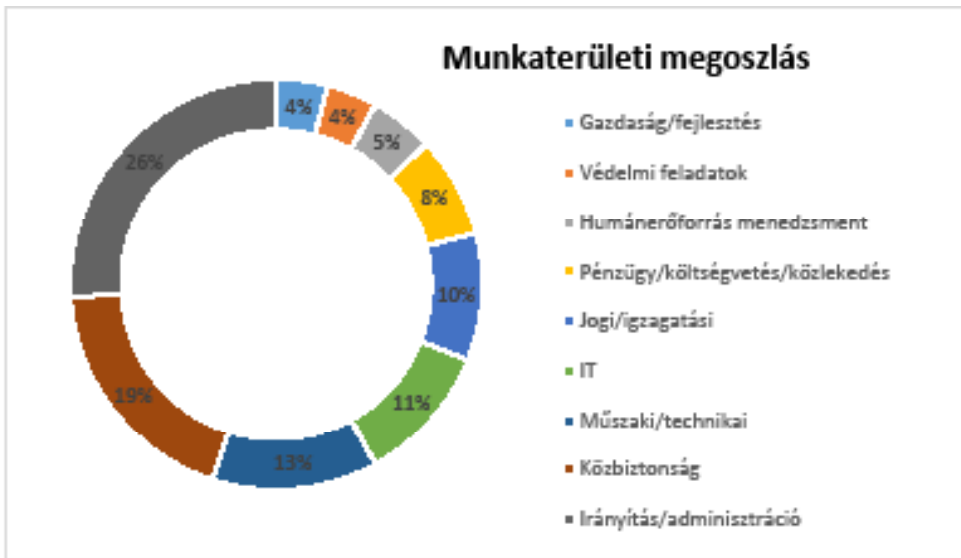
## **2.1. Változó gondolkodásmód**

A felhő alapú számítástechnika előnyei ma már széles körben elismertek. Ezek:

- a helyszíni informatikai infrastruktúra kezeléséhez szükséges költségek és erőfeszítések csökkentése,
- a 'költség-haszon' modell megtakarítása a tárolás és az alkalmazások során,
- tapasztalt információbiztonság az elismert felhőszolgáltatók körében,

- a szűkített, iteratív frissítések lehetősége a szoftverek 'mint szolgáltatás' képességeinek finomítására.<sup>3</sup>

2017. áprilisában a londoni székhelyű a Digitális Kormányzati Központ (*Center for Digital Government*; CDG) felmérte 104 állami és helyi önkormányzati informatikai döntéshozó felmérését a közszektor felhő elfogadásáról. Ez a jelentés kiemeli a közszféra vezetőinek a felhő előnyeit, kihívásait és észlelését. A felmérés eredményei nem az egész népeiségre vonatkoznak, azok véleményét tükrözik, akik tagjai a CDG kormányzati *exchange* közösségének.<sup>4</sup> A megkérdezettek 50%-a városi, 29%-a megyei szinten dolgozik, 21%-uk állami alkalmazott volt. Munkaköri megoszlásukat az alábbi diagram ábrázolja.



1. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

A megfogalmazott legfontosabb előnyök a kényelem, a fokozott termelékenység és valós idejű adatok, azaz a felmérésben részt vevő válaszadók számára a felhőalapú eszközök vagy alkalmazások első számú előnye a távoli

3 PIGAL, Eric: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A felhőalapú számítástechnika (cloud computing) Európában, (saját kezdeményezésű vélemény) OJ/2012/C 24/08. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, 2012. 01. 28. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:024:0040:0047:HU:PDF> (2018. 06. 20.)

4 Insight, *Cloud adoption for state and local government*, 2018. [https://www.insight.com/en\\_US/buy/partner/microsoft/learn/cloud-adoption-for-state-and-local-government-ac-mic0004.html](https://www.insight.com/en_US/buy/partner/microsoft/learn/cloud-adoption-for-state-and-local-government-ac-mic0004.html) (2018. 06. 20.) (a továbbiakban: Insight, 2018.)

alkalmazottak számára nyújtott adatokhoz és erőforrásokhoz való kényelmes hozzáférés, vagyis a dolgozók személyes közreműködésének biztosítása a távolról végzett munkafolyamatokban is. Különösen nagy szerepe lehet ennek a 2020 tavaszán lezajlott folyamatok tükrében számos helyen elrendelt 'homeoffice' esetében. A válaszadók hatvanhat százaléka világított rá arra, hogy a felhő előnyeit a munkaerő hatékonyságának növelésében erős mozgatórugó, így a termelékenység érdekében is támogatja.



2. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Ezeket az előnyöket támasztják alá, hogy számos felhőalapú termék több képességet és rugalmasságot biztosít felhasználásuk során, lehetővé téve a konkrét folyamatok és megoldások konfigurálását. Nem utolsósorban biztosítani tudják a radikális változások táptalaját, amennyiben az IT-részlegek is közreműködnek szervezet munkájában. „Az informatikusok számára nagy lehetőség nyílik arra, hogy felhőtechnológiát alkalmazzanak, és maguk is képesek magasabb szintre emelkedni az értékláncban” – tette hozzá a felmértek egyike.<sup>5</sup> Az elmúlt év során a felhőre való migráció támogatása kiegészült a helyi önkormányzatok pénzügyi vezetőit tömörítő CIPFA<sup>6</sup> ajánlásával is, amely kiemelte a felhő üzleti előnyeit

5 Mike Weston, Assistant Director ICT, Sheffield City Council.

6 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (Költségvetés-pénzügyi és Számviteli Intézet)

és sürgette a hatóságokat, hogy térjenek át.<sup>7</sup> A jelentés szerint<sup>8</sup> több szervezet 30%-ot vagy annál nagyobb megtakarítást ért el az adaptációtól kezdve, és az előnyök meghaladták az általános költségmegtakarítást vagy az azzal járó többlet IT infrastruktúra működtetését. A felhő is megteremtheti az alapot a szélesebb körű mobil munkavégzéshez, és lehetővé teszi a személyzetnek, hogy több időt töltsön hivatalon kívül, segítve a hivatal csökkentését, ugyanakkor biztosítva a kollégák rugalmas munkavégzési lehetőségét. Továbbá összehangolt IT-szolgáltatásokat támogat, amelyek hatékonyabb lehetőséget biztosítanak az információelosztásra és a tevékenységek koordinálására.

### 2.2. „Öt korszakos” digitális átalakulás

Mint látjuk, a brit kormányzati működésben a felhő kulcsfontosságú szerepet tölt be a digitális átalakításban, elősegítve a radikális új megoldások elfogadását a közszolgáltatásokban. A hagyományos 'szemtől-szembe' való elmozdulást a szolgáltatásnyújtás során öt azonosítható korszak jellemzi, amelyek közül, az utóbbiak csak most körvonalazódnak.<sup>9</sup>

Távbeszélés: az első lépés az volt, hogy a hatóságok elfogadták a telefont mint a kapcsolatfelvétel elsődleges útját, és ennek megfelelően szervezték meg az ügyfélkapcsolatot.

Web: amikor először használták fel a webhelyeket mint csatornát a nyilvánosság számára, és támogatta az ügyfelet a szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez, az bizonyos esetekben ez előrelépés volt, bár többször nehéz volt megtalálni az információt, így ez nem jelentett valódi előrelépést a szolgáltatások nyújtásánál.

Digitális szolgáltatások: az életképes tranzakciós szolgáltatások fejlesztése a szervezetek weboldalain az ügyfél önkiszolgálás felé való elmozdulását jelentősen támogatta. A változás nem teljes, de számos előrelépés történt ezen a területen az Egyesült Királyság egész területén, és valamennyi szervezetnek és ügyfeleinek valódi előnyökkel jár.

Mobil: az online rendszerek adaptálása hatékony eszközökkel a mobil eszközökön, különösen az okos telefonokon, kiemelkedő a választási lehetőség

---

7 Ukauthority: *Govtech, digital & data for the public good, Council finance chiefs association gets behind cloud*, 2018. <http://www.ukauthority.com/UKA-Local-Digital/entry/7067/council-finance-chiefs-association-gets-behind-cloud> (2018. 06. 22.)

8 Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, *Insights accounting for the cloud*, 2018. <http://www.cipfa.org/~media/files/cipfa%20thinks/insights/insightsaccountingforthecloudfinal.pdf?la=en>

9 Lásd erről részletesen: TORMA András: *Az információ jelentősége a (köz)igazgatásban*. Budapest, Virtuóz, 2002, 164-169.

egyre több ember számára. Ez az, ahol a legtöbb állami hatóság jelenleg összpontosítja átalakulási erőfeszítéseit; bár a közsféra által nyújtott szolgáltatások széles köre és a szükséges beruházás sok kihívást jelent számukra.

Botok/mesterséges intelligencia: ez a közigazgatás legnagyobb részének új terület, de számos hatóság vizsgálja már az ember által jelenleg végzett folyamatok automatizálásának lehetőségét. A rendszerek elsősorban a hangra, nem pedig a billentyűzetre reagálnak. Ebben óriási lehetőségek rejlenek, de a szervezeteknek óvatosnak kell lenniük, hogy a technológiát csak a nem hatékonyan működő folyamatok replikálására használják fel, azaz biztosítaniuk kell, hogy valós hatékonysági előnyökkel járjanak, és ténylegesen is megfeleljenek az ügyfelek igényeinek.

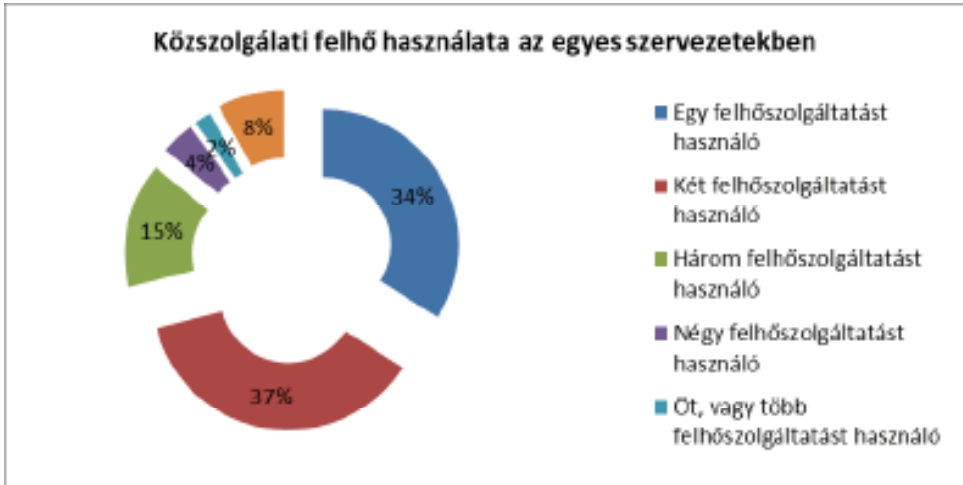
Ezek a korszakok egy évtizedet ölelnek fel, amely evolúciós pályának pedig, a felhő az egyik legfontosabb eleme. Ám a szervezetek különböző szakaszokban vannak, és a felhő elterjedése is szórványos. A Felhőipari Fórum rámutatott azon felmérésekre,<sup>10</sup> amelyek azt mutatják, hogy a hatóságok óvatos lépéseket tesznek, migrációjukkal kapcsolatos problémáikat igyekeznek elkerülni, és eddig az egyszerűbb szolgáltatások mint „alacsonyabban lógó gyümölcsök”<sup>11</sup> megvalósítására összpontosítottak. A felmérés résztvevői elismerték, hogy a felhőbe való költözés nehéz lehet, de az átalakítási tervek lényeges elemeként jelölték meg, és kiemelték, hogy sikeres eszköze lehet az akadályok leküzdésének.

A 3. ábrán jól látható, hogy a szervezetek több, mint 70 %-a még csak egy-két felhőszolgáltatást vesz igénybe, csupán a megkérdezettek 2%-a alkalmaz öt, vagy annál több szolgáltatást. Szembe tűnő, hogy közel 10%-nak információja sincs arról, hogy a szervezet, amelyben dolgozik vesz-e igénybe felhő alapú technológiát, amely jelenség egy igen gyakori öröklött korlát.

---

10 A lehetőségeket egy gyümölcsfán csüngő gyümölcsökhöz hasonlítva, a legmagasabban termő gyümölcsök sokkal fényesebbnek, zamatosabbnak tűnnek, ám ezek leszedése nagy kockázattal jár. A földön, illetve a fa alacsonyan lógó ágain található termést ellenben könnyen és olcsón lehet szüretelni. Így érdemes azt a stratégiát választani, hogy először aluról haladva a gyümölcsöket összeszedve, könnyű gyors bevételre tehetünk szert, amit visszaforgatva – egy megvásárolt létra segítségével – a magasabban elhelyezkedő terméshez is jóval kisebb kockázattal hozzájuthatunk.

11 Ukauthority, Govtech, digital & data for the public good, *Public Sector still picking low hanging fruit in cloud*, 2018. <http://www.ukauthority.com/news/7496/public-sector-still-picking-low-hanging-fruit-in-cloud> (2018. 07. 15.)



3. ábra. Forrás: *Cloud Industry Forum figures*,<sup>12</sup> saját szerkesztés.

Felhőalapú e-mailt (84%), dokumentumkezelést (78%) és telekonferenciát/ videokonferenciát (70%) jelölték meg a leginkább potenciálisan a munkavállalók termelékenységét javító szolgáltatásnak.<sup>13</sup>



4. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

<sup>12</sup> Cloud Industry Forum figures, <https://www.cloudindustryforum.org/content/cloud-driving-business-transformation> (2018. 07. 15.)

<sup>13</sup> Insight, 2018.

### **2.3. Az örökölt problémák és a biztonság**

Mint minden jelentős digitális változás esetén könnyű elismerni az előnyöket a régi rendszerektől való elmozduláshoz, de gyakran kizárólag ez nem elég. A felhőre való áttérés számos kihívást jelenthet. A megkérdezettek szerint a biztonság és a magánélet védelmével kapcsolatos aggodalmak (41%) a felhőalapú elfogadás elsődleges akadályai. A válaszadók – a közigazgatásban általánosan felmerülő – régi rendszereket, valamint a költségvetés és a pénzügyi források hiányát is, a felhő alapú fejlődés meghatározó korlátainak jelölték meg.

Először is meg kell változtatni a hatóság vezetőinek szolgáltatói szemléletét. Ez magában foglalja annak az igénynek az elismerését is, hogy egy meglévő infrastruktúra fennmaradjon a kapcsolódó költségekkel együtt úgy, hogy közben a változást tervezik, majd végrehajtják. Az első lépés elengedhetetlenül az örökölt infrastruktúra pontos meghatározása. A résztvevők arról beszéltek, hogy mennyi időt töltöttek el a rendkívül bonyolult örökölt infrastruktúrák leküzdésében annak érdekében, hogy megértsék mind a lehetőségeket, mind a korlátozásokat, azonosítani azokat folyamatokat, amelyeket gyorsan át lehetne adni a felhőalapú szolgáltatásoknak, és azokat, amelyek teljes körű újratervezésre szorulnak. Ezen a ponton a személyes tapasztalatok, valamint a személyre szabott rendszerek kialakításának igénye jelenik meg a könnyebb munkakörülmények kialakítása érdekében.

Egyrészt, ha az örökölt rendszerek körülményesek a szervezet számára, akkor egyszerűen lehet azokat helyettesíteni, ugyanakkor nehéz lehet megnyerni azokat a munkavállalókat, akik ezeket a rendszereket használják, kiváltképp, ha azok kapcsolódnak a 'saját értékükhöz' az értékláncon és a szervezeten belül.



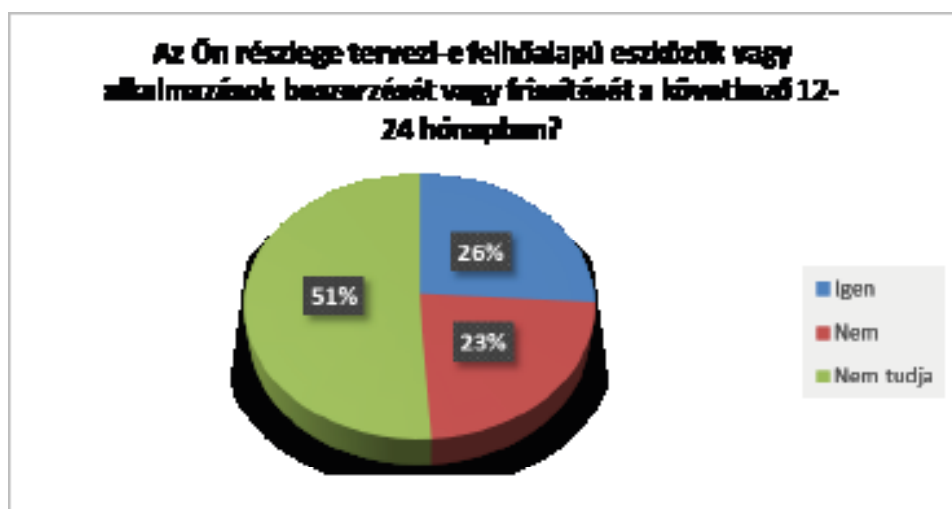
5. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Annak ellenére, hogy a régi rendszerekben a felhasználók kényelmet élveztek, a résztvevők beszámoltak a különböző üzletágak közötti inkoherenciáról is, az 'ad hoc' módon megszerzett különböző szoftvercsomagok használatával, ami megnehezíti a holisztikus folyamatokhoz való igazodást. Ez különösen akkor jelentkezik, amikor az ügyintézők az évek során kikapukat és kerülő megoldásokat fejlesztettek ki személyes kényelmi célok mentén annak érdekében, hogy a régi szoftverek szolgálják céljukat; ám a tárolt adatokat olyan rendszerek és táblázatok széles körében tárolják, amelyekhez kevés ember fér hozzá. Ezekhez a rendszerekhez ráadásul ráépülnek olyan szerződések is, amelyek még évekig hatályosak, így azokat figyelmen kívül hagyni nem lehet.

Ez az, amit a szervezet irányítóinak világosan meg kell fogalmaznia a változásmenedzsment során, különösen akkor, ha olyan vállalati program formájában jelenik meg az átállás, amely meghatározza stratégiai célkitűzéseit, és világossá teszi, hogy a digitális átalakulás, beleértve a felhőre való áttérést is, elengedhetetlen eleme a folyamatnak. Azt kell kommunikálni, hogy a változás a szervezet jövőjéről szól, nem pedig az informatikai részlegek személyzetéről, és az, az életképes jövőre és jobb szolgáltatásokra irányul. A vezetőknek ezt az üzenetet kell terjeszteniük az egész szervezeten belül, nyomatékosítva, hogy nem csak az IKT szempontjából relevánsnak, hanem az átfogó szervezetfejlesztési prioritások miatt is. Néhány ember félni fog az alapvető változás eszméjétől, és erősíteni kell bennük azt az eszmét, hogy csak profitálnak abból, ha saját szerepüket fejlesztik, és hatékonyabb működést

biztosítanak a nyilvánosság számára. A célokat és a szervezet egészének előnyeit együttesen, könnyen érthető kulcsfontosságú üzenetekkel kell közvetíteni, amelyek egyértelművé teszik, hogy a jelenlegi *status quo* fenntartása nem életképes lehetőség hosszú távon. Fenti kommunikáció célja, hogy a digitális fejlődést személyessé tegye a szervezeten belül.

E kihívások ellenére a válaszadók 26 %-a tervezi a felhőalapú eszközök és alkalmazások beszerzését vagy frissítését a következő két évben. De az, hogy melyik eszközök és szolgáltatások tehetőek a felhőbe, kevésbé egyértelmű. Bár a válaszadók 72 %-a tudatában van annak, hogy az e-mail a felhőn keresztül elérhető, csak 56% tudta azt is, hogy például a telekonferencia vagy a videokonferencia – amellyről úgy tűnik, hogy képes az alkalmazottak termelékenységének javítására – felhő alapú eszközként érhető el.



6. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Az is érdekes tény, hogy a válaszadók többsége (51%) nem tudott arra válaszolni, hogy tervezik-e felhőalapú szolgáltatások beszerzését az adott részlegen, ahol dolgozik. Ez mindenesetre arra világít rá, hogy a közigazgatásban dolgozók sem annyira ismerik, vagy legalább is még nem tudatosan alkalmazzák azon lehetőségeket, ahol ők maguk személyes közreműködőként jelennek meg a virtuális térben. Ezek alapján egyértelműen már körvonalazódott az e-közigazgatás jövőbeli elmozdulási irányai, úgy mint a közösségi média, a mobilkészülékek, továbbá a jellegüknél fogva interaktív technológiák csakúgy, mint a felhőalapú számítástechnika. E témát a következő fejezetben érintjük.

### 2.4. Az informatikai vezetők személyes közreműködése a kormányzati szervezet megújulásában

A legtöbb vezető felismerte, hogy az átalakulás túlmutat az IT-infrastruktúrán, hanem széles körű szervezeti változásokra mutat. Ez magában foglalja a technikai és humán problémáinak megoldását, valamint a szükséges magatartásváltozás irányait is. Más szóval, a sikeres átalakítás nem csupán a meglévő IT helyettesítéséről szól, hanem hogy foglalkozni kell az emberek munkájával is, és le kell küzdeni a fennálló ellenállást is.

A megbeszélések világossá tették, hogy a külső és belső szerződött hatékony partnerek nagy jelentőséggel bírnak az informatikai részlegek számára e kihívásokra adott válaszuk során.

Az utóbbi években erősítették az informatikai vezetőket, hogy tanulják meg az igazgatótanács nyelvét és tanulják meg leszűrni annak prioritásait. Az egyik résztvevő<sup>14</sup> egyértelműen megfogalmazta: „[ha] az informatikai nyelvet használod, az asztalnál elveszíted a helyed.” De ugyanolyan fontos, hogy hasonló erőfeszítéseket tegyenek a szervizcsapatok irányába is, megértve velük, hogy amit csinálnak az a felhasználók igényeit szolgálja ki és a szolgáltatások igénybevételének lehetőségeit erősíti. Ez segít helyzetbe hozni őket a szervezeten belül, de mindkét fél számára segít megtalálni a lehető legjobb megoldásokat.

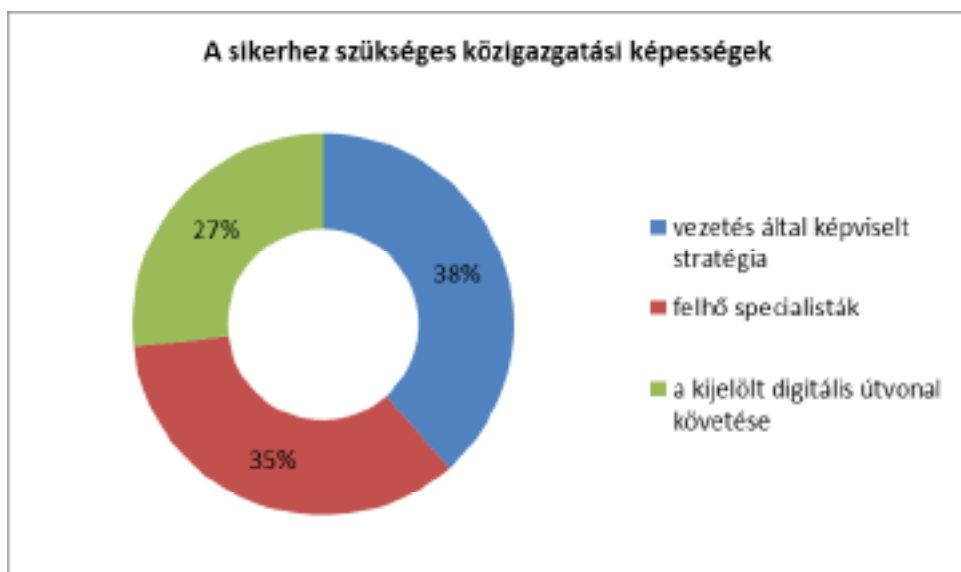
A felmérés egyik megfigyelése az volt, hogy a vevői élmény javítására összpontosító digitális átalakítás nagy részét a szolgáltatási csoportok a személyes közreműködésükkel biztosítják, nem pedig az informatika. Az informatikai csapatok szerepe az eszközök rendelkezésre bocsátásában, és a paraméterek – például a felhőbe való elmozdulásra utalva – olyan meghatározásában rejlik, hogy a szolgáltatási csoportok megkönnyítsék a kedvező ügyfél-tapasztalatok kialakulását. Az információs és kommunikációs technológiák megértése az – nem azok mondanivalója –, amire szüksége van a szervezetnek a szolgáltató működéshez.

Az üzleti visszajelzések gyakran rávilágítanak, hogy mi a hasznosabb a platform szempontjából, ezért a szervezet üzleti szükségleteire és az üzleti igényeire jobban kell fókuszálni a folyamatok tervezésekor, mint a IT-vezetés 'rögzült' álláspontjára. Kiemelendő viszont, hogy ennek kiegyensúlyozottnak kell lennie, tehát nem szabad, hogy túl sok engedményt adjanak a konkrét üzleti csapatok, vagy érdekeltségek álláspontjának.

---

14 Priya Javeri, Director of Technology & Innovation, oneSource – providing shared services to Newham, Havering and Bexley.

A megbeszélések során felmerült megjegyzések között szerepelt, hogy fennáll a veszélye annak, hogy ilyen esetekben vagy az átalakulás valódi stratégiai irányától elmozdulnak. Egy, a felmérésben résztvevő üzleti partner<sup>15</sup> elmondása szerint: „[a] kihívás nem az, hogy javaslataink során figyelmen hagyjuk a stratégiai irányt, hanem az, hogy folyamatosan figyelembe vegyük, annak megszilárdítása érdekében.”<sup>16</sup> Ez az a folyamat, ahol a vállalati program informatikai bázisára való folyamatos hivatkozás a személyes lobbival nagy szerepet játszhat az erőfeszítések mederben tartásában, amellyel a magas rangú tisztviselők támogatása is „kikövetelhető” annak érdekében, hogy a változás megvalósuljon a szervezeten belül.



7. ábra. Forrás: *Center for Digital Government*, saját szerkesztés.

Ezek alapján nem azt szükséges közvetíteni, hogy az átalakulás arról szól, hogy elérjék azt az állapotot, ahol a szervezet később állhat, hanem azt, hogy a dolgozók magukénak érezzék és elfogadják az örök változás koncepcióját, amellyel a szervezet későbbi állapota megalapozható. A szolgáltatások iránti igények és a technológiai lehetőségek idővel változni fognak, és minden állami hatóságnak fel kell készülnie, a tendenciákból fakadó válaszokra. Ennek

<sup>15</sup> Ed Maguire, Head of Business Intelligence, Waltham Forest Council.

<sup>16</sup> Cloud Industry Forum figures, *Cloud driving business transformation*, 2018. <https://www.cloudindustryforum.org/content/cloud-driving-business-transformation> (2018. 09. 12.)

elfogadási készsége, a köztisztviselő sajátja kell, hogy legyen. Eközben az IT vezetőknek gondoskodniuk kell arról, hogy az irányok továbbra is megmaradjanak. A helyi önkormányzatok számára kritikus feladat, hogy a digitális változásokat technológia révén biztosítsák úgy, hogy az átmeneti időszak során az ügyfélszolgálatok is zökkenőmentesen működjenek. A pilóták által alkalmazott 'repülni, irányítani, kommunikálni' megközelítés azonban lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy az új lehetőségeket, valamint a digitális szolgáltatási útvonalakat feltérképezzék, és megfelelő belső és külső kommunikációval biztosítsák az átalakulási folyamat végén a sima 'landolást'.

### **2.5. A személyes szempontok megjelenése a mértékletes és pragmatikus átállási folyamatokban**

Bár a felhőszolgáltatások használatának növelésére vonatkozóan konszenzus van, a legtöbb résztvevő fenntartásokkal kezeli az egy lépésben történő megvalósítást. A javaslatok között kiemelkedő volt az, hogy a technológia sokrétűségéből fakadó problémák egy részét könnyebben kezelhetnék, ha annak egy részét megtartanák úgy, hogy az az örökölt alkalmazás továbbra is a legjobb megoldás lehet egy szakosodott folyamat számára, ezáltal csökkentve az érzékeny személyes adatok mozgásától való félelmet. Bizonyos folyamatokban az alkalmazásokra és az adatokra vonatkozó szigorú ellenőrzési igény továbbra is erős az egész ágazatban. A felmérés rámutatott arra is, hogy bizonyos rendszerek esetében nem lenne költséghatékony a felhőbe való elmozdulás, és hogy a piac nem minden esetben tud a szolgáltatásra vonzó árat kínálni. Mások fenntartással éltek az adatvesztés vagy megszakadt szolgáltatások kockázati felelősségével kapcsolatban. Azaz bizonyos szolgáltatások, adatbázisok számára kezelhető a transzformáció, de bizonyos esetekben jobb, ha megőrzik őket a szervezet infrastruktúráján belül. Ezek a visszajelzések semmiképpen sem utasították el a migráció eseteit, csak jelezték annak szükségességét, hogy gondos döntéseket meghozatala során szükséges a rendszereket a felhőbe mozgatni. Az egyes szolgáltatások költségére és kockázatára vonatkozó számításokkal tájékoztatni kell a döntéshozókat, hiszen nem minden megoldás illik mindenkire.

Az általános nézet tehát az volt, hogy a legtöbb hatóság megfelelőbbnek tartja a hibrid modellre való átállást, mint a felhőbe való közvetlen áttérést, vagyis a felhő legyen az alapja a legtöbb folyamatnak, de az infrastruktúra néhány eleme maradjon helyben. Ez lehetséges, ha az infrastruktúrát és a platformokat mindkét szinten rétegesen alakítják ki, majd szükség esetén egyedi alkalmazásokat kapcsolnak hozzá. A döntések a szervezetben dol-

gozó kollégák alapvető kompetenciáitól, a kockázattűrő képességüktől, az infrastruktúrától és az adatbázisok terjedelmétől nagymértékben függenek.

Mindenesetre szükség van egy világos ütemtervre, amely a technológiát a vállalati stratégiához igazítja, és egyensúlyt biztosít a választások és a kompromisszumok kereteinek. Ez megalapozhatja, hogy a felhőszolgáltatások a helyi önkormányzatok szerves részét képezzék. Míg 2016-ban a brit önkormányzati szervezetek 62%-a, 2017-ben már 82%-uk alkalmazott valamilyen felhőszolgáltatást, és 51%-uk biztos abban, hogy azok későbbi IT-stratégiájuk meghatározó eleme lesz.

### **3. A közösségi média mint a (kormányzati) kommunikáció új színtere**

Napjainkban már nem kerülhető meg az a kérdés, ha elektronikus közigazgatással, IKT eszközök közigazgatási alkalmazásával foglalkozunk, hogy vajon milyen mértékben képes kihasználni a közigazgatás a közösségi média által nyújtott lehetőségeket. A több milliós felhasználói tömeg által közölt, megosztott tartalom, maguk a gondolatok azok, amelyek a közösségi média lényegét és jelentőségét adják, és az a társadalmi jelenség, amelyet ezek a platformok létrehoztak, pontosabban ennek a társadalmi jelenségnek azokat a hatásait, amelyek begyűrűztek a közigazgatásba megkerülhetetlen.<sup>17</sup> Tapasztalható, hogy a korábban bevett tájékoztatási gyakorlatot is felülírták ezek a megoldások, és úgy tűnik, hogy az állam működésének egyre szélesebb területére gyűrűznek be az új kommunikációs trendek annak érdekében, hogy a kormányzati szervek kapcsolatot teremtsenek az állampolgárokkal.<sup>18</sup> Mickoleit szerint a közösségi média alkalmas arra, hogy bizalmat építsen a közigazgatás és a polgárok között, ugyanakkor nem létezik általános, minden helyzetre megfelelő megoldás, és bizonyos esetekben már a jognak is reagálni kellett egyes kialakult helyzetekre. A közösségi média kormányzati felhasználására vonatkozó stratégiákban fokozott figyelmet kell fordítani arra, hogy milyen célokat kíván elérni egy-egy intézmény vagy szervezet, ugyanakkor a közösségi média használata ráadásul önmagában még nem garancia arra, hogy a közügyek tekintetében kiábrándult társadalmi rétegek érdeklődését

---

17 *What is social media?* In: MILLER, Daniel, et al.: *How the World Changed Social Media*. London, UCL Press, 2016, 1-19.

18 CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *A közösségi média felhasználásának lehetőségei a közigazgatásban – nemzetközi elemzés*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 41-53.

növelje a közigazgatási szolgáltatások vagy a politikai döntéshozatal iránt.<sup>19</sup>

Míg korábban a technológiai újítások közigazgatási bevezetése jellemzően felülről lefelé történt, addig a közösségi média használatának begyűrűzése a kormányzati kommunikációba ezzel – legalábbis részben – ellentétes irányt mutat, amely kezdetben kevésbé volt formális, és csak lassanként vett fel 'hivatalos' szerepet. Ez elsősorban a közösségi média közkedveltségének, másrészt pedig annak köszönhető, hogy a felhasználók információs igénye egyre növekszik ezeken a platformokon.<sup>20</sup>

Azokban a közigazgatási rendszerekben, amelyekben a közigazgatás és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált (angolszász területen), ott hamarabb nyúltak hozzá a közösségi médiához 'hivatalos' szinten, ám ott is szembesülni kellett azzal, hogy a magánszféra sérülékenysége mellett, a személyes véleménynyilvánításhoz való jog zavart kelthet az addig megszokott egyirányú kormánykommunikációban.

### 3.1. Az Egyesült Államok kormányzati esetei

A témánk szempontjából első kiemelkedő jogi aktus az USA elnökének Twitter-fiókjával kapcsolatban született. Donald J. Trump amerikai elnök Twitter oldalán megjelent egyes posztjaiban megfogalmazottakkal szemben számos – közösségi oldal – felhasználó nemtetszését fejezte ki, akiket az elnök ezért blokkolt. A Twitteren a blokkolás funkció eredményeként az érintettek többé nem fértek hozzá a bejegyzésekhez, az nem láthatták azokat, nem fűzhettek hozzá megjegyzéseket, észrevételeket. A Knight First Amendment Institute, et al. v. Donald J. Trump, et al. (2018)<sup>21</sup> ügyben az alperesek szerint, az oldalról történő letiltásuk az amerikai alkotmány véleménynyilvánítással kapcsolatos első kiegészítésébe ütközött. A legfontosabb eldöntendő kérdés az volt, hogy az elnök fiókja magán, vagy hivatalos fióknak minősült-e, mert utóbbi esetben valódi kérdés, hogy az elnök reakciója az első kiegészítésbe ütköző volt, avagy sem. A közösségi média véleménymegosztásának lényege, hogy az eredeti

---

19 MICKOLEIT, Arthur: *Social Media Used by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers*. (OECD Working Papers on Public Governance, No. 26.) Paris, OECD Publishing, 2014, 3.

20 MERGEL, Ines: *The Public Manager 2.0: Preparing the Social Media Generation for a Networked Workplace*, 2018. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15236803.2012.12001695> (2018. 09. 12.)

21 CASE 18-1691-cv: Knight First Amendment Institute v. Donald J. Trump, Global Freedom of Expression, Columbia University, 2019. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/knight-first-amendment-institute-v-donald-j-trump-2/> (2018. 09. 12.)

tweetre (bejegyzésre), és az azokra adott további észrevételek is láthatóvá válnak, egy megjegyzés-láncot képeznek. Egy bejegyzés megtekintése alkalmával ezek a megjegyzések a bejegyzés alatt láthatóvá válnak. A megjegyzések láncolata pedig, többszintű átfedéseket tesz lehetővé az egyéni vagy éppen csoportos felhasználók között. A Fehér Ház nyilatkozata szerint, ugyan az elnök közösségi oldala nem független teljes mértékben a kormányzattól, mégis az az aktus, amellyel az elnök blokkolt bizonyos felhasználókat, magánszemélyként történt. Az oldalt ugyanis még beiktatását megelőzően, 2009 márciusában hozta létre (@realDonaldTrump), tehát senki sem vitathatja, hogy azt magánszemélyként üzemeltette korábban, és amint elnöki megbízatása véget ér, az ismét teljes mértékben privát fiókká válik. A per során ugyanakkor megállapítást nyert, hogy maga az elnök volt az, aki világossá tette a beiktatását követően, hogy ezen a csatornán az elnöki tevékenységével, politikájával kapcsolatos kommunikációt is fog folytatni. Maga az oldal ugyanakkor hivatalos állami oldal benyomását kelti, ugyanakkor a Fehér Ház sajtótitkára nyilatkozta korábban, hogy Trump elnök tweetjeit az elnök hivatalos nyilatkozatainak lehet tekinteni, és az az elnöki adminisztráció közösségi médiáért felelős elnöki asszisztense is részt vesz.<sup>22</sup>

Az elsőfokú bíróság végül úgy döntött, hogy a politikai jellegű kritikát megfogalmazó felhasználók kitiltása az elnök Twitter oldaláról az első kiegészítés rendelkezéseibe ütközik. Az elnöki Twitter fiókot az elnök és alkalmazottai kezelték, amit pedig nyilvánvalóan nem csak privát célokra használ, hanem olyan üzeneteket is közöl, amelyeket elnöki minőségében oszt meg a nyilvánossággal. Az egyes kezelői műveleteket nem lehet megkülönböztetni aszerint, hogy egy adott tevékenység szempontjából valaki éppen magánszemélyként jár el vagy sem. Azzal tehát, hogy az oldalról letiltottak bizonyos felhasználókat a politikai véleményük miatt, diszkrimináltak egyeseket egy nyilvános, kormányzati felügyelet alatt álló és bizonyos esetekben hivatalos kormányzati álláspontot, politikát közvetítő oldalon. Ha egy fiókot magánszemélyként hoztak létre, és ugyanilyen minőségben birtokolják, nem jelenti azt, hogy ez a platform a magánszférára vonatkozó szabályok szerinti elbírálás alá esik, ha annak tartalmát állami vezetők határozzák meg és magát a csatornát kormányzati jellegű kommunikációra használják – így a felhasználók politikai véleményük alapján nem szelektálhatók. Egy korábbi, a *Packingham v. North Carolina* (2017) ítéletben már főszabályként állapították meg, hogy a közösségi (elektronikus, virtuális) média véleménynyilvánítás szempontjából ugyanolyan elbírálás alá esik, mint bármely más médium.<sup>23</sup>

---

22 CSÁKI-HATALOVICS (2020) i. m. 41-53.

23 Supreme Court of the United States, *Packingham v. North Carolina*, No. 15–1194. 2017.

A Davison v. Randall et. al. (2019) bírói ítélet szintén hasonló módon foglalt állást egy megyei önkormányzat felügyelőbizottságának elnöke által létrehozott Facebook oldallal kapcsolatban.<sup>24</sup> A per tárgyát képező Facebook oldalt úgy nevezte el, hogy „a[z] [felügyelőbizottság] elnök[e] oldala, melyet »hivatalos kormányzati« oldalként definiált, és ezen elsősorban hivatali információkat, a testület működésével kapcsolatos híreket, eseményeket osztott meg. A számos komment között kritikus megnyilvánulások is voltak, amelyek érintették mind a testület, mind annak elnökének tevékenységét, amely kritikákra az alperes alkalmanként válaszolt is. A felperes több ízben kritikát fogalmazott meg, amelyből a 'szokásos szóváltás' alakult ki a Facebookon, amelyet ezt követően az alperes törölt a felperes és a saját megjegyzéseivel együtt. A felperes ezt a szólásszabadság megsértésének tekintette, és kérte a kommentjei ismételt elérhetővé tételét. Ám ez nem történt meg, így bírósághoz fordult. A megyei önkormányzat álláspontja a pert megelőzően és a per során is az volt, hogy a felügyelőbizottság elnökének profiljai nem tekinthetők hivatalos önkormányzati kommunikációs csatornáknak.

A bíróság végül a jogerős ítéletében arra a következtetésre jutott, hogy bár csak magánszemélyként lehet fiókot kezelni a Facebookon, a bejegyzések jellegéből egyértelmű volt, hogy azok többségét az alperes hivatali minőségében tette, amelyek pedig megalapozták az első kiegészítés megsértésének lehetőségét. A témánk szempontjából fontos megállapítás, hogy az alkotmányos jogok szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a szabad véleménynyilvánítás hagyományos vagy elektronikus környezetben történik meg.

#### 4. Következtetések

Az új technológiai megoldások szerepe a kormányzati működésben tovább növekszik, részben azért, mert egy olyan eszköz, amely új működési kereteket tesz lehetővé, másrészt növelheti a hatékonyságot a jobb együttműködés és időben történő adatelérés lehetővé tételével. A tanulmányban bemutatott brit felmérés kulcsfontosságú stratégiaként tekintik a távoli alkalmazottak támogatására, ami jelentős adottság a mobilitás fejlesztésében és a rugalmas munkalehetőségek megvalósításában, ugyanakkor a kollégák személyes részvételét is erősíti – hétköznapi szófordulattal élve a 'nyitott ketrecajtó' javította

---

[https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194\\_081l.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/16pdf/15-1194_081l.pdf) (2018. 09. 12.)

<sup>24</sup> United States Court of Appeals, Davison v. Randall et. al., No. 17-2003. 2019. <https://cases.justia.com/federal/appellate-courts/ca4/17-2002/17-2002-2019-01-07.pdf?ts=1546889434> (2018. 09. 12.)

a kollégák személyes részvételének szándékát, jobban igényelték is azt. Ennek fontossága a fiatalabb alkalmazottak a közszolgálatba történő bevonásában is rejlik, másrészt viszont, a felmérés eredményei azt mutatják, hogy számos kormányzati tisztviselő még mindig nem ismeri az összes rendelkezésre álló digitális lehetőségeket, ami azt jelenti, hogy a felhőalapú alkalmazások valószínűleg tovább fognak növekedni a jövőben. Ugyanakkor szükséges kiemelni, hogy az igazgatási mechanizmusok technológiai adaptációja során, az egyik meghatározó elem a munkavállalók, az ügyfelek, vagy akár az egyéb érintettek személyes igényeinek meghatározó szerepe. Már a digitális fejlődés és annak hatósági alkalmazása is ebbe az irányba hatott, ám a szervezetet érintő átfogóbb fejlesztések során erőteljesen érvényesült. A technológiai adaptáció során – mint láttuk – az egyik, ha nem a legmeghatározóbb korlát a személyes adatok és a privát szféra védelme, a személyes közreműködés, és a hatékonyabb kiszolgálás alapvető elvárása mellett. E keretek között értékelődött fel az egyes szervezeti részlegek személyes érdekeinek megőrzési igénye, noha a belső szervezeti kommunikáció ezt igyekszik a szervezet egészének céljainak megfelelően alakítani. Ebben a kontextusban megállapíthatjuk, hogy a személyesség kérdése a szervezet belső folyamataiban értékelődik fel igazán.

Az Észak-amerikai példák esetében, a legfontosabb megállapítás kétségtelenül a személyes véleményközlés szabadságára vonatkozó döntések, ugyanakkor hasonlóan meghatározó az is, hogy egy magánszemély által létrehozott fiók kormányzati, 'hivatalos' fióknak minősül-e, avagy sem, mert a döntések azt mutatják, hogy minden olyan közösségi oldalt hivatalos, 'kormányzati' profilként fognak kezelni, amelyen a magánszemély hivatali tisztségével összefüggésben is megnyilatkozik. Ha így vesszük, az individuumhoz köthető, személyes szabadság keretein belül működő közösségi oldalak a közzféra irányába mozdulnak el, gyengítve létrehozójuk által képviselt egyéni jelleget. Annak megítélése, hogy mennyire szerencsés, ha egy kormányzati tisztviselő hivatali ügyekben korlátlanul megnyilvánul, vagy, hogy hol van az egyéni és hivatalos kommunikációnak a határa, egy másik tanulmány tárgya lehetne.

# A SZOROZATELKÖVETÉS NYOMOZÁSA

KOVÁCS GYULA  
mb. oktató (KRE ÁJK)

*„A sorozathoz tartozás fő kritériuma nem az, ha egy adott területen elszaporodnak az azonos típusú vagy azonos kategóriába tartozó bűncselekmények. Sorozatelkövetésről akkor beszélünk, ha a rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy bűncselekmények huzamosabb időn keresztül történő elkövetéséről és azonos elkövetőről vagy elkövetőkről, illetve elkövetői körről van szó.” (sz. n.)*

## Bevezetés

Megvallom, e tanulmány megírásakor kacérkodtam a gondolattal, miszerint – a szükséges forrásmegjelölés és kiegészítések mellett – idemásolom Dobos János *Modell a bűncselekmény-sorozatok felderítéséhez* című szakkikjét, amely lényegében a sorozatelkövetés nyomozásáról szól, és legelőször 1981-ben jelent meg a *Belügyi Szemle* hasábjain,<sup>1</sup> majd 2015-ben a Dobos-könyvben látott napvilágot.<sup>2</sup>

*A szerző a hivatkozott műben az utazóbűnözők leleplezésének taktikai alapjairól, az utazóbűnözők bűncselekményei vizsgálatának logikai modelljéről, a bűncselekmény-sorozatok felismeréséről és behatárolásáról, valamint a modell gyakorlati alkalmazásáról értekezik.*<sup>3</sup>

*Az ötletet hosszas töprengés után elvettem* (nem kacérkodtam tovább a gondolattal). Nem azért nem, mert Dobos-mester sorozatelkövetéssel kapcsolatos – idestova negyven esztendővel korábbi – írása nem állná ki az idők próbáját. Sokkal inkább azért, mert a szakkikk egykori (és alapjaiban ma is helytálló) megállapításait az eltelt évek alatt mi, a kriminalisztika gyakorlati művelői és oktatói is tovább gondoltuk (ha úgy tetszik továbbfejlesztettük),

---

1 DOBOS János: Modell a bűncselekmény-sorozatok felderítéséhez. *Belügyi Szemle*, 1981/6, 13-20.

2 DOBOS János: *Modell a bűncselekmény-sorozatok felderítéséhez*. In: Kovács Gyula (szerk.): Dobos-könyv – Emlékkönyv dr. Dobos János születésének 80. évfordulója tiszteletére. Budapest, Patrocinium, 2015, 37-45.

3 Megjegyzendő, hogy a kérdéses szakkikknek továbbgondolt, és némileg sajnos 'meghúzott' változata *Az utazóbűnözők forró nyomon üldözése* címmel előadás formájában hangzott el 1981-ben Siófokon, a XIII. Nemzetközi Kriminalisztikai Szimpóziumon. In: BALÁZS László (szerk.): XIII. Nemzetközi Kriminalisztikai Szimpózium, Siófok, 1981. Budapest, BM Könyvkiadó, 1982, 127-130.

és napjainkban a korábbiakhoz képest némiképpen eltérőbb rendszerben oktatjuk (és a gyakorlatban alkalmazzuk).

*A sorozatelkövetés nyomozása* ugyanis (és nem melleleg) *tantárgy a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán* 2014 őszén indult Bűnügyi szakjogász szakirányú továbbképzésen.<sup>4</sup> Erre tekintettel *e tanulmány elkészítésének és közzétételének* alapvető célja, hogy a tananyag elsajátításához és értelemszerűen a vizsgák abszolválásához segítségére legyen a hallgatóknak.<sup>5</sup>

*A sorozatelkövetés nyomozása* – a bevezető fejezetet nem számítva – *öt részből áll.* Az *első* a sorozat-bűncselekmények címet viseli. A *második* a sorozathoz tartozás felismerésének lehetőségeit részletezi. Ezen belül kitér a bűnözői perszeverenciára; a sorozathoz tartozás felismerésének az alapjára; a szituációs ismérvek vizsgálatára (amely a sorozatelkövetés felismerése érdekében történik); a sorozatelkövetés felismerésének egyéb szempontjaira. A *harmadik* rész a sorozatelkövetés 'összehozásának' a lehetőségeit veszi számba, a *negyedik* pedig a sorozatelkövető 'ölbe tett kézzel' történő elfogásának a titkáról lebbenti fel a fátylat. Az *ötödik* rész azokat a segédleteket veszi számba, amelyeket a sorozatelkövetés nyomozása során lehet és kell hadrendbe állítani (és szól azokról is, amelyek már elavultak).

*A következőkben* tehát – röviden, mondhatni vázlatosan és kifejezetten gyakorlati nézőpontból megközelítve – *a sorozatelkövetés nyomozásáról*, azon belül jellemzően a felderítéséről *lesz szó.*

Lesz. Előtte ugyanis hadd tegyek közkinccsé néhány 'eretnek' gondolatot, amely a *sorozat-bűncselekmények felismerése és bizonyítása* témával, illetve a helytelen tantárgymegnevezéssel kapcsolatos<sup>6</sup> (előre látom, néhányan nem fognak érte szeretni).

*A sorozat-bűncselekményeket a nyomozó hatóság* nem felismeri, hanem *felderíti* (lásd pl. az *ügytől a személyig* modellt<sup>7</sup>). *A nyomozó hatóság* legfeljebb *azt a helyzetet ismeri fel, ami sorozatelkövetés gyanújára utalhat* (pél-

---

4 Oktatók: Kovács Lajos ny. r. ezredes, rendőrségi főtanácsos, címzetes egyetemi docens és jómagam (tantárgykód: AJ BSZJ150201K).

5 E tanulmány elkészítéséhez – a hivatkozott források mellett – felhasználtam *A sorozat-bűncselekmények nyomozása* című előadásom PowerPoint anyagát. Elhangzott 2020. február 15-én 08:00-09:30 óra között (Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Bűnügyi szakjogász szakirányú továbbképzés).

6 A sorozatelkövetések nyomozása, a *sorozat-bűncselekmények felismerése és bizonyítása* tantárgymegnevezéssel szerepel a KRE ÁJK BSZK szakirányú továbbképzés 2. félévi tematikájában, illetve tantárgyleírásában.

7 Az *ügytől a személyig* modell az úgynevezett *ismeretlen tetteses ügyek* nyomozásának a sémája.

dául: adott területen egy bizonyos bűncselekménytípus elkövetése jelentős mértékben megnő). Ezzel összefüggésben írja Kovács Lajos az *Emberölések nyomozása* című szakkönyvben: „[e]lső és alapvető feladat a sorozatjelleg felismerése, ami sokszor nem könnyű feladat, esetenként szinte lehetetlen”.<sup>8</sup>

A helyzETFelismerést és a detektálást követően *a már felderített sorozat-bűncselekményeket* – amennyiben ismerTTé válik vagy válnak az elkövető(k) – *a nyomozó hatóság* nem bizonyítja, hanem *vizsgálja* (lásd pl. a *személytől az ügyig* modellt<sup>9</sup>). Ez emberemlékezet óta így van, de az új Be.<sup>10</sup> hatálybalépésétől különösen igaz: a 384. § (2) bekezdése szerint, „a nyomozás felderítésből és vizsgálatból áll”. Éppen ezért helytelen a *sorozat-bűncselekmények felismerése és bizonyítása* tantárgyelnevezés. A helyes megnevezés: *a sorozat-bűncselekmények nyomozása (felderítése és vizsgálata)* – lenne.

A *bizonyítás* helyett azért (is) *célszerűbb a vizsgálat kifejezés*, mert a bizonyítás a maga eszközeivel – a nyomozás során foganatosított intézkedésekhez és eljárási cselekményekhez képest – lényegesen szűkebb területen mozog, még akkor is, ha egyébként ‘túlterjeszkedik’ a nyomozási szakaszon. Ez ténykérdés, amely különösebb indokolást nem igényel: bőségesen elegendő, ha a Be. rendszertani felépítését vesszük alapul. Vizsgáljuk meg a kérdést egy kicsit részletesebben:

- a) egyfelől *a Be. 165. §-ban felsorolt bizonyítási eszközökkel korántsem merült ki a nyomozó hatóság ‘fegyvertára’*. Elég, ha csupán a büntetőeljárás törvényben nem nevesített eljárási cselekményekre utalok (pl. előzményi iratok és más hatósági iratok beszerzése, az ittas vagy bódult állapot ellenőrzése, illetve a szagazonosítás),<sup>11</sup> de említhetem a Be. által nevesített adatszerző tevékenységet (261–270. §), a bizonyítási cselekményeket (206–213. §), vagy a szinte felleltározhatatlan kényszerintézkedéseket (271–338. §);
- b) másfelől *a bizonyítás túlterjeszkedik a nyomozási szakaszon*, hiszen a vád bizonyításához szükséges tények feltárása, az alátámasztásukra szolgáló eszközök rendelkezésre bocsátása, illetve beszerzésének indítványozása a vádlót terheli [Be. 164. § (1) bekezdése]. E vádlói feladatkör a Be. 7. § (1) bekezdéséből (is) ered: *a vád bizonyítására a vádló köteles*.

8 Kovács Lajos – BóI László – GIRHINY Kornél: *Emberölések nyomozása*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 243.

9 *A személytől az ügyig* modellt akkor alkalmazza a nyomozó hatóság, amikor *a tettes eleve ismert*, vagy a felderítés eredményeképpen *ismertté vált*. Részletesebben lásd DOBOS János – Kovács Gyula: *Kis nyomozástan*. Budapest, Dr. Kovács Gyula [KGyul@], 2020, 156-163.

10 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.).

11 A nyomozás és az előkészítő eljárás részletes szabályairól szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendelet 59. § és 80–84. §.

Hangsúlyozom: *a nyomozó hatóság* a sorozat-bűncselekmények helyett, *legfeljebb azt a helyzetet ismeri fel, amely sorozatelkövetés gyanújára utalhat*. Ebből következik (és most valamennyire előreszaladunk), hogy *a sorozatelkövetés nyomozása* (felderítése és vizsgálata) *lényegében négy szakaszra osztható*:

1. valamely bűncselekményfajta sorozatos előfordulásának észlelése (*felmerül a sorozatelkövetés gyanúja*),
2. az elemző-értékelő munka és az összehasonlító ügyelemzés eredményeképpen a sorozatelkövetés *detektálása* (*a gyanú megalapozása*, ami nem azonos a személyre szabott megalapozott gyanúval): tulajdonképpen *megbizonyosodunk arról, hogy valóban sorozatelkövetéssel van dolgunk*,
3. *a folyamat* (sorozatelkövetés) *megszakítása*, az ismeretlen elkövető (vagy elkövetők) kilétének a megállapítása (az *ügytől a személyig* modell),
4. az elkövető(k) személyével (vagy az elkövetői körrel<sup>12</sup>) kapcsolatba hozható *sorozat-bűncselekmények vizsgálata* (*a személytől az ügyig* modell).

Most pedig – végre valahára – térjünk rá a sorozat-bűncselekményekre.

## **1. A sorozat-bűncselekmények**

*Köznapi értelemben sorozat* alatt az azonos vagy hasonló jellegű dolgok (összefüggő) egymásutánját értjük. *A sorozatot alkotó* vagy *sorozatos* jelentése pedig egymást követő, sokszor ismétlődő események.<sup>13</sup>

Felmerül a kérdés: kriminalisztikai szempontból, mikor beszélhetünk sorozatelkövetésről?

*Nem ritka, hogy egy adott közigazgatási területen* (praktikusan a nyomozó hatóság illetékességi területén), vagy a terület egy jól elkülöníthető részén (pl. lakótelep, kirándulóövezet, ipari létesítmény) *elszaporodnak az azonos típusú, esetleg azonos kategóriába tartozó bűncselekmények* (betöréses lopás, rablás, a munkáltató sérelmére elkövetett, úgynevezett *munkahelyi* lopás stb.). *Vajon ez a jelenség, vagyis valamely bűncselekményfajta gyakori előfordulása, sorozatelkövetésnek minősül? A válasz: nem*, mert ha azonos kategóriába tartozó bűncselekményekből több történik, azok nem feltétlenül egy sorozatnak a részei.

---

12 Az azonos elkövetői kör az azonos elkövetőkhöz képest lazább összetételű csoportosulás. Az azonos elkövetői kör tajainak kisebb része egy-egy sorozatelkövetés végrehajtásakor változhat, vagyis bizonyos tagok cserélődnek, vagy néhány bűncselekmény elkövetéséből kimaradnak.

13 JUHÁSZ József – SZŐKE István – O. NAGY Gábor – KOVALOVSKY Miklós (szerk.): *Magyar értelmező kéziszótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1978, 1216.

*Mi tehát – kriminalisztikai szempontokat figyelembe véve – a sorozathoz tartozás fő kritériuma?*

A sorozathoz tartozás fő kritériuma az azonos elkövető(k) vagy elkövetői kör.<sup>14</sup> Ebből eredően sorozatelkövetésről akkor beszélünk, ha a rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy

- bűncselekmények huzamosabb időn keresztül történő elkövetéséről és
- azonos elkövető(k)ről vagy elkövetői körről van szó.

A kriminalisztikai szakirodalomban – nem meglepő módon – számos egyéb sorozatelkövetés-definíció használatos. *Barta Endre szerint*, a sorozatelkövetés „olyan analóg, szándékos, büntetendő cselekmények ismételt elkövetése, amelyeket egyesít a motiváció és az általános cél egysége, valamint a szoros belső kapcsolatuk”.<sup>15</sup> *Lakatos János értelmezésében* a kriminalisztikai „csapda alkalmazása szempontjából bűncselekmény-sorozatról (sorozatelkövetésről) akkor beszélünk, ha a rendelkezésre álló adatokból megállapítható, hogy folyamatos vagy ismétlődő elkövetésről, és nem csupán hasonló, egyedi, egymástól független esetekről van szó”.<sup>16</sup> Az *Emberölések nyomozása* című szakkönyv a sorozat-bűncselekmények meghatározásánál *lényegében Barta Endre megállapítására hivatkozik*, feltéve, „ha az adatokból látható, hogy azonos elkövető(i kör) által végrehajtott folyamatos vagy ismétlődő bűntettekről van szó”.<sup>17</sup>

*Speciális eset a sorozatban elkövetett emberölés, amelyet meg kell különböztetni a több ember sérelmére elkövetett emberöléstől, illetve a tömeggyilkosságtól. A több ember sérelmére elkövetett emberölést a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 160. § (2) bekezdés f) pontja szabályozza. A bűncselekmény befejezettségéhez legalább két ember halálának a bekövetkezése szükséges, és e minősített eset csak a Btk. 160. § (1) bekezdése szerinti bűncselekmény vonatkozásában alkalmazható.*<sup>18</sup>

*A tömeggyilkos relatíve rövid idő alatt végez nagyszámú áldozatával.* Például Vass Gyula 1961. április 25-én Szegeden, a Paprika utca 58. alatti családi házban hét órán át állt lesben, és ez idő alatt egyenként ölte meg az

14 KOVÁCS Gyula – NAGY József: *A kriminálmetodika elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013, 125.

15 BARTA Endre: *A sorozatbetörések felderítésének, bizonyításának elmélete és gyakorlata*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2001, 5.

16 LAKATOS János (szerk.): *Krimináltaktika (I. kötet)*. Budapest, Rendőrtisztai Főiskola – Rejtjel Kiadó, 2004, 93.

17 KOVÁCS – BÓI – GIRHINY i. m. 243.

18 KARSAI Krisztina (szerk.): *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer Kiadó, 2019, 335.

ott lakó, és bizonyos időközönként hazatérő családtagokat (mindösszesen öt emberrel végzett).<sup>19</sup> Nyilvánvaló, hogy ennek az ügynek a nyomozása nem a sorozatelkövetés felderítésének és vizsgálatának a szabályai szerint történt. Lényegében az emberölések között eltelt időszak (az úgynevezett ciklikusság) határolja el a sorozatgyilkost a tömeggyilkostól.<sup>20</sup>

*A sorozatgyilkos és a tömeggyilkos kriminalisztikai szakkifejezés.* Büntető anyagi jogi szempontból mindkét elkövető esetében a Btk. 166. § (2) bekezdés f) pontja szerinti több ember sérelmére elkövetett emberölést kell megállapítani, feltéve, hogy a felelősségre vonás egy eljárásban történik. Természetesen az emberölés mindkét válfajában számos egyéb minősítő körülmény is felmerülhet, sőt, a célzatra tekintettel, akár más bűncselekmény is megállapítható (pl. a Btk. XIII. Fejezetében szereplő emberiesség elleni bűncselekmények valamelyike).

*A Rendészettudományi szaklexikon értelmében,* a „sorozatjellegű bűncselekmények: ismételten elkövetett, hasonló jellegű bűncselekmények, amelyeket összekapcsolhat ugyanazon elkövető, esetleg eszköz, mód, motiváltság, cél vagy a sértetti kör”.<sup>21</sup> Az idézett meghatározás számos sebből vérzik: már a ’jellegű’ szót sem értem, de a ’nyelvészkedést’ itt és most kihagyom. A sorozatelkövetést azonban nem feltétlen a ’hasonló jellegű’ bűncselekmények elkövetése jellemzi, valamint a kérdéses deliktumokat nem ’összekapcsolhatja’, hanem összekapcsolja az ’egyzon elkövető’ (és elkövetők, illetve elkövetői kör). Az „esetleg [ugyanazon] eszköz, mód, motiváltság, cél vagy sértetti kör”<sup>22</sup> pedig nem alapvető vagy fő kritériuma a sorozatelkövetésnek: ezek fontos ismérvek, de leginkább a sorozat-bűncselekmények detektálásakor van jelentőségük.

A ’hasonló jellegű bűncselekményekkel kapcsolatosan: a sorozatelkövetéssel összefüggésben különbséget kell tenni az úgynevezett tiszta (vagy klasszikus) és a vegyes sorozatok között. Tiszta sorozatról akkor beszélünk, amikor azonos bűncselekményeket (jellemzően azonos vagy hasonló módszerrel) követnek el (pl. útonállásszerű, tompa tárggyal történő leütéses rablás, vagy ajtóbefeszítés módszerével elkövetett betöréses lopás, ahol az elkövető a házhoz tartozó bekerített helyre a kerítés dróthálójának átvágásával hatolt be). Vegyes sorozatról pedig akkor van szó, amikor az elkövető(k) több ’műfajban’ (értsd: különböző bűncselekmények elkövetésében) érdekeltek (pl. bolti lopás, gazdátlanul hagyott kerékpár eltulajdonítása, személygépjárműfeltörés, és az utas- vagy csomagtér-

19 A szegedi Vass Gyula-ügyről részletebben: *Délmagyarország*, 1961/151. 4.

20 KOVÁCS – BÓI – GIRHINY i. m. 244.

21 BODA József (főszerk.): *Rendészettudományi szaklexikon*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 504.

22 Uo. 34.

ből lopás, személygépjárműről lopás). Ez utóbbi esetekben nem kérdés, hogy lényegesen nehezebb a sorozatot 'összehozni', vagyis a nagy számban előforduló különböző bűncselekményeket azonos elkövető(k)höz vagy elkövetői körhöz kötni.

A sorozatelkövetés felderítése azért kiemelten fontos, mert a sorozat-bűncselekmények és elkövetők különösen veszélyesek a társadalomra, mivel egy elkövetőhöz vagy elkövetői körhöz számtalan bűncselekmény kapcsolódik. A sorozatelkövetők felderítése esetén a nyomozó hatóság 'több legyet üt egy csapásra'.<sup>23</sup>

Vizsgáljuk meg a sorozatelkövetést a bűnelkövetői oldalról: *hogyan lesz valakiből sorozatelkövető?*

A kezdő bűnelkövető az első bűncselekmény sikeres végrehajtása után 'nem áll le', hanem folytatja a bűncselekmények elkövetését.

Nagy kérdés, hogy *miért nem áll le?*

Az egyik ok az elkövető személyiségében rejlik (pl. egyfajta aberráció, amely a személy elleni erőszakos, illetve az erőszakos szexuális bűncselekmények megvalósításakor lehet jellemző). A másik ok vagy inkább oksorozat az elkövető személyi körülményeihez és környezetéhez köthető:

- az első bűncselekmény elkövetése után *a kudarcélmény hiánya* (nem 'bukott le' – ez egyfajta *elsődleges megerősítés*),
- *másodlagos megerősítés* a környezete részéről (pl. kriminális cselekményét ismerősök, barátok, számára respektábilis személyek helyeslik),
- *az első bűncselekmény elkövetését kiváltó ok* (a cselekvésre ösztönző készletetés, hajtóerő vagy *drive*)<sup>24</sup> *nem, vagy csak részben szűnik meg*, illetve ismét jelentkezik (vagyis a *homeosztatis*us egyensúly<sup>25</sup> *nem, vagy csak részben állt helyre, avagy megint felbomlott*). Ez utóbbi esetben egyszerre több ok is fennállhat.

23 Eredeti szóhasználatban: „Egy csapásra két legyet”. ERDÉLYI János: *Magyar közmondások könyve*. Pest, Erdélyi János, 1851, 1324.

24 *Drive (hajtóerő)*: Freud meghatározásában a hajtóerőn (*drive-on*) azt az erőösszeget értjük, amelyet egy ösztöntörékvés képvisel. A kognitív pszichológiában a hajtóerő egyfajta készletetés, amely cselekvésre ösztönöz valamely cél elérése érdekében – <https://www.mimi.hu/pszichologia/hajtoero.html> (2020. 03. 03.)

25 *Homeosztatis*us: önszabályozó, egy szervezet belső egyensúlyát (*a homeosztázist*) fenntartó. *Homeosztatis*us *motívumok*: a homeosztázis fenntartásán keresztül a szervezet önfenntartásához kapcsolódnak. *Amennyiben a szervezet homeosztatis*us *egyensúlya megbomlik, valamilyen* fiziológiai hiányállapot keletkezik, azaz *szükséglet lép fel. Ha a szükséglet nagyobb, mint amit a szervezet a belső tartalékainak mozgósításával ki tud elégíteni* a homeosztatisus folyamatok révén, *akkor lép fel a drive, a viselkedésre készte*tő hajtóerő. <https://www.mimi.hu/pszichologia/homeosztatisus.html> (2020. 03. 03.)

Emlékeztetőül *a bűncselekmény elkövetésének a szakaszai széles értelemben és vázlatosan: a homeosztatisz egyensúly felbomlása* → megjelenik a hajtóerő (a *drive*) → motívumok harca → az aktuális magatartásforma eldöntése (lényegében a bűnös szándék keletkezése) → előkészület → kísérlet → befejezett bűncselekmény → a homeosztatisz egyensúly helyreáll.

*A bűncselekmény sikeres megvalósításával a tettes a szükségleteit kielégítette*, tehát a homeosztázis állapotában van (legalábbis darab-ideig), amely állapot az elsődleges és a másodlagos megerősítéssel párosul. *Az idő múlásával a homeosztatisz állapot ismét megbomlik, újból jelentkezik a késztetés (a drive) és kezdődik minden elölről.* Bizonyos számú bűncselekmény elkövetése után, az újabb késztetést követően már nincs 'motívumok harca', az 'aktuális magatartásforma' egyértelműen a bűncselekmény elkövetése lesz. Később az elkövető életkörülményeiben a bűncselekménnyel szerzett vagyon következtében pozitív változás áll be (anyagilag és egzisztenciális szinten egyaránt), az igény szintje növekszik, és a bűncselekmény megvalósítása már nem csupán eszköz a cél elérése érdekében, hanem egyfajta életforma.

## **2. A sorozathoz tartozás felismerése**

Az előző (1.) fejezetben leszögeztük: *a sorozatelkövetés felderítése azért kiemelten fontos*, mert a sorozat-bűncselekmények és elkövetőik különösen veszélyesek a társadalomra. Ennek oka, hogy *az azonos elkövető(k)höz vagy elkövetői körhöz számtalan bűncselekmény kapcsolódik*, ezért a sorozatelkövetés detektálása és a folyamat megszakítása eminens bűnüldözői érdek.

Szó esett arról is, hogy *a kriminalisztika nyolcadik alapkérdését (Hasonló történt-e?) a nyomozás során mindig fel kell tenni*, kiváltképpen, ha egy bizonyos területen hirtelen megnövekednek az azonos vagy azonos típusú bűncselekmények; olyan deliktumok szaporodnak el, amelyeknek elkövetése eddig nem volt jellemző; a korábban rendszeresen előforduló bűncselekmények végrehajtása ismétlődően új és azonos módszerekkel történik (pl. a 'béke szigetének' aposztrofált vendéglátóegység környékén – különösen fizetésnapokon és hétvégeken – megjelenik, majd egyre növekszik az úgynevezett klasszikus, útonállásszerű leütéses rablások száma, vagy a tolvajok a lakótelepi társasházak előterébe már nem ajtóbefeszítés módszerével, hanem a bejárati ajtó elektronikus zárjainak dekódolásával hatolnak be).

Hangsúlyoztuk azt is, miszerint *a nyolcadik alapkérdés felvetésekor arra keressük a választ, hogy az inkriminált bűncselekmény része lehet-e egy*

sorozatnak, illetve az ismert vagy ismertté vált (felderített) tetteshez kapcsolható-e további bűncselekmény(ek) elkövetése?

## 2.1. A bűnözői perszeverencia

Mielőtt azonban rátérnénk arra a kérdésre, hogy a sorozatelkövetés felderítéséhez miképpen kell hozzákezdeni, és végig járnánk a sorozat-bűncselekmények nyomozásának a vizsgálati szakaszig (vagy a nyomozás befejezéséig) tartó rögös, illetve inkább vargabetűktől korántsem mentes útját, okvetlenül érinteni kell – hacsak vázlatosan is – a sorozatelkövetés okának egyik leglényegesebb elemét, a bűnözői perszeverenciát.

De, mi is az a bűnözői perszeverencia elmélet?

*Perszeverencia*: a szó eredetileg kitartást, állhatatosságot jelent.<sup>26</sup> A perszeverencia-elmélet lényege: a bűnözők megrögzötten ragaszkodnak kialakult szokásaikhoz, jól bevált módszereikhez, ezzel egyfajta *modus-képet festve magukról*.<sup>27</sup>

A sorozatelkövetés felderítésének egyik legfontosabb kiindulópontja tehát a bűnözői perszeverencia, amely az általános törvényi tényállás elemeiből már ismert, úgynevezett szituációs ismérvek (elkövetés helye, ideje, módja és eszköze) azonosságában nyilvánul meg. (Vegyük észre azt is, hogy ez a négy ismérv négy kriminalisztikai alapkérdéssel azonos.)

Megjegyzendő, ez a perszeverencia-elmélet manapság már csak részben helytálló, mivel napjainkra kialakult a változékonyságra alapozó bűnelkövetői magatartás, amely szöges ellentéte a bűnözői perszeverenciának. A bűnelkövetők nem csak a bűncselekményfajtákat váltogatják (egy bűncselekménycsoporton belül 'több műfajban' érdekeltek), hanem a bűnözési területeket is (pl. vagyon elleni erőszakos bűncselekmények, pénzmosás, a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények).<sup>28</sup> Ugyanakkor az elkövetési módszerek vonatkozásában szintén roppantmód alkalmazkodóak és találékonyak, sőt, az azonos bűncselekmények elkövetésekor szándékosan változtatják a módszereiket (nyilván ők is olvasnak kriminalisztikai szak-

26 BAKOS Ferenc (szerk.): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Budapest, Akadémiai Kiadó – Kossuth Könyvkiadó, 1984, 646.

27 TATÁR László: *Profilalkotás a bűnüldözésben*. In: KORINEK László – KŐHALMI László – HERKE Csongor (szerk.): Emlékkönyv Irk Albert egyetemi tanár születésének 120. évfordulójára. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2004, 177-181.

28 Vagyon elleni erőszakos bűncselekmények (Btk. XXXV. Fejezet 365–369. §); pénzmosás (Btk. XL. Fejezet 399–402. §); a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények (Btk. XLI. Fejezet 403–414. §).

könyveket). Mindezek után úgy tűnik, a perszeverencia-elmélet részben 'megdőlni' látszik.<sup>29</sup>

## 2.2. A sorozathoz tartozás felismerésének az alapja

A sorozatelkövetés felderítéséhez, hogyan kezdek hozzá? Milyen úton indulok el?

*A sorozathoz tartozás felismerésének alapja az elemző-értékelő tevékenység, valamint az összehasonlító ügyelemzés.*

*Az elemző-értékelő tevékenység olyan gondolkodási műveletek összessége, amelyek során*

- a megismerés céljából vizsgálni kívánt *tényeket részekre bontjuk,*
- az *egyes részeket* (alkotóelemeket) külön-külön összességükben és kölcsönhatásukban *megvizsgáljuk,* majd
- a vizsgálódás eredményeképpen *valamilyen következtetést vonunk le* (ez a következtetés megnyilvánulhat döntésben is).

*Az összehasonlító ügyelemzés nem más, mint a hasonló bűncselekményekre vonatkozó információk összevetése annak megállapítása érdekében, hogy azokat azonos elkövető vagy elkövetői kör hajtotta-e végre.*

*Az elemző-értékelő tevékenységhez, illetve az összehasonlító ügyelemzéshez, hogyan fogok hozzá? Melyek lesznek a kezdeti lépések?*

A vizsgált bűncselekmények azonos elkövetőire utaló összefüggések felismerése tiszta (klasszikus) sorozatelkövetés gyanúja esetén *a szituációs ismérvek vizsgálatával és összehasonlításával kezdődik.* Megjegyzendő, hogy a tiszta sorozatelkövetésnél – a vegyes sorozatokhoz képest – olyan többletismérvek fordulnak elő, amelyek lényegesen megkönnyítik a detektálást. Ezek a többletismérvek (a szituációs ismérvek mellett) a következők:

- azonos bűncselekmények (pl. betöréses lopás),
- a szélesebb értelemben vett elkövetés helyének azonossága vagy hasonlósága (pl. hétvégiházaz övezet, üdülőterület, pince, lakótelepen csak a legfelső emeleti lakások),
- a sértett személye (pl. idős, egyedülálló emberek),
- az elkövetés tárgya (pl. készpénz, ékszer, szórakoztató-, műszaki és/vagy háztartási elektronikai berendezések, stb.).

---

29 KATONA Géza: A bűnöző vállalkozás (MIHANCSIK Zsófia interjúja). *Budapesti negyed*, 1998/4, 209-217.

### 2.3. A szituációs ismérveknek a vizsgálata, a sorozatelkövetés felismerése érdekében

A szituációs ismérveknek a következő sajátosságait kell figyelembe venni az összehasonlító ügylelemzés során.

Az *elkövetés helyszíne*, a már említett betöréses lopás esetén lehet például hétvégi házas vagy nyaralóövezet, azon belül hétvégi ház, illetve nyaraló.

Az *elkövetés ideje*, általában évszakokhoz, hónapokhoz, napokhoz és napszakokhoz kötött. Az *elkövetés idejéhez tartozik a ciklikusság*, amely a bűncselekmény elkövetésének gyakoriságát, illetve a bűncselekmények között eltelt időt jelenti: például hetente vagy a hét meghatározott napján, illetve napjain, az adott napon belül bizonyos napszakban.

Megjegyzendő továbbá, hogy egyes bűncselekmények esetében az évszakok, a hónapok, illetve bizonyos napok és napszakok, az elkövetési hellyel és azon belül a 'támadott objektummal' jól összeegyeztethetők. Példának okáért:

- *a hétvégi ház feltöréseket* (ez is betöréses lopás) *télen*, jellemzően hétköznap, hétfőtől csütörtökig követik el, mert a tulajdonosok általában a hétvégi napokon ellenőrzik a nyaralójukat,
- *a lakásbetörések zömét ősztől tavaszig* hétköznap a délelőtti órákban, a nyári hónapokban pedig hétvégeken követik el.

Az *elkövetés módszere* és az elkövetési magatartás esetében bizonyos módszerek és magatartások az elkövetés helyszínéhez kötöttek (a munkahelyi lopást – nyilvánvalóan munkahelyen, a 'strandlopást' – strandfürdő, uszoda, nyaralóövezet területén, a terménylopást – mezőgazdasági területen, a poggyászlopást – vasúti pályaudvaron, vasútállomáson, vasúti szerelvényen, a vasúti dézsmát – az úgynevezett rendezőpályaudvaron stb. követik el).

Az *elkövetés eszköze* – nem meglepő módon – szintén *szoros összefüggésben áll az elkövetés módszerével*. Az elkövetés eszközei – a kényszerintézkedésekhez hasonlóképpen – ugyancsak felleltározhatatlanok. Túl azon, hogy az eszköz és a módszer szoros kapcsolatban állhat egymással, *léteznek olyan bűncselekmények*, illetve azon belül elkövetési magatartások és módszerek, *amelyek meghatározott eszközhöz kötöttek*. Egy kulcsra zárt teleajtót igencsak nehéz eszköz nélküli kinyitni (pl. feszítőszerszám, hamis, lopott vagy álkulcs szükséges hozzá), és az eltulajdonítani szándékozott személygépjármű ajtaja sem nyílik az *Ali Baba és a negyven rabló* arab meséből ismert „*Szezám, tárulj!*”<sup>30</sup> jelszóra.

30 McCaughrean, Geraldine – Burton, Richard Francis: *Ali Baba és a negyven rabló* (ford.: HONTI Rezső – Vajkay Lajos). In: Az ezeregy éjszaka meséi. Budapest, Európa Könyvkiadó, 1961, 265-310.

Ahhoz pedig, hogy a motorvezérlést leállító biztonsági elektronika ne működjön, a gépjárműtolvajnak rendelkeznie kell egy olyan szerkezettel, amellyel a motorvezérlést blokkoló elektronikát akadályozni tudja. A fegyveres elkövetéshez szükséges például lőfegyver, de legalábbis annak látszó tárgya, és sorolhatnám.

### 2.4. A sorozatelkövetés felderítésének egyéb szempontjai

A sorozatelkövetés detektálása érdekében, az összehasonlító ügyelemzés során, a szituációs ismérvek mellett, vizsgálni kell

- az elkövetés tárgyát és a sértett személyét (a sértettet, aki alkalmasint károsult, egyes bűncselekmények esetében pedig áldozat);
- a tényleges elkövetési magatartást (ez nem azonos a módszerrel, noha a külvilágban együtt jelenik meg), valamint az eredményt (a 'kvázi' eredményt<sup>31</sup> egyaránt);
- az elkövetőt (aki lehet tettes, közvetett tettes, társtettes, vagy felbujtó és bűnsegéd);
- az elkövető célját (a célzatot) és a motívumot.

Valamennyi sajátosságot képtelenség felsorolni, az a kérdéses cselekmény büntetőjogi megítélésének és az eset összes körülményének a függvénye.

*Nota bene:* az elkövető személyére következtethetünk az

- elkövetés módszeréből,
- elkövetés eszközéből (magából az eszközből),
- eszközhasználat módjából,
- eltulajdonított dolgokból (ezek az elkövető szükségletére utalhatnak),
- el nem vitt és a helyszínen hagyott (idegen) dolgokból,
- elkövető elkövetés alatt, előtt és után (másképpen: helyszínen) tanúsított magatartásából.

Az összehasonlító ügyelemzés során, összefüggést kell keresni a folyamatban lévő ismeretlen tetteses, felderített (ismertté vált) ismeretlenes, eleve ismert tetteses ügyekben szereplő tárgyak és személyek között. Át kell tekinteni a megszüntetett vagy felfüggesztett, sőt, a korábban már vádemelési javaslattal befejezett ügyeket is.

---

31 *Kvázi eredmény:* nem tényállásszerű, vagyis olyan, a külvilágban beállott változás, amely az elkövetési magatartással összefüggésben jött ugyan létre, de a törvényi tényállásban nem szerepel (pl. lopás elkövetésekor az elkövetési tárgy kikerült a sértett birtokából, vagy a bűncselekmény elkövetésének egyéb 'következményei').

### 3. A sorozatelkövetés 'összehozásának' lehetőségei

Az előző (2.) fejezetben szó esett a bűnözői perszeverenciáról, valamint azt vizsgáltuk, hogy a sorozatelkövetés felderítése érdekében végzett elemző-értékelő tevékenység és összehasonlító ügyelemzés során, milyen szempontokat kell figyelembe venni.

*Megállapítottuk*, hogy a bűncselekmények azonos elkövetőire utaló összefüggések felismerése – jellemzően tiszta sorozatelkövetés esetén – az úgynevezett szituációs ismérvek (az elkövetés helye, ideje, módja és eszköze) vizsgálatával és összehasonlításával kezdődik.

*Kitértünk* arra is, hogy a szituációs ismérveket nem csupán az úgynevezett 'sorozat-összehozás', hanem általában a nyomozás során szintén vizsgálni kell (másképpen: a bizonyítás tárgyát ki kell rájuk terjeszteni), még abban az esetben is, ha ezek az ismérvek az adott bűncselekmény különös törvényi tényállásában nem szerepelnek. Ezek azok a „*tényállási elemek, amelyek nincsenek, de mégis vannak*”.<sup>32</sup> Tudom, ez sokaknak nehezen értelmezhető, de a nyomozás során át kell lépni a büntető anyagi és alaki jogi szemlélet 'bebetonozott' korlátait (avagy le kell rombolni azokat): *a nyomozás, azon belül különösen a felderítés visszafogottan fogalmazva is többről szól, mint a büntető jogszabályok alkalmazása.*

*Számba vettük* a sorozatelkövetés gyanújának megalapozását elősegítő egyéb szempontokat, amelyek az általános törvényi tényállás elemeivel jól összehangolhatók:

- az elkövetés tárgya (szűkebb értelemben véve a dolog, tágabb értelmezésben pl. a támadott objektum),
- a sértett (károsult vagy áldozat),
- az elkövetési magatartás (amely nem azonos a módszerrel, noha a valóságban nem, vagy csak nehezen választható külön),
- az eredmény (ez esetben nem csak a tényállásszerű eredményt kell alapul venni),
- az alany (elkövetők: tettes, közvetett tettes és társtettes; részesek: felbujtó és bűnsegéd), végül
- a motívum és a célzat (ez utóbbi túlmutat a szándékon).

*Megállapítottuk* továbbá, hogy az elkövető személyére következtethetünk az elkövetés módszeréből (modus-kép); az elkövetés eszközéből (magából az

<sup>32</sup> Akit érdekel a téma, olvassa el KOVÁCS Gyula: Nyomozás a gyakorlatban – A kezdeti lépésektől a nyomozás tervezéséig és szervezéséig. *Magyar Bűnüldöző*, 2014/1–2, 20-37.

eszközből, annak gyártási technológiájából, származási helyéből, speciális jellegéből, sőt, az eszköz önmagában nyomhordozó is lehet); az eszközhasználat módjából (legfőképpen, ha az speciális szakértelmet igényel).

Az ismétlést követően most azt vesszük górcső alá, hogy a sorozatelkövetés 'összehozására' milyen lehetőségek adóttak.

*A sorozatelkövetés megállapítása érdekében alapvetően a bűnügyi iratokat kell tanulmányozni.*

Az egyes bűnügyi iratokon belül *vizsgálni kell különösen:*

- a feljelentést vagy bejelentést, illetve az azokról készült jegyzőkönyvet,
- azt az iratot, amely a büntetőeljárás (esetünkben a nyomozás) megindulásának az alapját képezte (ez az úgynevezett kezdőirat, ami lehet feljegyzés, rendőri jelentés, megkeresés, valamint azok mellékletei stb.),
- a bűncselekmény helyszínén és környékén az elkövető(k)re vonatkozó adatgyűjtésről és a tanúkutatásról készített feljegyzést vagy jelentést,
- az elkövető(k)re vonatkozó tanúvallomásokat,
- a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvet, valamint mellékleteit (helyszínvázlat, helyszínrajz, kép- vagy hangfelvétel, illetve képet és hangot egyidejűleg rögzítő felvétel, bűnjeljegyzék),
- a házkutatásokról készült jegyzőkönyveket és azok mellékleteit (lásd a helyszíni szemlénél felsoroltakat),
- a helyszíni szemlén és a házkutatásokon lefoglalt nyomokkal, anyagmaradványokkal és tárgyi bizonyítási eszközökkel kapcsolatosan készült szakvéleményeket,
- a szakértők (egymás jelenlétében való) meghallgatásáról készült jegyzőkönyveket,
- az egyéb bizonyítási cselekményekről készített jegyzőkönyveket.

Nehéz lenne előre megjósolni, hogy a konkrét bűnügyben a felsorolt bűnügyi iratok közül, a 'sorozat-összehozás' eredményessége szempontjából, melyik bír nagyobb jelentőséggel. Általában *a feljelentésnek, a sértett és a szemtanú vallomásának, a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyvnek, valamint a szakvéleménynek van a leglényegesebb információtartalma.*

A bűnügyi iratok tanulmányozásán túlmenően *meg kell vizsgálni, illetve megtekinteni*

- a (magán)biztonsági kamerák, a térfigyelő kamerarendszerek felvételeit, valamint a bűncselekmény helyszínén az elkövetés idejében bárki által, bármilyen okból, akár egy mobiltelefon kamerájával készített kép- és hangfelvételeket,

- a különböző bűnügyi és egyéb nyilvántartások, adattárak adatait (ezekről később még lesz szó).

E tanulmány elején jeleztem, sőt, kiemeltem, hogy *a nyomozó hatóság kezdetben azt a helyzetet 'ismeri fel', ami sorozatelkövetés gyanújára utalhat, nem pedig magát a sorozat-bűncselekményt. A sorozatelkövetés nyomozása (felderítése és vizsgálata) lényegében négy szakaszra osztható:*

1. valamely bűncselekményfajta sorozatos előfordulásának észlelése (*felmerül a sorozatelkövetés gyanúja*),
2. az elemző-értékelő munka és az összehasonlító ügyelemzés eredményeképpen a sorozatelkövetés *detektálása (a gyanú megalapozása*, ami nem azonos a személyre szabott megalapozott gyanúval): tulajdonképpen *megbizonyosodunk arról, hogy valóban sorozatelkövetéssel van dolgunk*,
3. a folyamat (sorozatelkövetés) megszakítása, az ismeretlen elkövető (vagy elkövetők) kilétének a megállapítása (az ügytől a személyig modell),
4. az elkövető(k) személyével (vagy az elkövetői körrel) kapcsolatba hozható *sorozat-bűncselekmények vizsgálata (a személytől az ügyig modell)*.

Kovács Lajos a már hivatkozott szakkönyvben *a sorozatgyilkosságok felderítési sémáját* három pillérre alapozza:

„*Első és alapvető feladat a sorozatjelleg felismerése*, ami sokszor nem könnyű feladat, esetenként szinte lehetetlen”<sup>33</sup> (erről a pillérről a bevezető részben már írtam).

„*Második feladat – a sorozatjelleg bizonyítása után – az elkövető (a tettesek) profiljának, személyiségének megrajzolása.*”<sup>34</sup>

„*A sorozatgyilkosság felderítésének harmadik szakasza maga a konkrét nyomozás*, az ügy felderítése, bizonyítása és kiterjesztése, tehát lehetőleg a sorozathoz tartozó összes büntett megállapítása.”<sup>35</sup>

A szerzők szerint – némi pontosítással és kiegészítéssel – *a következő jelek, adatok, hasonlóságok alapján ismerhetők fel a sorozatbűncselekmények: a behatolás módja (módszere) és eszköze, az elkövető (tettes) helyszíni tevékenysége,*

---

33 KOVÁCS – BÓI – GIRHINY i. m. 244.

34 Uo. 246.

35 Uo. 247.

az elkövető (tettes) helyszíni tevékenységének tárgyasult okozatai,<sup>36</sup> a helyszíni adatgyűjtés eredményei.<sup>37</sup>

#### 4. Hogyan fogjunk 'ölbe tett kézzel' sorozatelkövetőt?

Ennek a fejezetnek a címét eredetileg hosszabbra terveztem: *A helyszíni tevékenység, a bűnügyi nyilvántartásba vétel*<sup>38</sup> és *a szakértői munka mint a sorozat-összehozás egyik leghatékonyabb formája* (vagy záloga). Ezt a címet – alapvetően a terjedelme miatt – elvettem, és kitaláltam helyette egy rövidebb, és talán figyelemfelkeltőbb megnevezést.

Természetesen szó sincs arról, miszerint az ügyben eljáró nyomozó, vagyis az ügygazda az íróasztalánál ölbe tett kézzel ücsörögve báván réved maga elé, miközben folyamatosan 'detektálódnak' a sorozatelkövetések, és egymás után 'dőlnék be' a sorozatelkövetők. A hangzatosnak remélt cím lényegében arra utal, hogy jellemzően *a helyszínen végzett eljárási cselekmények eredményeképpen felkutatott és rögzített nyomok, anyagmaradványok, valamint tárgyi bizonyítási eszközök a szakértői munka következtében végül elvezet(het)nek az elkövető(k)höz*. Ennek egyik feltétele persze az, hogy egy korábbi bűncselekmény (vagy bűncselekmények) helyszínén foganatosított eljárási cselekmények során ugyancsak megtörténjen a nyomok, anyagmaradványok, valamint tárgyi bizonyítási eszközök felkutatása és rögzítése, a nyomok stb. szakértői vizsgálata, továbbá – és ez nagyon-nagyon fontos – az 'eredmény' bűnügyi nyilvántartásba vétele.

Nézzünk egy egyszerű példát:

- A) betöréses lopás (a továbbiakban: bűncselekmény) helyszíni szemléje során a bűnügyi technikus  $a^1, a^2, a^3, a^4, a^5$  azonosító jelzéssel ellátva különböző személyektől származó ujjnyomokat rögzít, amelyeket a szakértői vizsgálatot követően daktiloszkópiai nyilvántartásba<sup>39</sup> (a továbbiakban: nyilvántartás) vesznek.

---

36 „A helyszínek emberi tevékenységek következményei, az ott lévő dolgok tehát nem mások, mint eltárgyasodott emberi magatartások.” Forrás: ILLÁR Sándor (szerk.): *Kriminál-taktika*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1983, 15.

37 KOVÁCS – BÓI – GIRHINY i. m. 248-250.

38 Lásd a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Bnytv.) vonatkozó rendelkezéseit.

39 A bűncselekmény helyszínén és a bűncselekmény elkövetésének nyomait hordozó tárgyon rögzített ujj- és tenyérynnyomatok nyilvántartása [Bnytv. 38. § a) pontja].

- B) bűncselekmény helyszíni szemléljén a bűnügyi technikus  $b^1$ ,  $b^2$  azonosító jelzéssel ellátva különböző személyektől származó ujjnyomokat rögzít, amelyeket a szakértői vizsgálatot követően nyilvántartásba vesznek.
- C) bűncselekmény helyszíni szemléljén a bűnügyi technikus  $c^1$ ,  $c^2$ ,  $c^3$ ,  $c^4$  azonosító jelzéssel ellátva különböző személyektől származó ujjnyomokat rögzít, amelyeket a szakértői vizsgálatot követően nyilvántartásba vesznek.
- D) bűncselekmény helyszíni szemléljén a bűnügyi technikus  $d^1$ ,  $d^2$  azonosító jelzéssel ellátva különböző személyektől származó ujjnyomokat rögzít, amelyeket a szakértői vizsgálatot követően nyilvántartásba vesznek.
- E) bűncselekmény helyszíni szemléljén a bűnügyi technikus  $e^1$ ,  $e^2$ ,  $e^3$  azonosító jelzéssel ellátva különböző személyektől származó ujjnyomokat rögzít, amelyeket a szakértői vizsgálatot követően nyilvántartásba vesznek.
- F) bűncselekmény helyszíni szemléljén a bűnügyi technikus  $f^1$ ,  $f^2$ ,  $f^3$ ,  $f^4$ ,  $f^5$  azonosító jelzéssel ellátva különböző személyektől származó ujjnyomokat rögzít, amelyeket a szakértői vizsgálatot követően nyilvántartásba vesznek.

A fentiek alapján nyilvánvalóan felmerülhet a sorozatelkövetés gyanúja.

Mind a hat betöréses lopás a Budapest XI. kerület, Spanyolrét és Madárhegy közötti hétvégi házak övezetében történt (az *elkövetés helye tág értelemben*) januárban, hétköznapokon, keddtől-csütörtökig (az *elkövetés ideje*, ill. a *ciklikusság*).

Az ismeretlen tettesek a telkeket (az *elkövetés helye szűkebb értelemben*) határoló drótkerítés alsó részét csípőfogóval elvágták, majd a bekerített helyre behatolva a hétvégi házak ajtaját úgynevezett szöghúzó vassal (másképpen: ládabontóval) kifeszítették (az *elkövetés helye konkrétan*, valamint az *elkövetés módszere és eszköze*). A hétvégi házakból műszaki és számítástechnikai cikket, illetve – amennyiben a házban volt ilyen – készpénzt és/vagy értékesebb dísz tárgyakat (pl. porcelánfigurákat) zsákmányoltak (az *elkövetés tárgya*), annyit, amennyit egy-egy ember 'kézben' (táskában, hátizsákban stb.) elbír.

A tettesek a helyszínen ettek-ittak, dohányoztak, használták a vécét, valamint az A)–B) és E)–F) esetben a hétvégi házban aludtak. Rendetlenséget (ételmaradékot, koszt és szemetet) hagytak maguk után (az *elkövetők helyszínen tanúsított magatartása*).

Az összehasonlító ügyelemzés eredményeképpen megtörténik a sorozatelkövetés detektálása (a gyanú megalapozása).

A további nyomozás során, a nyilvántartás<sup>40</sup> adatai alapján megállapítást

40 Bnytv. 38. § a) pontja.

nyert, hogy az A) bűncselekmény helyszínén  $a^1$ ,  $a^2$ ,  $a^3$  azonosító számon rögzített ujjnyomok közül

- az  $a^1$  ujjnyom megegyezik a C) bűncselekmény helyszínén rögzített  $c^2$ ; az E) bűncselekmény helyszínén rögzített  $e^2$ ; az F) bűncselekmény helyszínén rögzített  $f^4$  ujjnyommal,
- az  $a^2$  ujjnyom megegyezik a B) bűncselekmény helyszínén rögzített  $b^1$ ; a C) bűncselekmény helyszínén rögzített  $c^4$ ; az E) bűncselekmény helyszínén rögzített  $e^3$ ; az F) bűncselekmény helyszínén rögzített  $f^5$  ujjnyommal,
- az  $a^3$  ujjnyom megegyezik a C) bűncselekmény helyszínén rögzített  $c^3$ ; a D) bűncselekmény helyszínén rögzített  $d^2$ ; az E) bűncselekmény helyszínén rögzített  $e^1$ ; az F) bűncselekmény helyszínén rögzített  $f^2$  ujjnyommal.

Amennyiben az A) bűncselekmény helyszínén rögzített  $a^1$  ujjnyomnak 'Z';  $a^2$  ujjnyomnak 'X';  $a^3$  ujjnyomnak 'Y' betűjelet adunk, és 'gazdáiknak' megelőlegezzük az 'elkövető' minősítést, akkor a következő 'képletet' kapjuk:

- A) bűncselekmény helyszínén Z, X, Y elkövető,
- B) bűncselekmény helyszínén X elkövető,
- C) bűncselekmény helyszínén Z, Y, X elkövető,
- D) bűncselekmény helyszínén Y elkövető,
- E) bűncselekmény helyszínén Y, Z, X elkövető,
- F) bűncselekmény helyszínén Y, Z, X elkövető

tartózkodott, de legalábbis az ujjnyomát valamilyen módon ott hagyta.

A fenti képletből megállapítható, hogy a hat betöréses lopás helyszínén X elkövető öt, Y elkövető ugyancsak öt és Z elkövető négy esetben hagyta ott az ujjnyomát. Megállapítható az is, hogy Y elkövető a B) bűncselekmény; X elkövető a D) bűncselekmény; Z elkövető a B) és a D) bűncselekmény helyszínén nem járt, amennyiben mégis, ott nem hagyott nyomot, pontosabban ujjnyomot.

Összehoztuk a sorozatot 'ölbe tett kézzel'? Nem vitás, hogy igen. Most már csak elkövetőkre lenne szükség, vagyis jó lenne megszakítani a sorozatot. Ücsörögünk még egy keveset 'ölbe tett kézzel'.

- G) betöréses lopás helyszínén *lakossági bejelentés alapján a három tetten ért, és menekülő elkövető közül az egyiket a rendőrfőnök elfogja, és az elkövetés helye szerint illetékes rendőrkapitányságra előállítja. Neve: Pajzseres Péter. A nyomozó hatóság az elkövetőt őrizetbe veszi, közlik vele a megalapozott gyanút, vagyis megkezdik gyanúsított kihallgatását (ettől kezdve az elkövetőből gyanúsított lesz), majd 'rabosítják' (a törvényi*

feltételek megléte esetén bűnügyi nyilvántartásba veszik).<sup>41</sup>

A nyilvántartásban<sup>42</sup> szereplő ujjnyomok, illetve az őrizetbe vett gyanúsított ujjlenyomatainak összehasonlítását követően megállapítják, hogy az A)–C) és az E)–F) betöréses lopások helyszínén rögzített  $a^2$ ,  $b^1$ ,  $c^4$ ,  $e^3$ ,  $f^5$  azonosító jelzéssel ellátott ujjnyomok megegyeznek a gyanúsított ujjlenyomataival.

Bűncselekmények	A helyszíni szemlén rögzített ujjnyomok				
A)	$a^1$	$a^2$	$a^3$	$a^4$	$a^5$
B)	$b^1$	$b^2$			
C)	$c^1$	$c^2$	$c^3$	$c^4$	
D)	$d^1$	$d^2$			
E)	$e^1$	$e^2$	$e^3$		
F)	$f^1$	$f^2$	$f^3$	$f^4$	$f^5$

A fenti táblázat a megállapítottak vázlatos összefoglalója. A különböző – A)–F) – bűncselekmények helyszínén rögzített azonos ujjnyomokat azonos színek jelölik. Amennyiben az A) bűncselekmény helyszínén rögzített ujjnyomokat átnevezzük ( $a^1=Z$ ,  $a^2=X$ ,  $a^3=Y$ ), a fenti képlet más aspektusból is vizsgálható.

Bűncselekmények	A helyszíni szemlén rögzített ujjnyomok					Elkövetők
A)	$a^1=Z$	$a^2=X$	$a^3=Y$	$a^4$	$a^5$	Z, X, Y
B)	X	$b^2$				X
C)	$c^1$	Z	Y	X		Z, Y, X
D)	$d^1$	Y				Y
E)	Y	Z	X			Y, Z, X
F)	$f^1$	Y	$f^3$	Z	X	Y, Z, X

Fény derült tehát X elkövető személyére: *Pajszeres Péter 'barátunk'* az egyik sorozatbetörő. Ezzel együtt megtörtént a folyamat, vagyis a sorozatelkövetés megszakítása. Lehet örvendezni, de: csak a csatát nyertük meg, a háborút még nem.<sup>43</sup>

41 Személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartása [Bnytv. 3. § (1) bekezdés a) pontja és (4)–(6) bekezdése]; A büntetőeljárás hatálya alatt állók nyilvántartása [3. § b) pontja; 7. § c) pontja; 21–30. §]; Daktiloszkópiai nyilvántartás és DNS-profil-nyilvántartás [35. §; 37–66. §].

42 Bnytv. 38. § a) pontja.

43 Eredetileg: „Soha ne hidd, hogy egy csata megnyerése az egész háború végét jelenti.”

Detektáltuk, sőt, megszakítottuk a sorozatelkövetést (mindezt 'ölbe tett kézzel'), és megvan az egyik sorozatelkövető. Ettől a ponttól *kezdetét veszi a felderítéssel vegyes vizsgálati szak, hiszen két sorozatelkövető kiléte még ismeretlen*: bízunk benne, hogy nem sokáig.

Most pedig *'elengedjük'* ezt az ügyet, mivel ennek az írásnak nem az a célja vagy a feladata, hogy a bűncselekmény tudomásra jutásától a vádemelésig végigkísérje és kommentálja a nyomozás menetét.

A *helyszíni tevékenység, a bűnügyi nyilvántartásba vétel és a szakértői munka* megmagyarázásával azonban még adós vagyok. Tekintsük át röviden, mondhatni vázlatosan e három témát.

A bűncselekmény tudomására jutását követően a *helyszíni tevékenység* jellemzően a következő – a sorozat-összehozás szempontjából releváns – intézkedésekből és nyomozási cselekményekből áll:

- a helyszín megtekintése, a helyszín biztosítása, a helyszíni szemle,
- a helyszíni adatgyűjtés és tanúkutatás, a helyszínen tartózkodók kikérdezése,
- házkutatás, lefoglalás (ideértve az elektronikus adat lefoglalását és a megőrzésre kötelezést is), helyszíni kihallgatás.

Ez utóbbi két kényszerintézkedésre és a bizonyítási cselekményre nem feltétlenül csak a bűncselekmény helyszínén kerül sor; a helyszíni kihallgatás pedig tipikusan nem a késedelmet nem tűrő nyomozási cselekmények körébe tartozik.

Hangsúlyozom: a felsoroltak mellett még számos egyéb helyszíni intézkedést és nyomozási cselekményt hajt végre a nyomozó hatóság (pl. elsősegélynyújtás, kárelhárítás, értesítések, az elkövető üldözése). Itt és most csak azokat a fontosabbakat említettem meg, amelyek a sorozat-bűncselekmények nyomozásakor meghatározók.

A *bűnügyi nyilvántartásba vételre* korábban már kitértem: az ezzel kapcsolatos szabályokat alapvetően a nagyon hosszú című, és már többször hivatkozott 2009. évi XLVII. törvény (Bnytv.) tartalmazza.<sup>44</sup> A következőkben valamelyest részletesebben foglalkozom a témával.

A sorozat-bűncselekmények nyomozása szempontjából nélkülözhetetlen, Bnytv. szerinti adattár bűnügyi nyilvántartási rendszerből (Bnytv. II. Fejezet 3–30/A. §), valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásából (Bnytv. IV. fejezet 35–66. §) tevődik ki.

---

SUSANNA, Tamaro: *Ahová a szíved húz*. Budapest, Trivium Kiadó, 1995, 50.

44 A bűnügyi nyilvántartásba vétellel kapcsolatosan lásd még DOBOS – KOVÁCS i. m. 67-76.

### A) A bűnügyi nyilvántartó rendszer

- személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásából és
- bűnügyi nyilvántartásból

áll [Bnytv. 3. § (1) bekezdése].

A bűnügyi nyilvántartások felosztása:

- büntettek nyilvántartása,
- hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartása,
- büntetőeljárás hatálya alatt állók nyilvántartása és
- külföldre utazási korlátozás hatálya alatt állók nyilvántartása (Bnytv. 7. §).

### B) A bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartása

- daktiloszkópiai nyilvántartásra és
- DNS-profil-nyilvántartásra

tagozódik (Bnytv. 35. §).

*A daktiloszkópiai nyilvántartás:* ujj- és tenyéryomtöredéket, valamint ujj- és tenyéryomatot (a továbbiakban együtt: ujj- és tenyéryomat) tartalmazó nyilvántartás [Bnytv. 2. § c) pont], amely

- a bűncselekmény helyszínén és a bűncselekmény elkövetésének nyomait hordozó tárgyon rögzített ujj- és tenyéryomatok nyilvántartásából,
- a büntetőeljárás alá vont személyek ujj- és tenyéryomatainak nyilvántartásából, valamint
- a bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélt személyek ujj- és tenyéryomatainak nyilvántartásából áll (Bnytv. 38. §).

A DNS-profil-nyilvántartás részei:

- a bűncselekmény helyszínén és a bűncselekmény elkövetésének nyomait hordozó tárgyon rögzített DNS-profilok nyilvántartása,
- a büntetőeljárás alá vont személyek DNS-profiljainak nyilvántartása, valamint
- a bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélt személyek DNS-profiljainak nyilvántartása (Bnytv. 53. §).

*A DNS-profil:* a dezoxiribonukleinsav-molekula meghatározott szakaszainak vizsgálata alapján képzett alfanumerikus adatsor; a *DNS-elemzés:* a DNS-profil meghatározásának folyamata [Bnytv. 2. § d)–e) pontja].

Az *adattár III. Fejezete* (31–34. §) az Európai Unió tagállamainak bírósága által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról rendelkezik. Ez a nyilvántartás azonban a sorozatelkövetés nyomozása vonatkozásában olyannyira nem mérvadó.

*A szakértői tevékenység lényege* nagyvonalakban: a helyszínen – különösen a szemlén, a házkutatás alkalmával és a lefoglalás foganatosításakor – rögzített nyomok (ujj- és tenyéryomok), (biológiai) anyagmaradványok és tárgyi bizonyítási eszközök, valamint a 'rabosítás' eredményeképpen a bűnügyi nyilvántartásokban (jellemzően a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásában, illetve a daktiloszkópiai nyilvántartásban) rögzített adatok összehasonlítását jelenti. *A szakértői összehasonlító munka eredményeképpen detektálható a sorozatelkövetés, megállapítható a sorozatelkövető kiléte, és megszakítható a folyamata* (a sorozatelkövetés).

Megjegyzendő, hogy a rendőrségi elektronikus Modus Operandi Nyilvántartásnak ugyancsak kiemelt szerepe lehet a sorozatelkövetők felderítésében, azonban itt alapvetően a szakértői összehasonlító munkát preferáltam.

## 5. Segédletek

*Segédletek:* szinte bármi lehet.

*Elsősorban nyilvánvalóan a már részben említett elektronikus nyilvántartások, adattárak válnak leginkább hasznára a sorozat-összehozásnak. Ilyenek például:*

- a bűnügyi nyilvántartási rendszer (azon belül a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartása, valamint a bűnügyi nyilvántartások),<sup>45</sup>
- a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartása (amelynek részét képezi a daktiloszkópiai nyilvántartás és a DNS-profil-nyilvántartás),<sup>46</sup>
- a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer,<sup>47</sup>

---

45 Bnyt. 3–30/E. §.

46 Bnyt. 35–66. §.

47 24/2011. (IX. 9.) BM utasítás a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer használatának szabályozásáról, az egységes elektronikus iratkezelés bevezetéséről és a bevezetést támogató projektszervezetek létrehozásáról; 18/2011. (IX. 23.) ORFK utasítás a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer egységes és kötelező használatáról, jogosultsági rendjéről, az adatvédelem, valamint a rendszerfejlesztés előírásairól; 38/2018. (VI. 29.) ORFK utasítás a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszerben megvalósuló ENyÜBS adatszolgáltatásról.

- az elektronikus Modus Operandi Nyilvántartás,<sup>48</sup>
- lakcímek és személyi adatok nyilvántartása,<sup>49</sup>
- közúti járművezetők és járműtulajdonosok nyilvántartása.<sup>50</sup>

*Másodsorban* eredményesen használhatók fel a különböző

- feljegyzések, listák, névsorok, címjegyzékek, iratminták, tevékenységlisták és típustervek,
- táblázatok, diagramok, út- és időgrafikonok,
- helyszínvázlatok, helyszínrajzok, térképvázlatok, térképek, műholdas felvételek, GPS helyzetmeghatározók és navigátorok (útvonaltervezők),
- számítástechnikai-informatikai eszközök (asztali számítógép, laptop, notebook, tablet),
- okostelefon, okosóra,
- számítástechnikai-informatikai naptárprogramok (Google naptár, MS Outlook levelező- és naptárprogram),
- speciális számítástechnikai-informatikai programok (Face-program, Polygon-program, Jogtár navigátor stb.).

*A segédletek típusai* – akárcsak bizonyos bűncselekmények elkövetési módszerei – *szinte felleltározhatatlanok*. Ahogyan korábban már írtam, segédlet szinte bármi lehet.

Megjegyzendő, hogy a segédletekkel kapcsolatosan még mindig 'kísért a múlt': a szakirodalomban számos műben találkozhatunk például ponttérképekkel és azok mellékleteivel. Nem vitatom, hogy néha a hagyományosnak mondott papíralapú adathordozók (segédletek) sem elvetendőek (pl. asztalinaptár, jegyzetfüzet), de manapság például a térképvázlatokra helyezett fóliák a különféle színes 'egyezményes' jelekkel, rászúrt gombostűkkel, zászlócskákkal, nem igazán korszerűek. Ma már számítógépes program rajzolja a kérdéses munkatérképeket (megjelölésük csupán egy-egy kattintás az egérrel), és napjaink nyomozói a papírnaptárt és egyéb sillabuszt mellőzve, informatikai adatbázisokat felhasználva tervezik a nyomozást, valamint ütemezik egyéb

---

48 12/2014. (V. 16.) ORFK utasítás.

49 A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény; 146/1993I (X. 26.) Kormányrendelet a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról.

50 A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény; 53/2017. (XII. 29.) Kormányrendelet a közúti közlekedési nyilvántartás működéséről és az adatszolgáltatás rendjéről.

szolgálati feladataikat. Ha pedig tájékozódni szeretnének, akkor a már felsorolt számítástechnika-informatikai programok valamelyikét alkalmazzák.

Jómagam valamikor még körzeti megbízottként használtam papíralapú térképvázlatot, fóliát, amelyre rajzolgattam a színes 'egyezményes' jeleket, de az valamikor az ősködben volt.

A sorozatelkövetés nyomozásának tudományosabb hátterével a már hivatkozott 1981-es Dobos-cikk,<sup>51</sup> az ugyancsak idézett, *A kriminálmetodika elméleti és gyakorlati kérdései*<sup>52</sup> című egyetemi jegyzet foglalkozik. Kifejezetten a *sorozatban elkövetett emberölésekre* fókuszál a Kovács – Bói – Girhiny-féle szakkönyv 8.1. fejezete,<sup>53</sup> amely kriminalisztikatörténeti és jellemzően gyakorlati nézőpontból közelíti meg a témát.

---

51 DOBOS i. m. 13-20.

52 KOVÁCS – NAGY i. m. 125-139.

53 KOVÁCS – BÓI – GIRHINY i. m. 243-250.

# AZ ADÁSVÉTEL MELLÉKEGYEZMÉNYEIHEZ KAPCSOLÓDÓ INGYENES DOLOGHASZNÁLAT EGYES ESETEI A KLASSZIKUS RÓMAI JOG FORRÁSAIBAN

CSOKNYA TÜNDE ÉVA  
tanársegéd (PTE ÁJK)

Abban a kérdésben, hogy miként kapcsolódhatott a klasszikus római jogban egy adásvételi szerződéshez járulékos jelleggel dologhasználat – legyen szó ingyenes vagy visszterhes megoldásról –, nem találunk egységes álláspontot. Bár a próbára vétel és a dologbérlet egymáshoz való viszonyának vizsgálata nagyobb figyelmet kap a szakirodalom képviselői körében, e két jogintézmény alternatív vagy kumulatív kombinációjának római jogi források által biztosított lehetősége mintájára felmerülhet a kérdés, hogy visszterhes szerződéshez kapcsolódó, bérleti díj kikötése nélküli használat esetén vajon szóba jöhetnek-e a haszonkölcsön (*commodatum*) vagy a szívességi használat (*precarium*) szabályai. Az elemzés során az adásvételhez járuló mellékkikötésekre – nevezetesen a *pactum displicentiae*, a *lex commissoria* és az *in diem addictio* eseteire – vonatkozó primer forrásokból kiindulva arra keresem a választ, hogy milyen kapcsolatban állhatott egymással egy visszterhes szerződés és az ingyenes dologhasználat a klasszikus római jog megítélése szerint.

## 1. Az ingyenes próba

Klasszikus példája a visszterhes szerződéshez járuló ingyenes dologhasználat lehetőségének a próbára vétel. Az ókori Rómában az adásvételi szerződéshez kapcsolódó mellékkikötésként jelent meg ez a konstrukció, amelyet a kommentátorok *pactum displicentiae*-nek neveztek.<sup>1</sup> E mellékegyezményrel arra

---

1 *A pactum displicentiae* mellékegyezményével kötött adásvételhez áttekintően ld. például MISERA, Karlheinz: Der Kauf auf Probe. *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt*. 1982, 2(14), 524-582.; PETERS, Frank: *Die Rücktrittsvorbehalte des römischen Kaufrechts*. Köln – Wien, Böhlau, 1973.; PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Az elállási jog gyakorlása próbára vételnél (D. 19, 5, 20 pr. Ulp.)*. In: JAKAB Éva (szerk.): *Római jog és a magánjog fejlődése Európában. Tanulmányok Molnár Imre 75. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011, 141-156. [a továbbiakban: PÓKECZ KOVÁCS (2011a)]; UÓ: *Rücktrittsvorbehalt und pactum displicentiae (Ulp. D. 19.5.20pr.)*, *Revue internationale des droits de l'antiquité*. 2011 (58), 315-338.; UÓ: *A szerződéstől való elállás az adásvétel mellékegyezményeinél a római jogban és továbbélése során*. Pécs, Pécsi

hatalmazták fel a vevőt, hogy az adásvételtől elálljon, amennyiben az áru nem nyeri el a tetszését. Az ingyenes dologhasználat szerződési kereteinek lehetsége azonban csak bizonyos, a jogintézményhez kapcsolódó feltételek teljesülése esetén merülhet fel: egyrészt a feltételesen létrejövő adásvételi szerződés perfektuálódásától, másrészt a nemtetszés kifejezésétől és a próbaidőre esetlegesen megállapított díjtól függően. A *Digesta* 13, 6-ban, a *Commodati vel contra* cím alatt találkozhatunk egy jelentős esettel, melynél Pomponius próbára kapott dolgoknál világít rá a veszélyátszállás és a nyereség összefüggéseire.

Pomp. D. 13, 6, 13, 1 *Si quem quaestum fecit is qui experiendum quid accepit, veluti si iumenta fuerint eaque locata sint, id ipsum praestabit qui experiendum dedit: neque enim ante eam rem quaestui cuique esse oportet, priusquam periculo eius sit.*

Ha nyereséget realizál az, aki valamit próbára kapott, például ha ezeket az igásállatokat bérbe adta, vissza kell térítenie ezt a nyereséget annak, aki neki a dolgot próbára adta: mivelhogy senki nem juthat más dolgából nyereséghez, mielőtt neki azért a veszélyt viselnie kellett volna.<sup>2</sup> Ha a fragmentum logikáját követjük, akkor az állapítható meg, hogy a szöveg értelmében nem szállt át a veszély arra, aki valamit próbára kapott. Pomponius szerint a próba időtartama alatt keletkezett nyereség annak jár, akié a dolog.<sup>3</sup>

### 1.1. Szakirodalmi vita és értelmezési lehetőségek a próbára vétel konstrukciójáról

A szöveg beható vizsgálatához indokoltnak látszik a próbára vételhez kapcsolódó alapvető szakirodalmi vita és az értelmezési lehetőségek megismerése, ebben pedig az Ulp. D. 19, 5, 20, 1 lehet a segítségünkre, amelynek elemzése rámutathat a szerződés létrejötté, a feltétel milyensége és a veszélyviselési szabályok közötti lényeges összefüggésekre. Bár a szövegben a próba nem

---

Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 201-237. Ld. Ulp. D. 18, 1, 2, 1.

2 Paul. D. 50, 17, 10.

3 Vö. WACKE, Andreas: Dig. 19, 5, 20 pr.: Ein Siegespreis auf fremden Pferden. Zur Gewinn-Ablieferungspflicht beim Kauf auf Probe. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 2002 (119), 371.<sup>66</sup> A szöveg a „*Cuius periculum, eius commodum.*” alapelvének egyik alkalmazási esete. Ulp.–Iul. D. 18, 2, 4, 4; Paul. D. 50, 17, 10: *Qui habet commoda, ferre debet et onera.* Vö. ARTNER, Michael: *Agere praescriptis verbis. Atypische Geschäftsinhalte und klassisches Formularverfahren.* Berlin, Duncker & Humblot, 2002, 181.<sup>24</sup>

ingyenes, hanem annak időtartamára használati díjat kötöttek ki, az eset segít eligazodni abban, hogy miként merülhet fel próbára átadott dolog esetén az adásvétel mellett másik szerződés fennállásának lehetősége is, milyen jogi konstrukció jöhet szóba.

*Ulp. D. 19, 5, 20, 1 Item apud Melam quaeritur, si mulas tibi dedero ut experiaris et, si placuissent, emeris, si displicuissent, ut in dies singulos aliquid praestares, deinde mularum a grassatoribus fuerint ablatae intra dies experimenti, quid esset praestandum, utrum pretium et merces an merces tantum. Et ait Mela interesse, utrum emptio iam erat contracta an futura, ut, si facta, pretium petatur, si futura, merces petatur: sed non exprimit de actionibus. Puto autem, si quidem perfecta fuit emptio, competere ex vendito actionem, si vero nondum perfecta esset, actionem talem qualem adversus desultorem dari.*

Az ulpianusi szövegben öszvéreket adtak át kipróbálásra azzal, hogy ha azok elnyerik a másik fél tetszését, megveszi azokat, ellenben ha nem, akkor minden napra meghatározott összeget fizet a vevő. Az állatokat azonban a próbaidő alatt útonállók ellopták, így felmerült a kérdés, hogy mit kell fizetni: vételárat és bérleti díjat vagy kizárólag bérleti díjat?<sup>4</sup> A kérdés eldöntéséhez szükséges mindenekelőtt azt tisztázni, hogy vajon az adásvétel létrejött-e, és ha igen, akkor felbontó vagy felfüggesztő feltétellel, tehát a vétel perfekt vagy nem, ettől függ ugyanis az alkalmazandó veszélyviselési szabály. Mela is abból indul ki, hogy ha létrejött a szerződés, *pretiumot*, ha még nem, akkor pedig bérleti díjat lehet követelni.<sup>5</sup> Az idézett szöveg alapján vázolható lehetőségek – anélkül, hogy e kérdésben szükségképpen állást foglalnék – a következőképpen összegezhetők.<sup>6</sup>

---

4 JUSZTINGER János: *A vételár az ókori római adásvételnél*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2016, 143.; KNÜTEL, Rolf: *Kauf und Pacht bei Abzahlungsgeschäften im römischen Recht*. In: MEDICUS, Dieter–SEILER, Hans Hermann (hrsg.): *Studien im römischen Recht*. Max Kaser zum 65. Geburtstag gewidmet von seinen Hamburger Schülern, Berlin, Dunccker & Humblot, 1973, 33-34. Az adásvétel és bérlet határaitól ld. JUSZTINGER János: *A római adásvétel és bérlet határain: vételár vagy bérleti díj?* *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Iuridica et Politica Publicationes Doctorandum Juridicorum*, 2007 (7), 113-132.; Uő: *Az emptio venditio és a locatio conductio határain: vételár vagy bérleti díj?* In: JUSZTINGER János – PÓKECZ KOVÁCS Attila (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok IX*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2008, 229-251.

5 Ld. ARTNER i. m. 183-186.

6 A lehetőségek összegzéséhez ld. JUSZTINGER (2016) i. m. 144-145.

### 1.1.1. A felbontó feltétellel kötött adásvétel

Ha a megállapodást próbára vételként, azaz egy *pactum displicentiae* járulékos mellékmegállapodása mellett – a *si displicissent* („ha nem tetszenek”) kikötésre tekintettel – felbontó feltétellel megkötött adásvételként értelmezzük, a perfekt vétel által a veszély átszállt a vevőre, így az viselte az öszvérek útonállók támadása okozta pusztulásának, elvesztésének a kockázatát.

### 1.1.2. A nem perfekt vétel

Ha az adásvétel nem perfektuálódott, további két lehetőség merül fel: a vételár reális megállapítása érdekében az áru kipróbálására irányuló *inspicendum dare* esetkőre és a felfüggesztő feltétellel kötött adásvétel.

Ha a felek az öszvérek vételárában nem egyeztek meg – így hiányzik az adásvétel egyik lényeges eleme<sup>7</sup> –, a szerződés létre sem jöhetett: *sine pretio nulla venditio est*.<sup>8</sup> A próbaidő ilyenkor az ún. *inspicendum dare* esetkörében<sup>9</sup> az áru kipróbálása, továbbá szemrevételezése mellett épp a vételár reális megállapításához nyújtott segítséget a vevőnek.<sup>10</sup> Az öszvérek átadása itt tehát *ad pretium explorandum* történik,<sup>11</sup> a veszélyt pedig a tulajdonos viseli.<sup>12</sup>

---

7 A vételárra vonatkozó római jogi szabályok hazai szakirodalmából ld. JUSZTINGER (2016) i. m. 240; Uő: A vételár a római jogban: „emtionis substantia constitit ex pretio”. *Jura*, 2005, 11 (1), 114-128.; Uő: Ármeghatározás és veszélyátszállás: *emptio ad mensuram D. 18, 1, 35, 5 alapján*. In: JAKAB ÉVA (szerk.): Római jog és a magánjog fejlődése Európában. Tanulmányok Molnár Imre 75. születésnapjára, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011, 89-100., Uő: A certum pretium határain: az ármeghatározás különös módjai a római jogban. *Jura*, 2014, 20 (1), 98-106.; Uő: A certum pretium határain: ármeghatározás a vevő és harmadik személy által. *Jura*, 2014, 20 (2), 79-91.

8 Ulp. D. 18, 1, 2, 1. Az újabb hazai irodalomban a vizsgált fragmentummal kapcsolatban ld. SIKLÓSI Iván: A „nemlétező szerződés” létjogosultságának kérdésköréhez a római jogban. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae*, 2008 (45), 93. A *negotium non existens* önálló dogmatikai kategóriájának létjogosultságával kapcsolatban ld. még BESSENYŐ András: A jogügyletek érvényessége és hatályossága – Egy civilisztikai (ál?)probléma margójára. *Jura*, 2001, 7 (2), 5-18.

9 Vö. Ulp. D. 13, 6, 10, 1 és Ulp. D. 19, 5, 17, 4.

10 JUSZTINGER (2016) i. m. 144.

11 Ld. MISERA i. m. 529.; WACKE i. m. 360-361.

12 A veszélyviselés független attól, kinek az érdekében történt az átadás. A kérdés a felek kárfelelősségének meghatározása szempontjából jelentős. Az említett esetben pedig fel sem merül a vételár megfizetése, hiszen a felek meg sem állapodtak benne. Ld. JUSZTINGER (2016) i. m. 174-175. Vö. továbbá FLUME, Werner: *Die Aufhebungsabreden*

Végül lehetséges, hogy a felek kialakították a vételárat, a szerződés mégsem perfekt, mert azt a „*si placuissent*” felfüggesztő feltételhez kötötték, ilyenkor pedig a veszélyt ugyancsak az eladó viseli. A próbára vételként történő értelmezés lehetősége ilyenkor nem egyértelmű: Pennitz<sup>13</sup> szerint ugyanis egyfajta *pactum*-ról, egy *do ut facias* jellegű „*gemischter Vertrag*”-ról,<sup>14</sup> azaz vegyes szerződésről beszélhetünk, ahol az ügylet tárgyának elvesztése miatt csak a bérleti elemek érvényesülnek, tehát kizárólag a bérleti díj követelhető; míg Thomas<sup>15</sup> és Misera<sup>16</sup> ebben az esetben is a próbára vétel – annak kivételes, felfüggesztő feltételes alakzata – mellett érvel.<sup>17</sup>

Knütel<sup>18</sup> szerint a próbára vétel esetén egy alternatív kombinációról van szó, a két szerződés vagylagosan kapcsolódik egymáshoz, ilyen értelemben tehát a bérleti megállapodást nem *pactum adiectum*-ként<sup>19</sup> és nem „kumulatív kombinációként”<sup>20</sup> – amelynél két önálló, párhuzamos teljesítési kötelezettséget megalapozó szerződés jön létre – kell értelmezni. Ha tetszenek az ökrök, létrejön az adásvételi szerződés; ha nem, bérleti díj fizetendő. Amennyiben tehát az adásvétel létre sem jött, vagy nem perfekt, bérleti díj fizetése merülhet csak fel nem tetszés vagy a dolog erőhatalom okozta pusztulása, illetve elvesztése esetén.

Az alapvető nézetek ismeretében érdemes a már hivatkozott pomponiusi fragmentumra visszautalva néhány dolgot leszögezni. Az világosan kitűnt a

---

*beim Kauf – Lex commissoria, in diem addictio und sogenanntes pactum displicentiae – und die Bedingung nach der Lehre der römischen Klassiker.* In: Dieter MEDICUS – Hans Hermann SEILER (hrsg.): Festschrift für Max Kaser zum 70. Geburtstag, München, Beck, 1976, 325.; KASER, Max: *Das römische Privatrecht (I)*. München, C. H. Beck'sche Verlagbuchhandlung, 1971,<sup>2</sup> 508.; MISERA i. m. 527-528.; PETERS i. m. 109., PÓKECZ KOVÁCS (2011a) i. m. 147.

13 Vö. PENNITZ, Martin: *Das periculum rei venditae. Ein Beitrag zum „aktionenrechtlichen Denken” im römischen Privatrecht.* Wien – Köln – Weimar, Böhlau, 2000, 262.

14 A vegyes szerződéstípusokról ld. GITTER, Wolfgang: *Gebrauchsüberlassungsverträge.* Tübingen, J. C. B. Mohr, 1988, 172-174.

15 Ld. THOMAS, Joseph Anthony Charles: Fictitious Satisfaction and Conditional Sales in Roman Law. *The Irish Jurist* 1966/1, 119.

16 Ld. MISERA i. m. 545.

17 JUSZTINGER (2016) i. m. 145.

18 KNÜTEL, Rolf: *Kauf und Pacht bei Abzahlungsgeschäften im römischen Recht.* In: Dieter MEDICUS – Hans Hermann SEILER (hrsg.): *Studien im römischen Recht. Max Kaser zum 65. Geburtstag gewidmet von seinen Hamburger Schülern,* Berlin, Duncker & Humblot, 1973, 33-34.

19 Ld. lav. D. 18, 1, 79; Paul. D. 19, 1, 21, 4 és Herm. D. 18, 1, 75.

20 Azokban az esetekben lehet szó kumulatív kombinációról, amikor a vételár mellett jön létre bérleti díj fizetésére irányuló kötelezettség is (például a vételár kiegyenlítéséig bérbe is veszik a dolgot). Ld. Paul. D. 19, 2, 20, 2; lav. D. 19, 2, 21.

Pomp. D. 13, 6, 13, 1-ből, hogy ha nem száll át a veszély, akkor nem részesülhet a dolog hasznaiból az, aki a dolgot próbára kapta. A fentiek alapján pedig már az is világos, hogy a veszélyátszállás az adásvétel perfektuálódásának függvénye, és mivel a fragmentumban a veszély nem szállt át, a vétel nem perfekt, tehát a felek vagy nem állapodtak meg a vételárban – így az adásvétel sem jött létre –, vagy kialakultak ugyan a vételárát, de az ügylet felfüggesztő feltétel okán nem perfektuálódott.<sup>21</sup> Az adásvétellel egyidejűleg kötött bérleti szerződés alternatív kombinációja arra enged következtetni, hogy az elméleti lehetőség a bérleti díj fizetése nélküli konstrukcióra is adott. Ezt Michel is megvizsgálja a következőkben elemzett forrással összefüggésben, amikor arról ír, hogy a bérleti díj kikötése nélküli próbára vételnél logikusan felmerülhet a *commodatum*.<sup>22</sup>

### 1.2. Alternatív kombináció?

A pomponiusi töredékhez hasonlóan a próbaidő alatti nyereségről szól az Ulp. D. 19, 5, 20 principiuma, amely ráadásul még kifejezetten ingyenes használatot is említ, így tökéletesen illeszkedik az elemzésünk fő kérdéséhez.

Ulp. D. 19, 5, 20 pr. *Apud Labeonem quaeritur, si tibi equos venales experientos dedero, ut, si in triduo displicissent, redderes, tuque desultor in his cucurreris et viceris, deinde emere nolueris, an sit adversus te ex vendito actio. Et puto verius esse praescriptis verbis agendum: nam inter nos hoc actum, ut experimentum gratuitum acciperes, non ut etiam certares.*

Labeónál kérdezik, hogy megadják-e ellened az adásvételi keresetet, ha eladó lovakat adtam neked kipróbálásra azzal, hogy három napon belül visszaadhatod, ha nem tetszenek, te viszont mint mülóvas beneveztél velük egy versenyre és nyertél, ezután viszont nem akartad megvenni őket. Ulpianus úgy véli, hogy helyesebb lenne az *actio praescriptis verbis*szel perelni, ugyanis abban állapodtunk meg, hogy ingyenesen kipróbálsz, nem pedig abban, hogy versenyen részt veszel.<sup>23</sup>

---

21 A szakirodalomban parázs vita folyik a felfüggesztő és felbontó feltétel lehetséges alkalmazásáról. MISERA nézetét követve PÓKECZ KOVÁCS is egy felfüggesztő feltétellel kötött próbára való vételt lát ebben az esetben. MISERA i. m. 556-557., PÓKECZ KOVÁCS (2012) i. m. 212.

22 MICHEL, Jacques: *Gratuité en droit romain*. Bruxelles, Université libre de Bruxelles, 1962, 39.

23 Fordítás: Jakab Éva. Ld. JAKAB ÉVA: *Forum Romanum. Jogesetek és szerződési minták a római jogból*. Szeged, Diligens Bt., 2002, 144.

A *desultor* háromnapos határidőt<sup>24</sup> kapott, amely során versenyt nyert az ingyen próbára átvett lovakkal. Ezt követően a lovak visszaadása mellett vételárat és használati díjat nem fizetett, ellenben a nyereséget megtartotta.<sup>25</sup> A vázolt tényállásra alkalmazhatónak látszik a pomponiusi töredékben szereplő „*neque enim ante eam rem quaestui cuique esse oportet, priusquam periculo eius sit*” kitétel, miszerint senki nem juthat más dolgából nyereséghez, mielőtt neki azért a veszélyt viselnie kellett volna. A forrásban szereplő jogi konstrukcióról azonban megoszlanak a szakirodalomban előforduló nézetek.

A felbontó feltétellel kötött próbára vétel mellett érvel Beseler,<sup>26</sup> Levy<sup>27</sup> és Misera<sup>28</sup> is, szemben Michel,<sup>29</sup> Rogdríguez Díaz<sup>30</sup> és Wacke<sup>31</sup> nézetével, akik a rövid határidő okán az ügyben szereplő feltételt felfüggesztő hatályúnak tartják. A szerzők között akad egy harmadik csoport, melynek képviselői –

24 Ilyen háromnapos próbával Cato De agricultura c. művében is találkozhatunk. Ld. M. Porcius Cato: De agri cultura 148. A bor kóstolásához további irodalommal ld. JAKAB Éva: *Periculum és degustatio. Kockázattelepítés a klasszikus római jogban*. In: JAKAB Éva (szerk.): Tanulmányok Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 70. születésnapjára [Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Iuridica et Politica 65], Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2004, 205-225.; Uő: *Periculum und Praxis: Vertragliche Abreden beim Verkauf von Wein. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 2004 (121), 208-209.; Uő: *Risikomanagement beim Weinkauf. Periculum und Praxis im Imperium Romanum*. München, C. H. Beck, 2009, 47-73., magyar nyelven Uő: *Borvétel és kockázat. Jogtudomány és jogélet a Római Birodalomban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011; Uő: *Forum vinarium. Cato és a borpiac az ókori Rómában*. In: JAKAB Éva (szerk.): *Római jog és a magánjog fejlődése Európában*. Tanulmányok Molnár Imre 75. születésnapjára, Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2011, 67-88.; Uő: *Humanizmus és jogtudomány. Brissonius szerződési formulái (I)*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2013, 209-216.

25 A győzelem ellenére megtehetette, hogy – bár a próba látszólag sikeres volt – nemtetszését kifejezze, hiszen a próbára való vételnél mindez a vevő döntésén múlik. Ld. MICHEL: i. m. 40-41.

26 BESELER, Gerhard: *Romanistische Studien. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 1934 (54), 14-15.

27 LEVY, Ernst: *Zu den Rücktrittsvorbehalten des römischen Kaufs*. In: *Gesammelte Schriften* 2, Graz – Köln, Böhlau, 1963, 274-275.

28 MISERA érvelését a *displicere* ige használatára és arra alapozza, hogy az *actio venditi* alkalmazása véleménye szerint fel sem merülhetne, ha felfüggesztő feltétellel kötötték volna a felek a szerződést. Ld. MISERA i. m. 550-551.

29 MICHEL i. m. 41.

30 RODRÍGUEZ DÍAZ, Emma: *De la noción de Contrato al Pactum Displacentiae en Derecho Romano*. Oviedo, Universidad de Oviedo, 1998, 195-199.

31 WACKE i. m. 373-374., 378-379.

Wieacker,<sup>32</sup> Peters,<sup>33</sup> Flume,<sup>34</sup> Knellwolf,<sup>35</sup> Santoro,<sup>36</sup> Sargenti<sup>37</sup> – nem adásvételt látnak az esetben, pusztán vételi ajánlatot.<sup>38</sup>

### 1.3. A rendelkezésre álló keresetek

Az eltérő nézetek képviselői a jogesettel összefüggésben szóba jöhető jogeszközöket is különbözőképpen magyarázzák. A felmerülő kérdés tehát először is abban áll a kereset megválasztása során, hogy szerződéskötést 'megelőző' vagy szerződéses területen vagyunk. A vételárban történő megállapodást a győztes lovakról szóló esetben feltételezhetjük, ugyanis Ulpianus éppen az *actio venditi* rendelkezésre állásának lehetőségéről értekezik. A további keresetek fennállásának indoklása, illetve lehetősége azonban vitatott.

#### 1.3.1. Az *actio praescriptis verbis*

A jogtudós által az *actio venditi* mellett említett másik kereset az *actio praescriptis verbis*, melynek alkalmazására okot Rodríguez Díaz szerint az ad, hogy bár Labeo korában még nem perfektuálódott az adásvétel – ezért nem tarthatja meg a nyereményt a *desultor* –, Ulpianus idején már felbontóként értelmezték a *pactum displicentiae*-t, és az esetet atipikus reálkontraktusnak kell tekinteni. Ennek megfelelően javasolhatja a jogtudós az *actio praescriptis verbis*.<sup>39</sup>

---

32 A vételi ajánlatként történő értelmezés mellett érvelő WIEACKER nézete alapján Labeót csak az foglalkoztatta, hogy a használatlopás és a győzelmi díj miatt megadható-e az *actio venditi*. WIEACKER, Franz: *Lex commissoria. Erfüllungszwang und Widerruf im römischen Kaufrecht*. Berlin, Springer, 1932, 74.

33 Ld. PETERS i. m. 88-90.

34 FLUME csatlakozik WIEACKER nézetéhez, miszerint az adásvételt még nem köttették meg, csak ajánlat hangzott el az eladó részéről, s mivel a szöveg nem ad elégséges információt, nem lehet megállapítani mire irányul a Labeo által indítani javasolt *actio venditi*. Ld. FLUME i. m. 325.

35 Ld. KNELLWOLF, Markus: *Zur Konstruktion des Kaufes auf Probe. Die Gefallensbedingung und ihr Verhältnis zu Wollensbedingung, Resolutivbedingung und Rücktrittsrecht dargestellt nach pandektischen Grundsätzen*. Zürich, Schulthess Polygraphischer Verlag, 1987, 92-94.

36 SANTORO, Raimondo: Il contratto nel pensiero di Labeone. *Annali del Seminario Giuridico della R. Università di Palermo*, 1983 (37), 123-134.

37 Ld. SARGENTI, Manlio: Labeone: la nascita dell'idea di contratto nel pensiero giuridico romano. *Iura. Rivista internazionale di diritto romano e antico*, 1987 (38), 62-65.

38 Ld. PÓKECZ KOVÁCS (2012) i. m. 220.

39 RODRÍGUEZ DÍAZ i. m. 195-199. VIARD egyetért azzal, hogy nem adásvétel, hanem egy *do ut des* típusú innominát reálszerződés jött létre. Ld. VIARD, Paul-Émile: *Les pactes*

Wacke a szövegben szereplő mindkét kereset alkalmazására magyarázatot szolgáltat azáltal, hogy két tényállást vél felfedezni a jogesetben. Labeo korában a nyereség megtartása miatt a vevőt megfosztották az elállási jogától, így *actio venditiva* a vételár követelésének volt helye; Ulpianus idején pedig a rövid próbaidő okán felfüggesztő feltétellel kötött vételről volt szó, melynek során a veszély sem szállt át, a vevő pedig a dolgot nem használhatta, a nyereséget sem tarthatta meg, így – perfekt adásvétel híján – *actio praescriptis verbis* alkalmazásának van helye.<sup>40</sup>

Tekintettel arra, hogy a tényállásból a jogügylet természete nem világos, feltehetően – több más esethez hasonlóan<sup>41</sup> – ezért javasolja Ulpianus az *actio praescriptis verbis* kiadását.

### 1.3.2. Az *actio furti* és az *actio de dolo*

De Francisci<sup>42</sup> a *desultor* magatartásának jogellenességét emeli ki, akinek az *experimentum gratuitum*ot engedték meg, és aki ehelyett a lovakkal versenyzett. Ebből a megfigyelésből a szerző arra jutott, hogy Ulpianus az *actio furti* megisméltését javasolta, figyelembe véve a jelen esetet a *furtum usus* profiljában, miszerint egy személy másra használja a dolgot, mint amire kapta. A szerződésszegés és a használat túllépése kapcsán szóba jöhető *actio de dolo* és *furtum usus* sikere azonban – amint arra Wacke rámutat – feltételezi a lovak túlterhelését és bekövetkezett kárt, amely jelen esetben nem áll fenn, hiszen a lovak értéke legfeljebb csak növekedett a verseny megnyerése folytán.<sup>43</sup>

### 1.3.3. Az *actio commodati*

Bár a vizsgált forrás nem említi a *commodatum*ot, Wacke megerősíti a próbára átadás haszonkölcsön-szerződéssel való rokonságát,<sup>44</sup> mellyel kapcsolatban felvetődik az *actio commodati* alkalmazhatósága is.<sup>45</sup> Ehhez pedig érdemes

---

*adjoints aux contrats en droit romain classique*. Paris, Sirey, 1929, 86.<sup>2</sup>; vö. továbbá KNELLWOLF i. m. 92-94.

40 Ld. WACKE i. m. 379. Vö. PÓKECZ KOVÁCS (2012) i. m. 219.

41 Ld. például Ulp. D. 19, 5, 17 pr.; Pap. D. 39, 5, 27; Ulp. D. 19, 5, 17, 3.

42 DE FRANCISCI, Pietro: *Synallagma: storia e dottrina dei cosiddetti contratti innominati (I)*. Pavia, Mattei, 1913, 297.

43 Ld. WACKE i. m. 374-376.

44 Ld. WACKE i. m. 372.<sup>71</sup>

45 Emellett ld. MIQUEL, Juan: *Periculum locatoris*. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 1964 (81), 147.

az érveket és ellenérveket sorra vennünk, melyek a haszonkölcsönrel, illetve az *actio commodativa* összefüggésben felmerülnek.

Artner<sup>46</sup> is alternatív megoldásként említi az *actio commodati*, amelynek alkalmazása a már tárgyalt Pomp. D. 13, 6, 13, 1 fragmentumon alapulhat: akár csak a D. 19, 5, 20 principiumában, ebben az esetben is egy olyan nyereségről van szó, amelyet a vevő egy feltételes adásvétel esetében az áruból realizál, az adásvételi szerződés létrejötte pedig később meghiúsul. Mivel a pomponiusi szöveg a *Commodati vel contra* cím alatt található, és így a principiumhoz és az Ulp. 19, 5, 20, 2-ben<sup>47</sup> foglalt szöveghez hasonlóan haszonkölcsönről szólhat, elképzelhető, hogy Pomponius a D. 13, 6, 13, 1-ben *actio commodati* biztosít. Azonban a szerző úgy véli, hogy ez az érvelés elbukik azon, hogy a ló átadása mint az adásvétel tárgya semmi esetre sem ingyenes haszonkölcsönről szól, hiányzik ugyanis a ló tulajdonosa részéről a *liberalitas*,<sup>48</sup> amely a haszonkölcsön, a *precarium* és az ajándékozás közös alapjának tekinthető.

Santoro a jogesetben pusztán eladási szándékot vél felfedezni, és a ki-próbálás ingyenességét hangsúlyozza („*datio ad experiendum gratuita*”), valamint elveti a *commodatum* lehetőségét egy hasonló érveléssel, miszerint a tulajdonos is el kívánja adni a lovakat, így a próba az ő érdekét is szolgálja.<sup>49</sup>

Michel abból indul ki, hogy az adásvétellel egyidejűleg kötött bérlet lehetősége elsősorban arra engedhet következtetni, hogy az ingyenes próbára vételnél ugyanúgy felmerülhet a *commodatum*.<sup>50</sup> A felfüggesztő feltételes alakzat mellett érvelő szerző azonban ezt arra hivatkozva veti el mégis, hogy Ulpianus nem *actio commodati*, hanem *actio praescriptis verbis* javasol,<sup>51</sup> melynek egyik lehetséges oka szerinte az, hogy egy olyan ingyenes szerződést, mint a *commodatum*, nem lehet összekapcsolni visszterhes szerződéssel, így tehát a próba ingyenessége ellenére nem eredményezhet haszonkölcsönt, ugyanis azt az eladás követi, függetlenül attól, hogy felfüggesztő feltétellel

---

46 ARTNER i. m. 182.<sup>25</sup>

47 Ulp. D. 19, 5, 20, 2 *Si, cum emere argentum velles, vascularius ad te detulerit et reliquerit et, cum displicuisset tibi, servo tuo referendum dedisti et sine dolo malo et culpa tua perierit, vascularii esse detrimentum, quia eius quoque causa sit missum. certe culpam eorum, quibus custodiendum perferendumve dederis, praestare te oportere labeo ait, et puto praescriptis verbis actionem in hoc competere.* A szöveg elemzéséhez ld. CARDILLI, Riccardo: *L'obbligazione die 'praestare' e la responsabilità contrattuale in diritto romano.* Milano, Giuffrè, 1995, 388-391.

48 ARTNER i. m. 182.<sup>25</sup>

49 Ld. SANTORO i. m. 123-134.

50 MICHEL i. m. 39.

51 Ezzel kapcsolatban felveti az interpoláció-gyanút is.

kötötték-e.<sup>52</sup> MICHEL helyesen észleli érvelésének egyik visszásságát, miszerint az ugyancsak ingyenes próbáról szóló pomponiusi töredéket (Pomp. D. 13, 6, 13, 1) a *Digesta Commodati vel contra* címe alá vették fel, végül azonban megállapítja, hogy a két forrás között mégsincs feloldhatatlan ellentmondás.<sup>53</sup>

#### 1.4. Következtetések

A fenti szövegek és szakirodalmi álláspontok ismeretében vállalkozhatunk csak arra, hogy kísérletet tegyünk az eredeti kérdés – szóba jöhet-e a próbára vétel kapcsán az ingyenes dologhasználat szerződéses szabályainak alkalmazása – megválaszolására.

Az esetek megkülönböztetése által legegyszerűbbnek a felbontó feltétellel kötött adásvétel tűnik, melynél a perfekt vétel okán a veszély átszáll, és a dolog pusztulása vagy elvesztése esetén vételár megfizetésére, illetve a vevő nemtetszése kifejezésekor legfeljebb az esetlegesen megállapított bérleti díj megfizetésére kerül sor. Ingyenes használat esetén ilyenkor a már megkötött szerződésre tekintettel az adásvételből származó kereset mindenképpen rendelkezésre áll, a felbontó feltétel esetén pedig kisebb jelentőséggel bír a használat túllépésének kérdése is tekintettel arra, hogy a veszélyt az átadás pillanatától mindenképpen a vevő viseli.

##### 1.4.1. A felfüggesztő feltétellel kötött adásvétel

A felfüggesztő feltételes vételnél megállapíthatjuk, hogy a jogviszony, amikor a vevő a rövid próbaidőt követően az adásvétel megkötését elutasítja, a haszonkölcsön-szerződéshez hasonló.<sup>54</sup> Ennél az alakzatnál – amennyiben elfogadjuk Knütel álláspontját a próbára vétel esetén vagylagosan létrejövő bérletről és adásvételről, akkor – véleményem szerint nincs meggyőző okunk kizárni a kipróbálás ingyenessége esetén a haszonkölcsön adásvétel melletti létjogosultságát.

A szakirodalomban felhozott ellenérv, miszerint az eladó érdeke, illetve *liberalitásának* hiánya folytán nem lehet szó *commodatum*ról, véleményem szerint önmagában nem állja meg a helyét, hiszen a források tanúsága szerint

---

52 MICHEL i. m. 40.

53 Egyrészt arra hivatkozik, hogy a pomponiusi töredék nem befolyásolja a rendelkezésre álló *actio* jellegét, másrészt elképzelhetőnek tartja, hogy az ott szereplő esetben a próba nem egy eladás előfeltétele volt. Ld. MICHEL i. m. 41.

54 Így kifejezetten az osztrák ABGB § 1080 (az 1811-es eredeti változata) és MISERA i. m. 528.

– ugyan kivételesen, de – létezhet mindkét fél érdekében álló, sőt a haszonkölcsönbe adó érdeke által motivált *commodatum* is.<sup>55</sup>

Bár Michel a felfüggesztő feltételes vételnél (is) úgy tekinti, hogy az adásvétel mellett nincs lehetőség ingyenes szerződés kötésére, érvelésének ellentmondásosságát – miszerint az ingyenes próbáról szóló pomponiusi töredék valamilyen oknál fogva mégis a *Digesta Commodati vel contra* címe alatt található – azonban nem tudja teljesen feloldani. Az Ulpianus által javasolt *actio praescriptis verbis* pedig a korábban hivatkozott források tükrében nem zárja ki a *commodatum* létét tekintettel arra, hogy a jogtudós gyakran nyúlt ehhez a 'biztonságosabb' keresethez, ha nem volt kellően egyértelmű a felek között létrejött jogviszony.

A próbára vétel esetén biztosított használat lehetősége pedig a célhoz (próbához) kötött mértékig feltétlenül szükségesnek látszik, így azt gondolom, hogy a szerződés céljaként meghatározott kipróbálás kellően pontosan behatárolja a használat terjedelmét is, amelyhez nem tartozhat hozzá például a lovak versenyeztetése. A vevő a mérték túllépése folytán (akárcsak egy *commodatum*nál) szerződésszegőként nem jogosult a nyereség megtartására sem.<sup>56</sup> Ezzel szemben az elemzett konkrét esetben a szerződésszegés és a használat túllépése kapcsán felvetett *actio de dolo* és *furtum usus* sikere – Wacke álláspontjával egyetértve – kár hiányában kétségesnek látszik.

### 1.4.2. A vételi ajánlat és az inspiciendum dare esetköre

Ha azokra az esetekre vagy álláspontokra gondolunk, ahol az adásvétel megkötése sem egyértelmű – a vételár meghatározásának hiánya vagy a vételi ajánlatként értelmezés folytán –, akkor ott nagyobb tér marad: ezekben a tényállásokban nem állhat az ingyenes szerződés akadályában az adásvétel sem, hiszen még a felfüggesztő feltételes alakzat megkötésére sem került sor. A tények csupán abban állnak, hogy az egyik fél átad a másiknak meghatározott célú használatra (próbára) egy dolgot azzal, hogy a határidő elteltével

---

55 Vö. MACCORMACK, Geoffrey: Culpa in eligendo. *Revue internationale des droits de l'antiquité*, 1971 (43), 532-533. A haszonkölcsönbe adó érdekét hangsúlyozó forrásokról részletesen a legújabb hazai szakirodalomból ld. CSOKNYA Tünde Éva: *A használat céljában való megállapodás jelentősége a commodatumnál*. In: P. SZABÓ Béla – Újvári Eme-se (szerk.): Universitas „unius rei”. Tanulmányok a római jog és továbbélése köréből, Debrecen, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014, 66.; SIKLÓSI Iván: A haszonkölcsönbe vevő felelősségének problémáihoz a klasszikus római jogban. *Jura*, 2015, 21 (2), 113-114.

56 Vö. WACKE i. m. 374-376., 379.

visszaadja, vagy ha tetszik neki, akkor a felek (majd) adásvételi szerződést kötnek. Egy adásvételtől független ingyenes próba *commodatum*ként értelmezésére pedig kellő bizonyítékul szolgálhat a *Commodatum vel contra* cím alá felvett pomponiusi töredék. Ha ugyanis ennek az ingyenes próbának nem adunk szerződéses keretet, akkor az átadó felet sem köti semmilyen határidő, bármikor visszakérhetné a saját dolgát,<sup>57</sup> így nézetem szerint nem érhetné el a mindkét fél által kitűzött célt sem. A baráti szívesség esetén viszont – pont a Santoro által hangsúlyozott eladni szándékozó érdeke folytán – mégis túlmutat a helyzeten. És mivel a források tanúsága szerint az átengedő érdeke sem zárja ki fogalmilag a haszonkölcsön szabályai alkalmazhatóságát, véleményem szerint nincs okunk teljesen elvetni a *commodatum* létrejöttének lehetőségét.

## **2. A *lex commissoria* és a *precarium* kapcsolata**

A következőként tárgyalt mellékegyezmény, a *lex commissoria* kikötésével a felek az eladó számára a vételár vagy a vételárrészlet nemfizetésekor elállási lehetőséget biztosítottak, mely esetben – bár a források egy részében itt is bérleti díj kikötése szerepel addig az időpontig, amíg a vevő a teljes vételárat ki nem fizeti – az ingyenes dologhasználat lehetősége ugyancsak felmerül.<sup>58</sup> Lényegét tekintve hasonló, a jogi konstrukciót illetően azonban ettől különböző az a megoldás, amelynél a részletfizetéssel történő teljesítéskor – anélkül, hogy a forrás *lex commissoriát* említene – az adásvétel mellett a vételár maradéktalan kifizetéséig *precarium*ba is adták az árut,<sup>59</sup> ezáltal csökkentve a vételárfizetés teljesítésének elmaradása esetére a kockázatot, másrészt pedig lehetővé téve a vevő számára a használatot.<sup>60</sup> Ilyen példát hoz számunkra a következő ulpi-anusi szöveg.

---

57 Erre az esetre a *precarium* lehetősége továbbra is fennállhat.

58 Éles Gyula: *A lex commissoria a római adásvételnél*. PTE Dolg. 9, 1978, 129-156. A *lex commissoria* újabb, hazai szerzőktől származó szakirodalmából ld. PÓKECZ KOVÁCS, Attila: *Lex commissoria in Roman law and in modern civil law*. In: Erik Štenpien (zost.): Kúpna Zmluva. História a súcasnost, I, Košice, Univerzita Pavla Jozefa Safárika v Kosiciach, 2013, 261-283.; DELI Gergely: *A lex commissoria új fényben: Avagy viselkedési közgazdaságtani kalandozások a klasszikus római jogban*. In: P. SZABÓ Béla – Újvári Emese (szerk.): Universitas „unius rei”: Tanulmányok a római jog és továbbélése köréből, Debrecen, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014, 73-105.; Uő: Die «lex commissoria» im neuen Licht oder verhaltensökonomische Streifzüge im klassischen römischen Recht, *QUADERNI LUPIENSI DI STORIA E DIRITTO*, 2015 (5), 139-163.

59 E két különböző konstrukciót – tekintettel arra, hogy a *precarium* mindkét esetben ugyanazt a funkciót tölti be – a továbbiakban együtt tárgyalom.

60 Ld. KNÜTEL i. m. 33.

Ulp. D. 43, 26, 20 *Ea, quae distracta sunt, ut precario penes emptorem essent, quoad pretium universum persolveretur: si per emptorem stetit, quo minus persolveretur, venditorem posse consequi.*

Amit eladtak azzal a feltétellel, hogy addig *precarium*ként a vevőnél marad, ameddig a teljes vételárat megfizetik,<sup>61</sup> az eladó visszakövetelheti, ha a vevő nem fizet, és felelős ezért.<sup>62</sup> Alapvetően a *precario dans* az átengedett dolgot a prekaristától bármikor visszavonhatja, ilyenkor az *interdictum de precario* áll rendelkezésére. A szövegben azonban Ulpianus szerint a visszakövetelési jog kizárt, ameddig a vevő a részleteket pontosan megfizeti.

Ennek okát Knütel szerint az adásvétel elsőbbségében kell keresnünk, ami a *precario danst* és a *precario habenst* köti, és a visszakövetelést jogtalannak mutatja egészen addig, amíg a vevő, illetve a prekarista szerződészerűen viselkedik.<sup>63</sup> A vevő szerződészegése esetén pedig az eladó adásvételi keresete mellett lehetőség van a *precarium* alapján a dolog bármikori visszakövetelésére. A szerző a kumulatív kombináció olyan esetének tekinti ezt, amelynél az adásvétel mellett létrejövő *precarium*ból fakadó jogosultság, az azonnali visszakövetelés lehetősége az eladót csak a vételár nem fizetése esetén illeti meg.

A *precarium* tehát csak akkor szűnik meg, ha a vevő a vételárat teljes egészében megfizette. Addig az eladó hozzájuthat az áruhoz, ha a vevő késedelembe esett a vételár megfizetésével. Harke<sup>64</sup> álláspontja értelmében Ulpianus beszámolójából nem világos, hogy ez a mulasztás az *interdictum de precario* által garantált birtokvédelem jogi előfeltétele-e.<sup>65</sup> A szerző szerint ennek jele lehet, hogy a kompilátorok ezeket a *Digesta* megfelelő címe alá vették fel, másrésről azonban, a szöveg eredete – amely csak töredékekben maradt fenn, és annak sorrendjében nem rekonstruálható – nem teszi lehetővé azt a következtetést, hogy a jogtudós itt az *interdictum de precario*val

61 Az ügylet egy részletfizetési megállapodást tartalmaz. Vö. „*pretium universum, persolveretur*” – SILVA, Vittoria: *Precario con possesso e precario con detenzione. Studia et documenta historiae et iuris*, 1940 (6), 273.; KNÜTEL i. m. 47.<sup>57</sup>

62 A töredéket feltehetően lerövidítették, de a tartalma kétségen felül áll. KNÜTEL i. m. 47. A szöveg elemzéséhez ld. még HARKE, Jan Dirk: *Precarium. Besitzvertrag im römischen Recht*. Berlin, Duncker & Humblot, 2016, 15.

63 KNÜTEL abból, hogy ezt a *precario dans* esetében elismerték, levezeti ennek alkalmazhatóságát a *locator* esetében is. Ld. KNÜTEL i. m. 47.

64 HARKE i. m. 15.

65 HARKE i. m. 15.<sup>17</sup> Így véli KASER. Ld. KASER, Max: *Zur Geschichte des precarium. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 1972 (89), 94., 112.

foglalkozik. HARKE azt is lehetségesnek tartja, hogy Ulpianus *actio emptire* gondol, amellyel a megvásárolt áru visszatérítését kéri. Ha ugyanis előzetesen megkapja az *interdictum de precariót*, kétségtelenül megsérti az adásvételi szerződést; ez azonban nem zárja ki azt, hogy neki a *precarium* megállapodása olyan hatalmi többletet biztosítson, amelynek gyakorlása nemcsak birtokjogi, hanem kötelmi jogi értelemben is védett. Ezt támasztja alá az a tény, hogy Celsus az egyetlen további szövegben, amelyben a *precarium* lehetséges határidejéről van szó, kifejezetten kizárja a birtokvédelem szerződéses korlátozását.<sup>66</sup>

Cels. D. 43, 26, 12 pr. *Cum precario aliquid datur, si convenit, ut in kalendas Iulias precario possideat, numquid exceptione adiuvandus est, ne ante ei possessio auferatur? Sed nulla vis est huius conventionis, ut rem alienam domino invito possidere liceat.*

Ha a *precarium*ba adásnál abban állapodtak meg, hogy valaki július 1-jéig prekaristaként birtokolhat, felmerül a kérdés, lehet-e kifogással élni, hogy a birtokot ne vonják el korábban. De ennek a megállapodásnak nincs olyan hatása, hogy valaki egy idegen dolgot a tulajdonos akarata ellenére birtokolhasson.<sup>67</sup>

Harke szerint<sup>68</sup> a prekarista nem tudja megvédeni magát a *precario dans* birtokjogi helyzetével szemben arra hivatkozva, hogy vele a dolog birtoklására nézve határozott időtartamban megállapodott. Ez ugyanis nem változtat azon a tényen, hogy egy prekarista a dolgot formálisan ugyanúgy a másik akarata ellenére tartja magánál, mint aki erőszakkal vagy alattomban magához vette. Ha pedig az eladó a vevőnek csak *precarium*ként engedi át a dolgot, ez elegendő neki az áru visszaadása kötelezettségének érvényesítéséhez.

A források alapján egyértelműen kirajzolódik a *precarium* adásvétel melletti alkalmazásának az eladó pozíciója erősítését célzó funkciója: az elbirtoklás megakadályozása mellett erős birtokjogi védelmet is biztosít a *precario dans* számára.

Ahogy a próbára vétel egyes tárgyalt forrásainál láthattuk, az adásvétel és bérlet, valamint az adásvétel és ingyenes dologhasználat kombinációról szóló esetek kölcsönösen támogatták egymást, a részletfizetés kapcsán is segítséget nyújthatnak az adásvétellel együtt alkalmazott bérlet tényállásai abban, hogy milyen viszonyban van egymással a két megállapodás.<sup>69</sup>

---

66 HARKE i. m. 15.

67 Uo.

68 HARKE i. m. 16.

69 Ahogy egyébként KNÜTEL teszi pont fordítva, a *precarium*ról szóló esetek bérletre vo-

Paul. D. 19, 2, 20, 2 *Interdum locator non obligatur, conductor obligatur, veluti cum emptor fundum conducit, donec pretium ei solvat.*

Egy érdekes, bérletről szóló, de a felek jogállása szempontjából a *precari-*umhoz hasonló eset rajzolódik ki a fenti töredékben, amelynek értelmében a bérbeadó nincs kötve, de a bérlő igen; például amikor a vevő addig bérlő a földterületet, amíg ki nem fizeti a vételárat. Felmerülhet a kérdés, mit is jelenthet ennek a kötöttségnek a hiánya?

Wieacker<sup>70</sup> és Levy<sup>71</sup> szerint itt – ahogy a próbára vételnél megállapítottuk – az adásvétel és bérlet alternatív kombinációjával állunk szemben. Levy szerint az adásvételt felfüggesztő feltétellel kötötték, a bérleti szerződést pedig azzal, hogy addig áll fenn, amíg a vételárat ki nem fizetik. Szerintük Paulus döntése, miszerint az eladó nem kötelezett, úgy értelmezhető, hogy a feltétel bekövetkeztéig bizonytalan, hogy az eladói vagy bérbeadói minőségében vállalt kötelezettséget. Ha a vételárat megfizették, és a telket átengedték a vevőnek, nincs további kötelezettsége bérbeadóként, ellenben a vevő köteles bérleti díjat fizetni.<sup>72</sup>

Sokkal inkább csatlakozhatunk azonban jelen esetben az uralkodó álláshoz, miszerint a forrásban az adásvétel és bérlet együttes megkötéséről van szó (kumulatív kombináció).<sup>73</sup> Ennek keretében kétféle értelmezés lehetséges. A szöveggel kapcsolatban Tondo úgy véli,<sup>74</sup> hogy az eladót azért nem tekinthetjük *locator*nak, mert az adásvételi szerződés elsőbbsége alapján joga van arra, hogy az átengedett földet bármikor visszavegye. E visszakövetelési jog nélkül a szerző nézete értelmében az áru idő előtti *detentio*s átengedése az eladói pozíció jelentős romlásához vezetne. Ezzel szemben áll azonban az előbbieken említett Ulp. D. 43, 26, 20, ahol azt láthattuk, hogy még *precarium* esetén sem lehetséges a bármikor visszakövetelés. Knütel szerint nincs ok ugyanis az eladó különös privilégiumára; pozíciójának – az idő előtti *detentio*s

---

natkoztatásával. Ld. KNÜTEL i. m. 47.

70 Ld. WIEACKER i. m. 22.<sup>2</sup>

71 Ld. LEVY i. m. 278-279.

72 Ld. LEVY i. m. 278-279. Bérleti díj fizetésének biztosítékeként egy lakás esetén pedig felmerül a bérbeadó zálogjoga a bérlő vagyontárgyain. Ehhez részletesen ld. POZSONYI Norbert: *A lakás bérbeadójának zálogjoga a bérlő vagyontárgyain*. In: JAKAB ÉVA – POZSONYI Norbert (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára, Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudomány Kar, 2014, 375-385.

73 KNÜTEL i. m. 51-52.; vö. MAYER-MALY, Theo: *Locatio conductio*. Wien, Herold, 1956, 60.; THOMAS, Joseph Anthony Charles: *Tenancy by Purchaser*. *IURA*, 1959 (10), 103.

74 TONDO, Salvatore: «Pignus» e «precarium». *Labeo. Rassegna di diritto romano*, 1959 (5), 203.; vö. KNÜTEL i. m. 52.

átengedés folytán bekövetkező – „romlását” a bérlő fizetési kötelezettsége kellően kompenzálja.<sup>75</sup>

A legtöbb esetben azonban a bérbeadói felelősség kiürítésének magyarázata az, hogy a feltétlenül megkötött adásvételből származó eladói pozíció a bérletből fakadó bérbeadói felelősséget elnyeli.<sup>76</sup> Ennek okát pedig – akárcsak az Ulp. D. 43, 26, 20 esetében megállapítottuk – az adásvétel elsőbbségében kereshetjük, hiszen ez volt a felek által elsődlegesen megkötni kívánt szerződés.<sup>77</sup> Paulus a jogesetben tehát feltehetően azt akarta leszögezni, hogy az eladó, illetve bérbeadó az *actio locatival* is érvényesítheti a kettős ügyletből származó igényeit, a vevőnek, illetve bérlőnek azonban nincs szüksége az *actio conductira*, ugyanis esetleges érdeksérelmeit az adásvétel keresete is biztosítja.<sup>78</sup>

A vevő, illetve bérlő jogaival kapcsolatban – összefüggésbe hozva a *precariummal* is – érdemes említenünk a lav. D. 18, 6, 17-ben szereplő szöveget,<sup>79</sup> amely egy vevő veszélyviseléséről szól, aki a vásárolt rabszolgát a vételár teljes kifizetéséig bérlő.<sup>80</sup> Bár a forrás a bérleti díj fizetése kapcsán is tartalmaz értékes információkat, ezen keresztül kívánok rávilágítani a vevő, illetve bérlő – és ezáltal a prekarista – jogaira is: ezek a személyek megkapják ugyanis a bérleti szerződésen keresztül a jogot a dolog használatára, hasznosítására. Így egy rabszolga bérlője az ő munkaerejét kihasználhatja, jogokat viszont a rabszolgán keresztül – akárcsak a prekaristánál<sup>81</sup> – nem szerezhet. Így egy vevő számára, aki a dolgot csak bérlőként kapta, megtagadják a rabszolgán keresztüli szerzés lehetőségét.<sup>82</sup>

75 KNÜTEL i. m. 52.

76 THOMAS (1959) i. m. 108.; vö. még MAYER–MALY i. m. 61.; KNÜTEL i. m. 52.

77 KNÜTEL i. m. 52.

78 Ha az adásvételi szerződés a vételár meg nem fizetése miatt válik érvénytelenné, ettől az időponttól az eladó *actio locatival* perelheti a vevőt. Ld. PÓKECZ KOVÁCS (2012) i. m. 86.

79 lav. D. 18, 6, 17 *Servi emptor si eum conductum rogavit, donec pretium solveret, nihil per eum servum acquirere poterit, quoniam non videtur traditus is, cuius possessio per locationem retinetur a venditore. periculum eius servi ad emptorem pertinet, quod tamen sine dolo venditoris intervenierit.*

80 Egy másik – szintén bérlet és adásvétel kombinációjáról szóló – eset (D. 19, 2, 22 pr.) már kifejezetten utal a *lex commissoriára* azáltal, hogy az adásvétel érvénytelenné válása esetéről rendelkezik. Ld. PÓKECZ KOVÁCS (2012) i. m. 83.

81 Ulp. D. 41, 1, 22 *Nemo servum vi possidens aut clam aut precario per hunc stipulantem vel rem accipientem potest acquirere.* Vö. HARKE i. m. 78.

82 Megfigyelhető azonban a jogtudósok azon törekvése, hogy megerősítsék annak a vevőnek a jogosultságát, aki már átvette a dolgot bérlőként vagy prekaristaként. Ld. KNÜTEL i. m. 46.

Tehát azt láthatjuk, hogy az eladó több jogosítványt tarthat meg magának, ha a dolgot úgy adja el, hogy a teljes vételár kiegyenlítéséig a vevőnek bérletbe vagy *precarium*ba adja azt. Azt, hogy a *precarium* helyett nem *commodatum* merül fel a forrásokban az adásvétel melletti ingyenes dologhasználatra irányuló jogviszonyként, könnyen indokolhatónak gondolom. A kumulatív kombináció ez esetben úgy áll össze, hogy az adásvételből fakadó szerződéses viszonyt – kihasználva a *precarium* klasszikus korban fennálló kiegészítő funkcióját – dologi jogilag is megerősítik, így megakadályozzák a vevő idő előtti elbirtoklását, valamint egyszerűsített birtokvédelmet adnak az eladó (*precario dans*) számára.

A *lex commissoria* kikötése mellett, illetve a vételár vagy utolsó vételár-részlet kifizetéséig *precarium*ba vagy bérletbe is adott dolog kapcsán tehát a próbára vételhez képest nem az alternatív, hanem a kumulatív kombináció eseteire találtunk példát, arra pedig a források világosan rámutatnak, hogy a *precarium* létjogosultsága – eladói pozíciót erősítő funkciója folytán – ezekben a tényállásokban vitán felül áll. A tetszés szerinti visszakövetelésre azonban nincs lehetőség egészen addig, amíg a vevő a vételárat pontosan fizeti, ennyiben tehát a *precarium* szabályainak maradéktalan alkalmazása csak a feltétel – a nem fizetés – bekövetkezése esetén lehetséges, tekintettel az adásvétel elsőbbségére.

### 3. Az *in diem addictio* és a *precarium* kapcsolata

Ugyancsak egy adásvételnél alkalmazandó mellékkikötés, az *in diem addictio*<sup>83</sup> tényállásainál is találunk példát ingyenes dologhasználatra: a jobb vevő fenntartásával kötött adásvétel és a *precarium* összefüggéséről van szó egy *ulpianusi* forrásban, amely az *interdictum quod vi aut clam* megadhatóságára fókuszál.

Ulp. D. 43, 24, 11, 12 *Ego, si post in diem addictionem factam fundus precario traditus sit, putem emptorem interdictum quod vi aut clam habere. Si vero aut nondum traditio facta est aut etiam facta est precarii rogatio, non puto dubitandum, quin venditor interdictum habeat: ei enim competere debet, etsi res ipsius periculo non sit, nec multum*

---

83 Az újabb szakirodalomból ld. NICOSIA, Eleonora: *In diem addictio e lex commissoria*. Catania, Libreria Editrice TORRE sas, 2013; PÓKECZ KOVÁCS, Attila: *Advantages and Disadvantages by the in diem addictio*. In: Fritz STURM – Philip THOMAS – Jochen OTTO – Hikaru MORI (eds.): *Liber Amicorum Guido Tsuno*, Frankfurt am Main, Vico Verlag, 2013, 317-334.; Uő: *In diem addictio a római jogban. Jura*, 2012, 18(1), 100-114.

*facit, quod res emptoris periculo est: nam et statim post venditionem contractam periculum ad emptorem spectat et tamen antequam ulla traditio fiat, nemo dixit interdictum ei competere. Si tamen precario sit in possessione, videamus, ne, quia interest ipsius, qualiter qualiter possidet, iam interdicto uti possit. Ergo et si conduxit, multo magis: nam et colonum posse interdicto experiri in dubium non venit. Plane si postea, quam melior condicio allata est, aliquid operis vi aut clam factum sit, nec Iulianus dubitaret interdictum venditori competere: nam inter Cassium et Iulianum de illo, quod medio tempore accidit, quaestio est, non de eo opere, quod postea contigit.*

A jogtudós úgy véli, hogy ha egy telket jobb ajánlat érkezéséig *precarium*ként is átengedtek, akkor a vevőnek az *interdictum quod vi aut clam* rendelkezésre áll. Ha azonban a *tradio* ténylegesen még nem történt meg, vagy csak *precarium* címén, úgy gondolja, nem kétséges, hogy az eladót megilleti az *interdictum*; még akkor is jogosult rá, ha nem ő viseli a dolog pusztulásának veszélyét, és nincs különbség, hogy a veszély a vevőé-e: mivel ez a kockázat az adásvételi szerződés megkötése után nyomban a vevőé, és mindazonáltal senki nem állítja, hogy számára az *interdictum* rendelkezésre áll, mielőtt a *tradio* megtörtént volna. Ha viszont prekaristaként birtokban van, meg kell nézni, hogy nem áll-e rendelkezésére az *interdictum*, mert érdeke fűződik hozzá, attól függetlenül, milyen címen birtokolja. Így ha a neki eladott dolgot birtokában tartja, nagyobb érdeke fűződik az *interdictum*hoz, hiszen kétségtelen, hogy azt egy bérlő is megindíthatja.<sup>84</sup> Főként, hogy erőszakkal és alattomban nem érte sérelem a dolgot azóta, hogy az eladó jobb vevőt talált, ilyenkor maga Iulianus sem gondolja, hogy az *interdictum* ne illelné meg az eladót. Hiszen a vita Iulianus és Cassius között az *interdictum quod vi aut clam* megindításának lehetőségével kapcsolatosan abban áll, ha erőszak vagy alattomban történő behatás éri a dolgot az első adásvétel és a második kedvezőbb ajánlat közötti időben, és nem abban, hogy mi történt a kedvezőbb ajánlat megtétele után.<sup>85</sup>

A fragmentum gondolatmenete szerint aktív legitimációra alkalmasnak azt tartották, akinek jogilag elismert érdeke állt fenn: ilyennek tekinthetjük a későbbi jobb ajánlat lehetősége ellenére a már birtokban lévő vevőt is.<sup>86</sup>

84 BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2019<sup>7</sup>, 226.

85 Vö. PÓKECZ KOVÁCS (2012) i. m. 190.; PETERS i. m. 149-151.

86 A fragmentum eredetiségét kétségbe vonják, de gondolatmenete világosnak látszik. Ld. KNÜTEL i. m. 48.

Ulpianus azt javasolja, hogy az *interdictum* a jobb ajánlatig tartó időben annak a vevőnek is rendelkezésre álljon, aki nem birtokol, de már tényleges kapcsolatba lépett az ingatlannal. A jogtudós az *interdictumot* először abban az esetben biztosítja, amikor a vevőnek a földterületet *precarium*ként átadták. Bár a vevő itt nem *pro emptore* birtokol, mégis rendelkezik az *interdictummal*. Megtagadják azonban az *interdictumot* egy olyan vevőtől, akinek még nincs tényleges kapcsolata az ingatlannal.<sup>87</sup>

A jogtudós felveti a bizonytalan kérdést, hogy vajon a vevőnek nincs-e *interdictuma* abban az esetben is, amikor a földet neki egy csupán tényleges birtoklásra korlátozott *precarium*ként adták át. Noha a közvetlen választ eltávolították, Ulpianus igenlő kijelentése továbbra is felismerhető: számára döntő volt, hogy a jobb ajánlat lehetősége ellenére a már birtokló vevőnek – függetlenül attól, hogy birtoklása miként minősül – érdeke fűződik az *interdictum* alkalmazásához. A bérlő számára – tette hozzá Ulpianus – ugyanis nem kétséges, hogy rendelkezik az *interdictummal*.<sup>88</sup>

Az „*Ergo et si conduxit*” azt is jelentheti, hogy a vevő egyidejűleg prekaris-taként és bérlőként is átvette a földet.<sup>89</sup> Ennek célja abban állhatott, hogy a bérbeadó a bérleti díjhoz hozzájuthat, de egyúttal biztosítani akarták a bérlet tárgyának bármikori visszavonhatóságát. Az adásvételi szerződés lebonyolítása során ezek a célok azonban aligha valósíthatók meg, mivel az elsőbbségi adásvételi szerződés kizárná a szabad visszakövetelési jogot.<sup>90</sup> Lehetséges, hogy az említett kapcsolatnak a bérbeadó számára csak a bérlet érvénytelensége esetére kellett könnyen megvalósítható visszakövetelési jogot biztosítania, ami különösen a nem tulajdonos általi bérbeadásnál lehetett érdekes. Ez a cél Knütel szerint arra is motiválhatta az óvatos eladót, hogy egy külön visszakövetelési lehetőséghez jusson arra az esetre, ha az adásvétel és a bérlet

87 KNÜTEL i. m. 48.

88 Ld. KNÜTEL i. m. 49.; vö. továbbá a bérlő aktívlegitimációjával Ulp. 43, 24, 19; Ven. D. 43, 24, 12; Ulp. D. 43, 24, 19 *Interdictum quod vi aut clam competere filio familias colono arboribus succisis sabinus ait.*; Ven. D. 43, 24, 12 *Quamquam autem colonus et fructuarius fructuum nomine in hoc interdictum admittantur, tamen et domino id competet, si quid praeterea eius intersit.*

89 A bérlet egy *detentióra* korlátozott *precariummal* való kapcsolata már a klasszikusoknál is megjelent. Ld. például Ulp. D. 41, 2, 10, 1. Vö. KNÜTEL i. m. 49.<sup>68</sup> Ulp. D. 41, 2, 10, 1 *Idem pomponius bellissime temptat dicere, numquid qui conduxerit quidem praedium, precario autem rogavit non ut possideret, sed ut in possessione esset (est autem longe diversum: aliud est enim possidere, longe aliud in possessione esse: denique rei servandae causa, legatorum, damni infecti non possident, sed sunt in possessione custodiae causa): quod si factum est, utrumque procedit.*

90 Ld. Ulp. 43, 26, 20.

érvénytelen. Erre vonatkozó információval azonban nem szolgál a szöveg.<sup>91</sup>

A *precarium* alternatívájaként Ulpianus a *locatio conductio*t nevezi meg, amely a vevőt ugyancsak abba a helyzetbe hozza, hogy az *interdictum quod vi aut clam* segítségével megvédi.<sup>92</sup> Lehetővé teszi a vevő számára a dolog használatát és gyümölcsöztetését; és bérleti vagy haszonbérleti díj fizetésének kötelezettségét is megteremti a használati lehetőség díjazásaként.<sup>93</sup> Végül egyszerűen azért, hogy a vevőt pusztán az áru *detentor*ának tekinti, megakadályozza az idő előtti tulajdonszerzését.<sup>94</sup> A *precarium*nak ezt a célját egy Severus Alexander idején kiadott *rescriptum* is megerősíti.

*CJ 4, 54, 3 Imp. Alexander A. Felici militi. Qui ea lege praedium vendidit, ut, nisi reliquum pretium intra certum tempus restitutum esset, ad se reverteretur, si non precariam possessionem tradidit, rei vindicationem non habet, sed actionem ex venditio.*

Alexander császár Felix katonának. Annak, aki egy földterületet eladott azzal a feltétellel, hogy ha a vételárat nem fizetik meg egy meghatározott időtartamon belül, vissza kell azt kapnia; ha a birtokot nem *precarium*ként engedte át, nem áll rendelkezésre *rei vindicatio*, hanem *actio venditi*. Az áru *precarium*ba adása megnyitja a lehetőséget az eladó számára az áru egyébként kizárt *vindicatio*ójára, ez két szempontból érvényes: egyrészt a *precarium* megakadályozza a tulajdonjog azonnali átruházását, ami legalábbis a *res nec mancipi* esetében egyszerűen az áru átadásával megtörténik, feltéve, hogy itt a vevő számára „hitelnyújtásról” van szó.<sup>95</sup>

Másrészről, a *precarium* ugyancsak kizárja a vevő elbirtoklását azokban az esetekben, amelyekben nem megy végbe azonnali tulajdonszerzés. Az eladónál marad a tulajdonjog, amely számára biztosítékul szolgál a vételárkövetelés érvényesítésére. Harke szerint<sup>96</sup> a jogvédő hatás mellett szóba jön egy további funkció: a megtartott tulajdonjog kikényszerítésének megkönnyítése. Ha ezt a vevő birtoklása és az adásvételi szerződés megkötése megnehezíti, akkor az eladó a *precarium* pusztá bizonyítékai alapján védett, és igényelhet

---

91 Ld. KNÜTEL i. m. 49-50.

92 HARKE i. m. 17.

93 Ezt a díjat a *precarium* esetén a vételár kamata pótolhatja. Ld. HARKE i. m. 17.; vö. KNÜTEL i. m. 49.

94 Ld. HARKE i. m. 17-18.; vö. KASER (1972) i. m. 94., 112.

95 HARKE i. m. 18.

96 Uo.

birtokvédelmet. Nemcsak önsegélyt gyakorolhat, és az azt követő *interdictum uti possidetis* vagy az *interdictum utrubi* alapján indult birtokperben védekezhet a vevő mint a hibás birtokos ellen, hanem – különösen akkor, ha ez az egyéves időszak túllépésére tekintettel nem lehetséges – az *interdictum de precario* is kiadható. Így a megvásárolt árura fenntartott tulajdonjogának nemcsak jogi, hanem tényekre alapított védelme is van.<sup>97</sup> Ez a kettős funkció a *precarium* mot mint hitelbiztosítékot a *fiducia cum creditore contracta* esetén is megilleti, és itt az elbirtoklásnak egy különös fajtája merül fel: ez az ügynevezett *usureceptio* nem vezet ahhoz, hogy az adós a biztosítékként átruházott dolog tulajdonjogát a biztosított követelés kifizetése előtt visszaszerezze, és így a hitelező rovására gazdagodjon,<sup>98</sup> ha a dolgot *locatio conductio* vagy *precarium* útján adja át neki.

A vevő tehát *in diem addictio*val kötött adásvételnél megkapta az aktív legitimációt *interdictum quod vi aut clamra*, ha *precarium*ként is átvette a dolgot, és ez mindaddig megillette, amíg a harmadik részéről jobb ajánlat nem következett. A jobb vevő fenntartásával kötött adásvételnél tehát az antik forrásokból az adásvétel és *precarium* kumulatív kombinációja rajzolódik ki, melyeknél az adásvétel elsőbbségét egy jobb vevő jelentkezése írja felül. A források elemzése rávilágított továbbá a *precarium* fontos – szerződésekhez kapcsolódó, eladó pozícióját erősítő – funkciójára.

#### 4. Összegzés

A római jogi források vizsgálata alapján tehát a próbára vételnél – a próba idejére kikötött bérleti díj esetére elismert adásvételi és bérleti szerződések alternatív kombinációjára alapozva – a magam részéről nem tartom kizártnak a haszonkölcsön szabályai alkalmazásának elméleti lehetőségét a felfüggesztő feltételes alakzat mellett, valamint az ingyenes próba azon eseteiben, amikor adásvétel hiányában egy vételi ajánlatról vagy az ún. *inspicendum dare* esetköréről van szó. Utóbbinál nem állhat ugyanis az ingyenes szerződés elfogadása akadályában az adásvétel sem, hiszen még a felfüggesztő feltételes alakzat megkötésére sem került sor. Az adásvételtől független ingyenes

---

97 STAGL úgy látja, hogy az ügyleti forgalmat kevésbé zavarja a római *precarium*, mint a modern modellek tulajdonjog-fenntartása, mivel a vevőnek – ha birtokvédelmet igényel – prekarista státuszát nyilvánosságra kell hoznia. STAGL, Jakob Fortunat: Der römische Eigentumsvorbehalt als Vorbehalt des Besitzes. *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Romanistische Abteilung*, 2015 (132), 181., 199.; HARKE i. m. 18.<sup>24</sup>

98 Ld. HARKE i. m. 18.<sup>25</sup>

próba *commodatum*ként értelmezésére pedig kellő bizonyítékul szolgált a *Commodatum vel contra* cím alá felvett pomponiusi töredék. A szakirodalomban felhozott ellenérv, az átengedő érdekének fennforgása a források tanúsága szerint szintén nem zárja ki fogalmilag a haszonkölcsön elfogadását.

Az alternatív kombináció ellenpárjaként az adásvétel további mellékegyezményeinek vizsgálata során a *lex commissoria* és az *in diem addictio* intézményéhez kapcsolódva az antik forrásokból az adásvétel és *precarium* kumulatív kombinációja rajzolódott ki, melyeknél az adásvétel elsőbbségét csak a fizetés elmaradása, illetve a jobb vevő jelentkezése írta felül.

Az *in diem addictio*val kötött adásvételnél felmerült továbbá egy olyan jogi konstrukció lehetősége, melyben a vevőnek – feltehetően az eladó pozíciójának dologi jogilag történő erősítése érdekében – egyidejűleg *precarium*ként és bérletként is átadták a jogesetben szereplő földet. Ez a megoldás megakadályozza továbbá a *precarium*ként átengedett dologra nézve a vevő tulajdonszerzését, illetve elbirtoklását. E jogvédő funkció mellett pedig szóba jön a megtartott tulajdonjog kikényszerítésének megkönnyítése is. A források elemzése során képet kaphattunk a *precarium* fontos – szerződésekhöz kapcsolódó – szerepéről, mely az adásvétellel összefüggésben az eladó pozíciójának megerősítése céljából a vevő idő előtti tulajdonszerzésének megakadályozásában és a dolog visszakövetelésének birtokvédelem általi egyszerűbb módjában ragadható meg, ezáltal pedig előmozdíthatja a vevő vételárfizetési hajlandóságát.



# CSALÁDI VÁLLALKOZÁSOK NEMZETKÖZI KITEKINTÉSBEN

Jogalkotási irányok, jó gyakorlatok

ARATÓ BALÁZS  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

Bár az Európai Unióban és a tagállamokban egyaránt a gazdaság gerincét alkotják a családi vállalkozások, sajnos uniós jogforrási szinten egyáltalán nem, tagállami jogforrási szinten is csak elvétve találunk egzakt definíciót arra, hogy tulajdonképpen mely vállalkozások tekinthetők családi vállalkozásnak, milyen ismérvek alapján állapíthatjuk meg egy vállalkozásról, hogy családi vállalkozás. Az Európai Bizottság 2009-ben szakértői csoportot állított fel a családi vállalkozások vizsgálatára. A szakértői csoport legfontosabb feladata a családi vállalkozások uniós definíciójának megalkotása, valamint azon értékek feltárása volt, amelyek leginkább jellemzőek az ilyen cégekre, és amelyek miatt kiemelt figyelmet kell szentelni támogatásuknak. 2015-ben az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság állított össze tudományos formában véleményt a témában „Európai családi vállalkozások: az újbóli növekedés és a jobb munkahelyek forrása” címmel. Sajnálatos módon azonban sem a 2009-es, sem pedig a 2015-ös szakértői munkát nem követte semmilyen uniós jogalkotás, jóllehet a dokumentumok sok-sok előremutató és hasznos gondolatot tartalmaztak, és készítőik számos cselekvési javaslatot megfogalmaztak. A családi vállalkozásokat érintő uniós szintű kutatás azonban a jogalkotás elmaradása ellenére sem volt hiábavaló. A dokumentum készítői ugyanis munkájuk során összegyűjtötték a családi vállalkozásokat érintő tagállami jó gyakorlatokat. Ezek a jó gyakorlatok kiindulási pontot, alapot jelenthetnek az egyes tagállami jogalkotóknak, szakmai kamaráknak a saját támogatói-szabályozói környezetük kialakítása, módosítása, pontosítása során.

## 2. A kötelező érvényű uniós definíció hiányából eredő hátrányok

A családi vállalkozást a köznyelv a KKV szinonimájaként használja, ez azonban témánk szempontjából meglehetősen leegyszerűsítő, és pont azokat az ér-

tékeket és tulajdonságokat nem veszi figyelembe, amelyek e vállalkozásokra jellemzők, és amelyek összetársadalmi szempontból rendkívül fontosak. Ugyanis nem minden KKV családi vállalkozás, ellenben családi vállalkozásokat, főként Nyugat-Európában, nem kizárólag a KKV-k között találunk, hanem lényegében valamennyi cégméret-kategóriában, bár kétségtelenül többségük KKV. A családi vállalkozásokat nem csupán a méret szempontjából szükséges górcső alá venni, hanem sokkal inkább azok az egyéb tulajdonságok vizsgálandók, amelyek például a multinacionális vállalatoktól, vagy a startupoktól megkülönböztetik őket. Általánosan elfogadott egységes jogi definíció a mai napig nem létezik sem hazánkban, sem az Unióban, ami főként azért jelent problémát, mert ez lenne az alapja annak, hogy elkülöníthessük a családi cégeket más vállalkozási típusoktól, önállóan megjelenhessenek a különböző statisztikákban, és lehetőség nyíljon a családi vállalkozásokat érintő átfogó adatgyűjtésre. A jogalkotók csak akkor lesznek képesek célzott támogatói-szabályozói környezetet kialakítani, ha megszületik az egységes törvényi definíció, és választ kapunk legalapvetőbb kérdéseinkre, vagyis arra, hogy mikor tekinthető egy cég családi vállalkozásnak, milyen ismérvek mentén határolhatók el a családi cégek más típusú vállalkozásoktól, és melyek azok a jellemzők, amelyek miatt összetársadalmi, nemzetgazdasági érdek fűződik működésük támogatásához.

Csákné Filep Judit 2012-ben írt disszertációjában<sup>1</sup> átfogó elemzést végzett a családi vállalkozások egyes tagállamokban használt és a nemzetközi szakirodalomban publikált meghatározásairól. A szerző hivatkozik egy 2009-es uniós kutatásra is, amelynek keretében kilencven különböző családi vállalkozás definíciót azonosítottak. A fogalom meghatározások többségének homlokterében a családtagok társasági részesezésének mértéke és az irányítás módja, a vállalkozással kapcsolatos döntéshozatali mechanizmus áll. A szakirodalom tehát egységes abban, hogy e két ismerv (a családtagok társasági részesezésének mértéke és a döntéshozatalban való családi részvétel) mentén határolhatók el a családi vállalkozások más vállalkozástípusoktól.

A 2009-es kutatás eredményeként az Európai Bizottság – nem uniós jogforrási szinten – elfogadott egy családi vállalkozás definíciót, amely alapján „egy vállalkozás méretétől függetlenül családi vállalkozásnak tekinthető, ha:

- a döntési jogok többségével a céget alapító természetes személy(ek), vagy olyan természetes személy(ek), akik a vállalkozásban tulajdonrészt szereztek, illetve a korábban említettek házastársai, szülei, gyermekei vagy gyermekei közvetlen leszármazottai rendelkeznek,

---

1 CSÁKNÉ FILEP Judit: *Családi vállalkozások – fókuszban az utódlás*. Disszertáció. Budapest, BCE Gazdálkodástani Doktori Iskola, 2012, 258.

- a döntési jogok közvetettek vagy közvetlenek,
- legalább a család vagy a rokonság egy képviselője formálisan is részt vesz a vállalkozás irányításában,
- tőzsdén jegyzett cégek, abban az esetben tekinthetők családi vállalkozásnak, ha a személy, aki a céget alapította, vagy megvásárolta, illetve családja vagy leszármazottai a döntési jogokat képviselő részvények legalább 25%-val rendelkeznek”.<sup>2</sup>

Álláspontom szerint ez egy jó kiindulási alap, de önmagában nem elégséges a hazai jogalkotáshoz. Lényegét tekintve hasonló fogalommeghatározással állt elő a Münchenben működő Stiftung Familienunternehmen (Családi Vállalkozások Alapítvány), ám ez a definíció sem tudott jogszabályi szintre emelkedni.<sup>3</sup>

Említést érdemel még egy német fogalommeghatározás, melyet a bonni Institut für Mittelstandsforschung dolgozott ki. Eszerint az a vállalkozás tekinthető családi vállalkozásnak, amelynél a tulajdonosi és vezetői jogosítványok a vállalkozó személyében egyesülnek, vagy az ő családjában futnak össze. Konkrétabban az a cég minősül családi vállalkozásnak, amelyre nézve teljesül, hogy legfeljebb két magánszemély vagy az ő hozzátartozóik legalább 50%-os részesedéssel rendelkeznek a cégben, és a vezetői jogosítványok is őket illetik.<sup>4</sup>

Magyarországon a családi vállalkozások a generációváltás, az utódlás kérdése kapcsán kerültek az elmúlt években a kutatók, szakemberek érdeklődésének homlokterébe. A rendszerváltás hajnalán alakult vállalkozások tulajdonosai ugyanis ezekben az években érnek el abba az életszakaszba, amikor átadják a vezetést a következő generációnak, ők maguk pedig visszavonulnak, és más módon hasznosítják felhalmozott magántőkéjüket. Véleményem szerint a jogalkotónak a családi vállalkozás hazai fogalommeghatározásakor a fentiekén túl azokat az ismérveket érdemes előtérbe helyezni, amelyek védendő és támogatandó értéként azonosíthatók nemzetgazdasági, társadalmi-szociológiai szinten egyaránt. Ilyen támogatandó érték lehet például, ha a család jövedelmének legnagyobb része az adott vállalkozásból származik. Ez ugyanis feltételezi az adófizetést, az átláthatóságot, a tényleges tulajdonos megismerhetőségét, a pénzmossási szabályok betartását, a

---

2 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Európai családi vállalkozások: az újbóli növekedés és a jobb munkahelyek forrásai (saját kezdeményezésű vélemény) (2016/C 013/03)

3 Lásd: WEISHAUP, Markus: *Radikal anders – Die DNA erfolgreicher Familienunternehmen*. Frankfurt–New York, Campus Kiadó, 2015, 24.

4 <https://www.ifm-bonn.org/definitionen/familienunternehmen-definition/> (2020. 03. 10.)

hosszú távú működésben való érdekeltséget, a megbízható és kiszámítható piaci magatartást, a magasabb erkölcsi színvonalat, az etikusabb vállalkezési magatartásnormákat, amelyek mind-mind támogatandó jellemzői a családi vállalkozásoknak. További vagylagos feltételként érdemes lenne megjelölni a családi vállalkozás többgenerációs célját, amely a hosszú távú működésben való érdekeltség egyik legfőbb tanújele.

### **3. Az egységes uniós definíció megalkotásának előnyei és veszélyei**

Számos előnye lenne annak, ha az uniós joganyag egységesen határozná meg a családi vállalkozás fogalmát. Hozadéka lehetne például, hogy uniós statisztikai adatgyűjtésre nyílna lehetőség, célzott uniós forrásokat lehetne elkülöníteni a családi vállalkozások hosszú távú, generációkon átívelő fennmaradása és innovatívabbá válása érdekében, azonban kellő óvatossággal kell eljárni a fogalom meghatározás során, hiszen a tagállamok gazdasági fejlettsége rendkívül eltérő, ráadásul a tagállamok történelmi és kulturális háttere is igencsak különböző.

Intő példák lehetnek az uniós jogalkotó számára az egységes uniós KKV-definíció kapcsán ismertté vált visszásságok, jogbizonytalanságok. Mivel uniós jogforrás rendelkezik nem csak a KKV-k definíciójáról, hanem működésük támogatásáról is, ami egyébként rendkívül kedvező az ilyen típusú vállalkozások számára, ezért természetesen olyan vállalkozások is igyekeztek különféle jogtechnikai és egyéb módszerekkel KKV-ként feltüntetni magukat, amelyek nem feleleltek meg a valóságban a KKV-kritériumoknak. Ennek eredményeként számtalan esetben indultak uniós bírósági eljárások, amelyek során végül bírósági ítéletekkel kellett, és kell a mai napig kijelölni a KKV-kra vonatkozó kereteket, vagyis azt, hogy a jogszabály kijátszásával, megkerülésével maguknak előnyt szerezni kívánó, KKV-nak nem minősülő vállalkozások egyre kifinomultabb módszereinek hogyan lehet jogalkalmazói módszerekkel gátat szabni.<sup>5</sup> Sok esetben ugyanis a nem KKV vállalkozások annak érdekében például, hogy árbevétel, vagy foglalkoztatottak száma alapján megfeleljenek a KKV-krité-

---

5 A Bíróság ítélete (hetedik tanács), 2014. február 27. HaTeFo GmbH kontra Finanzamt Haldensleben. A Bundesfinanzhof (Németország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – Társasági jog – 2003/361/EK ajánlás – A mikro-, kis- és középvállalkozások meghatározása – A munkavállalói létszám és a pénzügyi összegek számításánál figyelembe vett vállalkozási típusok – Kapcsolt vállalkozások – „Természetes személyek összehangoltan eljáró csoportjának” fogalma. C110/13. sz. ügy. *Digital reports (Court Reports – general)* ECLI identifier: ECLI:EU:C:2014:114.

riumrendszernek, feldarabolták a céget, és az egyes résztevékenységeket külön-külön gazdasági társaságokba szervezték át, akár úgy, hogy más-más tagállamban alapítottak az egyes résztevékenységekre külön-külön gazdasági társaságot. Ebben az esetben ugyanis hiába a feldarabolt tevékenység, a valóságban a teljes vállalatcsoport irányítása központosított módon történik, így a kapcsolt, kapcsolódó, vagy partneri jogviszony a feldarabolt gazdasági társaságok között minden kétséget kizáróan megállapítható. Ez a módszer különösen a gyógyszeripar területén vált bevetté. Az uniós bíróság következetes gyakorlata szerint a vállalatcsoport valamennyi tagját, a partnervállalatot, a kapcsolódó vállalkozást összevontan, egy egységként kell számításba venni akkor, amikor a KKV-kritériumokat, vagyis az árbevételt, a mérlegfőösszeget és a foglalkoztatottak számát vizsgáljuk annak megállapítása céljából, hogy az adott vállalkozás KKV-nak minősül-e, avagy sem.<sup>6</sup>

A KKV-definíció kapcsán további problémaként merül fel, hogy az egységes metrikus kritériumok nem veszik figyelembe a tagállamok piacának méretében mutatkozó eltéréseket és a gazdasági fejlettségbeli különbségeket, így a kisebb piacméretű és alacsonyabb fejlettségű tagállamok vállalkozásai igen komoly hátrányba kerülnek a nagyobb és fejlettebb tagállamokban működő vállalatokkal szemben. Könnyű belátni, hogy például a törvény szerint a mikrovállalkozásokra vonatkozó legfeljebb tíz fő éves átlagos foglalkoztatotti létszám és a maximum kétmillió eurós mérlegfőösszeg a legtöbb magyar mikrovállalkozás számára csupán vágyálom, hiszen a magyar valóságban egy mikrovállalkozás gyakran önfoglalkoztató, vagy legfeljebb egy-két munkavállalót alkalmaz, mérlegfőösszege pedig jó esetben néhány tíz-, vagy százmillió forint. Egy öt-tíz főt foglalkoztató, öt-hatszázmillió forint mérlegfőösszegű vállalkozás hazai viszonylatban az általános vélekedés szerint már inkább középvállalatnak számítana, jóllehet a törvényi definíció tükrében még mindig csak mikrovállalkozás.

Látható tehát, hogy a jogalkotó a KKV-definíció megalkotásakor arra törekedett, hogy mérhető, közhiteles adatbázisokból könnyen ellenőrizhető paraméterekkel írja le a fogalmat, mégis számos, a fentiekhez hasonló probléma merült fel a jogalkalmazás során. Ugyanezen problémákkal biztosan számolni kell majd az egységes uniós családi vállalkozás definíció megalkotásakor is. A családi vállalkozások esetében legalább már rendelkezésre állnak a kis- és középvállalkozásokkal kapcsolatos tapasztalatok, uniós bírósági ítéletek, vagyis

---

<sup>6</sup> Lásd pl. az Európai Unió Bíróságának 2018. március 7-én kelt ítéletét a T-855/16. számú ügyben, továbbá ugyancsak az Európai Unió Bíróságának 2016. szeptember 15-én meghozott ítéletét a T-620/13. számú ügyben.

ha a jogalkotás valóban kellő figyelmet szentel a tanulságoknak, akkor talán kevesebb gyakorlati probléma merül majd fel.

Az eddig használt számszerűsíthető adatok mellett a definícióalkotás során nélkülözhetetlen olyan további ismérvek figyelembevétele, amelyek eddig nem jelentek meg a vállalkozástípusok leírásában, de a folyamatos technikai-technológiai fejlődésnek köszönhetően – akár az egyes tagállami adatbázisok uniós szintű összekapcsolása útján – immáron mérhető és ellenőrizhető. Lehetséges, hogy ezek némelyike – akár nemzeti adatvagyon formájában – a tagállami hatóságoknál már rendelkezésre is áll. Éppen azok az ismérvek jöhetnek itt számításba, amelyek miatt tagállami és európai szinten is védendő értéként tekintünk a családi vállalkozásokra.

#### **4. A családi vállalkozások megjelenése a tagállamok jogában, jogalkotási szintek**

Érdemes górcső alá venni az egyes tagállamok joganyagát abból a szempontból, hogy a jogforrási hierarchián belül milyen szinten foglalkozik a családi vállalkozásokkal, vonatkozik-e rájuk külön törvény, vagy esetleg alacsonyabb jogforrási szinten valósul-e meg a jogalkotás, akár fogalommeghatározás, akár a működést érintő részletes szabályozás formájában.

Álláspontom szerint az adott tagállam családi vállalkozások iránti elkötelezettségének fokmérője, hogy a jogforrási hierarchia mely szintjén történt jogalkotás a témában. Amelyik tagállam kiemelten fontosnak tartotta a családi vállalkozások védelmét, ott külön törvény született, és a jogalkotó a családi vállalkozások működését átfogó szabályozással igyekezett támogatni. Sajnálatos módon régióinkban, a V4 országaiban jelentős lemaradásban van a jogalkotás. Ennek legvalószínűbb oka, hogy a rendszerváltáskor alakult vállalkozások mostanában jutnak el az első generációváltás fontos mérföldkövéhez, és a jogalkotók, valamint a szakmai kamarák napjainkban találkoznak tömegesen ezzel a problémakörrel, most szembesülnek igazán az érintett vállalkozások gazdaságra gyakorolt hatásával.

##### **4.1. Málta**

A legjelentősebb jogalkotással Málta büszkélkedhet. Máltán ugyanis a világon elsőként, 2016 óta külön törvény foglalkozik a családi vállalkozásokkal (Family

Business Act).<sup>7</sup> Ez a jogszabály nem csupán definíciót ad a családi vállalkozásokra, és nem csak azt határozza meg, hogy ki számít, illetve ki nem számít családtagnak, hanem emellett olyan átfogó jogszabályi keretet is biztosít, amely elősegíti a törvény hatálya alá tartozó vállalkozások generációkon átívelő fennmaradását is.

A máltai külön jogszabály először is meghatározza a törvény célját, majd rögtön ezt követően definiálja a családtag fogalmát. Eszerint családtag a családi vállalkozás tulajdonosának házastársa, felmenő ági rokona, közvetlen leszármazottja és annak hozzátartozója, testvére és leszármazottja. A családi vállalkozás definícióját a törvény harmadik cikkében találjuk. A máltai definícióból kiemelendő a lokalitás, vagyis az, hogy kizárólag Máltán alapított vállalkozás lehet a törvény szerint családi vállalkozás.<sup>8</sup>

A máltai definíció emellett különbséget tesz vállalkozási formák között is. A szabályozott piacon jegyzett részvénytársaság esetében ahhoz, hogy családi vállalkozásként legyen regisztrálható, a részvények többségét és az irányítási jogokat legalább két családtagnak kell birtokolnia.<sup>9</sup> Nem tőzsdei részvénytársaságra ennél szigorúbb szabályozás vonatkozik. Az ő esetükben ugyanis a társaság összes részvényét legalább két családtagnak kell birtokolnia és legalább az egyik családtagnak formálisan is részt kell vennie a társaság irányításában, vezetésében.<sup>10</sup> Ez utóbbi megkötés biztosítja a családi vállalkozás egyik értékét jelentő személyes felelősségvállalást, a nemzetgazdaság számára lényeges hosszú távú elköteleződést és a hitelességet.

Közkereseti és betéti társaságoknál szintén legalább két családtagnak kell rendelkezésre bocsátania a vállalkozás tőkeszükségletének teljes egészét azzal, hogy nekik kell többségi résszel bírniuk a nyereségrészesedésben, és legalább az egyik családtagnak a döntéshozatali jogok többségével is rendelkeznie kell.<sup>11</sup>

---

7 Act No. XLVIII of 2016.

8 „3.§ (1) A family business that can qualify for registration under this Act shall mean any business established in Malta whereby [...]”

9 Listed companies: „(a) in the case of a public limited liability company whose shares are listed on a regulated market or traded on a multilateral trading facility, the majority of the shares including the rights are held, whether directly or indirectly, by at least two owners who are family members within the same family; [...]”

10 Limited liability companies: „(b) in the case of a limited liability company constituted in a manner other than that referred to in paragraph (a): all the shares of the company are held, directly or indirectly, by at least two owners who are family members within the same family; and at least one family member is formally involved in the general governance, its proper administration and management of the company.”

11 Registered partnerships: „(c) in the case of partnerships en nom collectif and partnerships en commandite:

Külön érdekesség a máltai szabályozásban, hogy vagyongazdálkodó társaság is minősülhet családi vállalkozásnak. Vagyongazdálkodó társaság a máltai szabályok értelmében akkor válhat regisztrált családi vállalkozássá, ha az összes részesedést, vagy érdekeltséget egy vagyongazdálkodó birtokolja a családtagok mint kedvezményezettek érdekében. Azzal, hogy vagyongazdálkodó társaság is megszerezheti a regisztrált családi vállalkozás státuszt, a jogalkotó a támogatók körébe vonta például a vagyongazdálkodó alapítványokat és a családi alapítványokat, valamint a bizalmi vagyongazdálkodás jogintézményét is, felismerve, hogy a családi vagyon egyben tartásának, átörökítésének bevett formáit nem zárhatja ki a családi vállalkozások fogalmi köréből.<sup>12</sup>

### 4.2. Olaszország

Az egyik legrégebbi szabályozással – még ha csak részletszabályként is – Olaszországban találkozhatunk. Az olasz polgári törvénykönyvben 1975 óta találhatunk érdekes részletszabályokat a családi vállalkozásokra vonatkozóan. Az olasz szabályozásban szembeűnő, hogy a jogalkotó elsődleges célja azon háztartásbeli nők kiszolgáltatottságának csökkentése volt, akik munkájukkal közvetve, vagy közvetlenül hozzájárulnak egy családnak, vagy családi vállalkozás sikeréhez. A jogszabály *expressis verbis* kimondja, hogy az a családtag, akinek nincs egyéb jogviszonya, és aki folyamatosan a családban, vagy a családi vállalkozásban munkát végez, jogosult a vállalkozás nyereségéből részesedni.<sup>13</sup>

---

(i) the full capital contribution to the partnership shall have been made, directly or indirectly, by at least two owners who are family members within the same family having, directly or indirectly, the right to receive the majority of distributable profits; and (ii) at least one of whom holds the majority of the decision making rights [...].”

12 Trusts: „(d) in the case of a family business where all the shares or the interest are being held by a trustee under trust for the benefit of members of a family as beneficiaries, and which has been established by a written instrument and all the beneficiaries are owners and family members within the same family”.

13 „230/bis Ha más jogviszony nem azonosítható [2094, 2251], akkor a családtagnak, aki munkáját folyamatosan a családban, vagy a családi vállalkozásban végzi, tartásdíjra jogosult, és részesül a családi vállalkozás nyereségéből, a képződött javakból, valamint a vállalat növekedéséből az elvégzett munka mennyiségével és minőségével arányosan [Costituzione, 36]. A nyereség és növekedés felhasználásáról, valamint a rendkívüli irányításról, a termelési politikáról és a vállalkozás megszüntetéséről a vállalkozásban részt vevő családtagok többségi szavazattal döntenek. A társaságban részesedéssel rendelkező cselekvőképtelen, vagy korlátozottan cselekvőképes családtagokat a szavazás során a gondnokok képviselik [316]”. Magyarra fordította: MESSINI, Gianluca, 2020. március 1.

Látható, hogy a hetvenes években rendkívül elterjedt volt az a szokás, hogy a nők háztartásbeliként, munkaviszony nélkül egész életüket a családi háttér megteremtésének, a gyermekek felnevelésének szentelték sokszor úgy, hogy formálisan semmilyen módon nem jelentek meg a családi vállalkozásban. Munkájuk semmilyen módon nem konvertálódott át sem közvetlen társasági részesedéssé, sem munkaviszonnyá vagy munkajövedelemmé, így a házasság, az életközösség válás miatti megszűnése esetén jövedelem nélkül maradtak volna a jogszabályi védelem hiányában. Az olasz szabályozásban kiemelendő jó példa továbbá a család fogalmának meghatározása, vagyis az, hogy milyen fokú rokoni kapcsolat releváns a családi vállalkozás meghatározása szempontjából, és mikor beszélhetünk egyáltalán családi vállalkozásról.<sup>14</sup>

### 4.3. Németország

Mielőtt áttekintenénk a német szabályozási gyakorlatot álljon itt egy tanulmányos, ugyanakkor nem példa nélküli német családi vállalkozás története.

A Németország második leggazdagabb családjának számító Reimann család vagyonát 33 milliárd euróra becsülik a szakértők. A család tulajdonában lévő JAB Holding olyan világszerte ismert és piacvezető márkákat birtokló cégekben rendelkezik többségi tulajdonnal, mint például a Calgon, a Jacobs, a Gucci-parfüm, a Jimmy Choo, a Wella, a Dr Pepper, a Coty-szépségipari óriás és az Einstein Noah Bagel kávézólánc. A családi alkotmány úgy rendelkezik, hogy az örökösöknek tilos kérkedni vagyonukkal, és kötelezettséget kell vállalniuk arra, hogy rendkívül visszafogott polgári életet élnek. Ennek a családi alkotmányban rögzített kötelezettségnek valamennyi örökös teljes egészében eleget is tesz, tartózkodnak a kirívó és feltűnő luxus minden formájától, életmódjukat a visszafogottság jellemzi dacára annak, hogy jelentős vagyonnal rendelkeznek. Ez olyannyira így van, hogy amikor a kétezres évek közepén egy újságíró az egyik tulajdonossal, Renate Reimann-Haas-szal interjút készített, a szomszédok és a kollégák alig akarták elhinni, hogy Németország második leggazdagabb családjának leszármazottjával, hatalmas vagyon örökösével érintkeznek nap, mint nap. Renate Reimann-Haas ugyanis három gyermekével Laudenbachban, Dél-Németország egyik alig hatezer fős kistelepülésén él,

---

14 „Az első bekezdésben említett rendelkezés alkalmazásában a házastársat, legfeljebb a harmadfokú rokonokat és a másodfokú sógorokat családtagnak kell tekinteni; családi vállalkozásnak azt a vállalkozást kell tekinteni, amelyben a házastárs, a harmadfokú rokonok és a másodfokú sógorok együttműködnek.” Magyarra fordította: MESSINI, Gianluca, 2020. március.

egy átlagosnak mondható családi házas övezetben. Az örökös Heidelbergben szerves kémiával foglalkozó kutató a Max Planck Intézetnél, és a helyi zenekarnak is tagja. A család életmódja és életszínvonala semmiben nem tért el a szomszédokétól. Ugyanez mondható el a többi örökösről is, általában kisvárosban élnek, polgári foglalkozásúak, és a közösség megbecsült tagjaiként élik mindennapjaikat.

A család története és az örökösök élete azért is figyelemre méltó, mert 2016-ban szembe kellett nézniük a családi vállalkozás náci Németország idején tanúsított dicstelen tevékenységével. A család ugyanis 2016-ban felkérte Paul Erkert, a Münchener Egyetem gazdaságtörténész professzorát, hogy tárja fel a családi cég vészterhes korban kifejtett tevékenységét. A kutatás megállapította, hogy a család vagyonának jelentős részét megalapozó idősebb és ifjabb Albert Reimann meggyőződéses nemzetiszocialista volt. A családi vállalkozás ezáltal a rémrendszer haszonélvezője volt; gyáraikban francia és kelet-európai kényszermunkásokat alkalmaztak embertelen körülmények között, és gyakran éltek vissza privilegizált helyzetükkel. Vagyonukat a kényszermunkások kihasználásával és a náci rezsim kiszolgálásával alapozták meg.

A Reimann-család több, mint hetven évvel a Harmadik Birodalom bukása után a feltárt dicstelen múlt hibáit orvosolandó, úgy döntött, hogy az utódoknak kötelességük valamilyen módon jóvá tenni elődeik kifogásolható magatartását. A család ezért százmillió eurós kártérítést fizetett az egykor embertelen körülmények között dolgoztatott kényszermunkásoknak és leszármazottaiknak. Emellett nem csekély összeggel támogatják a holokauszt-túlélőket és az elhunyt áldozatok hozzátartozóit, valamint olyan programokhoz nyújtanak anyagi forrást, amelyek a demokrácia erősítését segítik elő.

Rendkívül tanulságos a család legutóbbi generációváltásának története is. A családi cég a 80-as évek elejére már 1700 alkalmazottat foglalkoztatott, és tisztességes profitot termelt. Ekkor azonban a gazdasági válság azzal fenyegette a céget, hogy elveszti önállóságát, ráadásul az akkori vezető már elmúlt nyolcvan éves, és eltökélt szándéka volt, hogy visszavonul. Mivel egyik házasságából sem született gyermeke, ezért az előrelátó vezető a családi vállalkozás családi kézben maradása érdekében kilenc gyermeket adoptált. Már jó előre nevére vette nővére négy, valamint unokaöccse két gyermekét, 1965-ben pedig házasságon kívüli kapcsolatából született három vér szerinti gyermekét is. A három gyermek közül kettő ma is a JAB Holding tulajdonosa.

A kilenc örökösnek a nyolcvanas évek elején, a családi vállalkozást létezésében fenyegető válság közepette semmilyen elképzelése nem volt arról, hogy miként lehetne megmenteni a családi céget. Szerencsére a háttérbe

lépő idős Reimann – még közvetlenül a visszavonulása előtt – szerződtetett egy akkor 35 éves tanácsadót, aki a családfő 1984-es halálát követően a vállalkozás operatív irányítója lett, köszönhetően annak, hogy mind a kilenc örökös bizalmat szavazott a Cambridge-ben és a Harvardon végzett, hatalmas szakmai tudással rendelkező szakértőnek. Ez a szakember ugyanis nem csupán kivédte a válság minden fenyegetését, hanem igazán nagy világcéggé is tette a JAB Holdingot. A legjobb stratégiával vásárolta fel azokat a piaci szereplőket, amelyekkel világviszonylatban is piacvezetővé lépett elő a cég, elsősorban az Egyesült Államokban, Olaszországban, Spanyolországban és Nagy-Britanniában. A legjelentősebb vállaltfelvásárlása a New Yorki Coty konzern volt, ezzel vált ugyanis a legnagyobb illatszermárkák tulajdonosává. A családi vállalkozás vállaltfelvásárlásai nem álltak meg a szépségiparnál, a cég kiterjesztette tevékenységét az élelmiszeriparra és a gyógyszeriparra is.

A sikeres operatív vezető tevékenységének eredményeként a cég forgalma tíz éven belül több, mint tízszeresére nőtt. A családi vállalkozást 1997-ben vezették be a tőzsdére, majd a cég 1999-ben egyesült a konkurens brit Reckitt & Colmannel. A családi kiterjedt érdekeltségeit jelenleg a JAB Holding fogja össze. A kilenc örökös közül öten a kilencvenes években a családon belül értékesítették a cégben meglévő társasági részesedésüket. A JAB Holding tulajdonosai így ma Matthias Reimann-Andersen, Renate Reimann-Haas, Stefan Reimann-Andersen és Wolfgang Reimann. A német adózási szabályok szigorítása miatti legális adóoptimalizálás jegyében a cég áttette székhelyét Ludwigshafenből Bécsbe, majd Luxemburgba. Albert Reimann 1984-es elhalálozásakor 80 oldalas végrendeletet hagyott hátra. A kilenc örökös egyenlő részben (11,1 százalékban) örökölte a vagyont, de a végrendelet számos szigorú feltételt is tartalmazott: először is minden örökösnek az örökségből való részesedés feltételeként el kellett fogadnia a családi alkotmányt és a végrendelet rendelkezéseit. A családi alkotmány szerint az örökösöknek tilos a részesedésüket külső személynek vagy cégnek eladni, így amennyiben valamelyik örökös nem kíván a továbbiakban a családi cég tagjaként tevékenykedni, úgy társasági részesedését kizárólag a család valamely tagjának értékesítheti, kívülálló harmadik személynek nem. Végrendeleti feltétel volt továbbá, hogy az örökösök nem vehetnek részt a cég operatív irányításában, és kötelesek megőrizni anonimitásukat. Ehhez hozzátartozik a végrendelet és a családi alkotmány szövege szerint az is, hogy nem kérkedhetnek vagyonukkal, nem urizálhatnak, és nem kerülhetnek a bulvárlapok címlapjára sem. Ezeket a szigorú klauzulákat az örökösök leszármazóinak is el kell fogadniuk nagykorúvá válásukkor, különben nem örökölhetik meg a vagyont.

A családi alkotmány és a végrendelet szigorú rendelkezései miatt az örökösök ma is visszafogott polgári életet élnek mindenfajta luxus nélkül Ausztriában, Olaszországban és Svájcban. Gyermekük taníttatására természetesen kiemelt figyelmet fordítanak, többen természettudományos életpályát választottak. Alig jelenik meg róluk kép, vagy bármilyen nyilvános információ.<sup>15</sup>

Németországban, azon belül is főként Bajorországban, rendkívül kedvező hitelkonstrukciók és állami támogatási formák állnak rendelkezésre a családi vállalkozásokat érintő jogutódlás megkönnyítése érdekében. Fiatal vállalkozók, akik szüleik, vagy akár idegen személyek családi cégének átvételét tervezik, hosszú futamidejű, alacsony kamatozású kölcsönöket vehetnek igénybe a többségi részesedést biztosító üzletrészek megvásárlásához és bizonyos feltételek teljesülése esetén állami támogatásban is részesülhetnek. Kiemelendő továbbá, hogy a hitelezés és a támogatás a cégérték alapján kalkulált vételár megfizetését segíti, vagyis az ügylet valós természetéhez igazodik. Nyilvánvaló, hogy a vétel nem névértéken történik, hiszen a cég üzletrészeinek piaci értéke, főként a családi vállalkozásokra jellemző hozzáadott érték miatt, igencsak jelentős lehet, és a visszavonuló vezető – jogosan – ennek megfelelő ellenértékre tart igényt.

Csak az a hitelezési és támogatási politika képes hatékony segítséget nyújtani a családi vállalkozások jogutódlásához, amely mindezt tekintetbe veszi, és amely teret enged a piaci érték közgazdasági módszerekkel történő meghatározásának. Túlzás lenne azt állítani, hogy ezek a módszerek teljesen egységesek lennének, annyi azonban elmondható, hogy a támogatási és hitelezési politika szempontjából elvárható egzaktági szintet már elérik, és az esetek többségében nem viszik tévútra a hitelezőt vagy támogatót.

E felvilágosult viszonyulás következményeként az érintett szövetségi tartományokban viszonylag ritkán fordul elő, hogy az alkalmas utód szerényebb anyagi lehetőségei szabjanak gátat a sikeres jogutódlásnak és a családi vállalkozás továbbműködésének. A nagyobb családi cégeknél, különösen

---

15 Az összefoglaló forrásai: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/mittelstand/familienunternehmer/jab-holding-die-reimann-familie-hat-eine-nazi-vergangenheit/24139006.html?ticket=ST-42469413-DfiVghypqg3numzCispz-ap4> (2020. 09. 25.), <https://www.wiwo.de/unternehmen/handel/familie-reimann-die-reimanns-s-ind-nahezu-unbekannt/11532124-2.html> (2020. 09. 25.), [https://www.stern.de/wirtschaft/news/nazi-vergangenheit--familie-reimann-laesst-die-eigene-ns-zeit-aufarbeiten-8639246.html?utm\\_campaign=alle&utm\\_medium=rss-feed&utm\\_source=Standard](https://www.stern.de/wirtschaft/news/nazi-vergangenheit--familie-reimann-laesst-die-eigene-ns-zeit-aufarbeiten-8639246.html?utm_campaign=alle&utm_medium=rss-feed&utm_source=Standard) (2020. 09. 25.) [https://www.focus.de/finanzen/boerse/die-reimanns-fast-keiner-kennt-die-reichste-deutsche-familie\\_id\\_7709254.html](https://www.focus.de/finanzen/boerse/die-reimanns-fast-keiner-kennt-die-reichste-deutsche-familie_id_7709254.html) (2020. 09. 25.), <https://www.nytimes.com/2019/06/14/business/reimann-jab-nazi-keurig-krispy-kreme.html> (2020. 09. 25.)

Nyugat-Európában, számos példát láthatunk arra, hogy a visszavonuló vezető vagy maga a cég hitelezi meg a jogutódlási folyamatot. Ebben az esetben az utód átveheti a többségi befolyást biztosító üzletrészt, és a vételárat részletekben kell megfizetnie, vagy visszatörlesztenie, attól függően, hogy a leköszönő vezető adott részletfizetési kedvezményt, vagy pedig maga a cég finanszírozta meg a jogutódlási folyamatot. Azt, hogy éppen melyik módszer alkalmazandó, általában jól kidolgozott, évtizedek vagy évszázadok óta fennálló családi alkotmányok szabályozzák, és a céges vagyonnal felelősen gazdálkodó vezetők jó időben kellő forrást is rendelnek a küszöbön álló jogutódláshoz. Nagyobb családi vállalkozásoknál ez a módszer bevált, a kisebbek számára azonban végzetes következményekkel járhat, hiszen az innovációra, a vállalkozási tevékenység fejlesztésére fordítható tőkét köti le akár hosszú évekre. Ezt ismerte fel több tartományi jogalkotó, illetőleg pénzügyi szereplő Németországban, és ebből merítik létjogukat a különféle kedvező hitelkonstrukciók, amelyek legfőbb hozadéka, hogy a jogutódlási folyamatnak immáron kevesebb családi vállalkozás esik áldozatul a cég vagy az utód tőkehiánya miatt. A szabályozás és a hozzá kapcsolódó gyakorlat bölcsességét jelzi, hogy nem csupán a családon belüli jogutódlás részesülhet ilyen támogatásban, hanem a megfelelő utód nélküli családi vállalkozások külső személyek, jellemzően fiatal vállalkozók általi átvétele is. Ilyen módon elérhető, hogy ne a spekulatív célú felvásárlások domináljanak, hanem amikor csak lehet, tényleges jogutódlás következzen be, és megmaradjon a cég családi jellege azzal a különbséggel, hogy most már egy másik család égisze alatt fog működni a vállalkozás.<sup>16</sup>

A közelmúltban a müncheni székhelyű Stiftung Familienunternehmen végzett átfogó vizsgálatot a német családi vállalkozások helyzetének és problémáinak reális megítélése céljából.<sup>17</sup> A kutatás eredményeit terjedelmes tanulmányban összegezték. Érdemes a főbb megállapításokat alaposabban is görcső alá venni, mert rendkívül tanulságosak. A vizsgálatot végző szakemberek először is a családi vállalkozások egységes fogalom meghatározásának hiányával szembesültek. Ezt a helyzetet az uniós definícióra vonatkozó

---

16 <https://www.deutschland-startet.de/generationswechsel-foerderung/> (2020. 03. 10.)

17 Lásd a hivatkozott vizsgálat összegző dokumentumát: Die Bedeutung der Familienunternehmen für ländliche Räume. Beitrag zum Wohlstand und Zusammenarbeit. München, Stiftung Familienunternehmen, 2020, [https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Die-Bedeutung-der-Familienunternehmen-fuer-laendliche-Raeume\\_Studie\\_Stiftung-Familienunternehmen.pdf](https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Die-Bedeutung-der-Familienunternehmen-fuer-laendliche-Raeume_Studie_Stiftung-Familienunternehmen.pdf) (2020. 09. 25.) 1-98.

ajánlás megléte sem tudta orvosolni, így kifejezetten a vizsgálat céljára ki kellett dolgozni egy olyan kritériumrendszert, amely alapján meghatározott tulajdonságokkal rendelkező cégeket családi vállalkozásoknak tekinthetünk. Előjáróban megállapítható, hogy sem a méret, sem a foglalkoztatottak száma, sem pedig a vállalat tevékenységével érintett piaci szegmens nem releváns ebből a szempontból. Ehelyett a szakemberek abból indultak ki, hogy családi vállalkozásnak azok a cégek minősülnek, amelyeknél egy vagy több család viseli a felelősséget, illetőleg van a döntési jogkörök birtokában. A családi vállalkozás tehát egy olyan jelleg, amelyet különböző területeken működő, eltérő nagyságú vállalatok is magukra ölthetnek. Mindezt általánosságban szögezték le a vizsgálatot végző szakemberek, ahhoz azonban, hogy az eredmények valóban reprezentatívak legyenek, ennél közelebbi fogalom-meghatározásra volt szükségük. Kellően árnyalt és általánosan elfogadott definíció hiányában egy új módszer alkalmazása mellett döntöttek. Először is szemügyre vették a Németországban bejegyzett működő vállalkozások teljes halmazát, amelyet kettős szűrő alkalmazásával szűkítettek tovább. Az egyik szűrő a foglalkoztatottak létszáma, a másik pedig a cég tevékenységével érintett piaci szegmens volt. Kizárólag azokra a vállalkozásokra fókuszáltak, amelyek munkavállalói létszáma meghaladja az ötven főt, és figyelmen kívül hagyták azokat a piaci szegmenseket (pl. pénzügyi szektor), amelyekre a családi vállalkozások egyáltalán nem jellemzők. E szűrők alkalmazása után 70 904 vállalkozás tarthatott számot a szakemberek érdeklődésére, és ezek közül kellett kiszűrni a családi jelleget hordozó cégeket. Ennek érdekében háromlépcsős eljárás kidolgozására és alkalmazására került sor. Az első lépés egy alapos honlapelemzés volt annak kiderítése érdekében, hogy a vizsgált vállalkozások használnak-e internetes felületükön a családi vállalkozásokra jellemző fogalmakat (pl. hagyományőrzés, hagyománytisztelet, családi tradíció, mint erősség, családi vagyon, generáció, generációváltás stb.). Ez összesen 23 282 vállalkozásnál volt megállapítható. A második lépés a szervezeti struktúra vizsgálata volt. Ennek során azokat a vállalkozásokat emelték ki, amelyek esetében megállapítható volt, hogy a vezető tisztségviselő egyben tagja is a cégnek. Ez ugyanis a mannheimi gazdasági kutatóintézet megállapítása szerint jellemző ismérve a családi vállalkozásnak. Ezzel a lista további 12 456 vállalkozással bővült. Végül az ilyen módon kialakult halmazt kiegészítették további 156 olyan családi vállalkozással, amelyekről köztudott, hogy a leginkább tőkeerős cégek közé tartoznak. Végeredményben tehát összesen 35 894 családi vállalkozás került a szakemberek látókörébe, vagyis a vizsgálat a Németországban működő cégek 50,6%-ára koncentrált a továbbiakban. E

cégek többsége tőkeerős, felső kategóriás közép vállalkozásnak tekinthető, bár ez a meghatározás nem teljesen egzakt.

Ezt követően a szakemberek alaposan megvizsgálták a vidéken működő családi vállalkozások helyzetét, és összevetették egymással a családi cégekben gazdag és kevésbé gazdag területeket. Ennek során főként olyan jellemzőket vettek górcső alá, mint a családi vállalkozások munkahelyteremtő funkciója, hozzájárulásuk a régió versenyképességéhez, az innováció és az értékteremtés. Fontos ismérvként emelték ki az elemzők a családi vállalkozások hosszútávú működésben való érdekelttségét, és erre vezették vissza azokat az előnyöket, amelyeket a családi cégeknek otthont adó régiók könyvelhetnek el. A családi hagyományok őrzése és tisztelete, illetőleg az ezen alapuló vállalati működési modell a teljes régió stabilitásának is fontos letéteményese, ebben áll a családi vállalkozások stabilizáló funkciója.

Megállapítást nyert például, hogy a vidéki régiókban a foglalkoztatottak 44,8%-a családi cégeknél dolgozik. Emellett a munkavállalók folyamatos képzésében és továbbképzésében is kiemelt szerepet játszanak a családi vállalkozások, vagyis a fiatal munkavállalók számára perspektívát jelentenek, így megakadályozzák a munkaerő nagyvárosokba áramlását. A családi cégekben gazdag régiók munkanélküliségi kvótája viszonylag alacsony, és gyakori, hogy egy-egy család több nemzedéke is ugyanannál a családi cégnél vállal munkát. A másik fontos ismerv a családi vállalkozások megújulásra, innovációra való készsége és hajlandósága. A szakemberek ezt a családi vállalkozásokban gazdag régiókra jellemző szabadalmi bejelentések nagy száma alapján állapították meg. Az ezzel szorosan összefüggő értékteremtő funkció körében az elemzők először is azt szögezték le, hogy a vidéken működő cégek 54,3% családi vállalkozásnak tekinthető. Úgy fogalmaztak, hogy a vidéki családi vállalkozások zöme ún. hidden champion (rejtőzködő bajnok), ami azt jelenti, hogy ezek a cégek anélkül járulnak hozzá a működésükkel érintett régió versenyképességének és termelékenységének növekedéséhez, hogy ezért méltó köszönetben vagy dicséretben részesülnének. Ezt a teljesítményt egyébként a családi cégekben gazdag régiók szignifikánsan nagyobb adóbevétele is tükrözi, ami már csak azért sem másodlagos, mert ebből a forrásból fedezhetők a helyi szociális és infrastrukturális kiadások. További fontos megállapítása az elemzésnek, hogy a családi vállalkozásokban gazdag régiók munkanélküliségi kvótája messze elmarad azon területek hasonló mutatóitól, ahol a családi cégek aránya csekélyebb. Összeségében kedvezőbb munkaerőpiaci folyamatok és jellemzők mutathatók ki azokon a területeken, ahol sok családi vállalkozás működik. A vizsgálat középpontjába ezután konkrét esetek kerültek. Az

elemzők azt vették szemügyre, hogy az egyes régiók meghatározó családi vállalkozásai (pl. Einhell, SAR Group, agrotop, Borbet, Trilux, Bizerba, Gühring KG, Groz-Beckert, Athmer, Amazone, Kesseböhmer) milyen módon töltik be szerepüket regionális munkaadókként és az innováció lendkerekeiként. A vizsgálat egyik negatív tanulsága az volt, hogy nincs kellően szoros együttműködés egyrészt az oktatási intézmények és kutatóintézetek, másrészt a családi vállalkozásoknak otthont adó régiók között. A szakemberek a Szilícium-völgyhöz hasonló együttműködések fontosságát hangsúlyozzák, mind az érintett régiók, mind az ott működő családi vállalkozások szempontjából. A családi vállalkozások minél sikeresebb lebonyolításának előfeltétele ugyanis a kutatók szerint a megfelelő oktatás és képzés annak érdekében, hogy az utódok rendelkezzenek mindazon készségekkel és ismeretekkel, amelyek a családi vállalkozás átvételéhez és működtetéséhez szükségesek. Ez pedig csak akkor valósulhat meg, ha a regionális politika támogatólag viszonyul az utódnemzedék oktatásához, és célzott intézkedésekkel mozdítja a vidéken működő családi vállalkozások tudáshoz való hozzáférését.

### 4.4. Ausztria

A családi vállalkozások egyben tartásának és zavartalan továbbműködésének fontosságát ismerte fel Ausztriában a jogalkotó az ipari tevékenységről és a munkáról szóló törvény 1994-ben történt kodifikációjakor.<sup>18</sup> A jogszabályon belül elszórva találjuk meg azokat a rendelkezéseket, amelyek mentén egyértelműen kirajzolódik a családi vállalkozások számára kedvező jogalkotói viszonyulás. Ha ezeket a rendelkezéseket egymásra tekintettel értelmezzük, akkor összességében az lesz a benyomásunk, hogy a törvény az ipari tevékenységet végző (vállalkozást folytató) személy halála esetén a vállalkozás továbbvitelében közreműködő családtagok javára számottevő mértékben lazít az egyébként igen szigorú alkalmassági követelményeken és képesítési előírásokon. Ha a vállalkozás irányítója és tulajdonosa elhalálozik, akkor a cég (a törvény szóhasználatában: az ipari tevékenység) továbbvitele szempontjából privilegizált személyi kör a gyermek és a házastárs. Mivel Ausztriában az iparűzési (vállalkozói) tevékenység folytatására való jogosultság megszerzéséhez szigorú személyi és képesítésbeli előírásoknak kell megfelelni, ezért – a jogalkotó segítő hozzáállása hiányában – könnyen előállhatna az a helyzet, hogy az örökösök, vagy azok, akik a társasági

---

18 Lásd: *Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung*, 1994, azon belül: Fortbetrieb, 8.§ Allgemeine Voraussetzungen für die Ausübung von Gewerben, 41-45. § Fortbetriebsrechte.

részesedést halál esetére szóló ajándékozás útján szerzik meg, nem felelnek meg a követelményeknek. Ha a jogalkotó ebbe belenyugodna, akkor számos családi vállalkozás sorsa megpecsételődne. A törvény tehát az általánostól eltérően szabályozza az ilyen eseteket, feltéve, hogy a családi vállalkozás üzletrészeinek többsége kerül öröklés vagy halál esetére szóló ajándékozás útján az elhunyt házastársához és/vagy gyermekeihez. Ha ez a személyi kör ilyen mértékű részesedésre tesz szert, akkor a társaság továbbra is a családi vállalkozás jegyeit fogja hordozni, jóllehet, az osztrák jogban nincs törvényi meghatározás az ilyen cégekre. Erre tekintettel a jogalkotó felmentést ad a szigorú személyi és képesítésbeli előírások alól, és a szóban forgó személyi kör akkor is jogosult lesz az ipari tevékenység folytatására, vagyis a vállalkozás továbbvitelére, ha az iparúzéssel szemben támasztott jogszabályi követelményeket nem teljesíti. Ez a könnyítés a gyermek 24. életévének betöltéséig áll fenn, ezt követően a jogalkotó már tőlük is megköveteli a jogszabályi követelmények teljesítését. Eddig az időpontig azonban a gyermekek az elhunyt családfő jogán vihetik tovább a vállalkozást. Garanciális szabály ugyanakkor, hogy a jogszabályi követelményeket nem teljesítő utódok kötelesek egy, a képesítési előírásoknak megfelelő üzletvezetőt kinevezi, és ez alól csupán kivételes esetekben adható felmentés. E bölcs szabályozás a garanciája annak, hogy mind a családi vállalkozás működéséhez, mind pedig a piaci viszonyok átláthatóságához és rendezettségéhez fűződő érdekek megfelelő, törvényi szintű védelemben részesüljenek.

Nyilvánvalóan Ausztriában sem célszerű a családi vállalkozás felelősen gondolkodó vezetőjének kizárólag a jogszabályra hagyatkoznia, ha azonban valamilyen oknál fogva mégsem tudott időben utódról gondoskodni, akkor is van esély a cég megmaradására az ezt segítő jogszabályi rendelkezéseknek köszönhetően.

A törvény a hagyatéki eljárás során történő megsemmisüléssel szemben is védelmet nyújt. Szemben például a hazai szabályokkal, az osztrák jogban a hagyatékknak is van egy bizonyos jogi személyisége, ami azt jelenti, hogy a hagyaték átadásáig a hagyatéki képviselő az alanya mindazon jogoknak és kötelezettségeknek, amelyek a családi vállalkozás egyben tartásához és működtetéséhez feltétlenül szükségesek. Nem alakulhat ki tehát olyan helyzet, hogy a cég a hagyatéki eljárás hosszú ideje alatt nem tud megtenni valamilyen jognyilatkozatot, és ezért végzetesen eladósodik, vagy felszámolásba sodródik. Hagyatéki képviselő az lehet, aki kellőképpen tudja valószínűsíteni örökös jogállását. Vita esetén a bíróság dönt viszonylag gyors eljárás keretében.

Az osztrák jogalkotó mindezt úgy iktatta törvénybe, hogy nem tartotta szükségesnek a családi vállalkozásokra vonatkozó, jogszabályi szintű fogalom-

meghatározást, jóllehet, annak szükségességét a jogászok és szociológusok Ausztriában is évek óta hangsúlyozzák. A szakirodalom szerint az ilyen vállalkozások sajátos szimbiózisai a családnak és a vállalkozásnak, ugyanakkor az, hogy egy társaság – bizonyos, folyamatosan egységesedő ismérvek alapján – családi vállalkozásnak minősül, semmilyen közelebbi információval nem szolgál a vállalat méretéről, vagy cégformájáról. Annyi azonban megállapítható, hogy a legtöbb családi cég Ausztriában is kis- vagy középvállalkozásnak, a német nyelvű rövidítés szerint KMU-nak minősül.

A jogutódlás speciálisan osztrák jogintézményei közül említést érdemel a haszonbérbe adás (Pacht). Ennek lényege, hogy a tulajdonos a vállalkozást – haszonbér fejében – egy harmadik személy használatába adja határozott vagy határozatlan időtartamra. Ez a harmadik személy természetesen nem válik tulajdonossá; csupán a vállalkozás üzemeltetésére, hasznainak szedésére válik időlegesen jogosulttá. A konstrukció általában a felmondási jogot is biztosítja a felek számára, vagyis például ha a tulajdonos úgy véli, rossz irányba halad a cég, lehetősége van az irányítást ismét magához vonni. A jogintézmény eladással szembeni előnye, hogy nem szükséges hozzá jelentős anyagi forrásokat mozgósítani, hiszen a haszonbér összege lényegesen alacsonyabb a cégátruházás esetén fizetendő vételárnál. Biztosíték a visszavonuló vezető számára, hogy a haszonbérlet nem illeti meg a továbbadás joga, a vállalkozás alhasználatba nem adható, így az eredeti állapot bármikor, nehézségek nélkül helyreállítható. A konstrukció hátránya, hogy nem nyújt végleges megoldást a jogutódlásra, a leköszönő vezetőt továbbra is szoros szálak fűzik a céghez, vagyis a vállalkozás haszonbérbe adásával legfeljebb idő nyerhető a potenciális utód jobb megismeréséhez, vagy pedig egy még alkalmasabb utód (pl. időközben felcseperedő gyermek, unoka) későbbi időpontban történő kiválasztásához. Mellézköngye továbbá, hogy a haszonbérbe adással épp az a hosszútávúság vész el, amely a családi vállalkozások legfőbb erénye és egyik legszembeütőbb hozzáadott értéke.

Az ilyen helyzetek érdekes elhatárolási kérdést vetettek fel az osztrák jogban. Ha az eszközökkel és a működés helyével együtt a céges ügyfélkör nem kerül egyidejűleg átadásra, akkor nem lehet szó a vállalkozás haszonbérbe adásáról mint a jogutódlás egyik módjáról, hanem a felek jogviszonya szokványos bérleti szerződésként értékelendő.

Az osztrák jogban egyébként a bérlet és a haszonbérlet közötti lényeges különbség, hogy míg a bérletet a tulajdonosváltás nem szakítja meg, addig a haszonbérletre főszabály szerint megszüntetőleg hat, vagyis ha a tulajdonos a haszonbérbe adott vállalkozást időközben másnak eladja, akkor ez a

haszonbérleti szerződés megszűnését vonhatja maga után.

Ide kívánczó felvetés, hogy a V4 országaiban működő családi vállalkozások számára kiváló piacszerzési lehetőség lenne olyan osztrák vagy német családi vállalkozásokban részesedést szerezni, amelyek egyébként az utód hiányának esnének áldozatul. És azt sem szabad szem elől veszteni, hogy a felszámolás alá kerülő német és osztrák cégek eszközállományát is a normálpiacon ár alatt szerezhették meg a V4-ek vállalkozásai, akár kapacitásbővítés lehetőségével, ha ehhez találnának finanszírozót és rendelkezésre állnának megfelelő információk számukra. Jelen tanulmány szerzője az elmúlt években több olyan projekthez nyújtott jogi támogatást, ahol a régiós családi vállalkozások osztrák vagy német családi cégeket vásároltak fel, és így léptek külföldi piacra. Ezek egytől egyig sikeres projektek voltak, és a V4 régióból érkező családi vállalkozásoknak jóval kevesebb tőkét kellett jóval kisebb kockázat mellett allokálniuk a külpiacra lépés egyéb formáihoz (pl. külföldi cégalapítás) képest. A konstrukció további előnye az a hatalmas bizalom, tudás és kapcsolati tőke is, amely az adott piacon hosszú ideje működő vállalkozás sajátja.

Ausztriában egyébként különféle szövetségi és tartományi szintű támogatási formák léteznek, amelyek vállalatátvitel céljára vehetők igénybe. Az állam tehát kiemelt figyelmet szentel a nemzetgazdasági szempontból is meghatározó jelentőségű családi vállalkozások utódlási kérdéseinek. Nem véletlenül tartja a mondás, hogy aki hetven évesen még nélkülözhetetlen a cége számára, az valószínűleg már hatvan esztendősen megkezdte életműve lebontását. Az osztrák statisztikák tanúsága szerint, ha egy vállalkozás legalább öt nemzedék óta folyamatosan működik, akkor viszonylag nagy a valószínűsége annak, hogy további évszázadokon át virágozni fog. Az ide vezető úton azonban az újonnan alapított családi vállalkozások 96%-a elvérzik.<sup>19</sup>

Ausztriában jellemzően a fiatal vállalkozók alkotják a támogatotti kört, és olyan ágazatok élveznek megkülönböztetett figyelmet, mint a vendéglátás, a szabadidős szolgáltatások és a gasztronómia. Jellemző tendencia, hogy az egyes érintett ágazatokban külön hitelintézeteket, ún. házibankokat (pl. ÖHT, Österreichische Hotel- und Tourismusbank) hoznak létre, és a támogatás iránti igénytel közvetlenül ezekhez kell fordulni a tervezett tranzakció megkezdése előtt. A támogatásra való jogosultság szempontjából követelmény, hogy az igénylő olyan fiatal vállalkozó legyen, aki első ízben önállósítja magát, és aki a jogszabály által támasztott iparűzési követelményeknek megfelel. A támogatás formája cégátvételekhez kapcsolódóan nem ritkán kezességvállalás,

---

19 Lásd: WEISHAUPT i. m. 65.

ami jelentős mértékben növeli az érintett személy hitelképességét. Összességében elmondható, hogy az osztrák gazdasági kamara személyre szabott, részletes tájékoztatással segíti a családi vállalkozások átvételében gondolkodó személyeket a legmegfelelőbb támogatási forma megtalálásában.<sup>20</sup>

Elégszer hangsúlyoztuk már, hogy ha a családi vállalkozás irányítója, többségi tulajdonosa nem gondoskodik kellő időben, megfelelő módon a jogutódlásról, akkor a váratlanul bekövetkező haláleset akár a cég megsemmisülését is eredményezheti. Az osztrák jogalkotó felismerte, hogy e szomorú eseménynek a családi vállalkozás számára végzetes következményeit jogalkotási eszközökkel, új, érdekes jogintézmények meghonosításával is lehet enyhíteni. Az osztrák jogban is ismert elővásárlási jog mellett, hasonló jogintézményként, megjelent az ún. magához vonási jog (Aufgriffsrecht) kikötésének lehetősége. Ez azt jelenti, hogy egy vagy több üzletrésztulajdonos bizonyos feltételek bekövetkezése esetén jogosult lesz a kieső tulajdonostárs társasági részesedését magához vonni, vagyis ellenérték fejében megszerezni. Ha e jog gyakorlására haláleset miatt kerül sor, akkor az elszámolási, vételárfizetési kötelezettség nyilvánvalóan az elhunyt örökösei irányában terheli azt, aki az üzletrészt magához kívánja vonni. Nem elővásárlási jogról van tehát szó, hiszen a magához vonás jogának gyakorlása nem az üzletrész tulajdonos általi értékesítéséhez kapcsolódik, a jogosítvány azonban mégiscsak hasonló természetű, hiszen a jogosultak az örökösöket megelőzően szerezhetik meg az érintett üzletrész tulajdonjogát. Az osztrák jogszabályok tehát lehetővé teszik, hogy a tagok a társaság létesítő okiratában egymás javára kikössék üzletrészeik ilyen módon történő megszerzésének jogát, ez pedig hatékony eszköz, adott esetben pedig végső mentsvár a családi vállalkozás egybentartására. Megjegyzendő, hogy ez a jog nem csupán a cégtársak számára biztosítható, hanem olyan személy is lehet a kedvezményezettje, aki egyelőre nem tagja a vállalkozásnak, de ő az, akit a családfő az utódlásra kiszemelt. Ilyen esetekben jogilag – polgári jogi szempontból is érdekes – harmadik személy javára szóló szerződés megkötésére kerül sor az üzletrésztulajdonosok között, jellemzően a családi alkotmány vagy a szindikátusi szerződés keretében.<sup>21</sup> E jogosultsággal cselekvőképtelen kiskorú is felruházható, hiszen nincs szükség elfogadó nyilatkozat tételére. Ez utóbbival egy tekintet alá eső jogcselekmény csak a magához vonási jog tényleges gyakorlása körében válik szükségessé. Ahhoz ugyanis, hogy a jogosult gyakorolni tudja magához vonási jogosultságát, nyilatkoznia kell arról, hogy teljes egészében aláveti magát a családi alkotmánynak és a

---

20 [https://www.wkv.at/service/publik/gs\\_lf\\_nachfolge.pdf](https://www.wkv.at/service/publik/gs_lf_nachfolge.pdf), (2020. 03. 14.)

21 Lásd: Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB), 882.§ (1) bek.

szindikátusi szerződésnek. Így tehát az üzletrész megtartásán kívül arra nézve is garancia áll rendelkezésre, hogy a cégbe belépő utód a családi dokumentumok szellemében fogja jogait gyakorolni és a kötelezettségeit teljesíteni.

Összességében megállapítható, hogy az osztrák jog hatálya alatt működő családi vállalkozások is akkor vannak biztonságban, ha a felelősen gondolkodó családfő kellő időben, megfelelő jogi eszközökkel gondoskodik az utódlási folyamat zökkenőmentes lebonyolításáról, ha azonban ezt elmulasztja, akkor – lehetőségeihez mérten, de példaértékű módon – a jogalkotó siet segítségére viszonylag jól működő, vészmegoldást kínáló jogintézmények formájában.<sup>22</sup>

Bár a jogutódlás terén az ideiglenes megoldások nem túl hatékonyak és nem is éppen célszerűek, mégis érdemes említést tenni egy, az osztrák jogban egészen a közelmúltig fennállt lehetőségről, amely bizonyos esetekben alkalmasnak bizonyult a családi vállalkozásban többségi részesedéssel rendelkező tulajdonos halála vagy gyors szellemi leépülése miatti átmeneti helyzet kezelésére. Szabad fordítással élve ez a lehetőség az ún. előgondoskodó meghatalmazás (Vorsorgevollmacht) volt. A családi vállalkozásban többségi részesedéssel rendelkező személy meglévő, orvosi igazolással alátámasztott betegsége vagy fenyegető egészségromlása esetén az üzletrészéhez kapcsolódó jogok gyakorlására meghatalmazást adhatott egy, a bizalmát élvező harmadik személynek. Ez természetesen nem jelentett sem végleges megoldást, sem pedig klasszikus értelemben vett jogutódlást, hanem csupán arra szolgált, hogy a többségi tulajdonos hirtelen halála, vagy belátási képességének gyorsan bekövetkező, nagymértékű csökkenése esetén a vállalkozás ne essen áldozatul az átmeneti időszaknak. Gyakori volt, hogy a meghatalmazó a meghatalmazásban konkrét instrukciókat is megfogalmazott arra nézve, hogy a meghatalmazott milyen módon gyakorolja a többségi társasági részesedéshez kapcsolódó jogokat a meghatalmazás hatályosulása esetén.

Fontos hangsúlyozni, hogy ez a megoldás nem a cégképviselési jogosultság meghatalmazással történő átruházását jelentette, hanem csupán a többségi tulajdonos társasági részesedéséhez kapcsolódó tagsági jogok gyakorlására jogosította fel a kiválasztott személyt, vagyis a legfőbb szerv működőképességének fenntartását, a szükséges határozatok meghozatalának zavartalan-ságát szolgálta. Ha az elhalálozott vagy belátási képességét elvesztő többségi tulajdonos egyúttal a társaság törvényes képviselője is volt, akkor a többségi üzletrészhez kapcsolódó jogok meghatalmazott általi gyakorolhatósága volt

---

22 Lásd: KALLS, Susanne, – PROBST, Stephan: *Familienunternehmen, Gesellschafts- und Zivilrechtliche Fragen*. Wien, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2013, 140-tól.

a garanciája annak, hogy viszonylag rövid időn belül új vezető tisztségviselőt lehetett választani a cégnél.<sup>23</sup>

#### **4.5. Csehország, Lengyelország, Szlovénia**

Csehország érdemeit is ki kell emelni a definícióalkotásban, hiszen a V4-ek közül elsőként itt született törvényi szintű fogalom meghatározás a családi vállalkozásokra, mégpedig 2019-ben.

Szintén jó tagállami példának tekinthető a lengyel megoldás. Itt a lengyel Vállalkozásfejlesztési Ügynökség a Családi Vállalkozási Intézettel közösen készített utódlási csomagot. A csomag tartalmaz egy utódlásról szóló útmutatót, emellett gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező szakemberek tartanak műhelybeszélgetéseket, amelyeken a családi vállalkozók ingyenesen vehetnek részt. A lengyel utódlási csomag komplexitását jól mutatja, hogy hasznosítható eszközrendszert biztosít a generációváltásban érdekelt családi vállalkozásoknak.

Szlovéniában a szakmai, nevezetesen a kézműves és kisvállalkozói kamara edukációval segíti a generációváltás előtt álló vállalkozásokat, és szemináriumokat, képzéseket szervez, ahol a fő téma az utódlás kérdése.

#### **4.6. Spanyolország, Finnország, Litvánia, Hollandia és Belgium**

Spanyolországban a gazdasági miniszter, Finnországban pedig a kereskedelmi miniszter rendeletben határozta meg a családi vállalkozás fogalmát, vagyis e két államban a jogforrási hierarchia alacsonyabb szintjén találjuk meg a definíciót.

Érdekes, hogy Litvániában nem a jogalkotó, hanem a jogalkalmazó, nevezetesen a Legfelsőbb Bíróság foglalkozott a kérdéssel. A litván Legfelsőbb Bíróság ugyanis egy véleményt adott ki, amelyben kifejtette, hogy a házasság ideje alatt létrehozott vállalkozást még akkor is családi vállalkozásnak, ekként pedig házastársi közös vagyonnak kell tekinteni, ha csupán a felek egyike került feltüntetésre társasági részesedéssel rendelkező személyként a cégiratokban, és így a hivatalos nyilvántartásban. Ebben az esetben tehát a közhiteles nyilvántartáson kívüli tulajdonos tulajdonosi jogosultsága kapcsán kellett a jogalkalmazónak a családi vállalkozások sajátos jogi helyzetével foglalkoznia.

---

23 Lásd: KALLS – PROBST i. m. 677-683.

A generációváltás támogatására Hollandiában például rendkívül előremutatóan a gazdasági minisztérium vezetett be komplex utódlási csomagot. A holland gazdasági minisztérium minden olyan vállalkozásnak kiküldi ezt az utódlási csomagot, ahol a vállalkozás tulajdonosa eléri az ötvenötödik életévet. A minisztérium ezzel finoman emlékezteti a vállalkozás tulajdonosát arra, hogy ideje saját nyugdíjas éveinek pénzügyi tervezésébe kezdenie, egyszersmind felhívja a figyelmet az utódlás fontosságára, mégpedig úgy, hogy gyakorlati javaslatokat fogalmaz meg az addigi jól bevált módszerek alapulvételével. A holland gazdasági minisztérium tehát komplett eszközrendszert biztosít a generációváltás előtt álló vállalkozóknak.

Belgium külön intézetet hozott létre Családi Vállalkozások Intézete néven, amely három nyelven elérhető utódlási chartát vezetett be.

### 5. Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a tagállamok többsége felismerte a családi vállalkozások jelentőségét, támogatásuk fontosságát, ám – Málta kivételével – átfogó jogalkotás sehol nem ment végbe, és még csak nem is vette kezdetét. Főként azokban a nyugat-európai országokban lelelhetők fel jó gyakorlatok, ahol a történelem kereke nem törte többször is derékba a családi vállalkozások fejlődési ívét és a lételemüket jelentő folytonosságot. Szomorú aktualitás, hogy épp a koronavírus járvány mutatott rá a globális értékláncok nagyfokú sebezhetőségére és egyéb hátrányaira. Talán ez a helyzet kellő ösztönzést fog adni mind az uniós, mind a tagállami jogalkotóknak arra, hogy átfogó támogató programokat dolgozzanak ki és a magas szintű jogalkotásba kezdjenek a családi vállalkozások életben maradásáért és fejlődéséért.



# (FÉL)ÚTON A JOGEGYSÉGESÍTÉS FELÉ?

Helyzetjelentés a fizetésképtelenségi jog uniós szintű szabályozásáról,  
valamint átalakítási és fejlesztési tendenciáiról

SURI NOÉMI  
adjunktus (PPKE JÁK)

## 1. Bevezetés

Az elmúlt közel egy évtizedben az Európai Unióban a határon átnyúló fizetésképtelenségi helyzetek egységes szempontú kezelésének fejlesztésére, az e területen folytatott együttműködés elmélyítésére számos kezdeményezés történt. E tanulmány elsődleges célja a 'fizetésképtelenségi jog' területén elért jogalkotási eredmények számba vétele, a hatályos jogforrások alapján az együttműködés szintjének elemző értékelése. A szerző helyzetjelentésében a kritikai szempontú vizsgálaton túl a várható fejlődési tendenciákról is törekszik egy átfogó képet előre vetíteni.

Mind az európai,<sup>1</sup> mind a hazai szakirodalomban<sup>2</sup> több szerző mutatott rá arra, hogy az Európai Unió Bizottságának a fizetésképtelenségi eljárások uniós szintű rendezésében, az e területen folytatott konzultációs és jogalkotási kezdeményezéseiben 2012 decemberétől kezdődően egy koncepcióváltás követhető nyomon: „[...] a Bizottság érdeklődése a likvidációs célú felszámolási eljárások helyett a megelőző szerkezetátalakítási eljárásokra helyeződött áll [...]”.<sup>3</sup> Osztva e szerzők álláspontját a kutatási feladat annak a kérdésnek az átfogó feltárására törekszik, hogy a megelőző szerkezetátalakítási eljárások előtérbe kerülésének eredményeként és azon túl milyen egyéb változtatási, átalakítási tendenciák követhetők nyomon, és az együttműködés jelenlegi szintje milyen következményekkel jár a magyar anyagi jogi és eljárásjogi szabályozásra nézve.

---

1 Clemens JAUFER: *Konzerninsolvenz nach der EulnsVO 2015*. In: NUNNER-KRAUTGASSER, Bettina – GARBER, Thomas – JAUFER, Clemens (Hrsg.): *Grenzüberschreitende Insolvenzen im europäischen Binnenmarkt. Die neue EU-Insolvenzverordnung*. Wien, Manz Verlag, 2017, 255.

2 NAGY Adrienn: *Az Európai Unió kezdeményezése a tagállami fizetésképtelenségi jog harmonizálására*. In: BARTA Judit (szerk.): *A fizetésképtelenség aktuális jogi problémái nemzetközi kitekintéssel*. Budapest–Miskolc, Patrocinium Kiadó, 2018, 11-34.

3 NAGY i. m. 12.

## 2. Az együttműködés szintjének fokozatai

Az Európai Közösségben először az 1990-es években merült fel a fizetési kép telenségi jog egységes szabályozásának igénye, amelynek eredményeként a tagállamok 1995-ben írták alá a fizetési képtelenségi eljárásról szóló egyezményt. Ugyan ez az egyezmény az Egyesült Királyság miatt nem léphetett hatályba,<sup>4</sup> ennek ellenére az integráció elmélyítésének, a fizetési képtelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet<sup>5</sup> megalkotásának kiinduló alapkövét jelentette. Az első fizetési képtelenségi rendelet megalkotása során nyilvánvalóvá vált, hogy az egyes tagállamok anyagi jogi jogszabályai annyira különbözőek, hogy nem teszik lehetővé a fizetési képtelenségi eljárások egységesítését,<sup>6</sup> másodsorban az együttműködési mechanizmus nem vezethet anyagi jogi jogegységesítéshez. 2002 és 2017 között a fizetési képtelenségi jog területén a tagállami fizetési képtelenségi eljárások koordinációja valósult meg, amely a joghatóság és az alkalmazandó jog meghatározásán, valamint a tagállami fizetési képtelenségi eljárások elismerésének közös elveiben gyökerezett. Az 1346/2000/EK tanácsi rendelet 46. cikke alapján a Bizottság 2012. június 1-ig, majd ezt követően ötévenként köteles vizsgálni a fizetési képtelenségi rendelet gyakorlati alkalmazását, és a vizsgálat eredményeit, valamint a rendelet módosításával összefüggő javaslatát az Európai Parlament, a Tanács és a Gazdasági és Szociális Bizottság elé terjeszteni. E cikkből eredő felhatalmazás alapján a Bizottság a fizetési képtelenségi szabályok módosításának szükségessége érdekében 2012. március 30-án konzultációs mechanizmust kezdeményezett.<sup>7</sup> A konzultációs mechanizmus eredményeit figyelembe véve 2012 decemberében

4 KENGYEL Miklós: *A fizetési képtelenségi eljárás*. In: KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009, 193.

5 A Tanács 1346/2000/EK rendelete (2000. május 29.) a fizetési képtelenségi eljárásról. HL L 160/1. 2000. 06. 30.

6 KENGYEL i. m. 193.

7 A konzultációs mechanizmus bázisát képezte a *Burkhard Hess* (Luxembourg/Heidelberg), *Paul Oberhammer* (Vienna/London/St.Gallen) és *Thomas Pfeiffer* (Heidelberg) által készített értékelő tanulmány [Hess, BURKHARD – OBERHAMMER, Paul – PFEIFFER, Thomas: *Study for an evaluation of Regulation (EC) No 1346/2000 on Insolvency Proceedings*. [http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm) (2020. 05. 22.)], valamint a GHK és Milieu konzorcium által készített tanulmány, mely a fizetési képtelenségi rendelet módosításait egy hatásvizsgálat tükrében értékelte. [[http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/civil/document/index_en.htm) (2020. 05. 22.)]. Emellett a Bizottság 2012 márciusa és júniusa között a tagállamokkal folytatott nyilvános konzultációt, mely az elméleti és a gyakorlati szakemberek és a hatóságok bevonásával zajlott.

terjesztette elő jelentését<sup>8</sup> és az európai fizetésképtelenségi rendelet módosítására irányuló javaslatát.<sup>9</sup> A jelentés megállapította, hogy a rendelet megfelelően tölti be rendeltetését a határon átnyúló fizetésképtelenségi eljárásokban megjelenő hitelezői igények biztosítása, a fizetésképtelen adósok vagyonaival összefüggő intézkedések körében, ugyanakkor a fizetésképtelenségi eljárások koherenciája hatékonyságának növelése a rendeleti szabályozás átdolgozásának szükségességét vetette fel.

Az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2015. június 5-én közzétett átdolgozott fizetésképtelenségi rendelet<sup>10</sup> a joghatóság, az alkalmazandó jog és a tagállami fizetésképtelenségi eljárások elismerésének szabályain túl az alábbi területeken valósított meg egy mélyebb szintű együttműködést. 1. Az új rendelet tárgyi hatályának egzakt meghatározása: az új EuFkR. tárgyi hatálya már nemcsak az adós tényleges fizetésképtelensége esetére irányuló, hanem az ún. fenyegető fizetésképtelenséget kezelő eljárásokat is magába foglalja. 2. A fő fizetésképtelenségi eljárásra irányadó joghatósági kapcsolóelv további konkretizálása: az adós fő érdekeltségei központjának meghatározása.<sup>11</sup> 3. Kiegészített joghatósági szabályrendszer: A rendelet 4. cikk (1) bekezdése a bíróság kötelezettségévé teszi joghatósága fennálltának hivatalbóli vizsgálatát, valamint fizetésképtelenségi eljárás megindításáról szóló határozatában joghatósága alapjának nevesítését;<sup>12</sup> a hitelezők aktív bevonása a hatóság joghatóságának megállapítása során;<sup>13</sup> fizetésképtelenségi eljárásból származó

8 Report from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee COM(2012) 743 final 12.12.2012.

9 Javaslat Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a fizetésképtelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet módosításáról COM(2012) 744 vég. 2012. 12. 12.

10 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendelete (2015. május 20.) a fizetésképtelenségi eljárásról HL L 141/19. 2016. 06. 05. (a továbbiakban: új EuFkR.)

11 Az EuFkR. 3. cikk (1) bekezdése szerint: „A fő érdekeltségek központja az a hely, ahol az adós érdekeltségeinek kezelését rendszeresen végzi, és ez harmadik személy részéről megállapítható. Gazdasági társaság vagy jogi személy esetén az ellenkező bizonyításáig a bejegyzett székhelyet kell vélelmezni a fő érdekeltségek központjának. [...] Önálló üzleti vagy szakmai tevékenységet végző magánszemély esetében az ellenkező bizonyításáig az adott magánszemély székhelyét kell a fő érdekeltségi központjának vélelmezni. [...] Egyéb magánszemély esetében az ellenkező bizonyításáig az adott magánszemély szokásos tartózkodási helyét kell a fő érdekeltségi központjának vélelmezni.”

12 A 4. cikk (2) bekezdése alapján, amennyiben a fizetésképtelenségi eljárás nem bírósági határozat alapján indul meg, a tagállami megbízása alapján eljáró fizetésképtelenségi szakértőt az eljárást megindító határozatában e kötelezettség ugyanígy terheli.

13 Amennyiben az adott ügy körülményei kérdésessé teszik a bíróság joghatóságát – azon felül, hogy a bíróság felszólítja az adóst az állításait alátámasztó kiegészítő bizonyítékok benyújtására – lehetőséget kell biztosítani a hitelezők számára, hogy kifejtésük állás-

és azzal szorosan összefüggő keresetekre vonatkozó joghatósági szabályok rendeletbe történő illesztése. 4. Másodlagos fizetéseképtelenségi eljárások indításának korlátok közé szorítása. 5. Fizetéseképtelenségi nyilvántartások létrehozása. 6. A cégcsoport, illetve a cégcsoport egyes tagjait érintő fizetéseképtelenségi helyzetek egységes, uniós szintű kezelése. Mérleget vonva a 2017. június 26.-ától alkalmazandó rendelkezések felett, megállapítható, hogy az átdolgozott fizetéseképtelenségi rendelet elsődleges célja továbbra is eljárásjogi eszközök, intézmények révén a tagállami fizetéseképtelenségi eljárások koordinációja. Az igazságügyi együttműködés alapját képező eljárásjogi szabályozás tovább mélyítése a rendeleti szabályozás ellenére nem vezetett sem a tagállami polgári anyagi jogi, sem eljárásjogi szabályozás egységesítéséhez. Ugyanakkor véleményem szerint a másodlagos fizetéseképtelenségi eljárások indíthatóságának korlátok közé szorítása a tagállami eljárásjogi szabályozásba való beavatkozás első lépcsőfokaként értékelhető.<sup>14</sup>

Az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2014. március 14-én tették közzé a Bizottság (2014/135/EU) ajánlását az üzleti kudarc és a fizetéseképtelenség új megközelítéséről.<sup>15</sup> Az ajánlás előzményét képezte a 2013. január 9-én elfogadott „Vállalkozás 2020 cselekvési terv”,<sup>16</sup> amelyben a Bizottság felkérte a tagállamokat, hogy 2013-ra legfeljebb három évre csökkentsék a csőd után a tisztességes vállalkozók rehabilitálásához és tartozásuk rendezéséhez szükséges időt, továbbá nyújtsanak támogató szolgáltatásokat a vállalkozásoknak a korai szerkezetátalakításhoz. Ugyan az ajánlás mint uniós jogforrás jogi kötőerővel nem bír,<sup>17</sup> mégis előrevetíti a Bizottság jövőbeli jogalkotási politikáját. Meglátásom szerint a cselekvési terv alapján már 2013-ban jól látható volt, hogy amellet, hogy a bizottsági jogalkotás iránya a likvidációs célú felszámolási eljárások helyett a megelőző szerkezetátalakítási eljárásokra helyeződött át,<sup>18</sup> a korábbi eljárásjogi koordináción túl az anyagi jogi harmonizáció irányába is mutatott. Az üzleti kudarc és a fizetéseképtelenség új megközelítéséről szóló ajánlás ugyan az

---

pontjukat a joghatósággal kapcsolatban a (32) Preambulum bekezdés alapján.

14 A korlátozás a másodlagos eljárás megindítására jogosult személyek körének meghatározásával [37. cikk (1) bekezdése], a másodlagos fizetéseképtelenségi eljárás indítására nyitva álló határidő rögzítésével [37. cikk (2) bekezdése], valamint a másodlagos eljárás indításának felfüggeszthetőségére előírt [38. cikk (3) bekezdése] szabályok mentén valósul meg.

15 COM (2014) 1500 final, 12. 03. 2014.

16 COM(2012) 795 final, 09. 01. 2013.

17 HARSÁGI Viktória: *Az európai polgári eljárásjog forrásai*. In: KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009, 42.

18 NAGY i. m. 12.

1346/2000/EK tanácsi rendeletbe foglalt javarészt eljárásjogi együttműködés szintjének mélyítését további eljárásjogi intézmények összehangolása útján szorgalmazta,<sup>19</sup> az ajánlásba foglaltak teljesítése tagállami polgári anyagi jogi jogszabályok összehangolását, illetve módosításának szükségességét vette fel. Az ajánlás középpontjában a megelőző szerkezetátalakítási keretek megteremtése, illetve biztosítása, valamint a vállalkozók számára az ún. második esély biztosítása állt. Álláspontom szerint a második esélybe illesztett mentesítési időkorlát az anyagi jogi szabályozás harmonizálásának tekinthető.

A fizetéseképtelenségi jog területén folytatott igazságügyi együttműködés további állomását jelentette az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1023 irányelve (2019. június 20.) a megelőző szerkezetátalakítási keretekről, az adósság alóli mentesítésről és az eltiltásokról, valamint a szerkezetátalakítási, fizetéseképtelenségi és adósság alóli mentesítési eljárások hatékonyságának növelését célzó intézkedésekről, és az (EU) 2017/1132 irányelv módosításáról (a továbbiakban: Szerkezetátalakítási és fizetéseképtelenségi irányelv).<sup>20</sup> A szerkezetátalakítási és fizetéseképtelenségi irányelv (12) és (13) Preambulum bekezdései meghatározták az új fizetéseképtelenségi rendelet és az irányelv egymáshoz való viszonyát. Az irányelv nem érinti a rendelet hatályát, rögzíti, hogy túllépve a rendelet hatálya alá tartozó megelőző eljárásokon, (amelyek a gazdaságilag életképes adósok megmentését segítik elő, valamint a vállalkozókat és egyéb természetes személyeket érintő adósság alóli mentesítési eljárásokat jelentik), olyan megelőző szerkezetátalakítási eljárások bevezetését írja elő, amelyek érdemben a tagállami anyagi jogi szabályozás körébe esnek. Szerkezetátalakítási és fizetéseképtelenségi irányelv (12) Preambulum-bekezdése nyíltan rögzíti, hogy míg az új fizetéseképtelenségi rendelet a határon átnyúló helyzetek rendezésére hivatott, addig az irányelv a tisztán belföldi fizetéseképtelenségi esetek egységes szempontú kezelését hivatott előmozdítani minimumszabályok előírásával. Az irányelvben megfogalmazott kötelezettségek a tagállamok számára 2021. július 17.-ei határidővel három területen keletkeztetnek jogalkotási, illetve jogszabálymódosítási kötelezettséget: 1.) fenyegető fizetéseképtelenség esetén a fizetéseképtelenség megelőzése és az adós életképességének biztosítása érdekében a pénzügyi nehézségekkel küzdő adósok rendelkezésére álló, megelőző szerkezetátalakítási keretek létrehozására, illetve biztosítására; 2.) a fizetéseképtelenné

---

19 Az ajánlás (18) Preambulum-bekezdése a végrehajtási perek és a fizetéseképtelenségi eljárások felfüggesztéséről rendelkezett, illetve a (19) Preambulum-bekezdés a szerkezetátalakítási terv bíróság általi jóváhagyását irányozta elő.

20 HL 172/18. 2019.6.26.

vált vállalkozóknál felmerülő adósság alóli mentesítéshez vezető eljárások harmonizációjára; 3.) a szerkezetátalakítási, fizetéseképtelenségi és adósság alóli mentesítési eljárások hatékonyságának növelését célzó intézkedések megteremtésére. Kérdésként merül fel bennem, hogy az irányelvbe foglalt ún. minimumszabályok valóban, ténylegesen is a jogalkotási aktus (irányelv) szintjének megfelelően jogharmonizációt valósítanak meg?

### **3. A fizetéseképtelenség valószínűsége, a fenyegető fizetéseképtelenség és a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmának értelmezési nehézségei**

Végig tekintve a fizetéseképtelenségi jog területét elsődlegesen meghatározó uniós jogalkotási aktusokon, a bennük rögzített fogalom-meghatározásokon, megállapítható, ahogyan a fizetéseképtelenségi eljárásoknak sincs egy autonóm, nemzeti jogoktól elszakadó fogalom-meghatározása, úgy a fenyegető fizetéseképtelenség definíciója sem került uniós szinten konstituálásra. Noha az együttműködés szintjének mélyítése a reorganizációs eljárásokat érintő anyagi jogi rendelkezések harmonizációján keresztül valósul meg, ma a fizetéseképtelenség valószínűsége, a fenyegető fizetéseképtelenség és a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmának értelmezési nehézségével szembesülünk.

Mind az új fizetéseképtelenségi rendelet, mind a Szerkezetátalakítási és fizetéseképtelenségi irányelv<sup>21</sup> rögzíti, hogy a fizetéseképtelenségi eljárás és a fizetéseképtelenség valószínűségének értelmezésére a tagállami jog az irányadó.

2014. július 31-én tette közzé a Bizottság iránymutatását a nehéz helyzetben lévő, nem pénzügyi vállalkozásoknak nyújtott megmentési és szerkezetátalakítási állami támogatásról,<sup>22</sup> melyben tételesen meghatározta a „nehéz helyzetben lévő vállalkozás” fogalmát. A definíció érdemi részét kiemelve „[...] valamely vállalkozás akkor nehéz helyzetben lévő vállalkozás, ha állami beavatkozás nélkül majdnem biztosra vehető, hogy rövid vagy középtávon üzleti tevékenységének feladására kényszerül.”<sup>23</sup> A 2014. évi iránymutatás taxatív meghatározza, hogy egyes gazdasági társaságok, amely feltételek fennállta alapján sorolhatók a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma alá. Ennek ellenére az Európai Unió Bírósága előtt felmerült e fogalom értelmezésének szükségessége.

A Tribunale amministrativo regionale per le Marche (marche-i regionális közigazgatási bíróság, Olaszország) az Európai Unió Bíróságához előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett elő a Nerea SpA és a Regione Marche

---

21 Lásd 2. cikk (2) bek.

22 HL 2014. 07.31. C 249/01.

23 2014. évi iránymutatás 20. pont.

között, a Banca del Mezzogiorno – Mediocredito Centrale SpA részvételével folyamatban lévő eljárásban.<sup>24</sup> Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem [az EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk] alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról szóló, 2008. augusztus 6.-ai 800/2008/EK bizottsági rendelet (általános csoportmentességi rendelet)<sup>25</sup> 1. cikke (7) bekezdése c) pontjának az értelmezésére vonatkozott. Az előzetes döntéshozatali eljárásban központi jelentősége volt a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalma értelmezésének. Manuel Campos Sánchez-Bordona 2017. április 5. napján ismertetett főtanácsnoki indítványában arra mutatott rá, hogy a „[...] 2004. évi iránymutatás elfogadásakor a Bizottság elismerte, hogy »[a] Közösség nem határozta meg a nehéz helyzetben lévő vállalkozás fogalmát«. Szükséges volt ezért szövegben rögzíteni e fogalom fogalmi jellemzőit [...] mivel ettől a fogalomtól függött az uniós jog más rendelkezéseinek alkalmazása.”<sup>26</sup> A főtanácsnok álláspontja szerint a 2014. évi iránymutatásban a Bizottság *ad hoc* fogalmi konstrukciót alkalmazott, mely azáltal vált normatív fogalmát alkotó, jogilag kötelező erejű kritériumokká, hogy a 800/2008 rendelet hivatkozva az iránymutatásra, átvette ezt a fogalmat.<sup>27</sup>

Úgy vélem, hogy Nerea SpA kontra Regione Marche ügyben megfogalmazott főtanácsnoki következtetések alapján megállapítható, a nehéz helyzetben lévő vállalkozás uniós autonóm, tagállami jogoktól elszakadó fogalma, mely kiindulási alapját képezheti a hatályban lévő rendeletek és irányelvekben alkalmazott fizetéképtelenség valószínűsége, illetve fenyegető fizetéképtelenség fogalom értelmezésének. Ugyanis e fogalmak definiálhatósága nemcsak uniós szinten, hanem több tagállam esetében nemzeti szinten is várat magára, többek között Magyarországon is.

#### **4. Az együttműködés elmélyítésének hatásai a magyar polgári anyagi és eljárásjogban**

Az üzleti kudarc és a fizetéképtelenség új megközelítéséről szóló 2014. évi bizottsági ajánlásban foglaltaknak a magyar jogalkotó a természetes szemé-

---

24 Nerea SpA kontra Regione Marche C-245/16. sz. ügy.

25 HL 2008.08.09. L 214/3.

26 Nerea SpA kontra Regione Marche C-245/16. sz. ügyben előterjesztett főtanácsnoki indítvány 45. pontja.

27 Fontos kiemelni a főtanácsnoki indítvány 50 pontját is, amely arra hívja fel a figyelmet, hogy a 800/2008 rendelet által átvett „nehéz helyzetben lévő vállalkozás” fogalma nem pontosan az, amelyet a Bizottság a 2004. évi iránymutatásban elfogadott, hanem annak egy *egyszerűsített* változata.

lyek adósságrendezéséről szóló 2015. évi CV. törvény (a továbbiakban: Are tv.) megalkotásával tett eleget.<sup>28</sup> A magáncsőd az eladósodott magánszemélyek adósságcsapdából való kikerülését célzó olyan jogintézmény, amelynek elsődleges célja adós fizetési képességének helyreállítása, amely az adós és hitelezők érdekeinek összehangolásával, állami felügyelet mellett valósul meg. A törvény bíróságon kívül és bírósági úton is egyaránt lehetővé teszi a magáncsődvédelem elnyerését, bírósági út esetén polgári nemperes eljárás keretében.

A szerkezetátalakítási és fizetéseképtelenségi irányelv 34. cikke alapján a tagállamoknak 2021. július 21-ig kell elfogadniuk és kihirdetniük azokat jogszabályokat, illetve elvégezniük azon jogszabálmódosításokat, amelyek megfelelő szerkezetátalakítási keretet biztosítanak a pénzügyi nehézségekkel küzdő adósok számára, valamint második esélyt biztosítanak a fizetéseképtelen vagy túlzottan eladósodott, ugyanakkor becsületes vállalkozóknak.

Magyarországon a hatályos szabályozás alapján gazdasági társaságok az 1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról (a továbbiakban: Cstv.), magánszemély fogyasztók az Are tv. alapján részesülhetnek fizetési moratóriumban. Az irányelv személyi hatálya nem terjed ki biztosítókra, hitelintézetekre, befektetési vállalkozások vagy kollektív befektetési formákra, egyéb pénzügyi intézmények és szervezetekre; nemzeti jog alapján létrehozott közjogi szervekre, és természetes személyek közül a fogyasztókra. *Fabók Zoltán* az Are tv. személyi hatályának kiterjesztésével, szélesebb körben tenné lehetővé a „magáncsőd” alkalmazását,<sup>29</sup> *Nagy Adrienn* a csődeljárás szabályainak továbbfejlesztésében látja az irányelvbe foglalt kötelezettségek megvalósíthatóságát.<sup>30</sup> *Nagy Adrienn* álláspontjára támaszkodva úgy vélem, hogy a Cstv.-be foglalt szabályok módosításával,<sup>31</sup> illetve továbbfejlesztésével lehet a leghatékonyabban érvényesíteni az irányelv rendelkezéseit. Figyelembe véve az Are tv. elsődleges célját – a magáncsődvédelem biztosítását a fogyasztók részére – álláspontom szerint az intézmény és a kialakított eljárási rend nem alkalmas pénzügyi nehézségekkel küzdő gazdasági társaságok

---

28 Az Are tv. 106/A. §-a meghatározza azt, hogy mely uniós jogforrás rendelkezéseinek való megfelelést szolgálja a jogszabály. A törvény e körben nem utal a 2014. évi bizottsági ajánlásra. Így alappal merülhet fel az a kérdés is, hogy a természetes személyek adósságrendezése és az üzleti kudarc és fizetéseképtelenség valóban azonos platform-e.

29 *FABÓK Zoltán: A Bizottság irányelv-tervezete az anyagi fizetéseképtelenségi jog részleges harmonizációjáról.* JTI Blog, <https://jog.tk.mta.hu/blog/2016/11/a-bizottsag-iranyelv-tervezete> (2020. 05. 22.)

30 NAGY i. m. 30.

31 NAGY i. m. 31-32.

megmentésére, a törvény személyi hatályának kiterjesztése pedig magának a magáncsőd intézményének kiüresedését eredményezné.

A magyar jogalkotó régóta adós a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet fogalmának meghatározásával. *Fazakas Zoltán* megközelítése szerint a Cstv. 27. § (2) és a 33/A. § (3) bekezdései formálisan igen, de érdemben nem, vagy nem megfelelő módon definiálják a fenyegető fizetésképtelenség esetét.<sup>32</sup> A Cstv. 33/A. § (3) bekezdése szerint „a fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet bekövetkezte az az időpont, amelytől kezdve a gazdálkodó szervezet vezetői előre látták vagy az ilyen tisztséget betöltő személytől elvárható gondosság mellett látniuk kellett, hogy a gazdálkodó szervezet nem lesz képes esedékességkor kielégíteni a vele szemben fennálló követeléseket.” Vagyis megállapítható, hogy a Cstv.-ben rögzített formális feltételek léte és igazolása esetén a bíróság a fizetésképtelenséget tényként állapítja meg.<sup>33</sup> Egyetértve *Fazakas* megközelítésével, ez a meghatározás „[...] legfeljebb az időszempont meghatározására adhat a bírói jogalkalmazásnak kiindulópontot, de a fenyegetés lényegét nem képes megragadni.”<sup>34</sup>

Álláspontom szerint az irányelvbe foglalt átültetési kötelezettségek teljesítése során, a magyar jogalkotónak első lépésként a fenyegető fizetésképtelenség fogalmának átalakításával kell a megelőző szerkezetátalakítási kereteket kialakítani a pénzügyi nehézségekkel küzdő gazdasági társaságok számára. Egy átfogó fogalom-meghatározáson túl, megfontolásra érdemesnek tartom a 2014. évi bizottsági iránymutatásban rögzített nehéz helyzetben lévő vállalkozás definiálási koncepcóját, amely a 'nehéz helyzet' megállapíthatósága során differenciál a gazdasági társaságok egyes formái között.

---

32 FAZAKAS Zoltán: *A fizetésképtelenséggel fenyegető helyzet fogalmi bizonytalanságából fakadó egyes kérdések és alkotmányos aggályok*. In. CERTICKY Mária (szerk.): *Innovatív magánjogi megoldások a társadalmi-gazdasági haladás szolgálatában*. Szeged, Magánjogot Oktatók Egyesülete, 2020, 98.

33 MISKOLCZI-BODNÁR Péter – TÖRÖK Gábor: *A magyar csődjog alapjai*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2002, 134.

34 FAZAKAS i. m. 98.



# INNOVÁCIÓK A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOKBAN: A FEJLESZTŐ FOGLALKOZTATÁS SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEI

NYITRAI IMRE

*egyetemi oktató (Semmelweis Egyetem)*

## 1. Bevezetés

A fejlesztő foglalkoztatás, mint egyedi, meghatározott körnek nyújtható szociális szolgáltatás ágazati bevezetésének bemutatása előtt fontos megemlítenünk, hogy a megváltozott munkaképességű, fogyatékossgal élő személyek ellátásának, rehabilitációjának, foglalkoztatásának biztosítása és támogatása régi keletű és rendkívül szerteágazó rendszer képét mutatja hazánkban. Komoly nehézséget jelent a jelenlegi ellátórendszer<sup>1</sup> keretei között konzekvensen elhelyezni ezt a formát.

Korábban a szabályozás elsősorban a megváltozott munkaképességű személyek elsődleges munkaerőpiaci és védett környezetben kialakított munkahelyeken megvalósuló foglalkoztatását rögzítette. Különös esetként kezelve a szociális ellátásban részülők, más szociális szolgáltatást igénybevevők esetén, a szociális intézményeken belül megvalósuló foglalkoztatást.

A szociális szolgáltatások rendszerét leíró és meghatározó, alapvető jogszabályaink közé, elsősorban a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban: Szt.) kereteibe korántsem egyértelmű, hogy miért és hogyan is kerültek be foglalkoztatási típusú elemek. Láthatjuk azonban, hogy a jelenlegi, megújult formájában igenis ott helyük, hiszen egy új szociális szolgáltatási szemléletet tükröznek.

Elsőként azonban adódik a kérdés, hogy mit is rejt ez a – látszólag egyértelmű – fogalom, a „fejlesztő foglalkoztatás”.

## 2. Előzmények

A bevezető részben már említett, megváltozott munkaképességű személyekre vonatkozó szabályozást feltétlenül az Szt. szerinti foglalkoztatás egyfajta előképének kell tekintenünk.

---

1 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan Kiadó, 2016, 323. és 361-363.

Egyfajta mérföldkőnek számított az Szt. előtti időszakban a megváltozott munkaképességű dolgozók foglalkoztatásáról és szociális ellátásáról szóló 8/1983. (VI.29.) EüM-PM együttes rendelet<sup>2</sup> megjelenése. Ez a joganyag szabályozta a megváltozott munkaképességű dolgozók munkáltatói rehabilitációjával kapcsolatos eljárásokat, a munkahelyek, munkáltatók és az állami szervek ezzel összefüggő feladatait. Ennek a szabályozásnak megfelelően a kijelölt, ún. „célszervezetek” és – ezektől szervezetileg nem mindig elkülönülő – ún. „szociális foglalkoztatók” a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatását végezheték. Ehhez szigorú akkreditációs folyamaton kellett végigmenniük – amely rendszer később, politikai döntések alapján hol nyitottabb, hol zártabb lehetett. Ezt követően az érintett dolgozók egészségromlásának nagyságára (százalékára) és a foglalkoztatottak számára tekintettel állami dotációban, komoly támogatásban részesültek a rendszerbe ’beengedett’ szervezetek.

Bár az említett jogszabály leginkább a pénzbeli juttatásokról, ellátásokról szól, és ezek rendszerét szabályozza elsődlegesen, a „szociális intézetekre” vonatkozóan csak a dotáció igénybevételéről és elszámolásáról tartalmaz részleteket.

Látható, hogy a kezdetekben tehát a szociális foglalkoztatás nem képezte a szociális szolgáltatások rendszerének részét.

A tárgyalt témánk szempontjából első és fontos megjelenés a teljes, megváltozott munkaképességű személyekre vonatkozó ellátási rendszer változásának kérdéseire, a – közkeletűen – rokkantosítási reformként megismert folyamat első állomásához kötődik.

Az Szt-ben először 2006. január 1-jén<sup>3</sup> jelentek meg a szociális intézményen élőkre, illetve az adott kereteken (intézményen) belüli foglalkoztatására vonatkozó szabályok. Az ún. „szociális foglalkoztatás” bevezetése lehetőséget teremtett arra, hogy az intézményekben ellátott – elsősorban valamely fogyatékkal élő, szenvedélybeteg vagy pszichiátriai beteg (pszichoszociális fogyatékkal rendelkező) – személyek a munkavégzés ellátásához szükséges fejlesztésben vegyenek részt. A fejlesztés eredményeként pedig valamilyen munkát végezhesenek. A már korábban is létező, orvosi rehabilitáció mellett megerősítést nyert a szociális integráció is, ahol immár a hangsúly az egészségkárosodott személyek munkavégzési (megmaradó) képességének meghatározása, a szint megőrzése, fejlesztése vált súlyponti kérdéssé.

---

2 Hatálytalan 2008. 01. 01.-től.

3 Beiktatta a 2005. évi CLXX. törvény 40. §-a. Hatályos 2006. 01. 01.

A szociális foglalkoztatás bevezetéséhez kapcsolódóan új, részletszabályokat tartalmazó joganyag is megjelent, mégpedig a 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet (továbbiakban: Szfr.) a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról.

Tartalmi oldalról fontos megemlíteni, hogy a szociális foglalkoztatás ekkortól kétfajta, jelentősen eltérő foglalkoztatási formában valósulhatott meg: a) az ún. „munka-rehabilitáció” keretében, ahol az adott személy munkaalkalmasságának, meglévő készségeinek és képességeinek (beleértve a testi és szellemi képességeit is) felmérésével meghatározott munkavégzéssel történő megőrzése volt a cél;<sup>4</sup> b) az ún. „fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás” keretei között,<sup>5</sup> melynek célja az önálló munkavégző képesség kialakítására, helyreállítására, a nyílt munkaerőpiacra történő felkészítésre irányult. A két forma között sokszor vékony ’mezsgye’ húzódott, számos bizonytalanságot hagyva a rendszert alkalmazni kívánók között.

Tovább árnyalta a rendszert, hogy – összefoglaló nevén – szociális foglalkoztatás biztosítása történhetett az érintettet ellátó intézmény keretein belül, vagy kvázi „kiszereződve”, egy külső foglalkoztató cég szervezésében, működtetésében.

### 3. A változások előkészítése

A szociális foglalkoztatás finanszírozása – néhány, korabeli szociális szolgáltatáshoz hasonlóan – pályázati módszerrel működött. A 2010. évet követően már 3 évre szóló támogatási szerződéssel valósult meg a nem állami fenntartók körében, mely finanszírozási időszak – a változások előkészítésének elhúzódása miatt – több alkalommal is meghosszabbításra került.<sup>6</sup> A pályázati eljárást, a támogatás folyósítását, az ellenőrzést, a szakmai irányító feladatokat az akkor még létező Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) látta el.

Ugyancsak az NRSZH volt az a szervezet, amely az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) felkérésére teljeskörű hatósági ellenőrzést végzett a Hivatallal a finanszírozási szerződésben lévő teljes partneri körnél, vagyis valamennyi szociális foglalkoztatónál.<sup>7</sup>

---

4 Ami még kiemelendő: erről intézményvezető külön megállapodást kötött az érintettel, ami a szerződéses jogviszony erősítését is szolgálta.

5 Amely szintén munkaviszonyban történő foglalkoztatást jelentett a gyakorlatban.

6 Ez az átmeneti időszak 2017. március 31-ig húzódott el.

7 Az Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Szociális Hatósági Főosztály, Szociális Ellenőrzési Osztályának ellenőrzéseire a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról szóló

Az ellenőrzés a szokásosnál is alaposabb volt, és módszertanát tekintve a legszélesebb módszerek, eljárások alkalmazásával működött: az elektronikus adatbázisokból adatnyerés, adatlekérés, dokumentumelemzés, helyszíni szemle és bejárás, valamint foglalkoztatottakkal/dolgozókkal interjú (irányított beszélgetés) segítségével.

A részletes, legtöbbször adott helyszínen lebonyolított hatósági ellenőrzések tapasztalatainak leírása számos összegző megállapítással zárult.

#### 4. Szakmai megállapítások az ellenőrzési tapasztalatokból

Melyek voltak azok a megállapítások, amelyek lehetővé tették a változást, muníciót adva az akkori ágazati döntéshozatalnak a változtatások előkészítésére? Lássunk ezekből néhányat, a legfontosabbakat sorolva:

- *elnevezés*: egy olyan új fogalomra van szükség, amely utal arra, hogy ez a tevékenységi forma egyszerre ad foglalkoztatási és fejlesztési szolgáltatási elemet az arra szerződéssel rendelkező személy számára. Bár részben az addigi forma is figyelembe vette az ellátottnak a szociális intézményi ellátásának keretei között nyújtott fejlesztéseket, és ahhoz adott a munka világában alkalmas segítségnyújtást együttesen a konkrét munkavégzéssel, de nem sikerült az intézmény alapszolgáltatás nyújtását és a foglalkoztatáshoz kapcsolt fejlesztését megfelelően pozícionálni vele. Állandó kérdésként merült fel, hol a határ az intézményi fejlesztés és a foglalkoztatáshoz kapcsolt fejlesztés között, illetve ez hogyan viszonyul a támogatott foglalkoztatás további formáihoz. A javaslat az, hogy az új elnevezéssel is ki kell fejezni, hogy ez egy önálló szolgáltatási forma, amely magában egységesíti a foglalkoztatást és az ahhoz kapcsolódó fejlesztést, függetlenül az intézmény alapszolgáltatásnyújtásától.
- *tevékenységi forma*: a szakmai javaslatban az új, komplex, támogatott foglalkoztatás egy új szolgáltatási formaként jelenik meg. Nem kellene szétválasztani a korábban már említett munkarehabilitációra és fejlesztő felkészítésre. Ebben a foglalkoztatási formában megbízási jogviszonyt szerezve foglalkoztatható legyen az a személy, aki bármilyen szociális intézménnyel aktív jogviszonyban áll. De facto: a meglévő szolgáltatási köre bővüljön ki a foglalkoztatásra irányuló fejlesztéssel. Ezzel a foglalkoztatás nem feltétlenül az alap szociális szolgáltatást nyújtó intézménynél történik,

---

74/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet a szociális foglalkoztatás támogatásáról (Szfr.) 6. § (8) bekezdése és a 16/C. § (7) bekezdése alapján került sor.

ami a társadalmi integritást és az esetleges más foglalkoztatási formák felé való fejlesztést támogathatja, de nem kerülnek belőle kizárásra ezzel sem az alapszolgáltatást, sem a bentlakásos ellátást végző intézmények sem.

- *finanszírozás*: az új típusú foglalkoztatás finanszírozására az engedélyesek számára további pályázati forrást célszerű megjeleníteni. A pályázatot – az állami fenntartón kívül, aki más módon kapja támogatását – minden egyéb engedélyes/fenntartó számára nyitottan kell kezelni. A finanszírozás alapja a megbízási óradíj és a tevékenység végzéséhez szükséges dologi költségek összege legyen.
- *célcsoportok*: elsősorban – továbbra is – javasolt a fogyatékos személyek, a pszichiátriai-, és szenvedélybetegek köre, esetleg a hajléktalanellátásban résztvevőkkel kiegészítve.

A fenti szakmai irányok valójában egy új szemléletet is tükröznek. Ez az új, korszerű látásmód a foglalkoztatás területére is behozza a személyközpontúságot, a rugalmasságot és a személyre szabott szolgáltatási portfólió szempontjait. Mindez a szociális szolgáltatások megújításának alapjait is jelenti.

### 5. További szakmai felvetések – rendszerkritika és megoldások

Érdeemes végigkövetni a szakmai előkészítés néhány fontos grádicsát. Az alábbi, szakmai megállapításokat az EMMI-ben eltöltött éveim során megfogalmazott szakmai érvekre épülnek.<sup>8</sup>

#### 5.1. Pályázati finanszírozási gyakorlat szakmai értékelése a 2017 előtt fennálló rendszer alapján

A pályázati finanszírozású rendszer lehetővé tette az érintett szolgáltatás esetében a költségvetés racionalizációját. Ezzel egy időben megőrizte azt az elvi szintű rugalmasságot, amely képes kezelni az intézményeken belüli foglalkoztatás országos szintű működtetésében jelentkező problémákat. A rendszerben korábban tapasztalható rugalmatlanság jelentős részben a források csökkenésének volt betudható. A támogatási rendszerhez kapcsolódó egyéb programelemek<sup>9</sup> elősegítették a foglalkoztatás egységes, minőségi,

---

8 Kíérlelésükhöz rendkívül sok órányi egyeztetésre volt szükség, s a következőkben az ezek során készült, bőséges jegyzeteimre és háttéranyagaimra támaszkodom.

9 Ilyen programelemek például: szakmai napok, kiadványok, referencia intézmények, elszámolási és ellenőrzési rendszer, közvetlen szakmai tanácsadó rendszer stb.

közvetlen jogi szabályozáson túl is számon kérhető szakmai tartalommal való működését, ezáltal a szolgáltatás minőségi működésének emelését, vagy legalább mindezek lehetőségét.

A korábbi rendszer a kitűzött célok tekintetében részleges sikereket ért el, ezzel egy időben sajátos problémák jelentek meg, melyek még megoldásra vártak.

Áttekintve az új típusú állami támogatás és a pályáztatási finanszírozás elvi és gyakorlati lehetőségeit, az akkor fennálló, pályázati finanszírozású rendszerrel szemben felhozható érveket, látható volt, hogy fennálló problémák kielégítő szinten orvosolhatóak lehetnek a finanszírozási rendszer jogszabályi módosításával, ugyanakkor az új típusú finanszírozásra való áttérés ezekre a problémákra nem jelent majd feltétlen megoldást.

## **5.2. Szabályozási rendellenességek**

A szociális foglalkoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet (Szfr.) számos tekintetben elavult jogszabálynak minősült, amelynek korrekciója csak részlegesen történt meg a korábbi időszakban. Sok tekintetben a rendkívül hasonló finanszírozási elvet követő joganyaggal, a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelettel (Tkr.) sem mutatott összhangot, így alapos felülvizsgálata indokolt volt.

A szociális foglalkoztatás engedélyezése és támogatása is az Szfr. alapján történt, és amíg a már említett, hasonló szabályozás (Tkr.) a 2009. évtől zajló finanszírozási időszak alatt több alkalommal is módosításra került, addig az Szfr. nem követte le az aktuális változásokat. Ez az elavulás, kopás már olyan mértékű volt,<sup>10</sup> hogy egyszerűbbnek látszott egy új szabályozás megalkotását célul tűzni ki.

Hasonló anomáliák voltak megfigyelhetőek az engedélyezés, az ellenőrzés és nyilvántartás területén is, miszerint a szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátástól eltérően a szociális foglalkoztatás volt az egyedüli, amely nem a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet (Sznyr.) alapján került engedélyezésre és ellenőrzésre.

A jogszabály módosítást indokolta továbbá, hogy az Szfr. 5/A. §-nak megfelelően a szociális és gyámhivatal az illetékességi területén lévő szoci-

---

<sup>10</sup> Csak a példa kedvéért: az időközben megalakult állami fenntartó, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság nem került kivételre a fenntartók közül, továbbá a visszafizetésre és a kamatszámításra vonatkozó szabályok sem kerültek összevizsgálásra az államháztartásról szóló törvénnyel és a vonatkozó szakmai rendeletekkel.

ális intézményekben biztosított szociális foglalkoztatásról elektronikus úton nyilvántartást vezetett, amely azonban a tapasztalatok alapján (sokszor meggýenként) eléggé eltérő képet mutatott, így a szociális foglalkoztatás engedélyezése kapcsán nem volt olyan központi nyilvántartás, ahonnan bármikor naprakész adat lett volna lehívható, kinyerhető.

### **5.3. Belépési nehézségek**

A pályázati úton történő támogatással szembeni ellenérv volt, hogy a rendszerbe történő belépés pályázati eljáráshoz kötött, ami fő szabályként három évente történt meg. További problémát jelentett, hogy a pályázati időszak meghosszabbításával ez a lehetőség toródik – a szociális foglalkoztatás esetében a pályázati időszak a tervezett három év helyett ekkor már hatodik éve tartott. Ez azt jelentette, hogy a fenntartói kör hat éve nem változhatott – ami ellentmond az ésszerűségnek és a napjainkat jellemző, gyors változások ütemének.

A probléma egyik lehetséges megoldása a pályázattás folyamatának újraszabályozása volt, a rendszer rugalmasságát e téren (a megfelelő források rendelkezésre állásával) jelentősen növelhetőnek ítélve.

### **5.4. Szakmai minőséget biztosító elemek megtartása**

A változtatás előtt fennálló pályázati rendszerben több, a szakmai minőséget fejlesztő elem került megvalósításra (fejlesztési pályázat, évközi feladatmutató módosítások). Az első pályázati ciklusban ezek az elemek megfelelően funkcionáltak, azonban a 2012. évtől fejlesztési pályázat kiírására már nem került sor, amelynek okaként elsősorban a forráshiány jelölhető meg.

Ezeket az elemeket végül éppen a fentiek biztosítására felhatalmazott hivatal, az NRSZH megszűnése húzta keresztül, bár kétségtelen tény, hogy a jelenlegi fejlesztő foglalkoztatás módszertani, minőségbiztosítási feladatai ugyanúgy ellátatlanok, mint a módosítások előtt.

### **5.5. További működési nehézségek**

A fentiek alapján is megállapítható, hogy a korabeli jogszabályi környezet és finanszírozási szisztéma csak részben volt alkalmas arra, hogy teljesítse a szociális foglalkoztatással kapcsolatos elvárásokat, hogy ténylegesen elősegítse a fejlesztő felkészítésben résztvevők akkreditált vagy nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatás irányába történő terelését, eljuttatását, továbbá eltérő mér-

tékben tudta csak megteremteni a foglalkoztatás keretében készített áruk piaci értékesítésével kapcsolatos feltételeket. (A legtöbb esetben nem történt meg az áruk és szolgáltatások értékesítési, piaci megjelenése.)

Az akkor rendelkezésre álló, éves szociális foglalkoztatási támogatásból az intézményeknek nem volt lehetősége olyan infrastrukturális beruházásokra, gépek, modern technológiák megvásárlására, amelyekkel magasabb minőségű és piacképesebb termékek lettek volna előállíthatóak, pedig a korszerű technológiák alkalmazása egyben az ellátottak nyílt munkaerőpiacra jutását is segíthette volna. Tárgyi eszközfejlesztésre ugyan az éves foglalkoztatási támogatásból évente átcsoportosítható volt valamekkora összeg, de ebben az esetben az egyéb költségvetési keretet kellett (volna) csökkenteni, amely a bérfinanszírozás veszélyeztetésével járt (volna).

Nem érvényesült kellőképpen azon cél sem, hogy a fejlesztő felkészítésben részesülő személy alkalmassá váljon a nyílt munkaerőpiacon történő munkavállalásra, tekintettel arra, hogy a korábbi rendszerben az intézmény és a külső foglalkoztató nem volt érdekelve abban, hogy kiléptesse a foglalkoztatottat akár a védett, akár a nyílt munkaerőpiac világába. A szociális foglalkoztatás kereteit elhagyó ellátotti arányszám rendkívül alacsony, gyakorlatilag közelített a nullához (azaz csak véletlenszerű átlépés történt a piaci foglalkoztatás irányába). A cél tehát egy rugalmas, továbbléptetni képes foglalkoztatási rendszer kialakítása volt, de ugyanakkor a foglalkoztatás olyan formájának a megtartása is, amely a nyílt munkaerő piacra nem eljuttatható, leginkább rászoruló ellátotti célcsoport számára is lehetőséget nyújt foglalkoztatásra.

## **5.6. Adminisztrációs, dokumentációs és adathiányok**

Az ellenőrzési tapasztalatok alapján a foglalkoztatottakat érintő dokumentációk vezetése hiányos, sablonos volt, nem vette figyelembe az egyéni igényeket és szükségleteket, ezért elengedhetetlen volt a dokumentációs rend kialakítására új módszertani anyag kidolgozása. Célként fogalmazódott meg, hogy az intézményi jogviszonyban álló személy foglalkoztatása ténylegesen az egyéni adottságokat figyelembe vevő foglalkoztatási terv alapján történjen meg. Ez az alapvető ügyfélközpontúság minimumfeltétele volt. Ennek érdekében elengedhetetlenül fontos volt egy koncepcionális rend kidolgozása a tényleges foglalkoztathatóság vonatkozásában célcsoportokra lebontva, módszertani eszközrendszerrel megtámogatva.

## 5.7. Változások a célcsoportban

A foglalkoztatottak vonatkozásában a korábbi évek és az ellenőrzések tapasztalatai alapján több megállapítás is levonhatóvá vált:

- Jellemzően a pszichiátriai betegek (pszichoszociális fogyatékossgal élők), illetve szenvedélybetegek magasabb arányban állítottak elő piacképes termékeket, továbbá ez a célcsoport zömében fejlesztő felkészítő foglalkoztatásban vett részt, míg a fogyatékossgal élő emberek tekintetében általánosságban elmondható, hogy inkább a munka-rehabilitáció keretében történő munkavégzés volt a nagyobb arányú.
- A hajléktalan ellátás területén volt a legkisebb a foglalkoztatásba bevont intézmények száma.
- A nemenkénti megoszlás esetében a férfiak nagyobb számban jelentek meg a szociális foglalkoztatottak között, az életkori megoszlások alapján a 25 év alatti és az 56 év feletti ellátottak alacsony aránya volt megfigyelhető.
- Jellemzően inkább az intézményen belüli foglalkoztatás valósult meg, mint a külső foglalkoztatón keresztüli foglalkoztatás, ugyanakkor az intézményen belüli foglalkoztatás igen eltérő képet mutatott, tekintettel a rendelkezésre álló tárgyi, személyi feltételek sokféleségére.
- Az ellátotti kör szerinti megoszlásról elmondható, hogy a szociális foglalkoztatottak döntő többsége, több mint kétharmada fogyatékos személy, továbbá jelentős számú volt köztük a pszichiátriai beteg. A szenvedélybetegek száma lényegesen kisebb hányadot tett ki, míg a hajléktalan és egyéb (főként idős) ellátottak száma elenyésző.
- A végzettség szerinti megoszlás az ellátottaknak megfelelő képet mutatott – ismelve a fogyatékos személyek túlsúlyát a foglalkoztatottak körében –, így közel kétharmada a foglalkoztatottaknak legfeljebb általános iskolai végzettséggel bírt.
- Az éves elszámolás szakmai beszámoló része tartalmazta a foglalkoztatási formák változását, bemutatva azt, hogy hány ellátott került ki a szociális foglalkoztatás keretei közül védett foglalkoztatásba, illetve a nyílt munkaerőpiacra, továbbá mekkora volt a magasabb foglalkoztatási kategóriából alacsonyabba visszaesők száma. A tapasztalatok alapján elenyésző volt az egyes foglalkoztatási formák közötti átjárás.
- Jellemző területi sajátosság volt a keleti országrészben, hogy főként a nappali ellátás keretében a munkanélküliség csökkentésére is használták a szociális foglalkoztatás eszközét.

- Az intézményen belüli foglalkoztatás esetében sokszor nem álltak rendelkezésre azok a tárgyi feltételek, amelyek a piacképes termékek létrehozásához szükségesek, ugyanakkor ismeretesek voltak olyan – tartós bentlakásos, jól szervezett vezetéssel rendelkező – nagy intézmények, amelyek 'termelő kapacitása' már nem volt elegendő az adott termék, áru piaci igények szerinti előállítására.

### 6. Konkrét javaslatok

A változtatási javaslatok egyik fontos kérdése volt, hogy a szociális foglalkoztatás engedélyeztetése és nyilvántartása az Szfr.-ből kerüljön beillesztésre a többi ellátást is magába foglaló Sznyr.-be, és az adatkezelés ezzel együtt a Szolgáltatói Nyilvántartásba, a szociális foglalkoztatással kapcsolatos nyilvántartás pedig az Igénybevevői Nyilvántartásba. Ezzel az egységesítés irányába tehetett egy jelentős lépést a szociális szolgáltatások rendszere.

Tekintettel arra, hogy a szociális foglalkoztatás állami támogatásának elve megegyezik a többi pályázati úton finanszírozott ellátással, így javasolt változási irány volt, hogy az Sznyr. vonatkozó rendelkezései a Tkr. módosításaival párhuzamosan kerüljenek kezelésre, illetve a támogatás új irányelvei is együttesen kerüljenek kidolgozásra.

A nem pályázati alapú állami támogatási rendszerben a finanszírozás részletszabályait a tárgyévi költségvetési törvény rögzíti, így arra külön jogszabály nem volt szükséges, ez a pályázati rendszerhez képest egyszerűsítést jelentett. Figyelemmel kellett lenni azonban arra, hogy azzal, hogy a pályázati rendszer megszüntetésre kerül, a kikerülő intézmények vonatkozásában az elszámolási, ellenőrzési feladatokat ugyanúgy végre kellett hajtani.<sup>11</sup>

A javaslatok szerint – orvosolandó a belépési nehézségeket – az új típusú állami támogatási rendszer esetén a befogadás folyamatos, a pályázatra jellemző ciklikusság kiküszöbölhető lett volna, ugyanakkor ez is csak abban az esetben volt működtethető hosszabb távon, ha folyamatosan van többlet forrás a további kapacitások befogadására.

Javasolt volt még a megfogalmazott tervek között egy intézményenkénti és célcsoportonkénti bontás az országos adatokról, egy teljes feltérképezés, azaz egy országos szociális foglalkoztatási térkép elkészítése. Ez a hosszútávú tervezéshez adott volna folyamatos, változások követésére is alkalmas muníciót.

---

11 Például a 2016. évről 2017. február 28-ig számoltak be a szervezetek illetve ezt követően került sor a Magyar Államkincstár helyszíni ellenőrzésére és az elszámolások végleges lezárására.

Elengedhetetlen szempontnak tűnt továbbá a szakmai minimumkövetelmények megfogalmazása, a tervezés részéről meghatározandó igények szakmai megfelelőségének vizsgálata. Fontos elem volt a szakmai igények és a szociális szakma által elfogadható és kezelhető lehetőségek összevetése: foglalkoztatási tevékenységek szükségességének, hasznosságának vizsgálata, a javasolt tevékenységi körök és ezekhez rendelt minimumkövetelmények megalapozása, megfogalmazása. Ez az elképzelés összevágott a más helyeken már tárgyalt, szociális szolgáltatási elemek rendszerének megjelenésével.

Az ellátottak – és a szolgáltatási rendszer – védelméhez nem csak a tervezéshez szükséges adatok kiértékelésére és következtetések levonására volt szükség. Az egyik legfontosabb javaslat éppen – az egységes joggyakorlat megteremtése érdekében – a szolgáltatásban résztvevő személyeknek szóló, kötelezően átadandó díjra vonatkozó szabályok átalakítására irányult.<sup>12</sup>

Természetesen a hatósági ellenőrzési tapasztalatokat kiegészítette a területen dolgozó szakemberek számos javaslata a fennálló foglalkoztatási formákkal, gyakorlattal kapcsolatban.

Mindezek nagymértékben hozzájárultak az intézményen belüli szociális foglalkoztatás újragondolásához.

Elengedhetetlennek tűnt a jó gyakorlatok és példák országos szinten való elérhetőségének megteremtése és közzététele is. Hosszabb távon erre nyújthatott volna kiváló lehetőséget – akkor még – az NRSZH gondozásában működő, megújulás előtt álló, ún. Szociális Ágazati Portál. Mindez a szakmai szervezetekkel való rendszeres egyeztetés és aktív együttműködés mellett valósulhatott volna csak meg teljeskörűen.

### **7. Új szociális szolgáltatási forma születik – a fejlesztő foglalkoztatás új rendszere**

Tekintettel arra, hogy a szociális foglalkoztatás célcsoportjaként meghatározható felnőtt korú (a munkavállalás szempontjából aktív korú), fogyatékossgal élő emberek jelentős része él tartós bentlakást nyújtó szociális intézményi keretek között, ezért amikor a szociális foglalkoztatás minőségének és hatékonyságának fejlesztéséről kellett elképzelést megfogalmazni, akkor kiemelt figyelemmel kellett lenni a tartós bentlakást nyújtó intézményekben elindult 'intézményi férőhely kiváltás' folyamatára is.

---

12 Ezt nem csupán a törvényi szabályozásba építette be a jogalkotó, hanem ezt a gyakorlatot végül mind a mai napig megőrizte a rendszer, államtitkári 'utasítás' szintjén meghatározva az ellátottaknak 'átadandó', minimális órabér mértékét.

Célul kellett kitűzni, hogy a létrehozandó új foglalkoztatási rendszer maximsan támogassa a férőhelykiváltás céljaiban megfogalmazott társadalmi integrációt és az érintett célcsoportok életminőségének növelését a foglalkoztatás eszköztárával is.

Az erősen strukturált, irányított intézményi lét után a kiváltás sikerességét alapvetően meghatározza a nappali ellátás, a foglalkoztatás, a szabadidő eltöltésének lehetősége a (sokszor új) lakókörnyezetben. A rendszer foglalkoztatási elemének átalakítása a támogatott lakhatás elterjedésére, a kitagolási folyamat után létrejövő ellátási helyzetre is tekintettel kellett, hogy legyen.

A szociális foglalkoztatás megújítása az intézményi férőhelykiváltás folyamatával szükségszerűen párhuzamba állítva szinte minden nemzetgazdasági ágazatot érintő, hosszú távú folyamat, melynek támogatásához át kellett tekinteni és szükség szerint 'igazítani ki' az érintett jogszabályokat.

A meglévő, integrált foglalkoztatási lehetőségek korlátozott száma miatt a kiváltásban részt vevő intézmények jellemzően most is maguk szervezik a foglalkoztatást lakóik számára (többségében szociális és akkreditált formában, elenyészően a nyílt munkaerőpiacon). Az integráció így alig, vagy csak fordított formában tud megjelenni: az intézmény által fenntartott foglalkoztatókat nyithatják ki a környező települések megváltozott munkaképességű lakói számára is. Ez azonban nem érdeke az érintett szolgáltónak. A változást érinti még, hogy a szükséges forrást biztosítani kellett a foglalkoztatást segítő szakemberek számának növelésére is.

## **7.1. Újrdefiniált foglalkoztatás**

A fentiekben sorolt tapasztalatokra és a több oldalról is megfogalmazott javaslatokra építve, az addigi szociális foglalkoztatás helyett a fejlesztő foglalkoztatás mint önálló szociális szolgáltatás 2017. április 1-jétől került bevezetésre.

A fejlesztő foglalkoztatás célja – ahogyan később részletesen látni fogjuk – a gondozási, fejlesztési, illetve rehabilitációs tervben foglaltak szerint az egyének felkészítése az önálló munkavégzésre vagy a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre, egészségi állapotuknak, koruknak, fizikai és mentális állapotuknak megfelelő fejlesztési és foglalkoztatási szolgáltatás biztosítása révén.

A „fejlesztő foglalkoztatás” mint új fogalom arra utal, hogy a foglalkoztatás nem éri el az ún. akkreditált foglalkoztatás szintjét/minőségét, de lényegesen különbözik a terápiás célú tevékenységtől. Olyan köztes, szolgáltatási forma, amely ugyan a tényleges munkavégzésről szól, de figyelembe veszi az egyéni, terápiás szükségleteket. E tevékenységi forma komplex módon nyújt foglal-

koztatási és fejlesztési szolgáltatási elemeket az érintettek számára.

Az átalakítás egyik fontos szempontja volt, hogy a szociális foglalkoztatásból megmaradjanak azok az elemek, amelyek beváltak és megújításra kerüljenek azok, amelyek jobban segítik az egyének fejlesztését, a foglalkoztatás rugalmasságát és a szolgáltatók együttműködését.<sup>13</sup>

### 7.2. A fejlesztő foglalkoztatás jelenlegi helye az ágazati szabályozásban

Az ágazati szabályozás különböző részeiben lelhetők fel a fejlesztő foglalkoztatás, mint speciális szolgáltatás szabályozási kérdései. A jogi hierarchia alapvető szabályait megtartva a pontos, jogi szabályozás – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szakaszolását alapul véve – a következőképpen fogalmaz:

„20/C. §

(1) A kincstár a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások, szolgáltatások finanszírozásának ellenőrzése céljából nyilvántartást vezet. A nyilvántartás tartalmazza

g) fejlesztő foglalkoztatás esetén

ga) annak az ellátott által igénybe vett szociális szolgáltatásnak a típusát, amely alapján

fejlesztő foglalkoztatásban részesül,

gb) annak a jogviszonynak a típusát, amelyben az ellátott fejlesztő foglalkoztatása történik,

és

gc) az ellátott által ledolgozott foglalkoztatási órák számát.”

Kicsit meglepő, hogy az első szabályozási kérdés nem a szolgáltatás definíciójáról, keretbe rendezéséről, esetleg a többi szolgáltatáshoz való viszonyának leírásáról szól, hanem egy – persze fontos – részletkérdésről, az adminisztratív teendők tartalmi kérdéseiről.<sup>14</sup>

---

13 A legfontosabb hivatkozás: Útmutató – fejlesztő foglalkoztatást biztosító szolgáltatók részére (EMMI-FSZK, 2019), [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjY657Q0uvrAhWLxIsKHXFDIEQFjABegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fszocialisportal.hu%2Fdocument-s%2F10181%2F206271%2FUtmutato\\_Fejeleszto\\_foglalkoztatás\\_20190322.pdf%2F6c61931a-7af9-f7b9-e2cb-7dcf6a55d32d&usg=AOvVaw07pR\\_95IGf7i5-AnZVIG\\_w](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjY657Q0uvrAhWLxIsKHXFDIEQFjABegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fszocialisportal.hu%2Fdocument-s%2F10181%2F206271%2FUtmutato_Fejeleszto_foglalkoztatás_20190322.pdf%2F6c61931a-7af9-f7b9-e2cb-7dcf6a55d32d&usg=AOvVaw07pR_95IGf7i5-AnZVIG_w) (2020. 09. 15.)

14 Számos, ágazatban dolgozó kollégám szerint, ez a helyzet rendkívül szimbolikus: a jog-

A fenti érzéseket tovább erősíti, hogy a – sorszámok tekintetében – következő pont még mindig 'fenyegető', hiszen a bírságolás lehetőségét szabályozza.

„92/L. §

(1) A működést engedélyező szerv szociális igazgatási bírságot (a továbbiakban:

bírság) szabhat ki

m) a fejlesztő foglalkoztatást nyújtó szociális szolgáltató, intézmény vezetőjével szemben, ha a fejlesztő foglalkoztatási jogviszonyban történő fejlesztő foglalkoztatásra nem a munkaalkalmassági vizsgálat során kiállított szakvéleménynek megfelelően vagy e szakvélemény hiányában kerül sor,

n) a fejlesztő foglalkoztatást nyújtó szociális szolgáltató, intézmény vezetőjével szemben, ha a fejlesztő foglalkoztatás során megsértik a 99/B–99/D. §-okban foglaltakat.”

És a dokumentációs előírások és bírságolási lehetőségek után máris megláthatjuk, hogy voltaképpen mi is az a fejlesztő foglalkoztatás.

„99/B. §

(1) A fejlesztő foglalkoztatás célja a gondozási, fejlesztési, szolgáltatói illetve rehabilitációs tervben foglaltak szerint az egyén egészségi állapotának, korának, fizikai és mentális állapotának megfelelő fejlesztési és foglalkoztatási szolgáltatás biztosítása útján, az egyén felkészítése az önálló munkavégzésre vagy a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre.

(2) Fejlesztő foglalkoztatásban részesülhet a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatár eléréséig az, aki 16. életévét betöltötte, más kereső tevékenységet nem végez, és intézményi jogviszonya alapján

a) közösségi alapellátást,

b) támogató szolgáltatást,

c) nappali ellátást,

d) átmeneti elhelyezést nyújtó intézményi ellátást,

e) ápolást, gondozást nyújtó intézményi ellátást,

---

alkotót, döntéshozót elsősorban a szolgáltatás dokumentációja, a bürokrácia érdekelte. Még ha ez túlzás is – hiszen nehéz a kodifikációs feladatot ellátni ezzel a toldozott-foltozott jogszabállyal –, az bizonyos, hogy nem könnyíti meg a szakemberek helyzetét a nem logikus leírási mód.

- f) rehabilitációs intézményi ellátást,
- g) lakóotthoni ellátást vagy
- h) támogatott lakhatást vesz igénybe.”

Az új szabályozással támasztott elvárások közül tehát láthatóan számos teljesülni látszik: kitágult az a szolgáltatási kör, amelyhez kapcsolódva lehetőség van a foglalkoztatási lehetőség igénybevételére. A (2) szakaszban leírt kör szinte teljesen lefedi a kiváltási folyamatban 'szolgáltatási gyűrűként' megfogalmazott szolgáltatási háló elemeit.

Rögzítésre kerül, hogy a nyílt munkaerőpiac a 'cél', és a lehető legnagyobb önállóság megteremtése az elvárás a szolgáltatást működtetővel szemben.

### 7.3. Beépített ellátottjogi védelem

A kodifikáció során talán az egyik leginkább kimunkált rész az igénybevevő 'érdekvédelmét', a számára juttatandó ellátások, díjak részleteit, valamint a foglalkoztatás egyes (rendkívül aprólékos) szabályait rögzíti.

„99/C. §

(1) A fejlesztő foglalkoztatás

a) az Mt. szerinti határozott idejű munkaviszonyban vagy

b) a (4) bekezdés szerinti fejlesztési jogviszonyban történik.

(2) Az Mt. szerinti határozott idejű munkaviszonyban történő foglalkoztatás célja az önálló munkavégzést segítő képességek, készségek fenntartása, fejlesztése, új munkafolyamatok megismerése, új szakma elsajátítása, az ellátott felkészítése a nyílt munkaerőpiacon történő munkavégzésre.

(3) A (4) bekezdés szerinti fejlesztési jogviszonyban történő foglalkoztatás célja az ellátott testi és értelmi képességeinek, valamint a munkavégzéssel összefüggő készségeinek helyreállítása, megőrzése és fejlesztése, továbbá az ellátott felkészítése az önálló munkavégzésre.

(4) A fejlesztési jogviszony

a) rehabilitációs alkalmassági vizsgálat eredményeképpen kiadott, hatályos, munkarehabilitációt javasoló szakvélemény, vagy a foglalkozás-egészségügyi orvos, a munkaszakpszichológus vagy munka- és szervezet-szakpszichológus, valamint a szociális szolgáltatást biztosító intézmény vezetője együttes javaslata alapján, az egyéni foglalkoztatási tervben foglaltak szerint akkor hozható létre, ha az ellátott kompetenciái

nem érik el az önálló munkavégzéshez szükséges szintet, és

b) fejlesztési szerződéssel jön létre, amelyet az ellátott, illetve törvényes képviselője írásban, az (5)–(7) bekezdésben foglaltak figyelembevételével köt a fejlesztő foglalkoztatást nyújtó szolgáltató, intézmény vezetőjével.

(5) A fejlesztési szerződés tartalmazza

a) a fejlesztő foglalkoztatás keretében végzett tevékenység részletes leírását,

b) a fejlesztő foglalkoztatás időbeosztását és helyét azzal, hogy a foglalkoztatás időtartama nem haladhatja meg a napi 6 órát és a heti 30 órát, de az ellátott – az egyéni szükségleteire tekintettel – egyenlőtlen napi munkaidő-beosztással is foglalkoztatható,

c) a fejlesztési foglalkoztatási óradíj összegét, amely nem lehet kevesebb a mindenkori kötelező legkisebb órabér 30%-ánál,

d) az ellátott szándéknyilatkozatát arra nézve, hogy testi és értelmi képességeihez mérten elvárható módon közreműködik a fejlesztő foglalkoztatásban, és

e) a fejlesztő foglalkoztató munkavégzéssel összefüggő kötelezettségeit.

(6) A fejlesztő foglalkoztatás keretében csak olyan feladatot végezhet az ellátott, amelyet egészségi állapota és értelmi képességei alapján tartósan és folyamatosan képes ellátni.

(7) A fejlesztő foglalkoztató köteles folyamatos felügyelet mellett biztosítani – az ellátott speciális szükségleteinek megfelelően – az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés személyi, tárgyi, szakmai és műszaki feltételeit.

(8) Ha a fejlesztő foglalkoztatás munkaviszonyban történik, az ellátott – a fiatal munkavállaló kivételével – havi munkaidőkeretben, egyenlőtlen napi munkaidő beosztással is foglalkoztatható.

(9) Ha a fejlesztő foglalkoztatás munkaviszony keretében történik, annak során

a)

b) az Mt. 192. § (2) bekezdésétől eltérően a munkaviszony a fejlesztő foglalkoztatás

időtartamára meghosszabbítható,

c) az Mt. VI. fejezete, 53. §-a, 94. §-a, 98. §-a, 100. §-a, 103. § (1)–(2) és (6) bekezdése, XV. fejezete – kivéve a 192. § (1) bekezdését és a 212. §-t –, a XVI., XVII. és XVIII. fejezete nem alkalmazható,

d) a munkavállaló rendkívüli és többműszakos munkavégzésre, ügyeletre, készenlétre nem vehető igénybe,

e) a napi munkaidő a 8 órát, illetve a heti 40 órát nem haladhatja meg,  
f) ha a munkavállaló napi munkaideje a négy és fél órát meghaladja, részére legalább 30 perc munkaközi szünetet kell biztosítani.

(10) Az intézményi jogviszony megszűnése esetén a munkaviszony, illetve a fejlesztési jogviszony is megszűnik.”

A fentiek rendkívül erős munkahelyi, munkavédelmi szabályokat rónak ki a munkáltatóra, és egyben masszívan védik az ellátott (ebben az esetben munkavállaló, foglalkoztatott) érdekeit. Az már csak gyakorlati kérdés, hogy a keresztbe hivatkozások és beágyazások okán mindezen szabályok életszerű alkalmazásához mindenki formanyomtatványokat, központilag kialakított tájékoztatókat és segédleteket használ a szolgáltatói körben. A jogszabályok egyszerű értelmezhetősége pedig nehezen védhető követelmény lenne a fenti esetben.

A szabályozás jogviszonyra vonatkozó része pedig további részleteket is rejt még magában.

„99/D. § (1) A fejlesztő foglalkoztatásra irányuló munkaviszony vagy fejlesztési jogviszony

a) a 99/B. § (2) bekezdése szerinti intézményi jogviszony alapján szociális szolgáltatást, ellátást nyújtó intézménnyel, szolgáltatóval, vagy  
b) más, a szolgáltatói nyilvántartásba fejlesztő foglalkoztatást nyújtóként bejegyzett szervezettel állhat fenn.

(2) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben a fejlesztő foglalkoztatást nyújtó szervezetre aszociális szolgáltatókra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, azzal, hogy a 20. § szerinti nyilvántartásban nem kell feltüntetni a 20. § (2) bekezdés g) és h) pontja, valamint

(4) bekezdés c) és d) pontja szerinti adatokat, és nem kell alkalmazni az 59. § (4) bekezdését, a 89–92. §-t, a 92/B. § (1) bekezdés a), e), i) és j) pontját, a 92/D–92/I. §-t, a 94. §-t, a 94/C. §-t, a 94/D. §-t, a 100–104. §-t, a 114–119/C. §-t és a 120–122/C. §-t. A szolgáltatónyilvántartás, a szolgáltatói nyilvántartásra vonatkozó hatósági eljárások, a bejelentési kötelezettségek, az ellenőrzés, a bírság és más jogkövetkezmények, a 92/K. § (8)–(10) bekezdése szerinti közhírré tétel, az állami támogatás, a 20/C. § szerinti nyilvántartás és az országos jelentési rendszer tekintetében a fejlesztő foglalkoztatás szociális szolgáltatásnak, a fejlesztő foglalkoztatásban részesülő személy igénybevevőnek, illetve

ellátottnak, a fejlesztő foglalkoztatást nyújtó szervezet pedig szociális szolgáltatónak minősül.

(3) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti esetben, ha az ellátott számára fejlesztő foglalkoztatást nyújtó szervezet és a 99/B. § (2) bekezdése szerinti intézményi jogviszony alapján szociális szolgáltatót, ellátást nyújtó intézmény, szolgáltató fenntartója különböző, a fenntartók az ellátottak foglalkoztatására megállapodást kötnek. A megállapodást érintő körülmények változásáról – a fejlesztési jogviszony vagy a munkaviszony megszűnését eredményező esetben legalább 10 nappal korábban írásban – a felek egymást kölcsönösen tájékoztatják.”

Az Szt. még szabályozást tartalmaz az ellátottaknak nyújtott további szolgáltatásokkal kapcsolatban,<sup>15</sup> majd arról is, hogy a szolgáltató a fejlesztő foglalkoztatásra kapott támogatást elsősorban mire fordítsa,<sup>16</sup> továbbá néhány ritkább szolgáltatás-kombináció esetére is részletes szabályokat mutat,<sup>17</sup> majd az átmeneti szabályokkal<sup>18</sup> zárul a fejlesztő foglalkoztatás Szt.-be ágyazása.

Jelenleg a fejlesztő foglalkoztatást vállaló, azt fenntartó intézményeknek tizenhatszáz,<sup>19</sup> sokszor változó tartalmú jogszabályt kell ismernie, alkalmazni,

---

15 Szt. 112. § (6).

16 Szt. 130. §.

17 Szt. 131/A. §.

18 Szt. 138. § (2).

19 Ezek csak felsorolás szerűen a következők: 1993. évi III. tv. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról, 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről, 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet a támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről, 2012. évi I. törvény a Munka Törvénykönyvéről, 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről, 1995. évi CXVII. törvény a személyi jövedelemadóról, 2013. évi V. törvény Polgári Törvénykönyvről, 2018. évi LII. törvény a szociális hozzájárulási adóról, 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról, 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról, 1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról, 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. tv.-nek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról, 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól, 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről, 415/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi igénybevevői nyilvántartásról és

betartania és betartatnia, csak a szűkebben vett, alapcélú szolgáltató szabályok területéről. Ez nem kis feladat, de szerencsére – úgy tűnik – vállalható és kockázati oldalról kezelhető, hiszen jelenleg is több száz intézmény nyújt fejlesztő foglalkoztatás szolgáltatást az ellátottjainak.

### **8. A fejlesztő foglalkoztatás innovatív szerepe**

Visszatekintve a tanulmány elején felvázolt elvárásokra, látható, hogy a fejlesztő foglalkoztatás alapjaiban és szinte minden ponton megváltoztatta a korábbi foglalkoztatási forma, a szociális foglalkoztatás rendszerét.

Mind alapelveiben, képviselt értékeiben, mind az újszerű, szolgáltatási elemekre épülő, egyéni szükségleteket középpontba állító szakmai szemlélet szolgáltatásban új attitűdöket és működési módot hozott.

A fejlesztő foglalkoztatás bevezetése egyértelműen egy korszerű, 21. századi működtetésre is alkalmas szolgáltatói rendszer kialakításának mérföldkövét jelenti a szociális szolgáltatások innovációs görbéjén.

---

az országos jelentési rendszerről, 324/2018. (XII. 30.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum 2019. évi megállapításáról, 381/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet az Integrált Jogvédelmi Szolgálatról, 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet a munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről, továbbá az adott évre vonatkozó költségvetési törvény.



# INNOVÁCIÓK AZ EGÉSZSÉGÜGYBEN

A telemedicina terjedése és fejlődése

SÜKÖSD ANIKÓ

*PhD hallgató (ELTE TáTK Szociológia Doktori Iskola)*

## 1. Bevezető gondolatok

A 4. Ipari forradalom és robotizáció komoly innovációkat eredményeztek az egészségügyi ellátások területén is. Az orvosi ellátás olyan forradalma zajlik, ami képes lehet az ellátórendszerek tehermentesítésére, az egészségügyi ellátás hatékonyabbá tételére, illetve komoly költségcsökkenést eredményezhet. Ráadásul, a szaktudás olyan mértékű, valós idejű megosztását teszi lehetővé, amely minőségében sokkal jobb orvosi ellátáshoz juttatja a lakosságot. A számos technológiai vívmány azonban – ahogy minden innováció, amit közösségi szinten hasznosítanak – társadalmi, gazdasági, jogi kihívásokat is teremt. A Covid-19 világméretű járvány olyan innovációs robbanást indukálhat, többek között az egészségügyi ellátások területén, amely által lehetővé teszi ezeknek a kihívásoknak a gyors kezelését; átfogó, állami szintű stratégiák megalkotását, a piaci fejlesztőkkel, technológiai és innovációs cégekkel való szoros együttműködést eredményezhet.

Bármilyen típusú orvosi ellátás esetében szociológiai, gazdaságszociológiai, szociálpolitikai kérdés a hozzáférhetőség, az egyenlőség, a minőség és a költséghatékony működés. Modern infokommunikációs technológiák (az ICT, GIS), az internet, az okos-eszközök forradalmat jelentettek a személyközi kommunikációban, az ezekben rejlő potenciális lehetőségek az egészségügyi, sőt a globális egészségügyi ellátásban is kihívást és felhívást jelentenek. A tele-technológia alkalmazása az egészségügyben a telemedicina<sup>1</sup> tárgykörében a WHO jelentése szerint a következő célokkal jellemezhető: (1) klinikai támogatás nyújtása, (2) földrajzi korlátok leküzdése, a fizikailag nem egy helyen tartózkodók összekapcsolása (3) az egészségügyi eredmények javítása.<sup>2</sup> A kezdeti stádiumban lévő

- 
- 1 Megkülönböztetik a telemedicinát teleegészség fogalmától – előbbi kizárólag az orvosi ellátásra, tanácsadásra vonatkozik, utóbbi pedig bármilyen egészségügyi szaktanácsadásra. (WHO 2010-es jelentése alapján) – a köznyelvben gyakran szinonimaként emlegetik.
  - 2 WHO 2010-es jelentése a telemedicináról – Lehetőségek és fejlesztések a tagállamokban. [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-\\_aFywou\\_nMJ:https://www.who.int/goe/publications/goe\\_telemedicine\\_2010.pdf+&cd=7&hl=hu&ct=clnk&gl=hu](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-_aFywou_nMJ:https://www.who.int/goe/publications/goe_telemedicine_2010.pdf+&cd=7&hl=hu&ct=clnk&gl=hu) (2020. 03. 23.)

technológiák rohamos fejlődését ígéri a jelenleg zajló világméretű katasztrófa nyomása. Ám az innováció nem (és itt sem) csupán technikai kérdés, sőt nagyon is komplex társadalmi, jogi, gazdasági, politikai tény – a megoldások nem csupán a fejlesztések szintjén sürgetőek. A szabályozás, a rendszerek, a stratégiák, az állami politikák felülvizsgálata a technológiai forradalommal párhuzamosan kell végbe mennie. Mindezek kulcsa lehet a tanuló rendszerek és a rugalmas intézményi magatartás. Bár a struktúrák teljes átszervezése nem lehetséges egyik napról a másikra, az jól látható, hogy maga a 4. ipari forradalom – már közel két évtizeddel a Covid-19 járvány kialakulása előtt – olyan mértékű társadalmi, gazdasági, technológiai változásokat vetített előre, amelyek önmagukban sürgették a rendszerek felülvizsgálatát. Az okostechnológiák megjelenése a várostervezésben, a tömegkommunikációs eszközök fejlődése, a zöldenergia újra gondolt robotizálása, a globális robotizáció, a digitalizáció, a mesterséges intelligencia térhódítása nem csak a rendszerek átformálását eredményezik vagy követelik; az interperszonális kapcsolatokat, az emberek gondolkodását, mentális igényeit is megváltoztatják. Ahogyan Csepeli György<sup>3</sup> fogalmaz: „[a] 4. ipari forradalomban a gazdaság már nem az ember és a gépek, hanem a gépek és a gépek közötti interakción alapul.” Egy olyan jövőben, ahol orvosok helyett mesterséges intelligencia fog minket bonyolult algoritmusok alapján diagnosztizálni, teljeskörű genetikai térkép alapján megíjósolhatóak, sőt megelőzhetőek lesznek a betegségeink; a műtéteket mesterséges intelligencia vezérelte robotok végzik majd, stb.; átalakítja az emberi kapcsolatokat, a bizalmi kereteket, sőt a saját magunkhoz, betegségünkhöz való viszonyunkat is. Vajon mikor következik be egy olyan jövő, ahol az orvosok csak koordinátorok lesznek, és már csak a legendákban szerepelnek majd olyan műtétek, amelyeket még orvosok végeztek?

## 2. Mi a telemedicina?

A telemedicina „olyan egészségügyi szolgáltatás, amelynek során az ellátásban részesülő és az ellátó személy közvetlenül nem találkozik, a kapcsolat valamilyen távoli adatátviteli rendszeren keresztül jön létre”<sup>4</sup>. A telemedicina azokat az ellátási köröket foglalja magában, amelyek konkrét diagnosztikai és ellátási tevékenységekre vonatkoznak.

---

3 CSEPELI György: A 4. ipari forradalom gazdasági és társadalmi hatásainak rövid SWOT elemzése. *Tőke, piac, gazdaság*, 2017/10, 19-20.

4 Állami Egészségügyi Ellátó Rendszer. <https://fogalomtar.aeek.hu/index.php/Telemedicina> (2020. 03. 26.)

Az infokommunikációs eszközzel támogatott diagnosztikus vagy terápiás, távfelügyeleti eljárás olyan módszer, amelyben az egészségügyi szakszemélyzet szükségeszerű beteg melletti jelenlétét online elektronikus kapcsolaton keresztül, távolról megoldják. Továbbá, amikor az egymástól távol tevékenykedő egészségügyi szakemberek cserélnek egészségügyi adatot egy adott személy jobb ellátása érdekében (lásd alább: távkonzílium) is a távmedicina tárgyköre. A definícióból kitűnik, hogy a telemedicinális eszközök többféle funkciót betölthetnek.<sup>5</sup> A telemedicinális eszközök egy része IoT alapon működik. Az IoT, azaz 'dolgok internete' minden olyan technológia, amelynek a működése során keletkező adatokat, információkat képesek más berendezésekre eljuttatni, és valamilyen technológia segítségével, akár netes adatbázisok, felhőalapú rendszerek révén a világ bármely pontján megosztani (prohardver definíciója).

A telemedicina gyűjtőfogalom, funkciójában, módszereiben és eszközeiben több eljárásra utal. Az Állami Egészségügyi Ellátó Rendszer fogalomtárában az alábbi tipológia lelhető fel.

- Táv-konzílium/szupervízió: ahol a diagnózis kialakításba, a kezelés menetébe kommunikációs eszközökön keresztül távoli orvos/szakszemélyzet is be van vonva,
- Táv-manipuláció: amikor a vizsgálatot vagy beavatkozást végző személy távérzékelőkre támaszkodva távolról vezérli (végzi) az interakciót igénylő vizsgálatot (pl.: endoszkópia) vagy beavatkozást (pl. videovezérlés mellett robottal vagy távvezérlésre alkalmas eszközzel végzett távmanipuláció)
- Távdiagnosztika: amikor a diagnózis alapját adó vizsgálat végzője és a diagnózis felállítója (a lelet készítője) térben elválnak egymástól, de interaktív kapcsolatban vannak,
- Távfelügyelet/tele-monitoring: amikor az egészségügyi szakszemélyzet jelenlétét a betegnél levő/őt figyelő jelfogók (detektorok) és jeltovábbítók pótolják. Ez a fogadó oldal interaktivitását feltételezi.

---

5 Uo.

Kommunikáció		Adatgyűjtés – Adattárolás	Beavatkozás	Felügyelet
Orvos-beteg között	DIAGNOSZTIKA	Okoseszközök segítségével gyűjtött beteg-adatok tárolása felhőn	Vizsgálat, pl. endoszkópia	Jelfogó és jeltovábbító eszközök helyettesítik az ápoló személyzet fizikai jelenlétét
Táv- konzílium			Távoperáció – Da Vinci robot	
Adatcsere				
E-recept				

1. táblázat: A telemedicina típusai. Forrás: saját szerkesztés.

## 2.1. Adatgyűjtés és adattárolás

Az adatgyűjtés egyik célja a páciensek egészségügyi állapotának felmérése. Az hagyományos orvosi vizsgálat során is megtörténik ezeknek az adatoknak, tüneteknek a felvétele az anamnézis során, ugyanakkor a felhőben tárolt adat lehetőséget nyújt arra, hogy más egészségügyi rendszerekben feltöltött adatokhoz is hozzáférjenek a kezelőorvosok.

Az általános egészségügyi állapot mutatói például egy háziorvosi praxisban a következők: vérnyomás, pulzusszám, vércukorszint, testtömeg, testhőmérséklet, légzési paraméterek. A mérésre alkalmas eszközök azt is jelzik, ha a mért paraméter az előre meghatározott tartományon kívül esik, így a vészhelyzetről is információt kap az orvos. A diagnózis felállítása csak olyan eszközzel lehetséges, amelyet orvostechnikailag hitelesítettek.<sup>6</sup> A hitelesítés egyik ismérve az eszköz pontossága, azaz az egymás után megismételt mérések közötti átlag eltérések. A pontosságot hitelesítésére szigorú hitelesítési standardokat fektettek le. A hitelesítést kapott eszközökön feltüntetik, hogy milyen protokoll szerint ellenőrizték (pl. Brit Hipertónia Társaság protokollja).<sup>7</sup>

Ezeket a hitelesített eszközöket elhelyezik a pácienseknél, akiktől időről időre adatokat kérnek. Ezek az adatok egy telekommunikációs csatornán keresztül egy központi adatbázisba kerülnek. Míg korábban manuális módon töltötték fel a betegek az adatokat, mára olyan okoseszközök és applikációk állnak rendelkezésre, hogy a méréssel egyidőben az eszköz közvetlenül az adattárba küldi az információt. Az adathalmazból kialakított adatbázis mára

<sup>6</sup> Az Európai Unió szabályzata: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az orvostechnikai eszközökről, valamint a 2001/83/EK irányelv, a 178/2002/EK rendelet és az 1223/2009/EK rendelet.

<sup>7</sup> <http://biofiz.semmelweis.hu> (2020. 02. 28.)

az egyes adatok közötti kapcsolatokat és összefüggéseket is képes tárolni. Az okoseszközök korában a felhő alapú online tárolás elterjedt. Ennek a technikának több előnye van: az orvos bárhol tartózkodik, bármilyen online eszközzel hozzáfér az adatokhoz; könnyen bocsátja konzíliumra; kisebb az adatvesztés kockázata.

A felhasználói oldalon olyan fejlesztéseket (appokat) is valószínűsítenek a jövőben, amelyek az adatok mögötti háttérinformációkat is képesek feldolgozni. Például, ha GPS koordinátákkal együtt töltődik a rendszerbe a vérnyomás, vagy pulzusszám, akkor a felhasználó látja, hogy az emelkedés vagy extrém eltérés oka lehet a sportolás, vagy munkahelyi stressz.

## 2.2. Adatkezelés kérdése

Az adatvédelmet akárcsak a személyes egészségügyi ellátások esetén, úgy a telemedicina során is fokozottan biztosítani kell. A Magyarországon működő EESZT Lakossági Portál (Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér), amely elősegíti, hogy a digitalizáció segítségével naprakész betegdokumentációhoz jusson az orvos, így hatékonyabb kezeléseket tud előírni. Ez részben a célirányosabb kezeléseket tesz lehetővé, másrészt az ellátórendszerek terheltségét, költségeit is csökkenti. Az orvos-beteg, az orvos-orvos közötti kapcsolatban is változást hoz az elektronikus rendszer, részben a hagyományos személyes találkozókat felválthatja az e-diagnosztika, megkönnyíti az orvosok közötti konzíliumot, sőt a szakterületek közötti párbeszédet is megkönnyíti. Mindez olyan rendszerszemléletet eredményez a betegkezelésben, amely a telemedicina együttes alkalmazásával megnő az ellátórendszer hatékonysága, megvalósulhat a preventív jellege, olcsóbb és célirányosabb kezeléseket eredményez. Ugyanakkor, a digitális térbe áthelyezett információ és kommunikáció új típusú jogi kérdéseket<sup>8</sup> is felvet. „Az egészségügyi dokumentációban szereplő adatok megismerésének joga meg kell, hogy illesse a beteget, ami az elektronikus egészségügyi szolgáltatási térrel összefüggésben felmerül, hogy a beteg kezelésében résztvevő orvosok valamennyi, a betegre vonatkozó adatot jogosultak-e megismerni, vagy csak azokat, amelyek a kezeléssel közvetlenül összefüggésben vannak.”<sup>9</sup> További kérdéseket vet fel, hogy a dokumentáci-

8 Ehelyütt, a teljesség igénye nélkül konkrétan a technológiákra vonatkozó jogi kérdésekkel foglalkozunk.

9 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A digitalizáció az egészségbiztosításban*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 101.

óban szereplő más személyre vonatkozó magántitokhoz való jogát érintő adatok titkosak maradjanak. „Az egészségügyi dolgozónak komoly felelőssége lesz abban a tekintetben, hogy az elektronikus egészségügyi dokumentáció vonatkozásában felismerje, ha ilyen esetkörrel állna szemben és tudnia kell azt, hogy az adott információ más személy magántitka körébe tartozik-e vagy sem. Ha ezt a kötelezettségét elmulasztja, így nem ismeri fel más személy magántitok körébe tartozó adatát, és azt közli az annak megismerésére nem jogosult személlyel, úgy kártérítési felelőssége keletkezhet.”<sup>10</sup> Mindez felveti azt a kérdést, hogy ez hogyan teljesülhet akkor, ha az egészségügyi dolgozók nem rendelkeznek pontos jogismerettel. Alapja lehet, például a rendszerszintű szabályzás, a szervezeti megoldások, képzések, és az egyetemi, illetve egyéb szakképzési tananyagba foglalt ezirányú ismeretek. A digitális és okoseszközök alkalmazása további adatkezelési kérdése az egészségügyi eszközökön tárolt adatok sorsa. „Az egészségügyi intézmény felelősségi körébe tartozik, hogy megfelelő módon gondoskodik arról, hogy a betegellátás során igénybe vett informatikai eszközökön a beteg vonatkozásában személyes adat ne maradjon. Természetesen a betegnek is figyelmesen kell eljárnia ebben a tekintetben, és a jóhiszeműség és együttműködés elvének megfelelően gondoskodnia kell ezek eltávolításáról.”<sup>11</sup>

### 2.3. Hozzáférhetőség kérdése és a terjedés akadályai

A telemedicina során alkalmazott okoseszközök korlátozott száma miatt felmerül a kérdés, hogy kik jogosultak az eszközök igénybevételére. Jogász szakemberek véleménye szerint „a XXI. században a természetbeni egészségügyi szolgáltatások finanszírozására egy új modellt kellene kialakítani, amely modell kezelni képes azt, hogy a társadalom valamennyi tagja megfelelő módon tudjon hozzáférni az egészségügyi szolgáltatásokhoz”.<sup>12</sup> Azaz, „fontos, hogy ebben a modellben az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés

---

10 HOMICSKÓ (2020) i. m. 105. „Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (a továbbiakban: általános adatvédelmi rendelet) alapján, az egészségügyi személyes adatok közé tartoznak az érintett egészségi állapotára vonatkozó olyan adatok, amelyek információt hordoznak az érintett múltbeli, jelenlegi vagy jövőbeni testi vagy pszichikai egészségi állapotáról. Ennek megfelelően, ide tartoznak a természetes személyekre vonatkozó olyan személyes adatok, amelyeket az egyének egészségügyi szolgáltatások céljából történő nyilvántartásba vétele, vagy ilyen szolgáltatások nyújtása során gyűjtöttek.”

11 HOMICSKÓ (2020) i. m. 106.

12 Uo. 105.

esetében érvényesüljön az egyenlő hozzáférés elve is, amely hozzáférés magába foglalja a legkorszerűbb, digitális egészségügyi technológia elérhetőségét is mindenki számára, függetlenül attól, hogy az ország melyik részében él, illetve milyenek az anyagi lehetőségei”.<sup>13</sup> A hozzáférhetőség egységesítése mellett a finanszírozási elveket is kívánatos felülvizsgálni, akár az egyéni szintű hozzájárulással vagy adóeszközök igénybevételeivel.

A digitalizáció, a XXI. század robbanásszerű technológiai fejlődése komoly kihívást jelent a társadalombiztosítási és az egészségbiztosítási rendszerek szabályzásában. A finanszírozás kérdése más megoldást kíván a pénzbeli el- látások esetén és az egészségügyi szolgáltatásokban. „[...] [M]ár megjelent a magyar jogalkotásban is olyan megoldás, amely egy fix összeg befizetése esetén mind az adókötelezettséget, mind pedig a társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettséget magába foglalja [...]. Az egészségügyi szolgáltatások esetében azonban nem lehet járulékfizetési elvet, vagy a fix összegű hozzájárulás fizetés elvét hatékonyan alkalmazni a fenntarthatóság figyelembevételével.”<sup>14</sup>

A jogi, elvi lehetőség önmagában nem teremt valódi esélyegyenlőséget a társadalom minden tagja számára. A WHO jelentése szerint<sup>15</sup> komoly kihívást jelentenek a telemedicina terjedésében a kulturális és nyelvi különbségek; a modern egészségügyi ellátási eszközökkel szembeni bizalmatlanság mind a betegek, mind az orvosok részéről; továbbá a technológiai tudás és kompetenciák hiánya. A területi értelemben, így a társadalmi helyzet szerinti esélyegyenlőség sem valósul meg egyértelműen. Egy további fontos szempont, hogy hiányoznak azok a gazdasági hatástanulmányok, amelyek képesek bemutatni a telemedicina pozitív hatásait, részben a rendszerek tehermentesítésére, részben pedig a költséghatékony működésre vonatkozóan. Így a helyi politikai döntéshozók meggyőzése nehézkes, a fejlesztési, támogatási körön kívülre szorul a telemedicina kérdése. További kérdés az egészségügyi ellátószemélyek felelőssége mind a már korábban említett adatkezelési kérdésekben, mind pedig a távdiagnózis, a személyes találkozás és fizikális vizsgálat mellőzésének kockázatában.

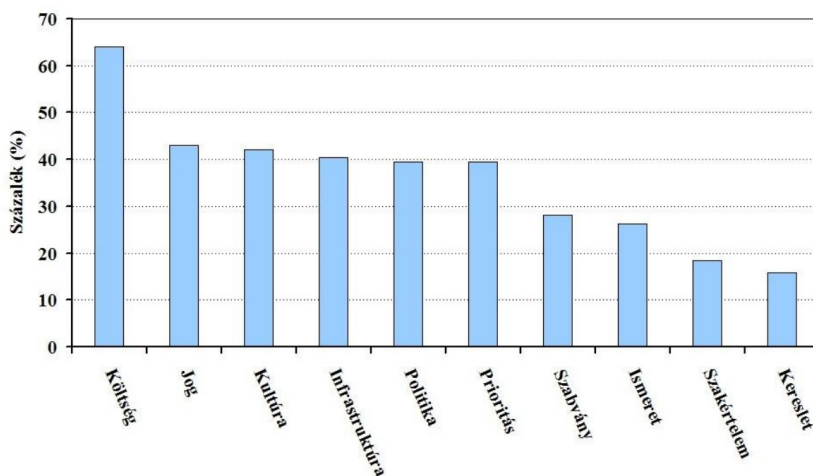
A távmedicina terjedését elősegítő tényezők: a kormányzati politikák, stratégiák; ezeket árnyalják a nemzeti szintű attitűdök a digitális egészségüggyel

13 Uo. 101.

14 Uo. 103.

15 WHO Report (2010) Telemedicine: Opportunities and developments in Member States. [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-\\_aFywou\\_nMJ:https://www.who.int/goe/publications/goe\\_telemedicine\\_2010.pdf+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-_aFywou_nMJ:https://www.who.int/goe/publications/goe_telemedicine_2010.pdf+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu) (2020. 03. 03.)

kapcsolatban. Az e-egészségügyi szolgáltatások tervezése és megvalósítása összetett és több ágazat együttműködését igénylő folyamat. A WHO jelentése<sup>16</sup> szerint a nemzeti ügynökségek segíthetnek olyan állami stratégiák kidolgozásában, amelyek a telemedicina átgondolt és jól szabályozott penetrációját elősegíthetik. Azonban itt fontos megjegyezni, hogy a nemzeti ügynökségek befolyása térben és időben igen változatos. Az új technológiák bevezetését megelőző – akár határon átnyúló – jogi feltételek megteremtésétől, a tényleges technológiák bevezetéséig összehangolt, ütemezett kormányzati tervezésre van szükség. A jelentés szerint a telemedicina terjedésében kritikus pont a kormányzati és intézményi támogatottság, ugyanakkor terjedését, globális szinten a legnagyobb mértékben a költségek akadályozzák.<sup>17</sup>



2. ábra: WHO 2011-es jelentése a telemedicina terjedésének akadályairól. Forrás: Bán Attila szerkesztése.<sup>18</sup>

Az átfogó stratégia egyik pillére a tudományos egészségügyi intézetek bevonása: a forrásigényes fejlesztések és tesztelések a telemedicina gyakorlati hatásainak szisztematikus kiértékelése, növelve ezzel a távorvoslás továbbfej-

16 WHO Report (2010) Telemedicine: Opportunities and developments in Member States. [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-\\_aFywou\\_nMJ:https://www.who.int/goe/publications/goe\\_telemedicine\\_2010.pdf+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-_aFywou_nMJ:https://www.who.int/goe/publications/goe_telemedicine_2010.pdf+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu) (2020. 03. 03.)

17 WHO Report (2010) Telemedicine: Opportunities and developments in Member States.

18 BÀN Attila: *A telemedicina néhány földrajzi vonatkozása Magyarország példáján. Doktori (Ph.D.) értekezés.* Szeged, Szegedi Tudományegyetem Természettudományi és Informatikai Kar Földtudományok Doktori Iskola, 2017, 36.

lesztésének és megvalósításának valószínűségét. A részletesen dokumentált eredményeket például, oktató kórházak, egészségügyi intézmények megosztják egymást között.

Bár egy globális irányelv kidolgozása lenne kívánatos, a fejlett és a fejlődő országok nyilvánvalóan más starthelyzetből indulnak a telemedicina kiépítésében és terjesztésében. Sőt, még a fejlett országok is jelentős különbségeket mutatnak. Az általános felfogás, hogy a telemedicina költséges, a fejlődő országokban pedig a költségek kormányzati szinten fontos gátló tényezőt jelenthetnek. Továbbá, az elmaradott infrastruktúra (internethálózat országos lefedettsége stb.), a műszaki szakértelem hiánya telemedicina programok sikeres megvalósításának akadályai. Másrészt, a fejlett országok nagyobb valószínűséggel veszik figyelembe a betegek magánéletével, adataival kapcsolatos jogi kérdéseket.

Abban sincs egységes állásfoglalás, hogy a telemedicina valóban csökkenti-e az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférés esélyegyenlőtlenségeit, megoldást nyújt-e a szakemberhiányra, egyes területek egészségügyi marginalizációjára, más területek dominanciájára.

### 3. Egészségkultúra átalakulása

Az egészségügyi ellátás hagyományos működési keretei között a betegek kevésbé vettek részt a saját a kezelésüket érintő döntéshozatalban. Másrészt, az egészségügyi szakemberek is nagyobb felelősséget vállaltak a döntésekkel és azok következményeivel kapcsolatban. A betegek teljes mértékben függtek az egészségügyi rendszerek működésétől, infrastruktúrájától, rendelkezésükre bocsátott információiktól és döntésektől.<sup>19</sup>

Az úgynevezett e-beteg<sup>20</sup> megszületésével egyre növekszik a betegek önrendelkezési jogának és hajlandóságának, az információkhoz és technológiákhoz való jobb hozzáférés, a választás vagy akár a kezelés elutasításának fontossága. Az e-betegek a definíció szerint azok a tudatos páciensek, akik nem akarnak teljesen mások döntéseitől függeni. Egy ilyen világban az orvoslás úgynevezett elefántcsonttornya fenntarthatatlanná válik.<sup>21</sup> Ugyanakkor ez a fajta paternalista hierarchia már a 20. század második felében bomlásnak

19 MESKÓ Bertalan – DROBNI Zsófia – BÉNYEI Éva – GERGELY Bence – GYŐRFFY Zsuzsanna: Digital health is a cultural transformation of traditional healthcare, MHelath, 2017. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5682364/> (2020. 03. 07.)

20 Tom Ferguson fogalma, amelyet 2009-ben alkotott.

21 MESKÓ – DROBNI – BÉNYEI – GERGELY – GYŐRFFY i. m.

indult. Ennek az egyik oka az, hogy felismerték, hogy a krónikus betegségek hatékony gyógyítása szorosan összefügg az együttműködő orvos-beteg kapcsolattal. Bioetikai alapelvvé vált a terápiás döntéshozatal során az egyenlő, partnerszerű kapcsolaton alapuló kommunikáció.<sup>22</sup>

A másik jelentős mérföldkő pedig a technológiai robbanás volt. A tájékozódó, információ gyűjtő, betegtársakkal és más orvosokkal, szakemberekkel kommunikáló beteg ilyen módon bevonódik a saját egészségével kapcsolatos döntésekbe, továbbá a telemedicina egyéb eszközei révén a saját egészségének monitorozásában, betegségének kezelésében is aktívan részt vállal.

Ugyanakkor a kutatók<sup>23</sup> arra is figyelmeztetnek, hogy a digitális technológiák használata ellenére az egészségi állapot alakulása az egészségügyi ismeretektől is függ. Az alacsonyabb szintű egészségügyi ismeretekkel, tudatossággal rendelkezők egészségi állapota általában rosszabb, gyakran fordulnak orvoshoz, kevesebb megelőzési technikát alkalmaznak, jobban terhelik az egészségügyi rendszereket, így és összességében nagyobb költséget is jelentenek. A WHO 2013. évi jelentéséből kiemelhető, hogy az egészségügyi ismeretekkel jobban megjósolható az egészségi állapot jövőbeni alakulása, mint a jövedelmi szinttel, iskolázottsággal vagy a különféle etnikai csoportokhoz tartozással.<sup>24</sup>

#### 4. Innováció-robbanás? – A Covid-19 fényében és árnyékában

Az egészségügyi rendszer radikális átalakítása nem lehetséges egyik napról a másikra, sőt stratégiai programokat sem lehet ilyen gyorsan kidolgozni. Az USA-ban például már a járvány kirobbanása pillanatában készen álltak azok a struktúrák, infrastruktúrák, amelyek betegek tömegeit képesek voltak áttéríteni az online térbe. A telemedicina alapvetően arra hivatott, hogy az egészségügyi ellátórendszer túlterheltségét enyhítse, ugyanakkor a társadalmi, egészségügyi katasztrófák esetén a leghatékonyabb ellátási lehetőséget is képes biztosítani.<sup>25</sup>

A telemedicina alkalmazása a pandémia idején lehetővé tenné az előzetes egészségügyi szűrést, az önkéntes karantén betarthatóságát, a szociális távolságtartást, és gyakorlatilag 24 órás betegfelügyeletet is.<sup>26</sup> A légzőszervi tünetek

---

22 Uo.

23 UO. LURIE, Nicol – CARR, Brendan G.: The Role of Telehealth in the Medical Response to Disasters. *JAMA Intern Med*, 2018, 178(6), 745-746.

24 MESKÓ – DROBNI – BÉNYEI – GERGELY – GYÓRFFY (2017) i. m.

25 LURIE (2018) i. m. 178: 745-746.

26 HOLLANDER, Judd E. – CARR, Brendan G.: Virtually Perfect? Telemedicine for Covid-19.

– amelyek a Covid-19 korai jelei lehetnek – egyike azoknak a szimptomáknak, amelyeket a leggyakrabban beazonosíthatnának ezzel a módszerrel. Az egészségügyi szolgáltatók könnyen teremtenek részletes utazási és expozíciós térképeket. Az automatikus szűrő algoritmusok beépíthetők a beviteli folyamatba. Az USA-ban már több, mint 50 egészségügyi hálózat rendelkezik hasonló programokkal. A Jefferson Health, a Mount Sinai, a Kaiser Permanente, a Cleveland Clinic, és Providence például, az összes rendelkezésre álló telemedicina módszert alkalmazza, amellyel az orvosok kontrollálják a betegeiket.<sup>27</sup> Jelenleg a széleskörű alkalmazás legfőbb akadálya a Covid-19 tesztelésének koordinációs kérdései. Alapvetés a biztonságos teszthelyek számának és elérhetőségének bővítése a megfelelő biztonsági előírások betartása mellett.

A magas és közepes egészségügyi kockázati csoportba tartozó vagy érintett betegek ápolását például, a Jefferson Health személyes orvoslátogatás nélkül végzi. A protokollok mellett ezért fontos, hogy ne a megszokott rutinok szerint irányítsák a betegeket a sürgősségi osztályokra, vagy más szakellátásokra.

A fent említett USA-ban működő ellátó rendszerekben, a pandémiás izoláció alatt történő szakellátás a gyakorlatban az orvos és beteg személyes találkozása nélkül történt. A telemedicina fejlesztése céljából, az egészségügyi szolgáltatók vagy együttműködnek valamilyen piaci távmedicina szoftver fejlesztő céggel, vagy maguk fejlesztenek saját szoftvereket erre a célra. Egy vészhelyzeti szituáció esetén egy webkonferencia-szoftver segítségével, egy nyílt vagy biztonságos csatornán keresztül a beteg viszonylag gyorsan juthat el az általános egészségügyi szűréstől a klinikusig. Komplikáció akkor történhet, ha a program nem rendelkezik 'sorbaállítási'<sup>28</sup> funkcióval. Ez a csatorna leginkább azoknál a betegeknél működik, akik például a vírus idején fizikailag jól érzik magukat, ugyanakkor nem lehet teljes mértékben kizárni, hogy nem jelentenek kockázatot az egészségügyi dolgozókra. Hasonló rendszereket alkalmaznak a kórházi betegek látogatására és az egészségügyi kontrolljukra. Sőt, léteznek az úgynevezett e-intenzív osztályok (e-ICU), amelyek lehetővé teszik személyes érintkezés nélkül a betegek teljes felügyeletét. Ezek a rendszerek és technológiák nem a pandémia miatt jöttek létre, korábban is léteztek, és nem is könnyű egyik percről a másikra kiterjeszteni minden szolgáltatóra. Az Egyesült Államokban már a múlt évtized elején több mint 300 kórház, több mint 40 egészségügyi rendszerben, 34 államban működött

---

*The New England Journal of Medicine*, 2020/18, 1679-1681.

27 Uo. 1679-1681.

28 Ez egyfajta virtuális várószoba, ahol érkezési sorrendben kerülnek a betegek kapcsolatba az orvossal.

az e-ICU szolgáltatás. Az e-ICU a kutatást is elősegíti. Covid-19 széleskörű elterjedése előtt 2020 márciusában, az Egyesült Államok Együttműködési Kutatási Adatbázisában mintegy 200 kórház, 139 ezer ICU betegről tároltak adatokat, azzal a céllal, hogy a nemre, korra, etnikai hovatartozásra tekintettel a halálozási összefüggéseket kimutassák.<sup>29</sup>

A pandémia idején a távfelügyelet mellett az e-ICU lehetővé tette, hogy az 11 állam összesen 43 egészségügyi intézménye bekapcsolódjon az All India Orvostudományi Intézetének videókonzultációs programjába azzal a céllal, hogy a rendelkezésre álló adatok alapján próbálják redukálni a halottak számát.<sup>30</sup>

Ugyanakkor, a telemedicina egyéb technikáinak segítségével jól működik a magas szintű orvosi támogatással történő otthonápolási program is. A gyors orvosi döntéshozatal mellett kulcskérdés a specialisták elérhetősége, ebben a telemedicina áttörést hozhat. A stroke betegek esetében bizonyult nagyon hatékonynak, hogy például a Jefferson Health, a Cleveland Clinic és a Pittsburghi Egyetem számos kórházban nyújt virtuális sürgősségi neurológiai ellátást. Az úgynevezett 'Sínai-hegy rendszer' 8 kórház, 300 pontjának szakembereit vonja be virtuális sürgősségi konzultációk biztosítására és munkamegosztására az alszolgáltatók között. Azokat az orvosokat, akik karanténba kerültek Covid-19 kockázata miatt könnyen be tudták csatornázni ebbe a virtuális rendszerbe, így az ellátást folytatni tudják telemedicina segítségével.<sup>31</sup>

Egy másik, kevésbé optimista jelentés<sup>32</sup> szerint, bár valóban léteznek az USA-ban ezek a struktúrák és technológiák, ugyanakkor terjedésük és széleskörű alkalmazásuk lassú és nehézkes. A Price Waterhouse Coopers 2019. évi felmérése<sup>33</sup> szerint az amerikai egészségügyi rendszerek vezetőinek 38%-a jelezte, hogy általános stratégiai tervében nincs digitalizációs elem. A válaszadók 94%-a rámutatott arra, hogy az akadályozó tényezők között vannak az

---

29 RAJABALIZADEH, Atefeh – NIA, Javad Norouzi – SAFAEI, Nima – TALAFYDARIAN, Mojtaba – BIJARI, Reyhaneh – ZARINDAS, Atousa – FOTOUHI, Fateme – SALEHI, Masoud – MOQRI, Mahdi: *View ORCID ProfileMahdi Moqri Exploratory Analysis of Electronic Intensive Care Unit (eICU) Database 2020*. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.29.20042028v1.full.pdf> (2020. 02. 23.)

30 <https://news.careers360.com/covid-19-aiims-starts-e-icu-conference-for-healthcare-professionals> (2020. 03. 04.)

31 HOLLANDER – CARR i. m. 1679-1681.

32 KEESARA, Sirina – JONAS, Andrea – SCHULMAN, Kevin: Covid-19 and Health Care's Digital Revolution. *The New England Journal of Medicine*, 2020/23. 1-3.

33 PwC Health Research Institute. Top health industry issues of 2020: will digital start to show an ROI? December 2019. <https://www.pwc.com/us/en/industries/health-industries/assets/pwc-us-health-top-health-issues.pdf>. opens in new tab (2020 03. 02.)

adatvédelmi és a magánélet védelmére vonatkozó rendeletek hiányosságai, az Egészségbiztosítás Hordozhatóságáról és Elszámoltathatóságáról szóló törvény (HIPAA, 1996), valamint a HIPAA szabályainak és szankcióinak bővítéséről szóló a Gazdasági és Klinikai Egészségügyi Informatika (HITECH) törvény (2009). Bár a Covid-19 széleskörű megjelenése után a Kongresszus, a Egészségügyi és Emberi Erőforrások Minisztériuma (HHS) és a Polgári Jogok Hivatala (OCR) gyors és kedvező intézkedéseket tett annak érdekében, hogy az egészségügyi ellátás során szélesebb körben tudják alkalmazni a telemedicina különböző csatornáit, a kutatók, és szakértők hiányolják az átfogó stratégiai politikákat új digitális szolgáltatások bevonásával, a szabályozások megkönnyítésével és ezen technológiák által nyújtott klinikai ellátás kiértékelésével kapcsolatosan. A díjfizetési struktúrák kidolgozása mellett a bevonható technológiák – mint videókonzultáción túl a szöveges, e-mailes és mobiltelefon-alkalmazásokat, 'chatbotok' – körét meghatározva. Ezeket a szolgáltatásokat szinkron és aszinkron támogatás biztosítására lehetne alkalmazni mind a Covid-19-es betegek, mind az egyéb rutin klinikai szolgáltatásokat igénylő betegek számára.

A vonatkozó szabályzásoknak lehetővé kellene tenniük a feltörekvő digitális technológiák, például hang-interfész rendszerek (Amazon Alexa, Google Voice, Apple Siri) vagy mobil érzékelők, például intelligens órák, oxigénmonitorok vagy hőmérők alkalmazását.

Sőt az átfogó állami stratégiák részeként olyan technológiai tervezés is szükségszerű lenne, amelybe partneri együttműködésben, bevonva a technológiai fejlesztő cégeket valós időben nyomon lehetne követni az egészségügyi berendezések, eszközök, gyógyszerek rendelkezésre állását.<sup>34</sup>

Másrészt, a szolgáltatások elérhetőségével kapcsolatban, egy tanulmányból<sup>35</sup> kiderül, hogy a társadalmi különbségek a pandémia idején kapott egészségügyi ellátásban is tetten érhetőek, az afro-amerikaiakat és latin amerikaiakat háromszor olyan mértékben sújtja a Covid-19, mint a középosztálybeli fehér lakosságot. Ennek nyilvánvalóan nem az az oka, hogy a lakosság ezen része kevésbé lenne óvatos. A strukturális rasszizmus és esélyegyenlőtlenségek miatt rosszabb esélyekkel jutnak hozzá megfelelő orvosi ellátáshoz. Kevésbé képesek a társas távolságot tartani a zsúfolt lakásviszonyok és munkahelyi körülmények miatt, hiszen sokkal nagyobb valószínűséggel töltenek be olyan munkaköröket, ahol

34 RANNEY, L. Megan – GRIFFETH, Valerie – JHA, Ashish K.: Critical Supply Shortages — The Need for Ventilators and Personal Protective Equipment during the Covid-19 Pandemic. *The New England Journal of Medicine*, 2020/18. 1-3.

35 MANCHANDA, Emily Cleveland – COUILLARD, Cheri – SIVASHANKER, Karthik: Inequity in Crisis Standards of Care. *The New England Journal of Medicine*, 2020/4. 1-3.

személyes kontaktusban vannak az ügyfeleikkel. Nagyobb a krónikus betegség kialakulásának az aránya és súlyosabb a krónikus betegségük kimenetele is. Lakhelyeik légszennyezettsége magasabb fokú, ami krónikus obstruktív tüdőbetegséggel, szívbetegséggel és korai halállal jár együtt. Alapbetegségeikkel rosszabb orvosi ellátáshoz jutnak. Mindezek a tényezők nagyobb kockázatot jelentenek számukra a Covid-19 túlélési esélyével kapcsolatban is.

### 5. Telemedicina Magyarországon

A Covid-19 megjelenése teljesen nyilvánvalóan felgyorsította Magyarországon a Telemedicina igénybevételének expanzióját. Svédországban, Franciaországban és más nyugat-európai országokban már régóta működik a telemedicina gyakorlata.<sup>36</sup> Sőt, a 2003-ban kirobbant SARS-járvány után Kína jelentős fejlesztéseket hajtott végre a telemedicina alkalmazásában. Az American Telemedicine Association Emergency and Response Special Interest Group, illetve a NATO Multinational Telemedicine System is kidolgozott akcióterveket a katasztrófahelyzetekre.<sup>37</sup> Magyarországon is több szolgáltató működik, amelyek lehetőséget nyújtanak webes konzultációkra. Például ilyen a DokiApp, Teladoc Hungary Kft., MediCall, a Medio, illetve a Róbert Magánklinika működő Tritonlife Telemedicina szolgáltatás. A magán szolgáltatók, bár megkeresésünkre nem szolgáltattak információt arról, hogy a pandémia milyen mértékben növelte a telemedicinát igénybe vevők számát, számos szolgáltató, magánorvos csak online konzultációs lehetőséget tart fent betegei számára. Államilag finanszírozott ellátásban például a Kispesti Egészségügyi Intézet telemedicina keretei között telemedicina rendelést is vezet, amely telefonon, vagy e-mailben, illetve skype-on történő kommunikáció lehetőségét engedi a megadott rendelési időben az orvosokkal. Az állami egészségügyben telemedicina fejlesztések pályázati finanszírozása is folyik. A Háziorvosok Online Szervezete<sup>38</sup> például a ÁEEK TELEMEDICÍNA PROJEKT (2019) keretei között az EFOP-1.9.6.-16 „Elektronikus egészségügyi ágazati fejlesztések” című pályázatban több népegészségügyi szempontból jelentős betegcsoportot érintő fejlesztések során vont be háziorvosi praxisokat a

---

36 <https://mabisz.hu/szemle/?p=31610> (2020. 02. 26.)

37 GYÖRFFY Zsuzsa – BÉKÁSI Sándor – SZATHMÁRI-MÉSZÁROS Noémi – NÉMETH Orsolya: A telemedicina lehetőségei a COVID-19-pandémia kapcsán a nemzetközi és a magyarországi tapasztalatok és ajánlások tükrében, *Orvosi Hetilap*, 2020, 161(24), 983-992.

38 <https://www.haosz.hu/hirek/2019-05-13/aEEK-telemedicina-projekt-2019>. (2020. 03. 01.)

pilot programba. A távdiagnosztikai fejlesztések mellett a 2019 februárban elindított pályázatok révén Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér rendszerét megújították, fejlesztik az Országos Onkológiai Informatikai Rendszert, kifejlesztik a gyógyszerertári webes önellenőrzési rendszert, illetve az EESZT-hez illesztik a sugárterhelési nyilvántartást is.

Tervek szerint olyan telemedicina központi informatikai rendszert építenek ki, amely lehetővé teszi, hogy az egészségügyi adatok a páciensek otthonában is gyűjthetők legyenek. Továbbá Nephrológiai regisztert fejlesztettek, és működésbe lépett az objektív újszülöttkori hallásszűrés monitorozására alkalmas rendszer is.<sup>39</sup>

## 6. Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér

Mint ahogyan korábban bemutattuk, a telemedicina nem csak az orvos és páciens közötti közvetlen kommunikációt jelenti. Magyarország e-egészségügyi rendszere az Elektronikus Egészségügyi Szolgáltatási Tér, amelyhez 2017. november 1-jén a háziiorvosi szolgálatok, járó- és fekvőbeteg-ellátó intézmények és az összes gyógyszerertár csatlakozott.<sup>40</sup>

A lakosság a 'Lakossági portál' felületén (ügyfélkapus azonosítás és TAJ szám megadása után) betekintést nyerhet saját egészségügyi adataiba, dokumentumaiba, nyomon követheti a saját ellátásának menetét, megtekintheti az összes eddig felírt receptet, beutalót, és az eProfil adatokat. A páciens ezen a felületen bármikor szabályozhatja a digitális önrendelkezés<sup>41</sup> keretén belül, hogy ki férhessen hozzá az adataihoz és mely adataihoz.

### *E-Profil:*

Egy úgynevezett eProfiljában tárolják azokat az információkat, amelyek a soha, vagy csak ritkán változó egészségügyi adatait tartalmazzák a pácienseknek, például az allergiára, a várandósságra, a beültetett implantátumokra vonatkozó információkat.

### *Digitális dokumentumok tárháza:*

Itt azok a digitális egészségügyi dokumentumok találhatóak, melyek az EESZT-hez történő csatlakozást követően készültek a páciensekről a különböző állami egészségügyi intézményekben. Ezek az egészségügyi ellátásai során keletkezett leletek, ambuláns lapok, zárójelentések a páciensek számára is elérhetőek.

39 <https://www.aEEK.hu/-/innovativ-fejlesztések-az-egészségügyi-informatikában> (2020. 02. 28.)

40 <https://e-egészségügy.gov.hu/mi-az-eeszt>. (2020. 02. 27.)

41 1997. évi XLVII. törvény 2015. évi CCXXIV. törvényben módosított rendelkezései.

### *Eseménykatalógus:*

Az Eseménykatalógusában minden olyan esemény megjelenik, amikor a páciens egészségügyi ellátást vett igénybe járóbeteg és fekvőbeteg szakellátó intézményekben vagy a háziorvosi szolgálatoknál.

### *E-Recept és E-Beutaló:*

Az orvos személyes felkeresése nélkül a páciens kezelőorvosa egy felhőbe tölti a beutalókat és a recepteket, amelyeket a patikában, vagy a szakrendelésen a beteg a TAJ kártyája segítségével tud érvényesíteni.

### *Digitális önrendelkezés:*

A beteg joga, hogy rendelkezzen arról, hogy ki férhet hozzá a digitális adataihoz, emellett ellenőrizni is tudja, hogy kik tekintettek be az adataiba.

Magyarországon a fejlesztési irányok elsősorban a felhőalapú adattárolás és adatmegosztás kereteinek korszerűsítése, valamint az orvos-beteg kapcsolatok online térbe helyezésében merülnek ki. Mind piaci, mind állami szinten törekvés, hogy a személyes látogatások csökkentésével tehermentesítsék az ellátást, és kényelmesebbé tegyék az ellátások igénybevételét.

A Covid-19 megjelenése azonban Magyarországon is komoly és gyors változásokat hozott a telemedicina alkalmazásában. Olyan speciális területeken, mint a fogászat szintén szükségessé tette az úgynevezett tele-dentistry hazai bevezetését, erre a Semmelweis Egyetemen került sor 2020 márciusában. A telemedicinát ezen a szakterületen alkalmazzák pre-triázként, így csak indokolt esetben keresik fel a fogászati szakellátást a betegek. A távoli monitorozás során a páciensek képeket töltenek fel a rendszerbe, és online orvosi utasításokat kapnak; továbbá primer prevenció tanácsadás is történik.<sup>42</sup>

A telemedicina főbb funkciói Magyarországon is, akár csak külföldön a széleskörű, aktuális és hiteles forrású lakossági tájékoztatás a Covid-19-cel kapcsolatban; a páciensek távmonitorozása annak érdekében, hogy csökkentsék a fertőzés kockázatát a rendelőintézetek felkeresése miatt; az online konzultációs lehetőség az orvossal. A cikk lezárásáig nincs konkrét adatunk arról, hogy pontosan milyen mértékben hatott a pandémia a telemedicina hazai alkalmazására.

## **7. A telemedicina és a társadalmi egyenlőtlenségek Magyarországon**

Egyes feltételezések szerint a telemedicina segíthet abban, hogy a társadalmi esélyegyenlőtlenségeket csökkentse az egészségügyben.<sup>43</sup> Az egyenlőtlenség-ku-

---

42 GYÖRFFY – BÉKÁSI – SZATHMÁRI-MÉSZÁROS – NÉMETH i. m. 983-992.

43 WOOTTON, Richard.: Twenty years of telemedicine in chronic disease management – an evidence synthesis. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 2012, 18 (4), 211-220.

tatások számos empirikus eredménnyel igazolják az egészségügyi állapot és az egészségügyi ellátás területi differenciáit.<sup>44</sup> Mindez részben összefüggésben áll a szolgáltatások elérhetőségével, hozzáférhetőségével, valamint az erőforrások allokációjával. A területi különbségek jellemezhetőek Magyarország régióival, a település lakosságszám szerinti méretével, valamint a rurális-urbánus térségek eltéréseivel, településtípusokkal. Az esélyegyenlőtlenségek egyik legkézzelfoghatóbb indikátora a születéskor várható átlagos élettartam, amiben jelentős területi különbségeket mutatnak a statisztikai adatok.<sup>45</sup>

## 8. Előnyök és hátrányok

Az esélyegyenlőtlenségek csökkentése nehezen kvantifikálható, hiszen a telemedicina több kockázati tényezőt rejt magában, mint a személyes orvosi ellátás, minőségében, precizitásában nem helyettesíti azt. A telemedicinára sokkal inkább úgy kell tekinteni, mint szakellátást kiegészítő szolgáltatásra<sup>46</sup>. Ilyen értelemben a távmedicina egyszerre csökkenti az esélyegyenlőtlenségeket és újra is termeli azokat. A hátrányos helyzetű térségekben élők a telemedicina segítségével magas színvonalú orvosi 'ellátáshoz' juthatnak, hiszen az infokommunikációs eszközökön keresztül akár másodlagos, harmadlagos szakvéleményeket is kérhetnek; orvosaik akár külföldi szakemberek bevonásával állíthatnak fel diagnózist, nyújtanak kezelési javaslatot.

A távmonitorozás pedig lehetőséget nyújt a páciensek folyamatos ellenőrzésére, ez az olyan területek esetén különösen fontos, ahol a legközelebbi egészségügyi szolgáltató elérése nehézkes. Bán Attila<sup>47</sup> felhívja a figyelmet arra, hogy a kutatások nagyrésze valamiféle elfogultsággal néz a telemedicinára és viszonylag szűkebb szakirodalom foglalkozik a negatív társadalmi hatásokkal. Az egyik ilyen negatív hatásként említi a szerző, hogy a távellátás új térbeni függőségeket, úgynevezett 'virtuális ellátási régiókat' teremt.<sup>48</sup> Mindez még jobban indokolja és elmélyíti a forráselosztások különbségeit. A tudás és forráselosztás 'indokoltan' koncentrálódnak a központi intézményekben, így tovább erősíti a városi-, nagyváros dominanciája, „aminek köszönhetően az egészségügyi „parancsnoki csomópontok” is a nagyvárosok környezetében jönnek létre”.<sup>49</sup>

44 BÁN (2017) i. m. 24.

45 Uo. 25.

46 Uo. 29.

47 Uo. 32.

48 Uo. 31.

49 Uo. 31.

Bán Attila arra is felhívja a figyelmet, hogy a telemedicina által nyújtott szakellátás olyan viszonyrendszereket épít ki szakorvos-páciens között, hogy a házi orvosok feladatköre redukálódik, elvesztheti eredeti 'kapuőr' szerepét. Véleményem szerint ennek előnye lehet a házi orvosi ellátás tehermentesítése, a gyorsabb szakellátáshoz való hozzájutás; ugyanakkor a házi orvos eredeti funkciója, melyben átfogó, általános képet alkot a beteg állapotáról, rendszerben látja, felügyeli a páciens élettani állapotát elvesz.

Továbbá a telemedicina sem mindenki számára elérhető szolgáltatás. Megfelelő infokommunikációs eszközök, hozzákapcsolódó használati tudás hiányában, internethozzáférhetőségben komoly területi, társadalmi és generációk közötti különbségek mutatkoznak. Így az úgynevezett 'telekompetencia' hiányában éppen a leginkább rászorulóknak maradnak ki a telemedicina nyújtotta lehetőségekből.

### 9. Összefoglaló gondolatok a telemedicináról

A telemedicina számos előnye mellett láthatóan sok társadalmi, politikai, gazdasági kihívást is életre hív. A telemedicina kényelmes, a betegek időt és pénzt spórolnak azzal, hogy nem kell személyesen felkeresni az orvosukat, ráadásul csökkenti az orvosi vizsgálat okozta stresszt, vagy akár a latrophobiát<sup>50</sup> is elkerülhetővé teszi. Növeli az egészségügyi ellátásokhoz való hozzáférhetőséget, az elszigeteltebb területeken élők, akik állapotuk, vagy a távolság miatt kisebb eséllyel vesznek igénybe egészségügyi ellátást könnyebben becsatornázhatóak. Ugyanakkor ennek ellenkezőjét is láthattuk.

Az egészségügyi rendszereket tehermentesíti, hiszen kevesebb az egészségügyi intézményeket személyesen felkereső páciens, illetve kevesebb az időpontlemondások, meg nem jelenők száma. Mindez könnyebben szervezhető ellátórendszer eredményez. A folyamatos kontroll ráadásul eltolja az ellátásokat a kezeléstől a prevenció felé, egészségesebb életmódot ösztönöz.

Ez a fent említett technikai, adatvédelmi szempontok mellett a jogszabályok adatbiztonságra vonatkozó változását sürget, azaz lépéstartást a technológiák fejlődésével. Ehhez új típusú kompetenciákra van szükség a törvényalkotásban is. Az egészségügyi dolgozók képzése, átképzése is szükséges, illetve az idősebb generációhoz tartozó orvosok motiválása az új technológiák alkalmazására, illetve a megváltozott páciens-magatartás elfogadására. Azt is láttuk, hogy a telemedicina nem feltétlenül csökkenti a társadalom egészségügyi esélyegyenlőtlenségeit, sőt bizonyos tekintetben újra is termeli azokat.

---

50 Orvostól való iszony.

A fizikai vizsgálat és találkozás hiánya kihívásokat is jelent személyes szinten is. A hagyományos kapcsolat hiányának hatása lehet diszfunkcionális is – az orvosi interperszonális szintű támogatás elmaradása, a személyes ráhatás, az empátia kifejezésének hiánya motivációvesztéssel járhat, bizonytalaná, elmagányosodottá teheti a betegeket.

Az ellentmondások rendszer szinten is tetten érhetőek, például több US tagállamban a receptköteles gyógyszereket csak személyes vizsgálat alapján írhatja fel az orvos, így ha gyógyszeres kezelésre van szükség, akkor a betegnek személyesen fel kell keresni az orvosát. Ebből az is következik, hogy számos esetben megspórolható az intézménylátogatás.

A pillanatnyilag hitelesített okos eszközök ráadásul elég költségesek, így lassabban szivárognak a valóban rászoruló felhasználókhöz. Ez erősen függ az adott ország támogatási politikáitól.

Ugyanakkor a távmedicina számos jövőbe mutató fejlesztési lehetőséget hordoz magában. Az okos technológia révén a betegek akár testre szabott orvosi ajánlásokhoz férhetnek hozzá, amelyeket vagy robotok számításai alapján applikációkon keresztül érnek majd el, vagy akár humanoid orvosok segítségét kérhetik adatközlés során. Egyik példa erre az intelligens mikrofon lehet, amely, ha az a verbális utasítást kapja, hogy „orvossal kell beszélnem, mert fáj a torkom”, a virtuális asszisztens szoftvere segítségével telemedicina szolgáltatásokat keres nekünk.<sup>51</sup>

A fentiek alapján azt is láttuk, hogy egy teljesen új orvos és beteg profil van kibontakozóban. A tudatos, magát és egészségügyi állapotát kontrolláló és tanuló beteg, aki ráadásul betekint, sőt döntéseket is hoz saját kezelésével és adatkezelésével kapcsolatban. A másik oldalon egy kooperációra nyitott, kommunikáló, beavató fél van, aki a szaktudását megosztja, lefordítja olyan nyelvre, amelynek birtokában a beteggel közösen dönthetnek. A jövő betege elviekben megkapja a lehetőséget, hogy sokkal tudatosabb, potensebb, így motiváltabb legyen a gyógyulásban, megelőzésben és mindez az egészségügyi ellátórendszerek tehermentesítését is segítene előidézni. Ugyanakkor tudjuk, hogy az elvi egyenlőség sosem jelent valós társadalmi egyenlőséget: társadalmi helyzettől, kultúrától, edukációtól, kortól, területi egyenlőtlenségektől, stb. függően mást jelent a lehetőség.

51 SearchHealthIT: Telemedicine, 2020. <https://searchhealthit.techtarget.com/definition/telemedicine> (2020. 02. 18.)



## *Glossa luridica*

### **A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata**

#### **Szerkesztési szabályok**

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

#### **Cím:**

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)  
KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

*Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)*

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS  
Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt  
UDVARY Sándor  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

#### **A törzsszöveg tagolása:**

A szöveg tagolása kizárólag arab számozással, félkövér betűvel szedve történik, kurziválás kerülendő. A tagolás mélysége legfeljebb 4 egység lehet (pl. „2.2.3.1. A Kúria idevágó határozatai” még megengedett). Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

## Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású, 10-es betűméretű lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

### Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271-273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elől, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elől, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14-15.

Az oldalszámok között kiskötőjel (-) használata szükséges.

### Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva*. In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel*. Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Class Action – az ördögtől való?* In: BARTA Judit – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2011, 262-277.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

### Cikk folyóiratból:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!). *Folyóirat címe kurzívval*, a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. vagy ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007-1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

### Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: [www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf) (2016. 03. 17.)

### Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb

rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

### Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés). Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

### **Kiemelés:**

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)  
Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

### **Kurziválás:**

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).