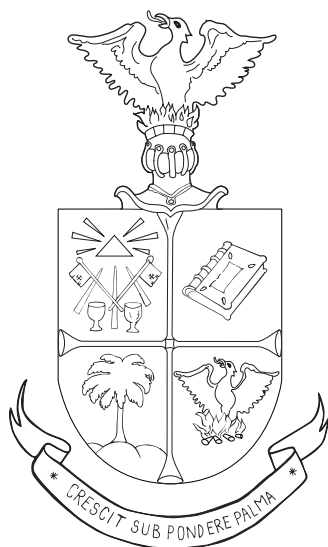


**A JÁRVÁNY HOSSZÚTÁVÚ HATÁSA
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA**

LŐRINCZ LAJOS KÖZJOGI KUTATÓMŰHELY

A JÁRVÁNY HOSSZÚTÁVÚ HATÁSA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA

Szerkesztette:
Rixer Ádám



Budapest, 2021

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

© Szerzők, 2021

Sorozatszerkesztő:

Rixer Ádám

ISSN 2063-4757

ISBN 978-615-5961-56-4

A kötet a „Személyesség a közigazgatásban” c. kutatás részeként valósult meg

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

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

Rixer Ádám

A szerkesztő előszava9

KORMÁNYZÁS, AVAGY A KÖZ IGAZGATÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI

Józsa Zoltán

A kormányzás dilemmái válság idején15

Gellén Márton

A közigazgatás jövője a következő évtizedben: tartós változások járvány idején27

Rixer Ádám

A COVID-19 koronavírus-járvány hatása a magyar közigazgatásra: a kettős fejlődés modellje47

Tóth Judit

Nyelvi ragályok a jogalkotásban69

Csillik Péter

A járvány hosszútávú közgazdasági és közigazgatási hatása77

ALAPJOGOK ÉS AZOK KORLÁTOZÁSA

Klein Tamás

Rémhírterjesztés egykor és ma103

Lapsánszky András

A koronavírus-járvány hatása a hírközlésre és a médiára131

Nagy Attila Mihály

Választások járványhelyzet idején149

Köbel Szilvia

Vírus és vallásszabadság – a vallási közösségek működésének korlátozása a COVID vírus miatt elrendelt különleges jogrendben165

ÖNKORMÁNYZATOK

Gyergyák Ferenc

Önkormányzati rendeletalkotás a 2020. évi veszélyhelyzet idején177

Siket Judit

Veszélyben a helyi önkormányzatok funkcionalitása?203

Hoffman István

Fejlesztéspolitika és a megyei önkormányzatok jövője223

Bencsik András

Önkormányzati pénzügyek veszélyhelyzet idején – újratervezés vagy „csak” kivételes jogrend?237

KÖZSZOLGÁLAT

Hazafi Zoltán – Kajtár Edit

A COVID-járvány hatása a közszolgálati HRM fejlődésére247

Linder Viktória

Covid 19 – transzparencia és participáció a közszolgálatban265

ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

Csatlós Erzsébet

Egy iráni hallgató kiutasítása és az indokolási kötelezettség kérdései283

Hohmann Balázs

Közelebb vagy távolabb? – Gondolatok a fizikai kapcsolattartás hiányának és a közigazgatási hatósági eljárás átláthatóságának kapcsolatáról305

RENDÉSZET ÉS HONVÉDELEM

Móré Sándor – Szilvássy György Péter

A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készültség idején321

Nyitrai Endre

A koronavírus elleni küzdelem és a nemzeti adatvagyon újrahaznosítása a rendőrség vonatkozásában339

OKTATÁS

Árva Zsuzsanna

A koronavírus hatása a felsőoktatási igazgatásra349

Alpár Vera Noémi

Non scholae, sed vitae discimus365

EGÉSZSÉGÜGYI ÉS SZOCIÁLIS IGAZGATÁS A JELEN TÉNYEI ÉS A TUDOMÁNYTÖRTÉNET TÜKRÉBEN

Homicskó Árpád Olivér

A járványhelyzet hatása a magyar egészségügyi ellátórendszerre397

Kovács Róbert

*A COVID vészhelyzet és az otthoni ellátás - otthoni szociális és
egészségügyi ellátások*411

Koi Gyula

*A közegészségügyi igazgatás és a járványügy szerepe a honi közigazgatás-
tudományok egyes elméleti művelőinek munkásságában*425

KÖZBESZERZÉS

Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin

A járvány hatása a közbeszerzésre447

Héder Ákos

Közbeszerzés a koronavírus idején465

A SZERKESZTŐ ELŐSZAVA

2020 tavaszán ránk nyitotta az ajtót a járvány: a COVID-19 vírus egybekelt a magyar közigazgatást és közigazgatás-tudományt is váratlan helyzetek elé állította. A hirtelen megváltozott szakmai és személyes körülmények nyomasztó közegében mindenütt kérdések horgadtak: *Meddig...? Hogyan...? Mit...?* S a bizonyosságot nélkülöző válaszok vegyes érzéseket keltettek, keltenek bennünk; *egyfelől* a változások sebessége, intenzitása miatt akár reményvesztetté is válhatnánk, hogy vajon tudjuk-e követni oktatási, kutatási és egyéb szakmai szerepeinkben a gyorsuló időt, *másfelől* azonban minden, ami történik, végtelenül izgalmas, soha nem látott újdonságokkal szolgál, arra készítetve minket, hogy a jelent faggatva, nógatva azonmód a jövőt is birtokolni akarjuk.

A világ visszavonhatatlanul megváltozott körülöttünk, s „Lehetetlen alapjában új környezetbe kerülni egy átalakulás belső gyötrődései nélkül. Nemde, a gyermek is megijed, amikor először nyitja ki a szemét? ... Szellemünknek le kell mondania a megszokott szűk keretek kényelméről, hogy a mérhetetlenül megnövekedett vonalakhoz és távlatokhoz alkalmazkodhasson. Új egyensúlyt kell teremtenie ahelyett, amit kicsinyke bensője mélyén okosan elrendezett. Szemünk káprázik, miután elhagyjuk a körülhatároltság homályát. Szorongást érzünk, mint amikor hirtelen felérünk egy torony csúcsára. Szédülünk és nem tudunk tájékozódni... Ez a modern nyugtalanság lélektana, mely a Tér-Idővel való hirtelen szembekerüléssel függ össze.”¹ Mintegy 30 szerző fogott össze, hogy „okosan elrendezett” és kiszámíthatónak megismert világunk hirtelen támadt átalakulása közben „új egyensúlyokat” keressen, hogy az ismeretlen okozta szorongást egy gyermek kíváncsiságával ellensúlyozza, és a „torony csúcsára” hágva próbálja meghatározni helyünket és távlatainkat – *esetünkben a magyar közigazgatás helyzetét és kilátásait járvány közben és után...*

A válságok állandósulásával, a korábban csak elviekben létezett lehetőségek valósággá válásával megelevenednek Carl Schmitt szavai is, amennyiben „a kivételben a valódi élet a folytonos ismétlődések során megmerevedett mechanizmus kergét töri át”, és ha „eltelünk az általánosról szóló fecsegéssel”, nem fordítva figyelmet a kivételek tanulmányozására, úgy a „szokásost sem fogjuk érteni”.² A „kivételes”, a „speciális” egyre több területen feszíti szét változtathatatlanak hitt közmegegyezéseink mellett a jogi dogmatika hagyományos szövetét is - a jogi típusú kérdések mellett morális és a lehető legtágabban értelmezett filozófiai kérdések megfogalmazását és az azokra adott válaszokat is igényelve.

Alpár Vera, Árva Zsuzsanna, Bencsik András, Csatlós Erzsébet, Csillik Péter, Erdei-Derschner Katalin, Gellén Márton, Gyergyák Ferenc, Hazafi Zoltán, Héder Ákos, Hoffman István, Hohmann Balázs, Homicskó Árpád, Józsa Zoltán, Kajtár Edit, Klein Tamás, Koi Gyula, Kovács Róbert, Köbel Szilvia, Lapsánszky András, Linder Viktória, Móré Sándor, Nagy Attila, Nyikos Györgyi, Nyitrai Zoltán, Rixer Ádám, Siket Judit,

1 TEILHARD DE CHARDIN, Pierre: *Az emberi jelenség*. Budapest, Magyar Könyvklub, 2001, 222.

2 SCHMITT, Carl: *Politikai Teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992, 7.

Szilvássy György Péter és Tóth Judit a jelenkori magyar közjogtudományi területek képviselői, néhány közgazdással kiegészülve. Mindannyian értő kutatói államilag szervezett társadalmunk régi-új intézményeinek, formaváltozásainak: jófajta indulattal, tudásvágy által hajtvá törekedtek az elszigetelt jelenségek összefésülésére, általánosítások általi megragadására és nem egy esetben azok jövőre vonatkozó prognózisok formájában történő átlényegítésére. E törekvések lenyomata, közös kifejezése e kötet, melyben varázsgömbök segítségével nélkül is felsejlenek a magyar közigazgatás következő időszakát meghatározó trendek, lehetőségek és olykor veszélyek is.

A tanulmányokat kilenc rovatba soroltuk, e rendszerezéssel is megkönnyítve a tájékozódást; így önálló cím lett a *Kormányzás, avagy a köz igazgatásának általános kérdései*; az *Alapjogok és azok korlátozása*, az *Önkormányzatok*, a *Közszolgálat*, az *Eljárási kérdések*, a *Rendészet és honvédelem*, az *Oktatás*, az *Egészségügyi és szociális igazgatás a jelen tényei és a tudománytörténet tükrében*, valamint a *Közbeszerzés*.

A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra című munka a *Személyesség a közigazgatásban* név alatt futó, 2017 óta a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely (a továbbiakban: Kutatóműhely) keretei között zajló kutatás egyik eredményeként lát napvilágot. A Kutatóműhely 2011-ben alakult, emléket állítva Lőrincz Lajos akadémikusnak (1935-2010), a közigazgatás-tudományok nemzetközi hírű művelőjének, Karunk korábbi dékánjának, a Közigazgatási Jogi Tanszék egykori vezetőjének.

A Kutatóműhely a kezdetektől azzal az igénnyel működik, hogy a közjogi kutatások kari, egyetemi, sőt hazai zászlóvivője legyen, egyfajta állandó keretül szolgálva a meg-megújuló kutatásokhoz. A Kutatóműhely törekvéseinek kifejezetten középponti eleme az új-régi jogi-igazgatási jelenségek különféle közösségekre gyakorolt hatásának kutatása, feltérképezése. A célkitűzések között nem csupán az államisággal, a közhatalom mindenkori sajátosságaival és az egyes jogok tartalmával kapcsolatos kérdések feldolgozása, bemutatása jelenik meg; folyamatosan érdeklődésünk homlokterébe tartoztak-tartoznak azok a problémafelvetések is, amelyek az Egyetem fenntartója, a Magyarországi Református Egyház prioritásaival is szinkronban vannak. Így a magunk mögött hagyott évtizedben a határon túli magyar közösségek, a magyar nyelv, a hazai cigánysággal kapcsolatos kérdések, a közösségépítés újabb gyakorlatainak mindegyike a Kutatóműhely által szervezett konferenciák, illetve önálló kötetek témája volt.

Kifejezett célunk, hogy „a kor ütőerére téve kezünket”, azokat a problémákat ragadjuk meg, méghozzá az átfogó bemutatás és feldolgozás céljával, melyek az állami-társadalmi fejlődés pillanatnyi állása szerint a leginkább közérdeklődésre és szakmai érdeklődésre számot tartó témák.

Annak idején hazánkban elsőként jelentettünk meg kötetet az új alkotmány születése alkalmából,³ elsőként jelentkeztünk angol nyelvű kötettel a '10-es évek a migrációs hullámát feldolgozva,⁴ és egy mélyben sűrűsödő társadalmi kérdésben – a hazai cigányság és a közigazgatás kapcsolatának témájában – is hallattuk hangunkat egy szintén angol nyelvű kötettel.⁵ A Kutatóműhely eddigi legnagyobb szabású projektje egyúttal a magyar közigazgatás-tudományban is mérföldkönek tekinthető: a Kutatóműhely ötlete és kezdeményezése nyomán, a Nemzeti Közszerkesztési Egyetemmel együttműködve valósult meg a *Hungarian Public Administration and Administrative Law* kötet [PATYI, András – RIXER, Ádám (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 552 p.], amely elsőként vállalkozott arra, hogy átfogóan és angol nyelven, egy kötetben mutassa be magyar közigazgatás és magyar közigazgatás-tudomány valamennyi lényeges aspektusát.

Bízom abban, hogy jelen munka is jól illeszkedik majd a fenti sorba, s a magyar állam, a magyar közigazgatás intézményeinek, működésének és társadalmi feltételeinek jobb megértéséhez érdemben hozzá fog járulni.

A kötet olvasásához sok időt kívánok, remélve, hogy az a magyar közigazgatás folyamatainak megértését előnyösen szolgáló munkaként hasznosul mindazok életében, akik megtisztelik a szerzőket bizalmukkal!

Budapest, 2021 tavaszán

Rixer Ádám

3 RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvény tiszteletére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2012. 426 p.

4 RIXER, Ádám (ed.): *Migrants and Refugees in Hungary*. Budapest, KRE, 2016, 310 p.

5 RIXER, Ádám (ed.): *The Roma and Public Administration in Hungary*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2015, 93 p.

**KORMÁNYZÁS, AVAGY A KÖZ
IGAZGATÁSÁNAK ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI**

A KORMÁNYZÁS DILEMMÁI VÁLSÁG IDEJÉN

1. Bevezetés

A nyolcvanas években a társadalom különböző intézményei – a köz és a magánszervezetek egyaránt – relatíve stabil, kiszámítható feltételek között a szervezeti stabilitást és működőképesség fenntartását tekintették elsődleges prioritásnak. A szervezeti tervezés korai elméleti iskolái¹ a hatékonyság kulcsát a klasszikus alapelvek – parancs és irányítás egysége, autoritás, irányítási feszültség, munkamegosztás, koordináció stb. – érvényesítésében látták.

Az ezredfordulót követően a robbanásszerű műszaki-technológiai fejlődés, a gazdasági, társadalmi, jogi környezet, a munkaerő sajátosságainak gyökeres átalakulása nyomán hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a belső hatékonyságot összhangba kell hozni a környezet követelményeivel. A felgyorsult változások kezelése a szervezeti tervezés új értelmezését, míg a változások dinamikája új szempontok, eljárások érvényesítését tette szükségessé az adaptáció és időszerűség érvényesítése végett. A megújulás, az alkalmazkodás a különböző alrendszerek fennmaradásának a feltétele, mivel a rendszerek közötti pozitív interakció a rendszerelemek összhangját, végső soron a társadalmi integrációt² biztosítja.

A kutatók³ a szervezeti környezet sajátosságait egy koordinátarendszer mentén írták le, megkülönböztetve egyszerű-bonyolult, stabil-dinamikus, bizonytalan-kiszámítható stb. kategóriákat. Egyértelművé vált, hogy a környezeti feltételek paramétereket jelentenek és meghatározzák a szervezeti tervezés folyamatát, így a szervezeteknek és eljárásoknak a hatékony eredmény elérése érdekében ki kell elégíteniük ezeket a kondíciókat.

A gyakorlati tapasztalatok szerint azonban a változás nem lineáris, folyamatosan jelen lévő és pontosan kiszámítható követelményt jelent. A változás helyenként robbanásszerű, váratlan, s gyakran következményeiben is kiszámíthatatlan. A társadalmi, gazdasági folyamatok mégoly előrelátó tervezése, prognosztizálása⁴ ellenére is rendkívüli események, szokatlan körülménynek stb. olyan új helyzetet teremthetnek, melyben a hagyományos és szokásos intézményi megoldások működésképtelennek, elégtelennek bizonyulnak.

1 FAYOL, Henry: *General and Industrial Management*. New York, Pitman, 1949. GULICK, Luther and URWICK, Lyndall (eds.): *Papers of the Science of Administration*. New York, Institute of Public Administration, Columbia University, 1937.

2 A változás természetes állapot, kezelése folyamatos kihívás. ROBBINS, Stephen P.: *Essential of Organizational Behavior*. Fourth edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1994, 266.

3 EMERY, Frederic E. – TRIST Eric L.: The Casual Texture of Organization Environments. *Human Relations*, 1965, 18 (1), 21-32.

4 Az elvárás alapvető követelmény a mai, modern, tudatos társadalomirányítás szempontjából.

A példák hosszan sorolhatók. A nemzetállamok gazdaságai éppen csak kilábaltak a 2008-2009-es gazdasági, pénzügyi válság hosszan tartó következményeiből, amikor újabb váratlan jelenségekkel kellett szembenézniük. A migráció megújuló hullámai, a terrorizmus alvó sejtjeinek aktivizálódása, majd a pandémia nemzeti határokon túlmutató, fokozatos terjedése elkerülhetetlenné tette a különböző nemzetközi szervezetek, valamint az egyes államok kormányzati szerveinek, közigazgatásának a reagálását.

2. Értelmezési tartományok

A változás természetéről,⁵ típusairól, szakaszairól és hatásairól viszonylag kevés és hiányos a racionális ismeret. Inkább utólagos reakciók, értelmezések jellemzők, amikor a megszokott fogalmakkal és módszerekkel⁶ történnek kísérletek a történések mozgatórugójának a feltárására.

A különböző típusú változások⁷ egyik napjainkban is egyre sűrűbben előforduló válfaja a kiszámíthatatlan, váratlan változás, röviden a turbulencia.⁸ A fogalom olyan fluid, dinamizmusok – elsősorban természeti jelenségek – leírására szolgál, mint például a viharos időjárás vagy a komplex folyóáradás. A turbulencia normális és tartós jellemzője lehet a jelenkori közigazgatásnak is, mivel nem pusztán egy átmeneti anomália.

Szimpla analógiával élve, kérdés, hogy a modern kormányzás hogyan reagál az instabil, mozgásban levő, folyamatosan változásban levő közösségi ügyekre, társadalmi problémákra? Milyen kihívást jelent a turbulencia a kormányzás számára?

A válasz annak függvénye, hogy a turbulenciát feltételnek vagy diszfunkciónak tekintjük. Ha az intenzitást, a komplexitást és a konfliktust a jelenkori kormányzás sajátosságának tartjuk, akkor a hatékony és hatásos kormányzásnak kerülnie kell a turbulenciát, mint a kormányzás kritikus feltételét. Ha a kormányzati szervek nem jól működnek a turbulencia időszakában, teljesítményük gyenge, hibák következhetnek be, ami kritikával jár. Így logikus következmény a stratégia és a struktúra adaptációs képességének a vizsgálata.

Ugyanakkor a turbulenciát gyakran nem, mint alapvető feltételt értelmezik, hanem kivételes, veszélyes és ellentmondásos követelményként. Ezen értelmezés fényében a

5 A változás ironiája, hogy majdnem biztosan tudjuk, hogy a holnap nem lesz hasonló a mához, de nem tudjuk, hogy miben fog különbözni attól.

6 Például *Szervezetfejlesztés*. Budapest, Nemzeti Közszoigalati Egyetem, Vezető-és továbbképzési Központ, 2015. 19-22.; vagy *Közigazgatási Szakvizsga*. Általános közigazgatási ismeretek IV. modul. *Közigazgatási szervezési-és vezetési ismeretek*. Hatodik hatályosított kiadás, Budapest, NKE, 2020. 51-53.

7 A szakirodalom ismeri a teljes vagy részleges, strukturális vagy funkcionális, az inkrementális vagy radikális stb. fogalompárokat. Más megközelítések első fokú vagy másodfokú változásról tesznek említést. DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2006.

8 A turbulencia vagy turbulens áramlás egy fontos fizikai fogalom az áramlástanban. A turbulens áramlás egy olyan áramlási tartomány, amikor az áramló közeg fizikai jellemzői (például nyomás, sebesség) gyakran és kaotikusan változnak. <https://hu.wikipedia.org/wiki/Turbulencia> (2020. 12. 21.)

turbulencia a szervezeti, intézményi határokat feszegeti és meglepetésszerű, dinamikus szétesésekkel jár, ami próbára teszi az aktuális kormányzás fenntarthatóságát. Más esetekben hibás, kényszeradaptációs mechanizmusokat von maga után, ami szuboptimális kimeneteket rögzít.

Akár feltétel, akár diszfunkció, a turbulencia egyre inkább „új normalitásként” van jelen a közösségi kormányzásban. Mi ennek az oka? Számos magyarázat jöhet szóba. A magyarázatok egy része olyan eseményekre utal, mint a globális technológiai változás hatásai,⁹ az EU integráció problémái,¹⁰ az éghajlatváltozás, a migráció, vagy a terrorizmus. Más megközelítések a politika változó karakterét emelik ki, mely policentrikussá,¹¹ polarizálttá vált, párhuzamosan a média és az információk meghatározó szerepével, mely befolyásolta és gyakran aláásta az állami szervek iránti bizalmat és a hitelességet.

Harmadsorban említést érdemel a közpolitikai problémák jellegének a megváltozása, melyek egyre komplexebbek, összetettebbek, így megoldásuk is új módszereket és szemléletet követel.

Végül utalni kell a szervezeti, intézményi komplexitásra. Az ellátási láncok hosszabbak, a közpolitikai ügyek bonyolultabbak, a közszervezeteknek az érdekek ellentmondásos rendszerével kell megbirkóznia. Míg az intézményi környezet egyre plurálisabbá, sokszínűbbé vált, a szervezeti és politikai reformok majdnem rutinszerű eljárásá egyszerűsödtek.

Bármi is a pontos forrás vagy az ok, a szervezeteknek és az intézményeknek kritikus a szerepe a turbulencia kialakulásában, kezelésében és az ahhoz való alkalmazkodásban.

3. A turbulencia koncepciója

Több szerző¹² is már a hatvanas, hetvenes években felhívta a figyelmet a turbulencia hatására, rámutatva a gazdasági, társadalmi folyamatok dinamikus változására, illetve azok előre nem látott, kiszámíthatatlan következményeire. Elfogadott az a közelítés is, mely szerint a turbulencia események, igények és reakciók interakciója, változó, inkonzisztens váratlan és megjósolhatatlan módon.

9 „Amerikában több mint ötven év kellett az autó, harminc év a telefon, húsz év a rádió, tizenöt év a személyi számítógép elterjedéséhez. Ezzel szemben az internet mindössze hét év alatt vált széles körben ismertté, rohamosan bővülő használoi körrel.” AUERSWALD, Philip – VAN OPSTAL, Debra: *Coping with Turbulence: The Resilience Imperative. Innovators, Technology, Governance, Globalisation*, Special Edition for the World Economic Forum, Annual Meeting 2009, 2009, 217.

10 Demokratikus deficit, Brexit, a bővítéssel kapcsolatos megoldatlan kérdések, közös európai valuta stb.

11 HOOGHE, Liesbet – MARKS, Gary: *Types of Multi-Level Governance*. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm> (2020. 12. 21.)

12 WALDO, Dwight: *Public Administration in a Time of Revolution*. In: UVEGES, Joseph A. (ed.): *The Dimension of Public Administration: Introductory Reading*. Boston, Holbrook Press Inc., 1973, 568-578. FREIDLAND, Edward I.: *Turbulence and Technology: Public Administration and the Role of Information Processing Technology*. In: WALDO, Dwight (ed.): *Public Administration in a Time of Turbulence*. Chandler Publishing Company, 1971, 134-151.

Mint minden generikus analitikai koncepciónak, a turbulenciának is egyaránt vannak erősségei és gyengeségei. Azok a faktorok, melyek előidézik a turbulenciát tipikusan szituatívák, konjunkturálisan specifikusak és gyakran egyediek.

A meghatározások utalnak a szakirodalom által tárgyalt három jellemzőre: a változó paraméterekre, a váratlanságra és az időbeli bonyolultságra. Az intézmények stabil mutatói (költségvetés, technológia stb.) változnak, ugyanakkor a tervezés és a működés stabilitását nehéz megteremteni. Más példák szerint a globális politika multi-centrikussá válásának, a politikai autoritás újraelosztásának és az egyéni képzettség forradalmi változásának a következménye a bizonytalanság. A közös dilemma, hogy amikor minden mozgásban van, mire az alkalmazható ismeret rendelkezésre áll, a világ gyakran már megváltozott, s tovább lépett.

A turbulencia fogalma fluid dinamikájában ábrázolja az átmenetet a sima és rendezett lineáris változástól a komplex és nem lineáris örvényekbe. Ennek példája, amikor az intézmények, szervezetek között váratlan interakció jön létre az egyébként független, rendezett alrendszerek, normák és közigazgatási határok között.

Az időbeli komplexitás¹³ többszörös és változó intenzitással akkor alakul ki, ha a szervezeteknek a rutin üzemmódból a gyors változásra kell átállnia, amikor különböző időhorizontok ütköznek, valamint versengő célokhoz és időkeretekhez kell igazodni.

Az előbbi esetek szoros kapcsolatot mutatnak a kormányzásban és közigazgatásban széles körben használt interdependencia fogalmával. Ami különböző a két kategóriát illetően, hogy a turbulencia hangsúlyozza az interdependencia dinamikus jellegét, az idő, az időzítés, a változás fontosságát a váratlan események bekövetkeztét és időbeli szerepét.

A turbulencia szoros kapcsolatban van a bizonytalanság fogalmával is. A turbulencia rendszerint bizonytalanságot eredményez, így a bizonytalanságot leghelyesebb a turbulencia eredményeként értelmezni, mintsem szinonimaként.¹⁴ Ennek ellenére gyakran a két fogalmat felcserélhetőnek tartják. A különbség azonban tapasztalati alapon is jelentős: a turbulencia elsődleges érzülete a feltételek dinamikus, interaktív megváltozása, melyre nehéz reagálni mivel az inkonzisztens, váratlan és megjósolhatatlan. Természetesen ilyen feltételek gyakran bizonytalanságot is okoznak.

A krízis, a válság széles körben használt fogalma bizonyos tekintetben átfedésben van a turbulencia kategóriájával. Azonban elérő a céljuk és a kiterjedtségük. A krízis fogalmának alkotó elmei a fenyegetés, a sürgősség és a bizonytalanság. A válság akkor fordul elő, ha egy bizonytalan szituáció sürgős reakciót igényel, ami fenyegeti a rendszer alapvető értékeit. Jóllehet a turbulencia szintén fenyegetést jelenthet az alapvető struktúrára és értékekre, de elképzelhető, hogy a turbulencia a közügyek normál állapotát jelenti. Erről akkor beszélünk, ha a környezeti változás nagysebességű, szinte folyamatos, vagy abban az esetben, ha a szervezet folyamatosan az átalakulás, a reform szakaszában van.

13 Például a katasztrófavédelmi szervek működésével kapcsolatban alapvető követelmény a károk elhárítása, preventív intézkedések foganatosítása, egyben a személy- és vagyónvédelem biztosítása, s a környezet megóvása.

14 CAMERA, Kim S. – KIM, Myung U. – WHETTEN, David A.: Organizational Effects of Decline and Turbulence. *Administrative Science Quarterly*, 1987, 32 (1), 225.

Végső soron a turbulencia és a válság komplementer kategóriák. Mivel a legtöbb krízis kialakítja, létrehozza a turbulencia mintáit, sok hasznos tanulsággal szolgálhat a válság menedzsment irodalma.¹⁵ Adott esetben azonban a válság és a turbulencia kapcsolata kevésbé megértett is lehet. Az eurózóna turbulenciája jóval azelőtt létrejött, mielőtt a pénzügyi válság lesújtott Görögországra. A turbulencia ennek ellenére rejtve maradt, addig, mígnem a krízis ráirányította a figyelmet. Az USA Nemzetbiztonsági Hivatalának felállítása a 2011. szeptember 11-ei terrortámadásra adott válasz volt, melynek nyomán folyamatos turbulencia jött létre a hasonló funkciójú szervezetek körében.

A turbulencia három formája különböztethető meg. A turbulenciát okozhatják a szervezet külső faktorai, úgy, mint a jogszabályok változása, váratlan technológiai váltások, háborúk, egyéb konfliktusok, rendkívüli események. A turbulencia kialakulhat magában a szervezetben is személyzeti konfliktus, belső reformok, ellentmondásos jogszabályok következtében. A turbulencia kiterjedtsége szintén fontos tényező. A szervezet egyik szintjének turbulenciája hatással van a további szintekre. Ami jó megoldás az egyik szint számára, nem szükségszerűen az a továbbiak esetében. Tipikusan ez fordulhat elő föderális vagy a többszintű struktúrák esetében, amikor az autoritás megoszlik a különböző szintek között, s az alkalmazott megoldás vagy eljárás kihívást jelent egyes szintek esetében.

4. Reakciók a turbulenciára

A szervezeti paraméterek azokat a feltételeket jelentik, melyek a szervezet relatív stabilitását biztosítják, s melyek segítségével megalkotják stratégiájukat, s gyakorolják a szokásos, rutin eljárásokat. Ha a paraméterek megváltoznak, a turbulencia kihívást jelent a *status quo* számára, s új stratégia kidolgozását teszi szükségessé. A helyes reakció nem az optimális illeszkedés elérésére való törekvés a megváltozott feltételek függvényében, inkább a folyamatos változáshoz történő alkalmazkodás a jó stratégia, mivel a paraméterek változnak, még nem stabilak.

A váratlanság akkor következik be, amikor előre nem látott interdependencia¹⁶ jön létre. Ez az intézményesített szervezeti mintákat, gyakorlatokat írja felül. A közszervezeteknek valamilyen módon kezelnie kell a helyzetet, akár megállapodás, koordinációs struktúra létrehozása, vagy más megoldások révén.

Az időbeli komplexitás szintén kihívást jelent a szervezet számára, mivel a különböző aktivitások időzítése tökéletlen vagy konfliktusban van. A komplexitás e válfajának egyik oka, hogy a párhuzamosan zajló, egymástól függő tevékenységek időkerete ütközik. A másik ok, hogy a problémák nem állnak meg miközben próbálják megoldani őket. Ellenkezőleg, változnak, sőt újabbak is keletkezhetnek.

15 BURNETT, John J.: A Strategic approach to Managing Crises. *Public Relation Review*, 1998, 24 (4), 475-488. ROSENAL, Uriel – KOUZMIN, Alexander: Crises and Crises Management: Toward Comprehensive Government Decision Making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1997, 7 (2), 277-304.

16 Ez rendszerint a kölcsönös függések és kapcsolatok hálózatát jelenti.

Mindenesetre a turbulencia koncepciója segít megérteni és diagnosztizálni a szervezeti helyzeteket, valamint az alábbi ellentétes pólusok dilemmáját.

5. Stabilitás versus változás

Az első – s vélhetően a legalapvetőbb – kihívás, mellyel a közszervezet szembesül a turbulencia időszakában, amikor módosulnak a paraméterek, bizonytalanság áll elő és időbeli komplexitás következik be, a stabilitás vagy változás dilemmája.

A turbulencia nyomást jelent a jól ismert szervezeti megoldások alkalmazására. Így a kormányzati rendszerek a nyomás hatására az intézményi útfüggőség alapján¹⁷ visszatérnek korábbi gyakorlatukhoz, s megerősítik azt. Ennek oka, hogy a szervezetek reaktív módba állnak át, kialakítva egyfajta „fenyegetettségi merevséget”. Az időhiány miatt nincs lehetőség új struktúrák kialakítására, ami arra készteti a döntéshozókat, hogy megismételjék azokat a mechanizmusokat, melyek sikeresek voltak a múltban.

A felgyorsult idő szintén késztetést jelent az ismétlésre. Ennek eredményeként a szervezetek a felkészületlen improvizáció áldozataivá is válhatnak. Ha gyors döntéseket kell hozni, a kialakult minták megisméltése¹⁸ szükséges a működés fenntartása végett. Ugyanakkor lassabb reakció is előfordulhat az útfüggőség alapján. A már létező intézmények a stabilitás fontos forrásai a turbulencia időszakában, lehetővé téve a szervezet kilábalását a vészterhes időkből. Az intézményi „merevség” biztosítja a reformok nyomán új szervezeti rétegek, struktúrák kialakulását a régiak helyettesítése helyett.

A turbulens környezet gyorsan és váratlanul változik, nagyfokú illékonytságot mutatva. A szervezet a környezethez való alkalmazkodás követelménye alapján adaptációra kényszerül. Mindez megkérdőjelezi a régóta fennálló meggyőződést a struktúra és az alkalmazott megoldások sikerében. Ugyanakkor a formális struktúra, a szabályok, ösztönzők megváltoztatásának a lehetősége valószínűbb, mint az identitás és a kultúra átalakítására irányuló erőfeszítés. Éppígy a formális szerkezet átalakításnak a lehetősége is elfogadottabb, mint a szándékolt reformeredmények megvalósítása átszervezés révén.¹⁹

A turbulencia váratlan krízisekkel is járhat, ami kritikus válaszótként megnyitja az utat új megoldások előtt, s adott esetben lehetőséget teremt új szervezet létrehozására.

17 A reformstratégiák beágyazódnak a normák és az adminisztratív gyakorlatok rendszerébe, ezért a reformelképzeléseket inkább a már létező, mintsem a kívánatos célok alakítják. Lásd erre vonatkozóan pl. THELEN, Kathlen: Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Sciences*, 1999/2, 369-404.; KICKERT, Walter J. M. – VAN DER MEER – Frans-Bauke: Small, Slow, and Gradual Reform: What can Historical Institutionalism Teach Us? *International Review of Public Administration*, 2011, 34 (8), 475-485.

18 A belső stabilitás a legjobb válasz a dinamikus környezetben. Ugyanakkor a belső stabilitás sokszor kényszer, mintsem választás, mivel az alkalmazkodás gyakran nem egyszerűen nehéz, hanem lehetetlen.

19 OLSEN, Johan P.: Organization Theory, Public Administration, Democratic Governance. *Nordiske Organisasjonsstudier, Fagbokforlaget*, 2007, 9 (1), 104.

A turbulencia bátorítás arra, hogy létrejöjjön egy olyan megoldás, mely sem nem útfüggő, sem nem megszakított. Ezt nevezik intézményi szinkretizmusnak.²⁰ Az intézményi változás, ahogy azt számos kutató²¹ leírta, a már létező megoldások újragondolása, átalakítása, átformálása az adaptáció érdekében. Olyan munkafolyamat, ami a kéznél levő megoldásokból merít, s találon a barkácsolás²² nevet kapta.

A szervezetelmélet²³ többnyire egyetért abban, hogy a rugalmasság és a gyors reagálás kritikus a változó környezethez történő alkalmazkodás során. Ez azt is jelenti, hogy a szervezet változó repertoárból merít a különböző típusú helyzetek kezelésekor. Azaz, a közszervezeteknek egyensúlyt kell teremteniük a stabilitás és a változás viszonyai között.

A stabilitás versus rugalmasság dilemmája nemcsak a közszervezetek belső ügye. A külső kapcsolatok tekintetében is jelentősége van. Az intézményi gyakorlat szerint a köz- és a nonprofit szektor szervezetei potenciálisan nagyobb turbulenciával kell, hogy megküzdjenek, mint a piaci szervezetek. A folyamatosan változó finanszírozási prioritások, vagy akár a választási ciklusok törést jelenthetnek éppúgy, mint az új adminisztráció hivatalba lépése.

6. Anticipáció versus rugalmasság

A turbulencia meglepetés a szervezetek számára, mivel turbulens viszonyok között a tervezés nehezzé válhat. Ha szervezet anticipációs kapacitása megfelelő, s a struktúra rugalmas, leküzdhető ez a nehézség is.

A szakirodalom két fajta rugalmasságot²⁴ különböztet meg a turbulenciához való alkalmazkodás alapján: a statikust és a dinamikust.

Statikus egyensúly esetében a szervezet kis lépéseket²⁵ tesz annak érdekében, hogy fenntartsa és megőrizze az egyensúlyt adott körülmények között. Ez a stratégia megerősíti

20 Összekeverés, összeegyítés.

21 LOWNDES, Vivien: Something Old, Something New, Something Borrowed. How Institutions Change (and stay the same) in Local Governance. *Policy Studies*, 2005, 26 (3-4), 291-309.

22 Bricolage.

23 T. Burns és G. M. Stalker szerint, ha a környezet stabil, s alacsony szintű a bizonytalanság, akkor a mechanikus struktúra, míg dinamikus, gyorsan változó környezetben az organikus struktúra a jó választás. IFJ. GYENES Antal: Szervezet, környezet, hatékonyság. *Szociológia*, 1980/3-4, 307.

24 „A rugalmasság az a jellemző, amely lehetővé teszi, hogy a vállalkozások és a társadalom megbirkózzanak azokkal a váratlan eseményekkel, melyeknek potenciálisan katasztrofális következményei vannak. Ebben az esszében mi a mellett érvelünk, hogy a folyamatos stratégiai figyelem a rugalmasság iránt – legalább olyan intenzitással, mint a növekedésen – sürgető prioritás, mind a vállalkozások, mind pedig a kormányok számára világszerte.” AUERSWALD – VAN OPSTAL i. m. 202.

25 LINDBLOM, Charles E.: Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 1979, 39 (6), 517-526.

az intézményi útfüggőséget. A ragaszkodás az alapokhoz²⁶ csökkenti a bizonytalanságot és a komplexitást a rend és a stabilitás érdekében. Ebből a perspektívából a rugalmasság azt jelenti, hogy erősítjük a szervezet megfelelőségét az új feltételekhez. A tervezés formális aktivitás, amely megpróbálja előre látni, hogy a szervezet hogyan tud sikeresen alkalmazkodni a változáshoz. E mellett, a stabilitást megerősítve, a szervezet fenntartja azt a puffer kapacitást (részlegek és erőforrások stb.) amely alapvető feladata a szervezet megvédése a változó feltételek között.

A dinamikus rugalmasság logikája szerint a stabilitás és a változás nem válik el élesen egymástól. A közszervezetek törekednek a stabilitásra, miközben segítik a változást,²⁷ illetve használják a változást a stabilitás érdekében. Nincs világos egyensúly szervezet és környezet között, ha a környezet könnyen felismerhető, a szervezet folyamatosan változik. A dinamikus rugalmasság hangsúlyozza, hogy a flexibilitást be kell építeni a szervezetbe annak érdekében, hogy képes legyen befogadni a komplexitást és a szükséges módosításokat.

A működés során több forgatókönyv kialakítása szükséges, melyek rugalmasan alkalmazhatók a változó körülmények függvényében. Ahelyett, hogy éles határvonalat húznánk az útfüggő, inkrementális lépések és a nagyobb, megszakított változások között a proaktív logika előre látja azokat az endogén változásokat melyek folyamatosan újra konfigurálják a szervezetet.

A dinamikus egyensúly stratégiája szerint az anticipáció és a rugalmasság elválasztása hasznos, de tévedéshez vezethet. Tervezni valóban nehéz turbulens körülmények között, de a tervezés és az anticipáció nem egészen azonos dolgok. March²⁸ mutatott rá, hogy a kiaknázás, azaz az ismert dolgok hatékonyabb megvalósítása, nem azonos a felfedezéssel, azzal, hogy új alkalmakat vagy új dolgokat fedezünk fel. Számos kutatás – különösen a piaci szervezetek esetében – mutatott rá, hogy turbulens környezeti viszonyok között a felfedezés döntő jelentőségű. E tekintetben az irányításnak és a vezető testületeknek van meghatározó szerepe.

A kontraszt a statikus és a dinamikus rugalmasság között inkább elméleti, mintsem gyakorlati. A két stratégia gyakran kombinált formában érvényesül, igazolva a komplex

26 Az útról való letérés kockázatát fogalmazza meg B. Guy Peters és John Pierre: „A köz-igazgatás normatív keretét és működését megcélzó reformok, melyek alapvetően megváltoztatják az elfogadott normákat és gyakorlatokat jobb esetben apróbb változásokat, rosszabb esetben zavart, konfliktust és diszkrpanciát okoznak a szervezeti kultúra és a környezeti elvárások között.” PETERS, B. Guy – PIERRE, John: Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, 8 (2), 240.

27 „A szervezet – nagy, formális, komplex, többé-kevésbé bürokratikus – egyidejűleg konzervatív és radikális, stabilizáló erő és a változás eszköze, a status quo védelmezője, s a jövő hírnöke, előfutára.” WALDO, Dwight: Some Thoughts on Alternatives, Dilemmas and Paradoxes in the Time of Turbulence. In: WALDO, Dwight (ed.): *Public Administration in the time of Turbulence*. London, Toronto, Chandler Publishing Company, Scarnton, 1971, 274.

28 MARCH, James G.: Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 1991, 2 (1), 71-87.

kölcsönhatást a stabilitás és változás között. A német pénzügyminisztérium példája az előbbi állításra jó példaként szolgál. A minisztérium hierarchikus struktúrája a legutóbbi pénzügyi válság idejében sem rendült meg, igazolva az útfüggőség erejét. Időszakos és informális struktúrák alakultak ki az új problémák kezelése végett. Ezek a kollegiális képződmények sokkal rugalmasabbak és hatékonyabbak voltak a hierarchikus szerveknél. Mindez a hibrid szervezetek fontosságát húzza alá.

7. Összekapcsolás versus szétkapcsolás

A harmadik dilemma, hogy vajon turbulencia idején a szervezeteknek szorosabbá kell tenniük az ellenőrzést a kiváltó okok felett (szoros összekapcsolás), vagy oly módon kell a kihívást kezelniük, hogy eltávolodnak (szétkapcsolás) azoktól.

Az alapfogalmak, mint a szoros összekapcsolás, laza kapcsolódás, szétkapcsolás értelmezését Orton és Weick²⁹ adta meg: „ha nincs sem felelősségvállalás, sem megkülönböztethető képesség, akkor a rendszer nem valódi rendszer, így nem kapcsolt rendszerként definiálható. Ha van válaszkészség megkülönböztethető jegyek nélkül, akkor a rendszer szorosan kapcsolt. Ha van megkülönböztető képesség válaszkészség nélkül, akkor a rendszer szétkapcsolt. Ha van válaszkészség és megkülönböztető jegy is, akkor a rendszer lazán kapcsolódó.”

A szoros összekapcsolás vagy szétkapcsolás dilemmája a különböző szinteken jelentkező turbulencia során merül fel. Az egyik szinten bekövetkező turbulenciára adott válasz problémákat okozhat további szinten vagy szinteken. Különösen a szorosan összekapcsolódó demokratikus szervezeti rendszerekben érzékelhető ez a jelenség, mely esetenként figyelmen kívül marad a reformok során.

Az Európai Bizottság például annak érdekében, hogy csökkentse saját turbulenciáját hatékonyabb koordinációt vár a tagállamoktól, melyre nem szándékolt következményként a tagállami közigazgatási intézmények erősödő autonómia törekvése a válasz. A jelenkori nyugati demokráciák egyik aktuális célja a horizontális és vertikális szintek döntéseinek hatékonyabb konzisztenciája. Ami figyelmen kívül marad, hogy az egyik szinten megvalósított koordináció nem szükségszerűen van összhangban a további szintek összhangjával.

A szétkapcsolás egy további lehetséges stratégia a több szinten jelentkező turbulencia kezelésére. A rossz megoldások lokalizálhatók a szervezet egy meghatározott részére, megelőzve ezzel az egész szervezet működésképtelenségét. A szétkapcsolás példája lehet, hogy miközben az uniós tagállamok közös erőfeszítéseket tesznek az európai politika hivatalos arculatának a megerősítése végett, közvetlen politikai ellenőrzést gyakorolnak a nemzetállami uniós politikák felett aktív bürokráciájuk révén. A szétkapcsolás lehetővé teszi, hogy létrejöjjön egy szervezeti struktúra, amely uniós koordinációt gyakorol a különböző szintek között, fenntartva a szintek közötti mozgástér lehetőségét.

A turbulencia ösztönözheti a szoros összekapcsolódást egyébként szétkapcsolt szervezetek között. A turbulencia motorja a kollaboratív kormányzásnak. A környezeti

29 ORTON, James D. – WEICK, Karl. E.: Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 1990, 15 (1), 205.

bizonytalanság csökkenti a szervezeti tervezés sikerének a valószínűségét és egyértelműen kollaborációhoz vezet, azon túl, hogy a szektorok közötti partnerséget is támogatja.

A laza kapcsolat – ellentmondásos módon – a turbulens viszonyokhoz való alkalmazkodás forrása is lehet. De stratégiaként is szóba jöhet, mivel lehetővé teszi különböző szerveződések időbeli együttélését, ugyanakkor megteremti a periodikus interakció lehetőségét is.

A laza kapcsolódás Orton és Weick³⁰ szerint három metódust foglal magába: a szükséges változatosságot, a modularitást és a diszkréciót.

Stratégiaként a szükséges változatosságot azt jelenti, hogy a szervezet belső diverzitása összhangban van a környezet diverzitásával. A modularitás azt a képességet jelöli, melynek birtokában a szervezet a kompetenciák összevonása és újrendezése révén képes megfelelni az igényeknek. A diszkréció a menedzserek, vagy alkalmazottak azon képessége, hogy azonnali döntéseket hoznak hosszas előkészület vagy külső jóváhagyás nélkül.

A szakirodalom³¹ a fenti három alternatíva illusztrálásra az amerikai parti őrség (Coast Guard) esetét hozza fel, amely a Katrina hurrikán idején sikeresen látta el feladatát. Diverz, a helyi viszonyokhoz igazodó egységek időben reagáltak a szükséghelyzetre. Standardizált, de mobilizálható technológiát alkalmaztak, rugalmasan igazodva az aktuálisan felmerülő szükségletekhez. A gyors, adekvát, preventív döntések pedig megakadályozták a turbulencia eskalálódását.

8. Integráció versus differenciálódás

A szervezetelmélet klasszikus dilemmája az integráció, illetve a differenciálás problémája. A korai értelmezés szerint a környezeti bizonytalanságra a megfelelő szervezeti válasz az integráció. Differenciálás esetén a szervezet speciális részlegeket hoz létre, melyek jól körülhatárolható feladat-és hatáskörökkel specifikus válaszok adására képesek.

A közszervezetek turbulens feltételek között mind az integráció, mind pedig a differenciálódás irányában kényszerülnek elmozdulni. A hibrid struktúrák számos szervezeti forma jellemzőit kombinálhatják, összeköthetik a funkcionális területeket, az állami, piaci és non-profit szervezetek jellemzőit variálhatják.

A tapasztalatok szerint turbulens viszonyok között jellemző a hibrid szervezetek kialakulása, amikor számos kontingencia hat az aktivitásra és a teljesítményre. A hibriditás segíti a rugalmasságot, a versenyképességet, a változó igényekhez és szükségletekhez való alkalmazkodást. A hibrid szervezetek kihasználhatják az intézményi környezet heterogenitását és pluralitását. A fenntarthatóság érdekében azonban ezeknek a struktúráknak ki kell alakítaniuk a közös identitást, hogy meghaladják a különböző szervezeti logikákat és formákat.

Batora³² közbülső szervezetnek nevezi azt a struktúrát, amely különböző szervezeti

30 ORTON – WEICK i. m. 203-223.

31 MOYNIHAN, Donald P.: *The Response to Hurricane Katrina*. International Risk Governance Council, 2008. <http://2008-irgc.org>

32 BATORA, Jozef: The Mitraillouse Effect. The EEAS as an Interstitial Organization and the Dynamics of Innovation in Diplomacy. *Journal of Common Market Studies*, 2013, 51 (3), 599.

területek közötti rácspontokban³³ alakul ki, és az ezekhez a különböző szervezeti területekhez tartozó struktúrákból származó fizikai, információs, jogi és legitimációs erőforrásokat kombinálja.

A hibrid szervezetek különösen fontosak, ha a többszintű kormányzás vagy az ún. akkut problémák³⁴ (*wicked problems*) körében kell kezelni a turbulenciát. Ezek a struktúrák gyakran egyfajta improvizált választ jelentenek a bonyolult intézményi környezetben. Finnországban programmenedzsment rendszert³⁵ hoztak létre a szektorhatárokat átlépő, azokon túlmutató problémák megoldására. Svédországban hasonló funkcióval bírnak a nemzeti koordinátorok.³⁶ Az ún. poszt NPM reformok³⁷ is úgy tekinthetők, mint kiegészítői a közszektor napjainkban egyre komplexebb rendszerének.

Az Európai Unió gyakorlata is azt mutatja, hogy a nemzetközi szervezet alkalmazza a hibrid struktúrákat a területi dimenziókból fakadó problémák kezelésére. Mivel az Európai Bizottság nem rendelkezik saját szervezettel az uniós jogalkotás nemzeti szintű végrehajtására – második legjobb megoldásként – kvázi „adoptálta” a nemzeti ügynökségeket, kettős irányítású szervezetekként. A Bizottság ily módon kezelni tudja az egységes kormányzás követelményéből fakadó feszültségeket, s nem veszélyezteti a nemzeti adminisztrációk szuverenitását. Természetesen ez nem az optimális megoldás a standardizált uniós politikák megvalósítása szempontjából, de megfelelő alternatíva az uniós igazgatási legitimációjának fenntartása végett.

9. Összegzés vagy az első lépések?

A turbulencia, a maga sajátosságaival, az „új normalitást” jelenti a kormányzás és a közigazgatás számára napjainkban. Az analitikai meghatározás szerint a turbulencia események, igények és támogatások interakciója, változatos, inkonzisztens, váratlan és megjósolhatatlan módon. A turbulencia tipikusan kontextus specifikus, ennek ellenére a közszervezeteknek kezelnie kell a változó paramétereket, a váratlanságot és az időbeli komplexitást.

A turbulencia három dimenziója határolható el: a turbulens környezet, a turbulens szervezet és végül beszélhetünk a turbulencia kiterjedtségéről, skálájáról. Alapesetben a szervezetek turbulenciára adott reakciói képezik a különböző vizsgálatok tárgyát, azonban maga a szervezet is turbulenssé válhat.

33 Intersticiális, azaz rácsközi.

34 Ilyen például a bűnözés, az alkoholizmus, a drogfogyasztás, a migráció stb. A szociális, egészségügyi, bűnügyi szervek együttes, összehangolt fellépése szükséges a megnyugtató megoldás végett.

35 <https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Programme+of+Prime+Minister+Katainen%E2%80%99s+Government/> (2020. 12. 21.)

36 <https://aspnet.unesco.org/en-us/Lists/National%20Coordinators/PublicDispForm.aspx?ID=3028> (2020. 12. 19.)

37 A bevált piaci eszközök és módszerek, valamint a bürokratikus koordináció egyes eszközeinek kombinációja.

Az egyik lehetséges stratégia a turbulencia kezelésére a stabilizáció, a másik az adaptáció. A két stratégia alkalmazása nem kizárólagos, ellenkezőleg, kiegészíthetik egymást. A hatékony kormányzás egyfelől egyensúlyra törekszik a folyamatosság és a változás, másfelől az alkalmazkodás és kísérletezés között.

Ha a kormányzati rendszer a stabilitást választja a turbulencia idején, akkor az út-függőséget erősíti. Fellép a turbulens körülményekkel szemben, puffer zónákat létesít vagy szétkapcsol annak érdekében, hogy védje magát a jövőbeli sokktól, centralizál és formalizálja a hálózati kapcsolatokat. Ezt nevezik statikus rugalmasságnak, mivel a status quo megőrzése a cél. Ha ez a stratégia csődöt mond, a megszakított egyensúly megteremtése lehet a kiút.

Ha a közszervezet alkalmazkodik a turbulenciához szervezeti változást kezdeményezve, akkor intézményi szinkretizmusról beszélünk. Ez folyamatos, de nem drámai átszervezést jelent. Változatos stratégiák kerülnek alkalmazásra, mint például hibrid szervezetek, improvizált, kísérleti megoldások, előtérben a decentralizált, rugalmas struktúrákkal, informális hálózatokkal, intersticiális konfigurációkkal, koordinációra törekedve a gyorsan változó viszonyok között. Ezt nevezik dinamikus rugalmasságnak, mivel a közszervezet folyamatosan alkalmazkodik a turbulenciához.

A turbulencia nem csupán a szokatlan, rendhagyó jelenségek folyamatok értelmezésének és adekvát kezelésének a szükségességére hívta fel a figyelmet, hanem a gyakran rutinszerűen alkalmazott axiómák és dogmák felülvizsgálatára is.

A KÖZIGAZGATÁS JÖVŐJE A KÖVETKEZŐ ÉVTIZEDBEN: TARTÓS VÁLTOZÁSOK JÁRVÁNY IDEJÉN

1. Bevezető: A jövő a legjobb kutatási tárgy

A címet látva az juthat az olvasó eszébe, hogy honnan tudja ez az ember, hogy mit hoz a jövő, hogy merészel ilyen találgatásokba bocsátkozni. Erre a jogos felvetésre annyit tudok mentségemre felhozni, hogy szerzői szempontból a jövőre vonatkozó elemzés a legjobb, hiszen nem kell empirikus bizonyítással bajlódni, tét nélkül lehet kijelentéseket tenni, bizonyítékként a majdan bekövetkező eseményeket lehet majd felhozni, addig is csupán a szerző érzései és a jelenre támaszkodó asszociációi állnak rendelkezésre. Ha pedig nem válik valóra, amit a szerző elképzelt, mindig védekezhet azzal, hogy a jövőre nézve egyébként is nehéz biztos dolgot állítani.

A közigazgatás jövőjének latolgatásával kapcsolatban előbb a közigazgatási reformokkal kapcsolatos gondolkodásban tapasztalható elmozdulást kell röviden megemlíteni, majd érdemes nagyon röviden áttekinteni a hazai reformpályát. E két gondolatra szeretném alapozni következtetésemet arról, aminek – úgy vélem – hamarosan meg *kell* történnie. A „kell” itt kettős értelemmel bír: kifejezi azt, amiről úgy vélem, elkerülhetetlen, de kifejezi azt is, amiről úgy gondolom, hogy „jó lenne”, ha megtörténne. A „jó lenne” kifejezésben az is benne van, hogy remélem, szeretném, ha a döntéshozók időben felismernék a változtatás szükségességét, és időben lépnének, mielőtt még az egyébként is elkerülhetetlen változás társadalmi költségei túl magasra rúgnának.

2. Honnan származnak a közigazgatási reformok?

2.1. A közigazgatási reformok okai: külső hatások

A közigazgatási reformok okaira vonatkozóan két fő iskola különíthető el. Az első a közigazgatási reformok kialakulását és sajátosságait külső tényezőkkel magyarázza. Ide tartozik az OECD *Government at a Glance* kötetek sora¹ vagy az Európai Unió által a válság közigazgatási hatásait kutató LIPSE (Learning from Innovation in Public Sector Environments)² projekt publikációinak kiindulópontja. Az előzetes eredmé-

1 OECD: *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019.

2 <https://cordis.europa.eu/project/id/320090>. (2020. 12. 15.) A lipse.org oldal sajnos már nem elérhető. Az Európai Unió FP7-es kutatási keretprogramjából finanszírozott kutatás fő kérdése az volt, hogy hogyan reagáltak a nemzeti közigazgatások a világgazdasági válságra. A kutatás résztvevői a következő műhelyek voltak: KU Leuven; Matei Bel Egyetem,

nyekről Geert Bouckaert 2014. február 7-én, Kolozsváron tartott előadást a TED7 (Trans-European Dialogue 7) konferencián. Megállapításai szerint a válság az érintett országokat arra indítja, hogy megpróbáljanak több eredményt kevesebb, majd még kevesebb ráfordítással elérni. A források elvonása tehát egyelőre folyamatosnak tűnik, a válság előtti állapot helyreállítására pillanatnyilag nem látszik remény. Ezt az OECD országai többnyire a decentralizáció felerősítésével igyekeztek elérni arra számítva, hogy ha több hatáskört decentralizálnak, mint pénzt, az központi megtakarításokat eredményez. A decentralizációs reformok útján végrehajtott racionalizáció a helyi önkormányzatok relatíve magas bizalmi tőkéjére alapul, hiszen az önkormányzati szektor továbbra is az első vonal marad az állam-állampolgár kapcsolatban. A vizsgálatba bevont országok többsége visszafogta az önkormányzati fejlesztéseket a nagyobb mértékű feladatok dacára, ugyanakkor az EU-n belül a közösségi források elköltése helyi szinten is szakértelmet igényel, így a képzések elmaradása kockázatos, miközben jellemző a dolgozók nyugdíjazás útján történő elbocsátása, ami a kapacitásleépítés fájdalommentes útja. A csökkenő forrásokat a vizsgált országok képtelenek a fejlesztési források elapadása mellett belső hatékonyság-javítással pótolni. Tekintettel arra, hogy a pénz- és tőkepiaci források már nem vehetők igénybe külső segítségként az önkormányzatok számára, ezért gyakran ingatlanokat és műalkotásokat értékesítenek, hogy pótlólagos forráshoz jussanak. Az általános forráshiány hatására a piaci szférával való kapcsolat ismételten reményt ébreszt sok önkormányzatban, de a kooperáció nem mélyült el – részben a korábbi években felhalmozott bizalmatlanság, illetőleg a mindkét fél részéről felmerülő finanszírozási nehézségek miatt. A civil társadalomra való támaszkodás is felértékelődik, de strukturális erejű hatékonyságjavítást nem eredményez. Mindezek együttesen azt eredményezik, hogy a piaci erőkkal és a társadalmi hálózatokkal való együttműködés erősödik ugyan, de nem jelentősen, a közigazgatási hierarchia továbbra is elsőbbséget élvez a vizsgálatba bevont 33 OECD tagország között. A megnövekedett feladatok és a csökkenő források kétségkívül kedveznek az innovációknak, amelyek többsége helyi szinten történik. A nemzeti reformerek – érthető okokból – sikeresnek tartják saját tevékenységüket, ezzel összefüggésben felerősödött az igény a különféle innovációs díjak iránt, mint amilyen az European Public Sector Award (EPSA)³ is, hiszen ezek többlet legitimációs lehetőséget tartalmaznak a versengésben indulók számára. A legtöbb díjazásra kidolgozott projekt a szisztematikus, hivatali újítások kategóriájában jelentkezik, ezt követi a közegészségügy és szociális szolgáltatások kategóriája. A helyi reformok tehát közszervezési válaszok a válságra, azonban sikerességük még nem állapítható meg. A helyi közigazgatásoknak meg kell küzdeniük saját örökölt nehézségeikkel is, mint amilyenek a jogi nehézségek, a kompetenciahiány, a korrupció, a politikai támogatás hiánya, a nyitottság hiánya. Mindezek a változások decentralizálták a válságot. Megállapítható, hogy OECD országok

Szlovákia; Babes-Bolyai Egyetem, Románia; Tallin Egyetem, Észtország, Hertie School of Governance, Németország; Roskilde Egyetem, Dánia; Bocconi Egyetem, Milánó, Olaszország; ESADE, Barcelona, Spanyolország; Erasmus Egyetem, Nijmegen Egyetem, Hollandia; ENA, Franciaország; Edinburgh Egyetem, Egyesült Királyság.

3 Lásd: www.eipa.eu. (2020. 10. 07.)

körében végzett felmérés arra mutat, hogy a nemzeti kormányzatok nem a központi állam és a helyi állam közötti „konfliktuskonténer” felszámolásában, hanem bővítésében érdekeltek, ami már első látásra sem tűnik fenntartható stratégiának.

2.2. Közigazgatási reformok: belső okok is szerepet játszanak

Göktug Morçöl szerint a közigazgatás folyamatai legalább annyira magyarázhatók belső okokkal, mint külsőkkel,⁴ tekintettel arra, hogy minden nemzeti közigazgatásnak megvan a saját fejlődési pályája, történetisége és megvannak a belső szükségyszerűségei. A 2008-as válság utáni közigazgatási reformokat 14 országban vizsgálva Randma-Liiv és Walter Kickert azt állapították meg, hogy az azonos kihívásra jobbra csak azokban az országokban adtak azonos reformválaszokat, amelyek külső pénzügyi segítséget vettek igénybe a válság leküzdéséhez,⁵ egyebekben meglehetősen eltértek a válaszok, jelentős mértékben attól függően, hogy az adott országot éppen milyen állapotában érte a válság.

Abban egyetértenek a szerzők, hogy a válság annyiban mégis összefügg a közigazgatási reformokkal, hogy a válság ténye felszínre hozza a meglévő rendszerek hibáit, fenntartathatatlan elemeit, és egyben lehetőséget kínál a változtatásra.⁶

2020 őszén nyilván széles körű egyetértés van abban, hogy a súlyos, egész lakosságot megrázkódtató válságok – mint aktuálisan a járványhelyzet – jelentős hatást fognak gyakorolni közigazgatásunkra.

3. Közigazgatási reformok sajátosságai és tendenciái

3.1. A közigazgatási reformok időigénye

A közigazgatási reformok hosszú távú beavatkozások. Egy közigazgatási reform periódusa nagyjából egy évtized: mintegy 2 év szükséges a kidolgozásra és az érdekeltekkel való egyeztetésekre, 2 év az intézkedések bevezetésének időigénye, majd 2-3 év szükséges az intézkedések első eredményeinek összegzéséhez, ezt követi egy 2-3 éves korrekciós fázis, amikor a korábbi hiányosságok, illetőleg az időmúlás következtében megváltozott körülményekhez való adaptálás megtörténik. A hosszú távú folyamatok sajátossága, hogy a reformmal érintett rendszerek teljesítménye rövid távon csökken, hiszen az erőforrások jelentős része magára az átalakításra, nem pedig a tartalmi feladatra fordul. A túlságosan gyakori reformok ennek megfelelően hajlamosak egy-egy nagyrendszer áteresztő képességét hosszabb távon csökkenteni, erodálni. A 2010 utáni magyar reformok nem a decentralizációs tendenciába illeszkedtek, ennek megfelelően Magyarország számtalan

4 MORÇÖL, Göktug: *A Complexity Theory for Public Policy*. London, Routledge, 2012, 55-58.

5 RANDMA-LIIV, Tiina – WALTER KICKERT: The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration Reforms: Comparison of 14 European Countries. *Journal of Comparative Public Policy Analysis: Research and Practice*, 2017, 19 (2), 155-172.

6 TOMPSON, William (ed.): *Reform beyond the Crisis, in: OECD Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* Paris, OECD Publishing, 2010, 11–38.

nyugati kritikát volt kénytelen elkönyvelni, ugyanakkor a térségben néhány év késéssel Szlovákia is a centralizáció irányába mozdult el.⁷

3.2. A közigazgatási reform korszakai Magyarországon

A magyar közigazgatási reformok elmúlt évtizedeire jellemző volt egy-egy meghatározó mozzanat, ami lényegében az adott reformperiódus funkciójával volt azonos.

- Az 1990-1998 közötti korszakot a demokratizáció jellemezte olyan módon, hogy az lehetőleg az eladósodás közvetlen kezelése mellett a politikai stabilitással párosuljon. E felfogás közvetlen kapcsolatban állt a külső finanszírozó szervezetek demokrácia-értelmezésének az intézményrendszerbe ágyazott átvételével.
- Az 1998-2004 közötti periódust az „európaizáció” szóval lehet jellemezni, melynek lényege a tagi státusz feltételeinek teljesítése, sajátossága a kívülről befelé és felülről lefelé irányuló reformok dominanciája. A reformok során EU által szorgalmazott regionalizáció és a hazai közigazgatási intézményrendszer egymásra torlódása alakult ki.
- A 2004-2010 közötti időszakot az állam minimalizációja útján történő hatékonysági reformok jellemezték, amelyek végül pénzügyi összeomlásba torkolltak.
- A 2010 utáni periódust a szervezési erőforrások koncentrációjával történő válságkezelés, és a fenntartható növekedési pálya kialakítása jellemezte.

E korszaknak – legalábbis ami a nem adóssággeneráló növekedést illeti – egy időre nyilvánvalóan vége, tehát elképzelhető, hogy egy új periódus, a válság-abszorpció, válságkezelés közigazgatásának korszaka következik.

Tekintettel arra, hogy a globalizált korszakban a válságok is globalizáltak, egyes kutatók szerint az államok által kidolgozott válaszok is közelítenek egymáshoz (konvergálnak).⁸ Ez azonban nem biztos, hogy így van, hiszen ami az egyik állam számára előnyös, éghajlati, gazdasági, társadalmi okok miatt a másinak hátrányos lehet. Míg korábban számosan azt feltételezték, hogy az integráció *ab ovo* globalizációs előny (e feltételezés jegyében került sor az Európai Tanács 2000. márciusi, lisszaboni csúcserkeztetére, mely azt a stratégiai célt fogalmazta meg, hogy az évtized végére Európa váljon a föld „legversenyképesebb és legdinamikusabban fejlődő tudásalapú gazdaságává”), mára a tagállamok egyéni stratégiákat alakítottak ki arra vonatkozóan, hogy az integráció előnyeit lehetőleg élvezzék, ám hátrányaitól mentesek legyenek. Az Egyesült Királyság Unióból való kilépése

7 JACKO, Tomáš – Ludmila MALÍKOVÁ: *A chance to restart public administration reform in Slovakia*. In: PÁLNÉ, KOVÁCS Ilona – PROFIROIU, Constantin Marius (eds.): *Regionalisation and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Bratislava, NISPACee Press, 2013, 67-86.

8 FOSLER, R. Scott: *The Global Challenge to Governance: Implications for National and Subnational Government Capacities and Relationships*. In: *The Challenge to New Governance in the Twenty-First Century: Achieving Effective Central-Local Relations*. Tokyo, National Institute for Research Advancement, 1999, 494 - 524.

9 FORGÁCH Imre: Az állam szerepének változásai az európai integráció tükrében (tézisek). *Magyar Közigazgatás*, 2000, 50 (7), 394.

világossá tette, hogy az integráció globalizációs előnyként való értelmezése már nem magától értetődik. Mindezek következtében a tagállamok az európai integráción belül a nemzeti útkeresés irányába mozdulnak el, aminek a közigazgatási intézményrendszerben is látható jelei fognak mutatkozni.

Ennek ellenhatásaként a tág értelemben vett nemzeti közigazgatásokba való uniós beavatkozás ambíciója is meg fog jelenni. Ennek egyik eszköze az Európai Ügyészség, de nyilván sor fog kerülni további intézményfejlesztésre is az Unió részéről annak érdekében, hogy lehetőleg a nemzeti politikai vezető réteg megkerülésével közvetlen hatást gyakoroljon a nemzeti közigazgatásokra.

3.3. A hazai közigazgatási reformpálya sajátosságai 2010 után

Közszervezési szempontból a 2010 utáni évtized legfontosabb jellemzője a folyamatok „kézben tartására” tett erőfeszítések sokasága volt. Az erősebb kontroll, mint a válság körülményei közötti természetes, sőt kívánatos szervezési eszköz a gazdálkodás-tudományban is jelentőségre tett szert a válság éveiben. Camillus az üzleti környezetben a stratégiai menedzsment ciklus tervezésen, döntésen, végrehajtáson és visszacsatoláson alapuló egységét javasolja a válság leküzdésére. A kontroll tehát nem feltétlenül a hierarchikus kontrollt jelenti, hanem sokkal inkább a folyamatba ágyazott, eredményvezérelt, működési kontrollt.¹⁰

Az erőforrások jobb koncentráálásának egyik jelentős lépése volt a csúcsmisztériumi rendszer kialakítása, mely a tárcaközi egyeztetések jelentős részét tárcán belüli egyeztetésekké transzformálta. A szakpolitikai kormányzás és az általános „adminisztráció” elválasztásának (a kormányzás és az evezés elválasztása a szakirodalomban is ismert)¹¹ logikája végighúzódtott a tárcaközi, tárcán belüli, illetőleg a tárcáknak alárendelt szinteken. A 2010-2014 közötti intenzív válságkezelési periódus jellegzetes szervezete volt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM), mely a közigazgatási személyzeti és jogalkotási erőforrások kontrollját végezte, továbbá a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, amely a tárcák által irányított ágazatok fejlesztési forrásai feletti irányítást gyakorolta. A rendszer sajátosságát adta, hogy a folyamatok kézben tartása úgy valósult meg, hogy a szakpolitikai területért való miniszteri, államtitkári felelősség elvált a közigazgatási államtitkárok által irányított humánpolitika, pénzügyi erőforrások, szabályozási erőforrások, továbbá informatikai beszerzések területétől. Mindez azt eredményezte, hogy az erőforrásokért felelős vezetők nagyobb mozgásteret kaptak a hatékonysági szempontok érvényesítésére, miközben a szakpolitikai eredményességért felelős vezetők adott esetben az eredményesség kárára is kénytelenek voltak eltérni, hogy más, az ő területükért politikai felelősséget nem viselő vezetők döntsék el, hogy az erőforrásokhoz való hozzájutáson keresztül valódi esélyt kapnak-e az általuk képviselt közfunkció megvalósítására.

10 CAMILLUS, John C.: Strategy as a Wicked Problem. *Harvard Business Review*, 2008, 86 (5), 98-106.

11 BARLOW, J. – RÖBER, M.: Steering not rowing: Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany. *International Journal of Public Sector Management*, 1996, 9 (5-6), 73-89.

Jelentős átalakítást hozott a későbbiekben, hogy a KIM szétvált Igazságügyi Minisztériumra, és Miniszterelnökségre, majd létrehozásra került a Miniszterelnöki Kabinetiroda. A koordinációs szervezetek többszöröződése arra utal, hogy a folyamatok közben tartásának aléptímenye annyiban jól működik, hogy képes a folyamatok nagy tömegét koncentráltan kezelni, a feláramló információk tömegének elemzése, illetőleg a stratégiai döntések meghozatala kapcsán viszont lényegesen differenciáltabb szervezeti kapacitás kialakítására van szükség annál, mint amire a rendszer létrehozói eredetileg számítottak.

A 2010–2014 időszak fő közigazgatás-fejlesztési stratégiai dokumentuma a Magyar program, amely a szervezeti átalakításokra, ezen belül a szervezeti és erőforrási centralizációra helyezte a hangsúlyt, másodlagosan pedig a közigazgatási folyamatok belső tartalmának javítására is tett lépéseket. A Magyar program emblematikus lépései közé tartozik a kormányhivatali rendszer kialakítása, mely nagyrészt véget vetett a minisztériumok alá tartozó „dekoncentrált” szervek állandóan változó együttesének, centralizálásra kerültek a központi közigazgatás kinevezései, a beszerzések, az informatikai és egyéb kiszolgálás. A megyei kormányhivatalokhoz került az önkormányzati hivatalok által korábban ellátott, úgynevezett „delegált” feladatok köre, később a megyei kormányhivatalok területi szerveiként kialakult a járási hivatalok rendszere. Továbbfejlesztésre, illetőleg bevezetésre került a fentiekén kívül az állam-állampolgár kapcsolat két professzionális színtere, az ügyfélkapun intézhető ügyek köre, valamint a kormányablakok hálózata.

Már a Magyar Program beavatkozásainak indokolásához is figyelembe vették az OECD, valamint az IMD versenyképességi kutatóközpont összehasonlító felméréseit, amelyek a közigazgatást elsősorban a vállalkozási környezet felől, illetőleg az átláthatósággal kapcsolatban minősítik.¹² A Magyar program által kialakított szerkezeti elemek további fejlesztése, továbbá a belső folyamatok tartalommal való megtöltése a „Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020” című dokumentum kialakítása és megvalósítása számos intézkedésen keresztül megvalósult, amelyek magukban foglalják az elektronizálás, a közszolgálati humán erőforrás fejlesztés, a szervezetfejlesztés, jogrendszer-fejlesztés és a közszolgáltatás-fejlesztés területeit. A stratégia központi fogalma a versenyképesség, melynek értelmezését szintén az OECD által alkalmazott meghatározás teszi lehetővé. Az OECD módszertanhoz való ragaszkodás előnye, hogy évente összehasonlításon alapuló visszajelzést ad egy nemzetközi szervezet részéről, ugyanakkor amennyiben a jövőben számolni kell azzal, hogy ahogyan a magyar eredetű befektetések aránya fokozatosan növekszik a magyar gazdaságban, a nemzetközi tőkevonzó képességre alapuló indikátor rendszerek fontossága várhatóan fokozatosan visszaszorul a magyar közigazgatás-fejlesztés számára.

A stratégia készítői törvényszerűen szembesültek az OECD-vel való együttműködésből adódó sajátos látásmód és a Magyar program friss eredményei által adott peremfeltételek mozdíthatatlanságával. Ez azt jelenti, hogy a reformok a kialakult keretrendszeren belüli kisebb fejlesztésekben, átalakításokban öltenek testet, a rendszer egésze, a tárcák középírányítói szerepének akár részleges helyreállítása a területi közigazgatás felett, vagy

12 OECD: *Economic Survey on Hungary*. 2010. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/55/44577243.pdf> (2020. 12. 15.)

az önkormányzati „delegált” feladatok akár részleges re-disztribúciója nincs napirenden. A stratégia eredményeinek összegzése a tárcák részéről 2020 utolsó negyedében várható, e fejezet írásakor még nem ismert.

3.4. Elmozdulás a hazai fejlődési pályában: a közszolgáltató közigazgatás felerősödik, a közhatalmi közigazgatás feladata átalakul

Előjáróban szükséges tisztázni a közigazgatás (public administration) és a közszolgáltatás (public service) fogalmak egymáshoz való viszonyát. Míg Magyarországon a fogalmak szintjén a „közigazgatás” kifejezéssel szokás illetni az állam közhatalmi funkciójának intézményi és jogi megjelenési formáit, addig a közszolgáltatásokat biztosító állami szolgáltató funkciót (szolgáltató állam: egészségügy, oktatás, stb.) – mely hazánkban túlnyomó részt a közhatalmi államnak alárendelten működik – nem szokás a közigazgatás fogalma részeként értelmezni. Az angol nyelvű nemzetközi szóhasználatban is megjelenik a két fogalom eltérő szerepeltetése, de a szolgáltató állam és a közhatalmi állam viszonyában az előbbit szokás előtérbe állítani¹³ úgy, hogy a public administration (közigazgatás) szakirodalmi műszóként magában foglalja a közszolgáltatás-szervezést és általában minden, a köz érdekében végzett igazgatási, szervezési, vezetési tevékenységet is, vagyis egyetlen fogalommal szokás kifejezni az állam szolgáltató és közhatalmi funkcióját. Lényegében a nyugati fogalomhasználat harmonizál a MAGYARY Zoltán által kidolgozott fogalommal, miszerint „a közigazgatás az állam adminisztrációja”.¹⁴ A továbbiakban a közigazgatás fogalmát e tág értelmében használjuk.

A jövőre nézve egyértelműnek tűnik – a koronavírus járvány is ezt látszik alátámasztani –, hogy a közhatalmi állammal kapcsolatos közigazgatási gondolkodás, mely reformtörekvésekben, közbeszédben és tudományos publikációkban egyaránt megnyilvánul: a jövőben megállíthatatlanul háttérbe szorul a közszolgáltatás-szervezés javára. Azt kell mondanom, hogy ha így lesz, ezt kell természetesnek tekinteni, és ez sokkal nagyobb jelentőségű, mint elsőre látszik.

A jövőben a közszolgáltatás-szervezésre összpontosító szemlélet óhatatlanul megváltoztatja a központi koordináló szervezetek (jelenleg: Miniszterelnökség, Miniszterelnöki Kormányiroda, Miniszterelnöki Kabinetiroda) szervezeten belüli működését, hiszen olyan munkatársakat kell majd felvenni, akik az adott közszolgáltatáshoz (oktatás, egészségügy, stb.) értenek valamilyen szinten. Ezzel párhuzamosan visszaszorul a bürokratikus voluntarizmus jelensége. Azt a jelenséget nevezem így, amikor a közszolgálat pusztán saját szempontjait mérlegelve alakít közpolitikát. Saját szempont alatt itt saját szakmai meggyőződését, szervezetének érdekét vagy egyszerűen csak azt kell érteni, ami-

13 Jellemző, hogy az *Oxford Dictionary of English* nem tartalmazza a public administration szócikket, a public service kifejezést viszont igen. Ld. SOANES, Catherine – STEVENSON, Angus (eds.): *Oxford Dictionary of English*. Second, revised edition. Oxford, Oxford University Press, 2006.

14 MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 39.

kor cselekvéseit az irányítja, hogy számára könnyű legyen a munka. (Nincs modellezés, kontrollvizsgálat, statisztikai elemzés, összehasonlítás, stb. Csak az van, ami eddig, vagy ami elsőre eszünkbe jut, legfeljebb majd módosítjuk fél év múlva a jogszabályt.) Ezért nem feltétlenül az egyén a hibás. Folyamatos időnyomásnak, „multitaskingnak” kitett kollégáktól nem igazán lehet mást várni. Az az állításom, hogy az ilyen típusú közigazgatási munkavégzés a közszolgáltatási orientációban fenntarthatatlan. Egyszerűen azért, mert a közszolgáltatások alkuerő-képessége aránytalanul megnő a közigazgatási-közhatalmi elittel szemben. Egészen egyszerűen fogalmazva: eljön –bizonyos értelemben már el is jött – az az idő, amikor új államtitkárt könnyebb találni, mint új ápolónőt.

A közszolgáltatási orientáció térnyerése tehát nem az ügyfélorientáció fontosságának józan belátásából fakad, hanem a hatalmi tér újraosztásából, amelyben a jól működő, elérhető, megbízható közszolgáltatásokra ráutalt lakosság elégedettsége nagyobb hatalmi súlyt képvisel, mint a közigazgatási-közhatalmi bürokrata elit.

A súlyponteltolódás álláspontom szerint a képzésben és az előmeneteli rendszerben is tükröződni fog. A generalista képzési felfogás új értelmet nyer, a közszolgáltatási ágazatok káderei fognak sikeresen előrehaladni a közigazgatási hatalmi térben. Ez természetesen a közszolgáltatási ágazatoknak a szűkös erőforrásokért való új küzdelmével fog járni, amiben azonban részben új törvényszerűségek fognak érvényesülni, mivel a nehezen elsajátítható és/vagy nehezen pótolható szakmákat gyakorló közszolgáltatásokban az érdekérvényesítési képesség középpontja közelebb kerül a frontvonalban lévőkhöz. Ez a folyamat már elindult, hiszen a külföldre vándorlás vagy a tömeges pályaelhagyás ismert jelenség volt eddig is, viszont ameddig az ellátott társadalmi rétegek tűrőképessége még fennállt, a megfelelő közigazgatási átrendeződés és szemléletváltás még nem történt meg. Hogy miért állítom azt, hogy a következő években döntő változásra kell felkészülni ezen a téren? Ezt a generációváltással magyarázom. A közszolgáltatást végzők gondolkodásmódja megváltozik, az altruista motiváció helyét átveszi az egoista motiváció, illetőleg a munkahely-család kapcsolat, a minőségi élet iránti vágy. Ez a felismerés nem új.¹⁵ Új azonban annak a kérdésnek a felvetése, hogy az ellátotti körben is generációváltás zajlik. A most nyugdíjba kerülők jó része már nem a digitálisan írástudatlanok közül kerül ki, 20 éve használják az Internetet és a közösségi médiát, tehát nagyobb az informáltsági és érdekérvényesítési képességük, a fiatal korosztályról nem is beszélve. Castells annak idején azt vetítette előre, hogy a hálózattársadalom tagjai a közszolgáltatásokat illetően is sokkal kritikusabbak és felkészültebbek lesznek.¹⁶ Noha ez hazánkban talán nem történt meg olyan sebességgel és intenzitással, mint ahogyan Castells jósolta, de bizonyos elmozdulás érzékelhető. Időközben azonban meggyengültek a társadalom önálló hálózatai, hiszen a most nyugdíjba kerülők, és a következő évtizedben nyugdíjba kerülők között ugrásszerűen nő az izolációban élők aránya. Ez az a generáció, amely a Magyarországra is belépő szexuális forradalom, a válások, partnercserék, abortuszok következtében sokkal

15 NG, Eddy S. W. – GOSSETT, Charles W.: Career Choice in Canadian Public Service: An Exploration of Fit With the Millennial Generation. *Public Personnel Management*, 2013, 42 (3), 337-358.

16 CASTELLS, Manuel: *A hálózati társadalom kialakulása*. Budapest, Gondolat-Infonia. 2005.

kisebb számú gyermeket vállalt, mint az 1945-1955 között születettek. Ez utóbbiak születésszáma évente a 250 ezret is elérte, az abortusz bevezetésével azonban ez a szám 1957-től évi 160 ezerre csökkent. A demográfiai összeroppanás paradoxona, hogy a nagyobb jólét kedvéért nem vállalt gyermekek hiánya most az egész társadalom jólétét fenyegeti, de különösen az izolációban élőkét. Az ő közszolgáltatásokra (otthonápolás, idősellátás, egészségügy stb.) való ráutaltságuk, (már-már kiszolgáltatottságuk) lényegesen nagyobb, mint a megelőző generációban. További, ráutaltságot fokozó tényező a külföldön élő gyermekek, hozzátartozók problémája, ami szintén nyilvánvaló: akinek el kellene tartania, a rászoruló személyt, külföldön tartózkodik.

Mindezek a körülmények azt húzzák alá, hogy a közszolgáltatások iránti igény keresleti oldalon is fokozódni fog, míg a közszolgáltatást végzők alkuereje ugrásszerűen nő. Ehhez a közigazgatásnak általában, de különösen a közigazgatás hatalmi struktúráinak törvényszerűen alkalmazkodnia kell.

Az alkalmazkodás elindulhat egészséges vagy egészségtelen pályán. Egészségtelen alkalmazkodási pályának nevezem a formai szigor túlhangsúlyozását, a tekintély, az altruista kötelezettségek hangsúlyozását, a közszolgáltatásokat ellátó igazgatási szervezetekben történő nepotizmus és voluntarizmus eluralkodását. Egészséges alkalmazkodási pálya is lehetséges. Az egészséges alkalmazkodási pálya jellemzői: a prevenció, a lakosság érdekeltségén alapuló bevonása, a közszolgáltatás közszolgáltatással való összemérésének lehetősége, az ösztönzők teljesítményarányos alkalmazása, a társadalmi és műszaki innovációk „próba-működik-használjuk-próba-működik-javítjuk” rendszerben való alkalmazása, és az átláthatóság. Az egészséges alkalmazkodási pálya lényege, hogy arra kell törekedni, hogy azok, akik a közszolgáltatást végzik, úgy érezzék, hogy részesülnek azokból a közjavakból, amelyeket előállítanak, így ha többet, jobban dolgoznak, a részesedésük nagyobb. Ezzel elejét lehet venni annak, hogy a motivációs szint csökkenésével a megmaradt kapacitások tovább csökkenjenek. Nem utolsó sorban pedig vonzóvá kell tenni a közszolgáltatásokat végző szakmákat az új generációk előtt.

4. A 2020-2030 közötti időszak közigazgatás-fejlesztésének sajátosságai

4.1. Alapfeltételezés: az állambháztartás hiánya nagyrészt belső forrásból finanszírozható

A következő évtized fő közigazgatás-fejlesztési folyamatait egy feltételezésre kell építenem. Szemben a közszolgáltatási orientáció elkerülhetetlen előretörésével, amit fundamentális tényezőkre alapoztam, minden egyéb reformtörekvés centrumába a gazdasági szuverenitást kell állítani. Az elmúlt négy évtized fejlődési pályáját ugyanis véleményem szerint az hátrázta meg, hogy az adott időszakban mekkora volt a magyar államot hitelező szereplők beleszólása a közigazgatás kialakításába és irányításába.¹⁷ A pillanatnyi helyzet 2020 őszén

17 SOBIS, Iwona – DE VRIES, Michiel S.: *The Story Behind the Western Advice to Central Europe During Its Transition Period*. Bratislava, NISPA CEE Press, 2009. A szerzőpáros máig a téma legjobb feldolgozását adja a közép-európai térség kívülről vezérelt közigazgatási fejlődésére nézve.

nem támasztja alá ezt a feltételezést, de a jövőre nézve engedjük meg azt az optimista forgatókönyvet, hogy a magyar gazdaság egy-két éven belül ismét visszatálal az egyensúly és növekedés pályájára. A gazdasági és – tegyük hozzá – szellemi szuverenitás növelésének eszméje – mintegy a globalizációs és integrációs törekvések ellenére – érdekes módon új támogatást kapott a közigazgatás-tudományban: nevezetesen a közpolitikára alkalmazott rendszerelmélet területén. Egyebek mellett Geyer és Rihani (2010) az államot komplex rendszernek tekintve arra a megállapításra jutottak, hogy azok az országok fejlődtek gyorsabban a múltban, amelynek nagyobb volt az önszervező kapacitásuk (self-organizing capacity), implicite: függetlenségük.¹⁸ Ha úgy tetszik, a következő évtizedre a magyar szuverenista törekvések nem várt szellemi támogatást kaptak a rendszerelmélet híveitől.

A közigazgatási reformok szempontjából azt tartom fontosnak, hogy az államadósságot ki finanszírozza: a finanszírozó szuverenitást növelő vagy csökkentő szereplőként lép-e fel. Móri és Regős (2019) összeállításából látszik, hogy a forintban denominált államadósság aránya 2010-ben 52,4% volt, 2018-ban már 77,2%. Természetesen elképzelhető, hogy a feltételezésem nem válik valóra, és erős akaratérvényesítő képességgel bíró külső szereplők szerzik meg a magyar államadósság feletti kontrollt. Ebben az esetben – a korábbi tapasztalatoknak megfelelően – az adott szervezetek alapító okiratai által meghatározottak, valamint az adott szervezetek vezetői, tulajdonosai, illetőleg az általuk felkért szakértők fogják meghatározni a hazai közigatás továbbfejlesztésének irányát, ami nem fogja magán viselni a hosszútávú magyar érdek sajátos vonásait. A külső finanszírozásnak ugyanis az a tapasztalata, hogy a külső finanszírozó saját szempontjainak megfelelően igyekszik a finanszírozott állam belső viszonyaira is befolyást gyakorolni. (Az IMF szóhasználatában ezt strukturális reformoknak szokás nevezni, de természetesen más szervezetek más kifejezéseket használnak¹⁹).

A magyar társadalom „testének” érdekei, amelyeket nagyrészt az oktatás, az egészségügy és a családpolitika jelenít meg, a hitelezők számára megtakarítási forrásként szolgálnak, a stratégiai vagyonból privatizációs vagyon válik, a társadalmi, környezeti és morális fenntarthatóság szempontjai pedig üzleti perspektívából fényűzéssé válnak. Mindezzel azonban ebben az írásban nem számolok.

A feltételezésem az, hogy a külső finanszírozás iránti igény tovább csökken a jövőben még akkor is, ha esetleg hosszabb-rövidebb időre növekedésnek indul az összadósság mértéke.²⁰ A lakosság jövedelmének fokozatos emelkedése és az állampapírok forgalmazási innovációi, nem utolsó sorban pedig a Magyar Nemzeti Bank eszközvásárlási programjai²¹ együttesen oda vezetnek, hogy belátható időn belül nem kell azzal számolni,

18 GEYER, Robert – RIHANI, Samir: *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy And Society*. London, Routledge, 2010.

19 Lásd például: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Hungary-Fifth-Review-Under-the-Stand-By-Arrangement-and-Request-for-Modification-of-23746> (2020. 11. 11.)

20 MÓRI Dániel – REGŐS Gábor: Az államadósság-kezelés átalakulása a visegrádi országokban. *Polgári Szemle*, 2019, 15 (1–3), 158–176. DOI: 10.24307/psz.2019.0910

21 Lásd: <https://www.mnb.hu/monetaris-politika/a-monetaris-politikai-eszkoztar/eszkozv>

hogy közigazgatási rendszerünk átalakítását nagy hitelezők – adott esetben az óceán túlsó feléről – vezéreljék.²² Tekintettel arra, hogy a feltételezés szerint várhatóan sem a külső hitelezők, sem a külső befektetők nem fogják többé döntő módon meghatározni a magyar közigazgatás fejlesztési sajátosságait, e megnövekedett mozgásteret ki kell használni a sajátosan magyar érdekek intézményes (közigazgatási, közszervezési) előmozdítására.

4.2. A közigazgatás-fejlesztést formáló felismerések

Fentiekkel összefüggésben azt mondhatjuk tehát, hogy a tág értelemben, tehát a közszolgáltatás-fejlesztést is magában foglaló közigazgatás-fejlesztést nagyrészt nemzeti célok szolgáltatába lehet állítani a 2020 utáni időszakban. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy e korszak közigazgatási reformjainak lényegét a következő felismerések fogják formálni:

1. Magyarország kis ország, csekély anyagi erőforrásokkal. Jobb szervezethez azonban a csekély erő megsokszorozható, a rend és a jó közszolgáltatások biztosítják a lakosság védelmét, segítik munkaerejének fenntartását és fejlesztését. A közszolgáltatásokon keresztül az állam stabilitást és ösztönzést ad a társadalom számára, hogy munka és műveltség révén értékes anyagi és szellemi javak létrehozatalában kibontakoztassa alkotóerejét.
2. A közigazgatás igazi kihívását a stratégiai kérdések fogják adni, a folyamatok lebonyolítása jelentős mértékben elektronizáltan fog történni. Másképpen fogalmazva: a közigazgatási állomány tevékenysége a közpolitika meghatározása irányába tolódik, a döntések „lefelé” való közvetítésének jelentősége csökken, a személyi állomány fő feladata a jelentős részben automatizálódó rendszerek felügyelete, valamint a nem automatizálható ember-ember közszolgáltatások szervezése és tényleges megvalósítása lesz.

4.3. A felismerések humánerőforrás-gazdálkodásra gyakorolt hatásai

A fenti két felismerés következményeként a közigazgatás emberi erőforrás igénye területén egyre élesebben megfogalmazódnak a következő prioritások:

- a) A közigazgatás állam-társadalom kapcsolatra irányuló, belső kohéziót és motivációt fejlesztő szerepe: a kiválasztás és humánerőforrás-fejlesztés fő szempontjává kell tenni annak tudatosítását, hogy „Miért vagyunk itt? Azért, hogy a közösséget szolgáljuk! Ezt várják el tőlünk polgártársaink”. Ha ez széles körben a közszolgálati motiváció alapjává válik, akkor az intézményi hatalmi érdekek és az ezeket megtestesítő egyéni hatalmi központok hatóköre visszaszorul.

asarlasi-programok/allampapir-es-allami-keszfizeto-kezesseg-mellett-kibocsatott-kotvenyvasarlas (2020. 11. 12.)

22 Ellentétben más, térségbeli országokkal, ahol ez a foratókönyv valósult meg: ANDRONICEANU, Armenia – OHANYAN, Gungen: Comparative Approach on Education and Healthcare in Romania and Bulgaria as Beneficiaries of the IMF Financial Assistance. *Revista Administratie si Management Public - Administration and Public Management Review*, 2016, 12 (31), 25-48.

- b) A közigazgatás elemzési-megértési képességének radikális javítása, a nagy, elektronizált rendszerek irányítása, felügyelete, kormányzása. Az elemzési-megértési képesség tényleges javítása kizárja azt, hogy az valamely konkrét bürokratikus hatalmi központ foglyává váljon, hiszen az torzítaná annak lényegét. A belső és külső környezet összefüggéseinek mély megértése egyúttal folyamatos kihívást intéz a belső szokásokon és felületes leegyszerűsítéseken alapuló adminisztratív „tudásnak”, amit oly sokszor össze szoktak keverni a tárgyi tudással. Humán-erőforrás területen nem lesz elegendő a „Diplomád van, tehát tudásod is van” felfogás. E helyett az „Életműved van, tapasztalatod van, akkor megalapozott véleményed is van” felfogást kell előtérbe állítani. Ennek meg kell teremteni a rugalmas foglalkoztatási hátterét. A válságkörnyezet ezt ki fogja kényszeríteni.
- c) Előtérbe kerül az ember-ember közszolgáltatások megvalósítása, amelyek nem elektronizálhatók (például: utcai szociális munka, mentőszolgálat, rendészet). Ez nem azt jelenti, hogy az ilyen közszolgáltatásokat ne lehetne elektronikusan támogatni. Ellenkezőleg: elkerülhetetlen az elektronikus támogatás javítása, hogy a nagyon korlátozott számú, szolgáltatást végző személy munkaejét a lehető leghatékonyabban lehessen kiaknázni. A közszolgáltatások tényleges megvalósítása iránti igény növekedése a képzés és kiválasztás területén is változásokat fog eredményezni, nevezetesen: a közigazgatásnak nem elsősorban generalista tisztviselők tömegére, hanem orvosokra, rendőrökre, tanárookra, informatikusokra lesz szüksége, valamint olyan szakemberekre, akik szintetizáló képességgel rendelkeznek, és képesek a nagy rendszerek összefüggéseit átlátni.

4.4. *A felismerések szervezeti struktúrákat befolyásoló hatásai*

A stratégiai döntéseket hozó közigazgatási szint és a közszolgáltatást ténylegesen megvalósító szint közötti közvetítő apparátus jelentősége az elektronizálás következtében minimálisra csökken a 2020-2030 közötti időszakban. Ez elkerülhetetlenül magával hozza a létszámok elosztásának újragondolását. Ha minden erőforrást az elemző-megértő stratégiai irányításra és a konkrét megvalósításra kell terelni, akkor a közbenső szervezeti szintek létszámát nem lehet fenntartani. Ez egyébként is nagyon problematikus, hiszen három központi koordináló szervezet mellett tárcaszinten miniszter, miniszterhelyettes-államtitkár, közigazgatási államtitkár, államtitkár, helyettes államtitkár, miniszteri biztos, főosztályvezető, osztályvezető hierarchikus szintek terhelik jelenleg a közigazgatást. Ez a rétegezetség már most is tarthatatlan. A tárcaszint alatt, de a Miniszterelnökség alárendeltségében a kormányhivatali és járási hivatali rendszer szintén számos hierarchikus szinttel küzd, ugyanakkor a közszolgáltatások jelentős volumenét adó területekkel kapcsolatos konkrét irányítási feladatok nem a kormányhivatalnál vannak, hanem szakágazati igazgatási szerveknél: tankerületi rendszernél, a NAV-nál, a NYUFIG-nél, ORFK-nál, ÁEEK-nál... és még sorolhatnánk, ahol újabb hierarchikus szintek sokasága után jutunk el az állampolgárig.

A hierarchikus szintek számának átgondolása mellett végig kell gondolni, hogy az ágazati szabályok milyen minőségbiztosítási elemeket tartalmazzanak. A COVID járvány

világosan megmutatta, hogy a terhelés adott szintjén már nagyobb érdek fűződik ahhoz, hogy az egyén *valamilyen* ellátást kapjon, mint hogy minden saját magunk által hozott minőségi előírást betartsunk. A sajtóban is nyilvánosságot kapott, hogy az intenzív terápiában az egy beteg – egy nővér az ideális. A valóságban sokkal több beteg jut egy nővérré, ami nyilvánvalóan rontja az ellátás minőségét, de mégis ad *valamilyen* ellátást.²³ A minőségi előírások sokaságát nagyrészt a közigazgatás derékhada azért állítja elő, hogy feladattal lássa el saját magát. Számos ilyen tudnék felsorolni, ezek közül a legaggasztóbbak azok, amelyek közvetlen módon akadályozzák a közszolgáltatás megvalósítását.

Ehelyt egy közvetlen tapasztalatról hadd számoljak be. Az egyik vidéki óvodát a nyár közepén, amikor már az ifjú növendékek felvételt nyertek és beiratkoztak, azzal lepte meg a területileg illetékes járási hivatal, hogy *jogerős* határozatában bezárást és nyilvántartásból törlést vagy 12 gyermek azonnali elbocsátását rendelte el, tekintettel arra, hogy noha az óvoda nem sértette meg a működési engedélyében foglaltakat, de a működési engedély kibocsátása óta a tárcs rendeletben korlátozta az egy négyzetméterre jutó gyermekek számát. A határozatot nem előzte meg helyszíni vizsgálat vagy figyelmeztetés. A hivatal arra sem gondolt, hogy 12 gyermek tanulói jogviszonyát egyoldalúan felbontani jogellenes, továbbá az sem jutott eszébe, hogy a kötelező óvodáztatás mellett lépéseket tegyen az adott településen új óvodai kapacitás létrehozatalára arra az esetre, ha mégis bezárásra kerül az óvoda, és száznál több gyermeket el kell helyezni. A hivatalt az a morális probléma sem hatotta meg, hogy miért a 3-5 éves korosztályt kell ilyen érdeksérelemmel fenyegetni, akik nyilvánvalóan a legvédtelenebbek.

Még számos más példát tudnék hozni, ahol a félreértelmezett hivatali szerepkör a közszolgáltatás elvégzését fenyegette vagy lehetetlenné tette el. A közigazgatás közszolgáltatási orientációjának növekedésével ennek a fajta hivatali felfogásnak vissza kell szorulnia, nagyobb mozgásteret kell adni a „végeken” dolgozóknak, illetőleg a felügyeleti-ellenőrzési szerepkört kiszámítható, elektronikusan támogatott módon kell lebonyolítani, emellett az ügyfelek visszajelzéseit szintén elektronikus úton gyűjteni és elemezni kell. A nagyobb mozgásteret nem vezethet önkényeskedéshez, de a hivatalnak át kell éreznie, hogy a közszolgáltatás megvalósítása bizonyos szempontból fontosabb, mint a hivatali tevékenység gyakorlása.

5. A közigazgatás tudásintenzív tevékenységgé válik

A közigazgatás tudásintenzív tevékenységgé válik. Sok tekintetben már az, de ez a jövőben fokozódni fog. Amennyiben azzal számolunk, hogy ma még nem ismert válságokat kell a közigazgatásnak előre látnia és a védekezést-alkalmazkodást megszerveznie, akkor az elemzési-előrejelzési-felkészülési szerepkört kell kiemelni. E területen az egyéni tapasztalat és képzettség mellett szerepet kap a mesterséges intelligencia és az azzal kapcsolatos magas szintű matematikai kompetencia a közigazgatásban.²⁴

23 <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20201113/zacher-van-aki-a-sajat-laban-setal-be-a-korhazba-es-1-2-oran-belul-lelegeztetogepre-kerul-457424> (2020. 11. 15.)

24 *Magyarország mesterséges intelligencia stratégiája 2020-2030.* <https://digitalisjoletprogram.hu/files/6f/3b/6f3b96c7604fd36e436a96a3a01e0b05.pdf> (2020. 11. 15.)

Fokozottan ki kell, és ki lehet aknázni az állami adatbázisokat az állami intézkedések optimalizálására és folyamatos korrekciójára. Ennek már ma is vannak jelei. A Központi Kormányzati Szolgáltatási Busz²⁵ (KKSzB) már ma is összekapcsolja a hozzá csatlakozott adatbázisokat, elérhetővé téve azokat az állami felhasználók számára. Ez egyik megnyilvánulási formája annak, hogy az állami adatbázisok összekapcsolhatatlanságának dogmájára épített korszak véget ér. Ennek fenntartása egyébként is anakronisztikus, mivel ma már nyilvánvalóan nem az állami adatkezelőktől kell védeni az állampolgárokat.²⁶

Törekedni kell arra, hogy az állami adatbázisok használata ne váljon monopóliummá. Sem bürokratikus szereplők, sem technológiai szereplők nem monopolizálhatják a magyar adatvagyonot. Az adatvagyon helyes menedzsmentje kulcsfontosságú a csekély mértékű erőforrások jó allokációja és megújítása szempontjából.

Mindennek a közigazgatási képzésben is következménye lesz. Fontos és jó kezdeményezésnek tartom a kötelező közigazgatási képzések alkalmazását. Álláspontom szerint azonban a közigazgatási képzéseket repetitív jellegű tanfolyamokkal feltölteni mit sem ér, sőt adott esetben káros. Tekintettel arra, hogy az orvost az orvostudományban, a rendőrt a rendőri szakmában kell továbbképezni, a repetitív, generalista közigazgatási képzések lényegüket veszítik számukra. A gyorsan csökkenő közigazgatási közvetítő réteg, „derékhad” képzése természetesen szükséges a közigazgatási eljárásra és bármely más klasszikus közigazgatási területre, de sokkal fontosabb lesz az e tevékenységeket kiszolgáló elektronikus rendszerekkel kapcsolatos képzés: a gép írja a határozatot, automatikusan ellenőrzi a jogszabályi megfelelést, a munkatárs csak a premfeltételeket adja meg.

Az állam újraszervezett elemzési-megértési képességét erősítő szakemberek között kimondottan a magas szintű, lehetőleg világszínvonalú tudást kell megcélózni. A COVID járvány felszínre hozta a matematika és a matematikai modellezés jelentőségét világszerte. Ennek közigazgatási alkalmazása ma még gyerekcipőben jár hazánkban. Az orvostudomány és a járványügy szomorúan aktuális felértékelődése mellett említhetném az ökológiát, a geológiát, a fizikát, a hálózatkutatót, a szociológiát, a nyelvészetet vagy bármely más tudományos területet, illetőleg ezek kapcsolódási pontjait. A tudásintenzív közigazgatás komolyan vétele²⁷ lehetővé teszi, hogy ne a máshol már nem kellő technológiák, módszerek, eljárások kerüljenek át Magyarországra, hanem lehetőleg az innováció élvonalában legyen a magyar közszféra. Példaként említhető, hogy az informatikai beruházások költségeinek túlnyomó részét más célokra, más kontinensen kifejlesztett szoftverek licen-szeire fordítottuk a múltban, vagy óriási keretrendszereket hoztunk létre adattárolásra. A technológiai fejlődés azonban ezeket zárójelbe teszi, hiszen a keresőmotoros technológia fejlődése rosszul strukturált, heterogén adatbázisokat is képes maximálisan kiaknázni, a mesterséges intelligencia pedig olyan keresztösszefüggésekre képes rávilágítani, amiket

25 <https://idomsoft.hu/rolunk/termekeink/kkszb/> (2020. 11. 14.)

26 https://en.wikipedia.org/wiki/Facebook-Cambridge_Analytica_data_scandal (2020. 11. 16.)

27 RICHARDS, Gregory S. – DUXBURY, Linda: Work-Group Knowledge Acquisition in Knowledge Intensive Public-Sector Organizations: An Exploratory Study. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Advance Access published August 19, 2014. 1-31.

korábban nem vettünk észre. Világos, hogy ezt a tudásigényt nem lehet egy zárt állami képzési rendszerrel lefedni, e helyett ösztönözni kell a világszintű kutatási műhelyekben való részvételt, és ezeken belül lehetővé kell tenni a magyar nézőpont, a magyar élményvilág megfogalmazását. Eddig a közigazgatás és a tudomány elvált egymástól. Ennek véleményem szerint vége. A közigazgatás és a tudomány olyan új kooperációjára van szükség, ahol a feladat van a középpontban, az egyes szereplők pedig saját képességük és szempontjaik alapján közreműködnek a közös sikerben. A tudásintenzív közigazgatás magában foglalja a belső kommunikáció és tudásátadás jobb megszervezését, a közös problémamegoldási technikák ösztönzését is az egyéni versengés helyett.

6. Az állam-társadalom kapcsolat nehézségei

A globális korszakban számolni kell a lakosság széles körét jellemző kulturális töredezettséggel. Ennek következtében egy-egy jogi norma vagy gazdasági ösztönző társadalmi hatásmechanizmusa kiszámíthatatlanabbá válik. Ezen kihívás kezelésére fel kell készülni a többrétegű társadalomirányításra, azaz egy-egy fontos szakpolitikai területen az információs, a gazdasági és a regulációs közpolitikai eszközöket kombináltan kell alkalmazni, és erre az államapparátust ki kell képezni és fel kell hatalmazni. A lehetőségek között a társadalmi töredékekből is toborozni kell olyan személyeket, akik bevonhatók a közszolgáltatásokba. Ez nem könnyű feladat. El kell érni, hogy a közszolgáltatások alakítsák át a társadalmi töredékeket a közjó és a közösségi értékek vonzóvá tétele révén, ne pedig a közszolgáltatások váljanak a társadalmi töredékek versengésének és járadékszerző törekvéseinek áldozatává.

A közigazgatás szervezeti-kollektív problémamegoldó képességének növelése érdekében fokozott erőfeszítéssel kell gondoskodni a közigazgatási belső innovációk tudatos felkarolásáról. Részben a technológiai innovációk további gyorsulására, részben a társadalmi innovációk iránti igény növekedésére tekintettel a társadalom részéről a közigazgatási és közszolgáltatási innovációk iránti igény ellenállhatatlanul jelentkezik. Jó esetben az állam felismeri, hogy a társadalmi innovációk felkarolása az ő stabilitását, fenntarthatóságát is támogatja.

Az informatika fejlődése nem csak kapacitást kínál az állami szervek számára, hanem számos kihívást is. Ezek közül egy olyan szabályozási kihívást kell megemlíteni, ami törvényszerűen jelentkezni fog a következő évtizedben. Ha igaz az, hogy a következő évtized aránya az információ, akkor elkerülhetetlen, hogy az információhoz az államok pénzürtéket rendeljenek. Ez azt jelenti, hogy a lakosságtól való információ kinyerése ingyenesnek beállított szolgáltatások útján valójában ezen információ másod- és harmadlagos, pénzürték ellenében való szolgáltatások nyújtása érdekében történik. Emiatt a transzferár szabályokhoz hasonlóan az információtovábbítás is adózást érintő kérdéssé válik. Valószínűleg fokozatosan egyre tarthatatlanabbá válik az a helyzet, hogy az élet minden területét globális cégek határozzák meg, amelyek megadóztatása itt-ott már felmerült,²⁸ a kérdés átfogó rendezése azonban

28 <https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-internal-market-subcommittee/news-parliament-2015/google-evidence-session/> (2020. 11. 12.)

mindeddig elmaradt. Ezzel felvetődik, hogy az állam védelmi-szolgáltató funkciója ne csak a fizikai térben, hanem a kibertérben is megvalósuljon. Ma még adósok vagyunk annak megválaszolásával, hogy legyen-e állami vírus- és kémprogram-szűrés, hogy az állam mit tud kezdeni a szürke és a fekete internettel. Amennyiben úgy tekintünk az Internetre, mint közműre, akkor elkerülhetetlen a vele kapcsolatos „szavatossági” problémák kezelése is. Az nyilvánvaló, hogy mind az állam-társadalom kapcsolatban, mind az állam belső viszonyaiban²⁹ a kibervilággal való együttélés kérdése fokozottan merül fel. Szintén felmerül, hogy mi a teendő olyan esetekben, ha akár hazai, akár külföldön keletkezett okból az Internet nem hosszabb-rövidebb időre nem funkcionál.³⁰ Ilyen esetekre fenn kell-e tartani állami kapacitásokat, hogy a közellátás megszervezhető legyen?

Az állam-társadalom kapcsolat harmonikus alakítása nem képzelhető el differenciált közszolgáltatások, és motivált állampolgárok tömege nélkül. Ennek fenntartására két alapvető módszer nyílik, az első az önkormányzat, amely a helyi identitás és a helyi közügyekért érzett felelősség mentén sok problémát helyben tud kezelni, így hozzájárul a társadalom stabilitásához. Amennyiben marad a jelenlegi rendszer, és az önkormányzatok viszonylag kis terjedelmű feladattal rendelkeznek továbbra is, fennáll a veszélye az államapparátus és a társadalom közötti szakadék kiszélesedésének. Erre a civil szervezetek és egyéb, központi, területi vagy autonóm kormányzati szervek által kezdeményezett és ösztönzött bevonási-kommunikációs gyakorlatokkal kell felelni. Fel kell hatalmazni a megyei és járási kormányhivatalt, a rendőrséget, az adóhatóságot, a katasztrófavédelmet, a tankerületet, és minden szervet, amelynek fontos az állampolgárokkal és állampolgári szervezetekkel való kapcsolat, hogy mind személyesen, mind elektronikus eszközök közvetítésével vonják be az állampolgárokat az adott terület működtetésébe, ellenőrzésébe, a terület megismerésébe, stb. Rendészeti területen a polgárőrség, a rendőrnep, stb. kitűnő tapasztalatokkal szolgál, de számos más területen is bizonyos nyílva lehetőség az együttműködésre. Az idősellátás, a családgondozás, utcai szociális munka és számos más terület valószínűleg alkalmas a széles körű társadalmi szerepvállalásra. Nyilvánvalóan szükség van minőségbiztosításra, de ez képzés és felelősségvállalás útján megoldható.

Az állam-társadalom kapcsolódási felület – ahol a feszültségek hajlamosak felhalmozódni – tehát participáció útján stabilizálható, azonban az elemző-megértő szakpolitika alkotás szintén elengedhetetlen. Ennek egyfelől társadalmi érzékenységet kell tanúsítania, ugyanakkor a társadalom önfenntartó, önellátó szabadságfokait megerősítő politikákban kell gondolkoznia, mégpedig lehetőleg az Acemoglu és Robinson (2012) által javasolt inkluzivitás motorjainak a beindítása révén, aminek a lényegét úgy lehet összefoglalni, hogy az egyéni szereplő racionális választása egyben mindig a közösségi érdeket is előmozdítja.³¹ A szakpolitikák kialakítása során tehát nem azt kell szem előtt tartani, hogy a bürokráciának könnyű legyen a feladata, ugyanakkor a kontrollt a társadalom felett

29 <https://www.bitcoinbasis.hu/ethereumot-banyaszott-egy-kepviselo/> (2020. 11. 15.)

30 <https://www.theguardian.com/business/2008/feb/01/internationalpersonalfinance-business.internet> (2020. 11. 15.)

31 ACEMOGLU, Daron – ROBINSON, James A.: *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, Crown Publishing Group, 2012.

minden áron megtartsa. Ellenkezőleg, a társadalmat kell erősíteni, hogy hordozhassa a közfeladatok terhét.

7. A közigazgatás fenntarthatósága

7.1. A közszolgáltató közigazgatás személyi utánpótlása

A tágran értelmezett hazai közigazgatás egyik nehéz öröksége, hogy elmulasztotta saját utánpótlását kiképezni. Régóta köztudott, hogy egyes közszolgáltatások humán erőforrás-állománya elöregszik, új munkatársak nem jelentkeznek.³² Ez összefügg a szakképzés és egyes diplomát adó képzések elsorvadásával. Még olyan stratégiai ágazatok is, mint a közlekedés (a humánágazatok problémái régóta ismertek), súlyos, pótolhatatlan veszteségeket szenvedtek el az elmúlt évtizedekben. Csak példaként említem azt a talán kevésbé ismert tényt, hogy Magyarország lassan másfél évtizede nem képez olyan hajósokat, akik a dunai teherhajókat vezetni tudnák. Az utolsó ilyen intézmény 2007-ben megszűnt.³³ Polgári légiforgalmi irányító képzés sem volt sokáig hazánkban (a magyar szakembereket Ausztriában képezték), ám ez a közelmúltban örömdetesen újraindult. Tudomásom szerint a hazai vasutasképzés megszüntetése is felmerült, bár szerencsére ez a kezdeményezés elhalt. A példákat nyilván bőven lehetne sorolni. Használható szellemi-emberi kapacitás létrehozatala évtizedek munkája, míg egy-egy szakmakultúra felszámolása a pillanat műve. A magyar közigazgatásnak a következő évtizedben szembesülnie kell azzal, hogy a magyar állam működéséhez szükséges emberi erőforrást folyamatosan képezni kell, és be is kell vonni a magyar állam működtetésébe. Ez evidenciának látszik, de teljesen világos, hogy a következő évtized nagy és égető kihívása a csökkenő népesség mellett a közszolgáltatások folyamatos működtetésének megnyugtató biztosítása.

7.2. Válságkezelési kapacitások kiépítése: felkészülés a rugalmas „besegítésre”

Szintén a közigazgatás fenntarthatósága kapcsán meg kell emlékezni az ugrásszerű kihívások, válsághelyzetek során biztosított stabilitás követelményéről is. Ulrich Beck szavaival a modern társadalom kockázattársadalom, a kockázattársadalom pedig katasztrofá-társadalom is.³⁴ Mindez összefügg a kollektív problémamegoldó képesség jelentős javításával. A közigazgatás felépítésében és a képzésben fel kell készülni olyan esetekere, amikor egy-egy nagyrendszer fokozott nyomás alá kerül, például:

- migráció - idegenrendészet,
- járvány - egészségügy,
- átfogó informatikai támadás - ügyviteli rendszerek,
- árvíz - közlekedés,
- szárazság, inváziós fajok - mezőgazdaság, stb.

32 http://medicalonline.hu/cikk/a_szakszervezet_szerint_keves_az_apolo (2020. 11. 12.)

33 <http://www.kir.hu/kir2int/IntezmenyKereso/Intezmeny/Index/035374> (2020. 11. 12.)

34 BECK, Ulrich: *Kockázattársadalom*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003, 8-16.

A rendszer egészének (végső soron: a magyar államnak) képesnek kell lennie arra, hogy az egyes alrendszerek szükség esetén feladatot vegyenek át egymástól, illetőleg, erőforrásokat adjanak át egymásnak. A korábban említett participációs hálózatok alkalmasak arra, hogy katasztrófhelyzet vagy bármely okból való csúcsterhelés esetén tartalékkapacitást nyújtsanak a közszolgáltató államnak, ami szükség esetén bevethető adott szakterületeken, de a rendkívüli helyzetek közötti időszakban is ellát bizonyos közfunkcióit. Mindez a lakosság általános együttműködési képességét is javítja. A közügyeket előmozdítani képes civil szervezetekhez való szélesebb körű csatlakozásra lehetőséget ad a jövedelmek fokozatos növekedése, így a társadalom alkotóerejének egy része felszabadul a közösségi feladatok számára. Nem csak a tulajdonsok rétegre kell azonban támaszkodni. Azok, akik nem engedhetik meg maguknak az önkénteskedés „drága hobbiját”, találják meg számításukat akár úgy, hogy maguk, családjuk könnyebben jutnak közszolgáltatáshoz, kapnak bizonyos költségtérítést, eszközt (például előfizetéses telefont, hogy riaszthatók legyenek, de a telefont bármely célra használhatják). Természetesen az erkölcsi elismerés is nagyon fontos, ami például a hazai véradási gyakorlatban nagyon elterjedt, de az egyes szolgáltatási területekre jellemző saját szokások, gyakorlatok kialakítását tartom a legjobb motiváló erőnek.

A társadalom bevonásán túl a közigazgatáson belül a közszolgálat-orientációnak olyan erősnek kell lennie, hogy a szervezetek rövid távú önérdékét letörve képessé kell válni a kollektív erőfeszítésre.³⁵ Nem fordulhat elő olyan helyzet, hogy valamely közszervezet a nála lévő anyagi, szervezeti kapacitást nem ajánlja fel a közösségnek, ha olyan havária-helyzet alakul ki, amelyben ő is hordozhatna terheket. Ennek államháztartási szabályait ki kell alakítani.

Jelentős szerepet kapnak a felkészülési stratégiák, amelyek adott esetben jelentős forrást emészthetnek fel, de ezeket bele kell kalkulálni a közigazgatás működtetésének költségeibe. Elkerülhetetlenül vissza kell építeni a tartalékgazdálkodási kapacitást, ami botrányos körülmények között szűnt meg korábban.

8. Összefoglalás: közigazgatás-tudományi reflexiók a járványhelyzet hosszabb távú következményeire

A járványhelyzet kapcsán a közszolgáltatásokat ténylegesen végző személyek és szervezetek előtérbe kerülése zajlik. Véleményem szerint ezt a folyamatot egy előregedő, fragmentált társadalomban nem lehet visszafordítani. A folyamat már korábban elindult, de most jelentősen felgyorsul és kiteljesedik. A közszolgáltatásokat végzők felé fordulás

35 Az elemi csapások, magyar szemmel elképesztő volumenű és intenzitású havária-helyzetek leküzdésében a japán példát tartom irányadónak. Földrengés, földcsuszamlás esetén a nagyvállalatok mobilizálják gépparkjukat, automatikus alárendelik magukat és profitelvárásukat a mentésirányításnak, közbeszerzés nincs, ellentételezés nincs, közös munka, mentés: van, ami közmegebecsüléssel párosul. IKEDA, Saburo – SATO, Teruko – FUKUZONO, Teruki: Towards an integrated management framework for emerging disaster risks in Japan. *Natural Hazards*, 2008, 44 (1), 267–280.

magával vonja a közszolgáltatóság gondolatát, a közhatalmiság gondolatának fokozatos visszaszorulása mellett. A közhatalom már sokkal kevésbé tudja hangsúlyozni, hogy ő van vezető pozícióban. Félreértés ne essék, itt nem a politikai hatalomról van szó, hanem a mindenkori bürokratáról. A politikus folyamatos versenykörnyezetben, a közvélemény és a mindenkori ellenzék állandó felügyelete alatt működik. A bürokrata viszont akkor is hatalmi szerepet játszik, ha portás, ha szakfelügyelő vagy államtitkár. Az, hogy a közhatalmi állam hajlamos elnyomni a méretben és jelentőségben is sokkal nagyobb szolgáltató államot, messze nem új jelenség. Az azóta sajnos elhunyt Gázsó Ferenc „Pályakép a szociológia sodrásában” című életműkötetének bemutatóján, 2018 januárjában a következőket mondta (ígyekszem szó szerint idézni): „Egy életem át azt kutattam, hogy az oktatás hogyan szolgálja a társadalmi mobilitást. Rájöttem azonban, hogy nem ezt kellett volna kutatnom, nem ez volt a helyes kutatási kérdés. Rájöttem, hogy a magyar oktatási rendszernek soha nem volt célja a társadalmi mobilitás elősegítése. A közoktatás valójában hatalomtranszfer mechanizmus”. Meggyőződésem és reményem is egyben, hogy a közszolgáltatások hatalomtranszfer mechanizmusként való működtetése fenntarthatatlanná válik a következő évtizedben, és a közszolgáltatások iránti kereslet szükségzerű növekedése kikényszeríti a szolgáltató szemlélet megerősödését.

Emellett a válság számos egyéb folyamatot is felgyorsít. Az elektronizáció: tény. A közigazgatási távmunka: tény. Az adatbázisok összekapcsolása és a nagy adatbázisok fejlett kutatása részben tény, részben most bontakozik ki. A képzés, kiválasztás, motiváció elkerülhetetlenül ezekhez igazodik. A válsághelyzetek valóságát a járvány bebizonyította. A válsághelyzetek gyakoribbá válásával elkerülhetetlen a többszörös válsághelyzetek kialakulása is, így amennyire lehet, készülni kell ezekre is. A készletezés, a többszörös kommunikációs hálózatok, a több területre történő képzések ezt a célt szolgálhatják, ami azonban a legfontosabb: a társadalom közfeladatokban való participációjának elősegítése, ami egyszerre ad felelősségérzetet, tulajdonosi szemléletet azoknak, akik végzik a közszolgáltatást, és tényleges közszolgáltatási értéket azoknak, akik igénybe veszik azt.

A COVID-19 KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY HATÁSA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSRA: A KETTŐS FEJLŐDÉS MODELLJE

1. Bevezetés

Évtizedek óta ugyanazokat a kérdéseket tesszük fel újra és újra: *Mitől is jó a közigazgatás? Milyen a jó állam, a hatékony közigazgatás?* A válaszok között – hagyományosan – ugyanaz a néhány hívószó jelenik meg, amennyiben a modern közigazgatás leggyakrabban tárgyalt tudományos megközelítései között említjük a weberi, a közpolitikai és az új közmenedzsment (NPM) irányzatokat, miközben újabban a governance-irányzat és az új-weberizmus is utat tört magának. Az utóbbi három a modern közmenedzsment három fő irányzata: míg az NPM a piacot,¹ a neo-weberi modell pedig az államot helyezi a közösségi döntések középpontjába, addig a jó kormányzás (Good Governance) megközelítés a társadalmi aktorok érték- és részvétel alapú bevonását és a közintézmények közötti együttműködés fejlesztését, a piaci és a hierarchikus típusú mechanizmusok mellett/helyett a koordinációs típusú mechanizmusok javítását tartva szem előtt.

Lényeges, hogy az ideális közigazgatás jellegzetességeire, tartalmára rákérdező irányzatok 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 őket a helyi problémák mellett a globális hatások, a fokozódó nemzetközi verseny és különösen a gyorsuló technológiai változások kezelésében is. Lényeges tehát, hogy ezen elméletek sorában – noha azok időben többé-kevésbé elválaszthatóak – az újabb megközelítésmód sohasem oltotta ki a korábbi, inkább irányváltást, még pontosabban: hangsúly-eltolódást hozott magával.

Miközben tehát az egyes közigazgatások soha nem nélkülözik az átmeneti, illetve vegyes megoldásokat, a domináns közpolitikai irány, a „meghatározó elem” a legtöbb esetben (egy-egy jól körülhatárolható időszakban) mégis jól azonosítható. A tudomány és a politika is dühödt erővel keresi ugyanis a leegyszerűsítéseket, a szimpla modelleket:² a közigazgatások fejlődési szakaszai, az egyes közmenedzsment irányzatok jól beazono-

1 HUGHES, Owen E.: *Public Management and Administration. An Introduction*. Third Edition. New York, Palgrave Macmillan, 2003, VI.

2 A magyar közigazgatásfejlesztés kapcsán is azt látjuk, hogy a tudományos leírási kísérletek arra törekednek, hogy jól elkülönülő, de egymással egyműsülhető modellek összehasonlítási révén adjanak válaszokat a legkülönfélébb kérdésekre. Lásd például ROSTA, Miklós: Schizophrenic public administration reform in Hungary. Tension between anti-NPM systemic and pro-NPM organizational reforms. *Society and Economy*, 2015, 37 (2), 183-206.

sítható jellegzetességekkel bírnak, ha térben, időben egymást átfedő módon vannak is jelen, adott közigazgatás, adott pillanatban általában csak egy modell elemeinek dominanciáját mutatja. A 2008-2009-es gazdasági világválság – a sok hasonlóság mellett – is kimunkálta a válságra adott válaszok szerinti önálló állam típusokat.³

És ezzel meg is érkeztünk a *tanulmány középponti jelentőségű kérdéséhez, kérdéscsoportjához*:

Vajon a 2020-ban megjelent COVID-19 világválság módosulást eredményez-e a fejlett világ trendjeiben, illetve a nemzetközi fejleményeket néhány éves vagy évtizedes lemaradással követő államokban és azok közigazgatási rendszereiben? Vajon a meglévő modell-elemek, a már korábban megindult, a „mélyben” vagy éppen a „magasban” formálódó változások a járvány hatásai révén is felerősödve „*összeálltak-e*” egy új *közmenedzsment irányná*?⁴ Azaz látunk-e olyan változásokat, melyek legalább részben a járvánnyal is összefüggnek, s egyúttal önálló kormányzati cselekvési stratégiává, általános köz- és szakpolitikai irányná, markáns irányzattá állnak össze 2021-ben (vagy az azt követő években)? S ha igen, úgy az országspecifikus jellemzők és fejlemények mellett van-e mindennek egy nemzetközi, globális vetülete?⁵ Mi lesz ezek után? Lesz-e új, önálló, egyedi jellegzetességei által megragadható és elkülönülő irányzat vagy elérkezett a vegyes modellek és „iskolák” ideje? Amit látunk, az a többes, kongruens vagy éppen többes, széttartó (divergens) fejlesztési (és járvány-, vagy általánosabban: válságkezelési) irányzatok felfutásaként értékelhető-e?

Külön-külön is izgalmas kérdések; jelen tanulmányban az utolsóként említett kérdéshez kapcsolódó egyetlen *hipotézis* megfogalmazásával kívánunk hozzájárulni a közpolitikai, közigazgatás-tudományi vitákhoz: *feltételezzük, hogy a válságok (tehát nem csak a COVID-19 világválság) hatásaként ún. igazgatásfejlesztési ellentétpárok egyidejű felfutása, egyidejű fejlesztési prioritásként való megjelenítése történik meg a közigazgatásokban (központi és helyi, funkcionális és ágazati területeken is). Ez – amint azt látni fogjuk – számos esetben egymásnak látszólag ellentmondó hatások egyidejű erősödését jelenti. Sőt, a látszólag ellentétes irányú fejlődési pályák, irányok egyidejű jelenléte nem is feltétlenül tudatos,*

3 Jó példa erre a széles körben ismertté vált négyes felosztás, úgy mint: *directing state, hollow state, local communitarian state, (barely) coping state*. MCCANN, LEO: Reforming Public Services after the Crash: The Roles of Framing and Hoping. *Public Administration*, 2013, 91 (1), 7.

4 A járvánnyal összefüggő, s különösen a járvány és a közigazgatás kapcsolatának, egymásra hatásának összefüggéseit feltárni kívánó elmélet- és modellalkotás egyik döntő funkciója, hogy feltárja a tapasztalt, s gyakran egymásnak is ellentmondó jelenségek közötti kapcsolatok természetét. Sőt, a jelen tanulmányban felkínált, a válságkezelés sajátos, újszerű megoldásainak általánosítása révén előálló modell (hipotézis) nem csupán leírja, de tudományos eszközként, közvetve „menedzseli” is a valóságot, azaz a közigazgatás-fejlesztési irányok befolyásolása is lehetséges, kívánatos általuk.

5 Az Eran Vigoda által szerkesztett, és a közigazgatások 12 legfontosabb kortárs témáját elemző kötetben az egyik kiemelt téma már 2002-ben is a társadalom magatartása tömegkatasztrófák idején, illetve mindezek hatása a közigazgatásra (!). VIGODA, ERAN (ed.): *Public Administration. An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York, Marcel Dekker, 2002, VI-VII.

minden mozzanatában a kormányzatok által mozgatott jelenség-együttes: egy átmeneti időszakban spontán (tehát tudományos, illetve szakpolitikai előkészítés nélküli) folyamatok keretében is körvonalakat ölt(het)nek eme változások, melyeket összefoglalóan (vagy inkább leegyszerűsítően) *a kettős természetű fejlődés* kifejezésével írhatunk le.⁶

Kutatási hipotézisünk alátámasztásához egy konkrét példát, Magyarország példáját használjuk. Ez nem azt jelenti, hogy nincsenek benyomásaink az itt felvázolt jelenségek, felsejlő irányzatok általánosíthatóságával, nemzetközi trendként történő megragadhatóságával kapcsolatban, ám helyesebbnek látszik első körben egyetlen példaállamot keresni, egyidejűleg azt is felmérve, hogy melyek azok a speciális vonások, amelyek a következtetések későbbi kiterjesztését is befolyásolhatják. Egy ilyen, „tisztított” tényekre és azok összefüggéseire alapított kutatás, különösen, hogy alapozó kutatásként végezzük, markáns eredményeivel jó kiindulópontja lehet a későbbi, hasonló tárgyú összehasonlító kutatásoknak is – hogy aztán adott esetben egy általánosabb modell is kibontakozhasson a további vizsgálódások során...

Nehéz persze kiszűrni a modelltől azokat az elemeket, melyek nagyon is kor- és országspecifikusak, de a magyar példa talán az átlagosnál több izgalmas összefüggést kínál – nemzetközi összevetésben is – különösen, hogy számos eleme jól ismert és a szakirodalomban is bőségesen elemzett.⁷ Az egész vizsgálatnak természetesen kell, hogy

6 A magyar szociológiában és általánosságban a társadalomtudományban számos *kettős társadalom elmélet* alakult ki – elsősorban a magyar vagy a közép-kelet-európai poszt-szocialista fejlődés sajátosságainak leírása körében (valóban csak példaként lásd: SZALAI, J.: Poverty and the traps of postcommunist welfare reforms in Hungary: A Fourth World of welfare capitalism on the rise? Paper presented at the Annual Conference of RC19, ISA “Retheorizing Welfare States: Restructuring States, Restructuring Analysis”, Chicago, Illinois, Northwestern University, 2005). Jelen megközelítés ezekre közvetlenül nem épít, bár közvetett kapcsolat lehetséges: utóbbit további kutatások igazolhatják.

7 Vannak tehát olyan egyedi tényezők, melyek stabilan vagy csak időszakosan, de érdemben befolyásolják a közigazgatási programok irányát, tartalmát Magyarországon. Ezek adottságok, melyeket a válságok (most a járvány) is részben láthatóvá tesznek, részben felnagyítanak. Magyarországon *a hagyományos közpolitikai jellegzetességek* (a magyar demokrácia befagyott a képviselői demokrácia szintjén, a közpolitikai döntéshozatalban az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonása általában csupán formális, azaz a top-down megközelítés dominál, a közpolitikai folyamatok általában nélkülözik a lezáró és értékelő szakaszokat, nem is beszélve az előzetes hatásvizsgálatokról stb., részletesebben lásd RIXER Ádám: *A köztermészet. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium, 2013, 25-29.); *a közigazgatás fogalmának kiterjesztése* (amennyiben a határon túli magyarokkal kapcsolatos igazgatási tevékenységek is azonos súllyal jelennek meg benne, bővebben lásd RIXER (2013) i. m. 81., *az EU-s tagság, az abból következő, és a közigazgatással közvetve vagy közvetlenül összefüggő elvárások, szabályok, és utóbbiakon túltekintő gyakorlatok; a demokrácia illiberális természetű különutas értelmezése* (utóbbira nézve lásd RIXER Ádám: A civil társadalom helyzete Magyarországon, különös tekintettel a populizmus térnyerésére. *Glossa Iuridica*, 2019, 6 (3-4), 43-72.), továbbá előbbivel összefüggésben az ún. „fiatal felnőttkori” identitáskrizis (ha elfogadjuk, hogy egész közösségek, sőt társadalmak átalakulása is leírható ilyen fejlődési szakaszok, illetve természetes (szokványos) krízisek és azokra adott válaszok beazonosítása

legyen egy idődimenziója is: hasznos lesz egy év múltán újra feltenni a mostani kérdéseket, megvizsgálni a munkahipotézist, felmérve, hogy mely elemek, hatások bizonyultak tartósnak (épültek be hosszabb távon is), s melyek bizonyultak utóbb időlegesnek.

A Magyarország példáját felhasználó megközelítés további előnyei közé tartozik, hogy valamifajta fogalmi tisztázáshoz is hozzájárul, lehetővé téve, hogy a járvány által átrendezett politikai, szakpolitikai viták számára pontosabb képet adjunk egyes jelenségek változó tartalmáról, járvány általi befolyásoltságáról. Ilyen – a magyar fejlődéssel kapcsolatban a járvány előtt is gyakran alkalmazott – kérdések és fogalmak a populizmus kortárs jelentése, az illiberális jelző, a hibrid rezsim fogalma⁸, vagy éppen a nemzeti identitás megváltozott tartalma⁹. S ne feledkezzünk meg arról sem, hogy a járvány társadalmi reflexióiban és tudományos leképeződéseiben olyan régi-új fogalmak is keresik pontos jelentésüket, mint amilyen a (jogi-igazgatási) reziliencia.

2. A kettős fejlődés magyarországi előzményei és konkrét okai a válságban

Még mielőtt kifejténénk a kettős fejlődés fogalmát, felmerül, hogy melyek azok a körülmények, unikális feltételek, melyek – figyelembe véve esetünkben a Magyarország kapcsán jelzett egyedi, speciális összetevőket is – e jelenséget kiváltják, eredményezik? Álláspontunk szerint *a válság (legutóbb: a járvány) mindeddig ismeretlen és intenzív, többfrontos feszültséget teremtett általánosságban is a közigazgatásokban, így a közép-kelet-európai közigazgatásokban és azok társadalmi környezetében, amennyiben*

1. az 1989-es rendszerváltozás óta most feszült egymásnak *leginkább* a hatékony és jogkorlátozásban is testet öltő állami fellépés követelménye és az alapvető jogok biztosításának, fenntartásának, védelmének előbbivel párhuzamosan erősödő igénye;
2. az állami, önkormányzati beavatkozás iránt robbanásszerűen megnőtt igények korlátozott erőforrásokkal találkoznak, mind a gazdaságélénkítésben, mind a legkülönbélebb közzolgáltatások nyújtásban stb.;
3. a fejlett világ (és a fejlődő is) 1945 után a folyamatos fejlődés ígéretében és ígéretében él, a konjunkturális ingadozásokat meghaladó változásokkal *egyelőre* osztársadalmi méretekben nem tud mit kezdeni;

révén: felvethető, hogy *a fiatal magyar demokrácia, a behét kereső társadalmi közösség a kezdeti – és teljesen természetes – idomulási és igazodási kényszerek* (mit gondolnak rólunk mások, képesek vagyunk-e a máshol meghonosodott modellek sikeres átvételére, adaptációjára, vajon felvesznek-e minket az EU-ba, hogyan leszünk olyan jók és sikeresek, mint X. vagy Y. állam, „Mikor érjük utol Ausztriát?”) *egyre inkább a „Ki vagyok én?”, „Milyen saját, önálló és összetetéseket is kiálló értékekkel rendelkezem, s mit tehetek, hogy ezeket megvédelmezzem?” típusú gondolatoknak adják át helyüket.* Ebben a megközelítésben a serdülőkori, fiatal felnőttkori identitáskrizis egy természetes fejlemény, sőt az adott életszakasz nehézségeinek megélése, majd pedig megküzdése, kihívásainak megválaszolása egyenesen a továbblépés feltételeként határozható meg. Lásd RIXER Ádám: *Vívmány-teszt.* Budapest, Dialóg Campus, 2018, 28.

8 RIXER (2019) i. m. 43-44.

9 RIXER Ádám: Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (1-2), 147-141.

4. a politikának úgy és akkor kell radikális ígéreteket tennie („jön a vakcina”), amikor az események tényleges bekövetkeztére, az azokat alakító okfolyamatokra nincs korlátlan ráhatása;
5. előbbi tényt külön is felerősíti az a folyamatos és a korábbi válságok idején tapasztalt szintet jelentősen meghaladó média-nyomás, amely rögtönös jellegük mellett is védhető, több oldalról is megerősített, megalapozott szakpolitikai konstrukciókat igényel, egy állandó (napi!!) nemzetközi összehasonlítás versenyében. A nagy rendszerességgel közzétett pandémiás adatsorok nyomása mellett a kormány(zat)ok lehetőségei részben beszűkülnek, részben pedig – szükségképpen – új típusú tervezési, szakpolitikai, kommunikációs megoldások keresésében öltenek testet...

Ez a lista hosszan és könnyen bővíthető, az azonban már az eddigiek alapján is megállapítható, hogy az egyes kormányzatok irányában, – így a magyar kormány felé is – fennálló nyomások rendkívüli, ha úgy tetszik: háborús mértékűek. Úgy kell *in integrum restitutio*-t, a válság előtti állapotok visszaállítását ígérnie, hogy közben a járvány által kikényszerített egyes változásokat tartós elemekként is be kell építenie a jogrendszerbe és politikáiba. Utóbbi vonatkozásban a kormányok egyik menekülő-útvonala, hogy a kényszerű változtatásokat és a napi jellegű, újabb és újabb kihívásokat összekapcsolják a korábban is tervezett vagy el is indított közigazgatási fejlesztésekkel, utóbbiakat felerősítve.¹⁰ Mindazonáltal a teljes államilag szervezett társadalmi rendszernek a közmenedzsment praktikákat is befolyásoló új eleme állandósul: *a bizonytalanság*.¹¹ Ennek mérséklésére pedig kialakul(hat) egy olyan államműködés, amelyben az alternatívák felvetése a jogszabályok előkészítése során már nem köteleességszerű, sőt, az alternatívák részletes kidolgozása, egyidejű fejlesztése alapkövetelménnyé válik, átalakítva a hagyományos tervezés jellegzetességeit is – a (szak)politika és a végrehajtás valamennyi szintjén. *A bizonytalanság állandósuló eleme is önálló, egyúttal kiszámítható, továbbá rugalmas és jól kommunikálható kormányzati válaszokat igényel.*

10 Jegyezzük meg ezen a ponton, hogy a válságok – esetünkben a járvány hatásai – rendszer-szintű előnyökkel, páratlan lehetőségekkel is járnak: Milyen előnyei lehetnek a járványnak? Csak néhány példa: 1) bizonyos strukturális, részben rendszerszintű átalakítások előtt út nyílik – kisebb politikai kockázat mellett: lásd például az Országos Kórházi Főigazgatóság létrejöttét Magyarországon, 2) elmozdulás az önfenntartó működés felé, ahol lehetséges a külső meghatározottság csökkenése is; 3) innováció lehetséges területeinek bővülése; 4) kapcsolatiság, személyesség előretörése, új igények megfogalmazása és érvényesítése „felmenő rendszerben” (lásd még később); 5) együttműködések erősödése, erőforrás allokáció új megoldásai, társadalmi részvétel új formáinak kiépülése; 6) nem reaktív, hanem aktív, proaktív civil társadalom felé történő elmozdulás; 7) közszolgáltatások (infrastruktúrájának) fejlesztésének gyorsítása (kényszerűségből), adaptívabb közigazgatás; 8) a válságok mindig a morális megújulás lehetőségei; 10) új hősök születnek, új, megkerülhetetlenné váló tényezők „nőnek fel” a társadalomban (orvosok, tanárok, érdekképviseltek), illetve társadalom belső szerkezete és értékrendje is változik (egészségesebbé válhat).

11 Ez sem vadonatúj jelenség. Lásd BRANDSEN, Taco – HOLZER, Marc (eds.): *The Future of Governance*. Newark, New Jersey, NCPP, 2010, 1.

Amennyiben a fentebb leírt feszültségek hosszabb időn keresztül fennállnak, úgy a közpolitikában, közmenedzsmentben, a szakpolitikákban, a kommunikációban és a napi gyakorlatban is úgy a célok, mint a működés területén is meglévő kettős vagy többes irányultságok, tervezési alternatívák rendszerszintűvé válhatnak, ilyenként „szervülhetnek”. Az egyes „ellentétpárok” felsorolását és kifejtését megelőzően hozzuk fel példaként hogy a közigazgatás a rá nehezedő nyomás csökkentése érdekében – hagyományos feladatai ellátása mellett – olyan megoldásokhoz folyamodik, mint a tartalékképzés, készletfelhalmozás, továbbá önálló feladatként tekint a jövőkutatásra vagy éppen a társadalmi kommunikáció radikális átalakítására. Leegyszerűsítve mindezt, azt is állíthatjuk, hogy amennyiben a jelen-orientált, a tervezés feladatát alapvetően kötelező rosszként értelmező közigazgatás átalakul jövő-orientálttá, s amennyiben ez tartós gondolkodásmód-változást is eredményez, úgy mindez akár egy új igazgatásszervezési, válságkezelési, sőt, átfogó közmenedzsment irányzat megjelenését is eredményezheti.¹²

S a rögtönös válaszokra való alaposabb felkészülést szolgáló, ellentétpárokban történő gondolkodás egyszerre tekinthető „biztonsági játéknak”, valamifajta politikai opportünizmusnak, vagy éppen előrelátó gondolkodásnak, amely valódi rendszerszemléletet, sőt, „holisztikus látásmódot” honosít(hat) meg a közigazgatásban (is).

E hosszú felvezetés után pedig tekintsük át részleteiben is a kettős irányultságú, párhuzamosan jelen lévő, több esetben is egymás hatását erősítő „hatáspárokat”!

3. Látszólag egymásnak ellentmondó hatások egyidejű erősödése

A magyar közigazgatás járvány által befolyásolt átalakulásában a 2020-21-es időszakban nehéz olyan területet találni, ahol csupán egyetlen, kizárólagos fejlődési irány lenne érzékelhető. Gyakorlatilag valamennyi igazgatási aspektus fejlesztésére nézve igaz, hogy nem tudunk egy elemet kiemelni: „minden igaz, de az ellenkezőjére is van példa”. A 2010-es években már megindult változások is folytatódnak, de erőteljes korrekciókkal. Korábban – ahogyan azt tanulmányunk elején kifejtettük – sok esetben, illetve korszakról-korszakra „egynyomtávú” volt a fejlődés, minden vonatkozásban és időszakban egy-egy meghatározó elemmel: 1989 után a jogállami, piacgazdasági alapstruktúrák kiépítése, 1998 után az európaizáció, majd 2010-től a szuverenitás-igény „vitte a prímet”. A mostani változás egyik felsejlő sajátossága éppen az, hogy kettős, illetve többes, vagy másként: vegyes törekvésekkel írható le egy-egy terület, de a közigazgatás egésze is.

A „közigazgatás” átalakul, úgy is, mint fizikai tér, mint szervezet, mint feladat, mint technológia, mint személyi állomány, mint tudományterület. Hiba lenne azt gondolni,

12 Megnő a közép- és hosszútávú tervezés jelentősége. Ehhez tartozik, hogy a hagyományosan hiányzó, politikai ciklusokon átívelő közpolitikai programok szükségessége megnő! Új, önálló feladatként jelenhet meg a jövőkutatás, a középtávú, várható eseményekre irányuló prognózisok készítése – közvetlen politikai megrendelés, azaz konkrét jogszabály előkészítésére irányuló feladatellátás híján is. Az egyes közigazgatás szervek jövőkutató osztályai, melyek a várható nehézségek kezelésére tesznek javaslatokat, a preventív jellegű működés, gondolkodás kialakulásához is hozzájárul(hat)nak majd.

hogy „csak” az egészségügy, a szociális gondoskodás, a környezet- és természetvédelem, a vízvédelem, az oktatás tartalma, minősége és az ezekhez kapcsolódó digitális megoldások léte, jellege változik. Minden más vonatkozásban is végbemegy a változás, méghozzá mélyrehatóan...

Nézzük tehát a már most felismerhető hatáspárokat, kettős irányultságú jelenségeket!

1) Digitalizáció versus személyesség

Noha a jelenkori közigazgatások átalakulásának leírására használt kifejezések között leggyakrabban a *digitalizáció* és más, ahhoz hasonló – például az egyes globális kihívásokra adott válaszokkal összefüggő – kifejezések jelennek meg, érdemes észrevennünk egy, az előbbiekkal összemérhető jelentőségű tendenciát is: az államok törekvései között hangsúlyossá válnak a különféle közösségek létrehozására, illetve *közvetlen* stimulálására, erősítésére, átalakítására irányuló beavatkozások is.¹³ Alaphipotézisünk, hogy az egyes humán igazgatási területeken, a humán közszolgáltatások nyújtása körében vagy éppen a közigazgatás személyi állományán belül is megjelenő új 'közösség-konceptiók' arra utalnak, hogy az állam önképe, szerepfelfogása is jelentős átalakuláson megy át napjaink államaiban, leginkább a fejlett világ államaiban. Célunk annak igazolása, hogy körvonalazódik egy újszerű és az újabb válságok által is erősödő állami funkció: a *közvetlen kapcsolat- és közösségszervező funkció*, amely számos esetben *identitás-építő funkcióval* is együtt jár. Korábban is kifejtett álláspontunk,¹⁴ hogy az állami-közigazgatási hatékonyságot elsődlegesen intézmények létrehozásával, továbbá technikai-technológiai fejlesztésekkel, legújabbán a digitális modernizációval növelő törekvések kontraproduktivitási szintjének emelkedése napjainkban – legalább részlegesen, de mindenképpen hangsúlyosan – ismét előtérbe állítja az egyén *hagyományos* pszichológiai és szociológiai sajátosságait, közösségi törekvéseit és identitás-vágyát.¹⁵

Amennyiben azt kellene egyetlen mondatban meghatározunk, hogy mi a fejlett és fejlődő világok mostani jogéletének legfőbb új és közös vonása, *legnyilvánvalóbb* törekvése, úgy a jó kormányzás követelményeit felhozó általánosabb, illetve az egyes emberi jogokkal kapcsolatos feladatokat említő konkrét válaszok mellett bizonyosan előkerülne a digitalizáció aspektusa is. Utóbbival összefüggésben a jogtudósnak is egyre hangsúlyosabb feladatává válik, hogy kialakítsa saját álláspontját azokról az emberi természetről vallott

13 Lásd bővebben RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49., illetve magyarul RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019, 12 (4), 1-16.

14 Uo.

15 Bizonyos mértékben fenntarthatósági kérdés is, hogy amikor közigazgatási hatékonyságot vizsgálunk, az egyes jelenségek (esetünkben a digitális irányultságú közigazgatás-fejlesztés) más – a gyorsaság szempontján túlmutató – alrendszerre (pl. személyesség-igény) gyakorolt hatásai is felmérésre kerüljenek. LEUENBERGER, Deniz Zeynep – WAKIN, Michele: Sustainable Development in Public Administration Planning: An Exploration of Social Justice, Equity, and Citizen Inclusion. *Administrative Theory & Praxis*, 2007, 29 (3), 398.

hagyományos koncepciókat meghaladó poszt-, illetve transzhumanista megközelítésekéről, amelyek célja egy olyan folyamatosan fejlődő emberi énkép létrehozása, amely nem csupán tartja a lépést az egyre felgyorsuló technológiai-tudományos fejlődéssel, de kifejezetten abból táplálkozik, s azáltal válik képessé a megújulásra is.¹⁶ Olyan kérdések kerülnek a kortárs jogtudomány homlokterébe, mint a technika dehumanizációs hatásai és az egyén és a közösség alapjaiban újraértelmezendő viszonya, tekintve, hogy egyes felvetések sokáig áthághatatlanak hitt határokat feszegetnek, rákérdezve például a robotok önálló jogszerűségére is.¹⁷

A fenti – igencsak elnagyolt – felvetések, azaz a filozófiai, etikai szempontok előtérbe kerülését vizionáló megközelítések – kiegészülve a transzhumanista emberkép meghaladásának igényével – egy elég nyilvánvaló irányba mutatnak: ha helytálló az a spengleri megközelítés, amely a társadalmi átalakulások természetes pályáivét a kultúra és a civilizáció szakaszaira osztja, azt állítva, hogy a kultúra szakaszában a hangsúly – a legtöbb lehetséges vonatkozásban – a vallásra, a művészetre, a filozófiára és részben a tudományra esik, tehát elsősorban a szellemi javakra; a civilizációs szakaszban viszont a technika, a jog, a politika és a gazdaság mechanizmusai kerülnek előtérbe,¹⁸ akkor nem nehéz belátni, hogy – még ha némi leegyszerűsítéssel is – de a közigazgatás- és társadalomfejlesztés döntő irányát, elemét a digitalizációban, az elektronizálásban és a különféle közvetlen adminisztratív terhek csökkentésében látó és a jó államot az olcsósággal, gyorsasággal és technikai hatékonysággal azonosító megközelítések inkább utóbbi irányzatok alaplogikáiból és eszményeiből táplálkoznak – szemben a személyességet, az egyén társas mivoltát középpontba állító, és a közigazgatás új és további lehetséges feladatait is elsősorban ezek mentén meghatározó – *perszonalista* – megközelítésekkel.¹⁹

A két megközelítés – vagy kiterjesztően: a két közigazgatás-szervezési, s tág értelemben: államszervezési alapmodell, annak ellenére, hogy közöttük világ-, ember- és Istenképben megmutatkozó lényeges különbségek figyelhetők meg,²⁰ – egy bizonyos pontig egymást is erősítheti. Számos – akár a kapcsolattartást elősegítő – személyesség-elem felerősíthető például technikai eszközök segítségével. A különféle szolgáltatások minőségének javítását nagyban szolgálja azok egyéniesítése, a személyre szabás (némileg másként: targetizálás) is, amihez az elektronikus felületek erősítése is hozzájárul(hat), miközben – s ezt is emeljük ki – a két koncepcióban vannak egymást kioltó, egymással konkuráló elemek is...

16 PEPPERELL, Robert: *The Posthuman Condition: Consciousness beyond the brain*. Bristol, Intellect Books, 2003, 155-172.

17 Ehhez lásd például <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0005+0+DOC+XML+V0//EN> (2020. 11. 20.)

18 CSEJTEI Dezső: A Nyugat alkonya száz év után: Oswald Spengler azt kívánta ábrázolni, hogy mi jellemző a fausti civilizációs időszakra. *Magyar Idők*, 2018. április 30. <https://magyaridok.hu/velemeny/a-nyugat-alkonya-szaz-ev-utan-2994043/> (2020. 11. 23.)

19 Egy konkrét terület vonatkozásában lásd részletesebben: PETRINI, Carlo et al.: Personalism for Public Health Ethics. *Annali dell'Istituto Superiore di Sanita*, 2010, 46 (2), 204-209.

20 Lásd még: NAGY S. Attila: Lét és személy - egzisztencializmus és perszonalizmus. *Látó*, 1998, 9 (8-9), 250-253.

Melyek azok az elemek, amelyek támogathatóak a digitális fejlesztésekkel („átállással”), de amelyek jelentős területei a digitalizáció által csak korlátozottan „érinthesek”? Ilyen – a tudományokban is leképeződő – területek, kérdéskörök a *kormányzati kapacitás*,²¹ illetve amellet a szűkebb *bizalmi kapacitás* fogalma is,²² a *post-truth politics jelenségcsoporthoz*, a *kortárs identitás-viták* tekintélyes része, a *smart city*-koncepciók digitalizációtól független, tehát nem elsősorban a digitális-forradalom eredményeit felhasználó kísérletei, vagy éppen a *különféle ellátottak intézményi férőhelyeinek kiváltási programját jelentő „intézménytelenítés” (de-institucionalizáció)*, mint a személyesség egyik legközvetlenebb megjelenési formája a jogalkotásban és a közszolgáltatási praxisban. *És akkor még nem is említettük a sharing economy újabb társadalmi jelenségét*, vagy éppenséggel – a közigazgatásokban – megjelenő igényt a személyre szabott anyagi motiváláson, s valamennyi hagyományos megoldásokon túl az ún. „boldogságmenedzser” státusz²³ rendszeresítésére a közigazgatásokban is, egyetemben a *coach*-ok (személyes tanácsadók) alkalmazásával. Utóbbi körbe tartozó, a kortárs társadalomtudományban nagy karriert befutó téma a *társas támogatás* kérdésköre.²⁴ Korábbi magyar példaként említhető kísérlet volt például Magyarországon a közigazgatáson belüli közösségszervezés keretében egy, a közigazgatás személyi állománya számára az állam által működtetett *ismerkedő oldal* elindítása. A Miniszterelnöki Hivatal személyügyekért felelős akkori államtitkára, Szetey Gábor kezdeményezte 2007-ben „társaságkereső” fórum elindítását a közigazgatásban dolgozók számára – állítása szerint nagy számú „alulról jövő kezdeményezés” hatására.²⁵ Az akkor nevetségessé vált megoldásnak azonban önmagán túlmutató, és a válságok által is felerősített igények állnak a háttérben: a csoporthoz tartozás, a valahová tartozás nagyon is

-
- 21 A kormányzati kapacitás fogalma – legtágabb értelemben – az államnak arra a képességére utal, amelynek révén az – közpolitikai célkitűzéseinek megvalósítása érdekében – képes leküzdeni az egyes nehezítő, hátráltató körülményeket. BEVIR, Mark: *Key concepts in governance*. Delhi, SAGE, 2009, 41.
- 22 Ehhez lásd pl. BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban. *Politikatudományi Szemle*, 2012/2, 27. A bizalom kérdésköre a különféle – de különösen a humán – közszolgáltatások tekintetében is egy növekvő jelentőségű szempont az újabb irodalmakban is. Lásd például: ERIKSSON, Erik et al.: Collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations. *Public Management Review*, 03 May 2019. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604793> (2020. 11. 23.)
- 23 Az angol nyelvű irodalomban a *happiness manager* vagy még inkább a *chief happiness officer* a leggyakoribb megjelölése a pozíciónak. Ma már a fejlett világ számos munkahelyén magától értetődő a chief happiness officer pozíció. Lásd: KERFOOT, Karlene M.: On Leadership: The Pursuit of Happiness, Science, and Effective Staffing: The Leader’s Challenge. *Nursing Economic*, 2012, 30 (5), 306.
- 24 A fogalomra és annak egyes magyarországi vonatkozásaira nézve lásd például LAZÁNYI, Kornélia: A társas támogatás szerepe egy individualista társadalomban. *A Virtuális Intézet Közép-Európa Kutatására Közleményei*, 2012, 4 (2), 51-58.
- 25 PÁL Gábor: Társaságkeresők a minisztériumokban. *Magyar Nemzet*, 2007. április 6. https://mno.hu/migr_1834/tarsasagkeresok-a-minisztériumokban-443659 (2020. 11. 22)

konkrét vágya. Legalábbis kétségesnek tartjuk, hogy a '20-as évek közigazgatásai számára valóban az jelentené *elsősorban* a paradigmaváltást, hogy „A [minőségmenedzsmentben a] papír vagy dokumentum alapú folyamatszabályozási szemléletet észrevétlenül váltja fel az adatalapú vagy „adatvezérelt” működés”.²⁶ Sokkal lényegesebbnek, azaz valóban önálló paradigmának látszik például az említett személyesség-követelmények térnyerése.

Amennyiben azt a kérdést tesszük fel, hogy „*mely területeken figyelhető meg ez, hol jött elő mindez a legutóbbi járvány során?*”, úgy kijelenthető, hogy a jelen tanulmányban visszatérő példaként használt rendészeti területen két irányban is megjelent a személyesség. A COVID-19 koronavírus-járvány során új feladattípusok is megjelentek. Még 2020 márciusában, a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet rögzítette, hogy a koronavírus-veszély miatt kialakult helyzetben a házi segítségnyújtásban nem részesülő 70 éven felüliek ellátása az önkormányzatok feladata, s ebben a helyzetben számos önkormányzati rendészet hozott létre ingyenesen hívható zöld számot, amelyen keresztül tipikusan kétféle segítség (szolgáltatás) vált elérhetővé: szervezett étkeztetés, illetve az alapélelmiszerekre és gyógyszerekre kiterjedő bevásárlás.²⁷ Gyakorlatilag mindenütt megfigyelhető volt 2020 folyamán, hogy a megnövekedett szociális feladatok ellátásában, – a fentiekben túl például segélycsomagok osztásában, védőfelszerelések kiszállításában és különféle jelzőrendszerek működtetésében²⁸ – az önkormányzati rendészeti szervek is részt vettek. A rendőrség vonatkozásában is prognosztizálható, hogy *a humán szolgáltatások szélesebb köre esetében eddig nem tapasztalt „árulkapcsolások” (közigazgatási feladat-kapcsolatok) alakulhatnak ki*, melyek egyúttal kikényszerítik a folyamatos alkalmazkodás képességének kifejlesztését és erősítését is – tekintve, hogy az új feladatok és feladat-kapcsolatok időbeli korlátozottsága, kiszámíthatatlansága, korlátozott tervezhetősége egy erősen megoldásorientált „hacker mindset” kialakítását és alkalmazását igényli.

Emellett – éppen az említett területeken – az is világossá vált, hogy a civil segítők, társadalmi aktorok, egyének bevonása nélkül (azok személyes közreműködése nélkül) a közigazgatás feladatai *tartósan* nem elláthatóak. Az állam által generált és fenntartott szolidaritás, valamint az egyéni és kisközösségi öngondoskodás, szolidaritás intézményes(ülő) találkozása és kongruens alakulása szükségszerűnek látszik: az állami szervek, az önkormányzatok a járvány alatt olyan mennyiségű feladattal szembesülnek, ami hagyományos domináns szerepük fenntartását a korábbi módon már nem teszi lehetővé. Világossá vált, hogy az állam nem tud minden feladatot ellátni; az önkéntesek bevonása, a civil jellegű, párhuzamos kezdeményezések erősödése (és állam általi stimulálása) a járványjelenségből kibomló egyik legnagyobb lehetőség (esély), amennyiben a krízisek rendszerint részben rádöbbennek az embereket, hogy összefogás és közösségi felelősségvállalás nélkül az egyén rendkívül sérülékeny, részben pedig konkrét tettekre is sarkallják őket.

26 SÁNTHA György: *A menedzselt állam. A menedzsmentciklusok és az öntökéletesítő folyamatok jelentősége a közigazgatás-fejlesztésben*. Doktori értekezés. Budapest, PPKE JÁK DI, 2021, 378.

27 Lásd például a Miskolci Önkormányzati Rendészet tevékenységét. <https://www.miskolc.hu/aktualis/idosellatas-miskolc-területen-a-koronavirus-idejen> (2020. 10. 10.)

28 Lásd például a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság által ellátott új feladatokat. <http://fori.hu/node/15893> (2020. 10. 10.)

A közigazgatás személyi állomány felől közelítve a digitalizációs jelenségekhez, valamennyi kapcsán elmondható, hogy az egyszerre lehetőség és érdemi veszély: a home office példáját választva, a számos előny mellett az elmagányosodás, az elszemélytelenség, a mentális problémák kialakulása, elhatalmasodása is valós, figyelembe veendő és érdemi válaszokat igénylő elemként jelennek meg. Egyre nyilvánvalóbb, hogy a digitalizáció nem varázsszer, ami minden bajt megold..., s a járvány egyúttal nyilvánvalóvá is teszi korlátait, diszfunkcionális hatásait.

A személyi állománnyal összefüggő másik – járvány által felerősített, de korábban megindult – átalakulási folyamat a közigazgatásokban (és esetünkben a magyar közigazgatásban is) a rugalmas, bárhol bevethető személyi állomány ideájának erősödőse. Ez a tendencia új erőre kaphat, valódi közvetlen tartalmat, célt stb. kaphat a járvány szülte új igényekre tekintettel (*ehhez lásd még a 6. pontban említett hibrid és moduláris jellegű közigazgatásról írottakat*). A 2010-es évet követő – a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési stratégiákban megjelenített – elképzelések Magyarországon *a különféle civil és a hivatásos életpályák közötti nagyobb átjárhatóságát* tűzték ki célként.²⁹ A közigazgatási, rendvédelmi és honvédelmi hivatásrendek képviselői számára *a hivatásrendek közti mobilizáció*³⁰ már akkor olyan lépésnek tűnt, amely egyszerre szolgálja az egyén hosszútávú alkalmazás iránti és az állam rugalmas működésének szükségletét. Teoretikusan kijelenthető, hogy az akkori elképzeléseket, azaz a közigazgatás rugalmas, bárhol bevethető személyi állományának ideáját megerősíteni, alátámasztani látszik az említett veszélyhelyzet, illetve általánosságban is a válságok által is erősödő igény, hogy a kirendelés (átvezénylés), áthelyezés, új munkakörbe helyezés, végzettségtől (szakképzettségtől, szakképesítéstől) eltérő munkakörben történő foglalkoztatás stb. szabályai minden korábbinál megengedőbbek legyenek, sőt, ne csupán a különféle jogviszonyok tartalmában (a jogok és kötelezettségek kifejtésében), de már a középfokú rendészeti oktatásban és a felsőoktatásban is jelenjen meg a váratlan helyzetekre való reagálásra képesítés.

Az elmúlt évtizedekben elsősorban a teljesítmény, a hatékony feladatellátásra törekvés és a mindezek objektív méréséhez kapcsolódó eszmecserék határozták meg világszerte a közszolgálati diskurzust – írja Linder.³¹ Kevesebb szó esett a közszolgálati értékekről, arról, hogy milyen (legyen, kellene, hogy legyen) az a közeg, amelyben a jó teljesítmény, a hatékonyság mint közös érték jelenik/jeljenhet meg.³² S amennyiben a hivatás éthosza³³ létezik, a csoportnormák tartalma előremutató, és a „csapatépítő tréning” típusú alkalma nem kötelességszerűen letudott és/vagy alkoholba fulladó események, úgy a vezető (előljáró) kezében óriási lehetőség van. Az értéktelített közösségépítés művészetének

29 LINDER Viktória: *Közszolgálat, avagy lehet-e közösség a közigazgatás személyi állományához tartozókból? A magyar helyzet nemzetközi kitekintéssel. Glossa Iuridica*, 2020, 7 (1-2), 63.

30 PETRÓ Csilla: *Vezetőképzés a közigazgatásban? Új Magyar Közigazgatás*, 2014, 7 (4), 15.

31 LINDER i. m. 53. (35. lj.)

32 Uo.

33 Értve ez alatt azt az erkölcsi minőséget, amely a jó iránti feltétlen elkötelezettséget foglalja magában. Lásd bővebben NYÍRI Tamás: *Alapvető etika*. Budapest, Pázmány Péter RK. Hit tudományi Akadémia, 1988, 6-13.

gyakorlása tehát vizsgált területünkön is olyan tényező, amely *egyrészt* a közigazgatáson kívül lévők részére vonzerőként jelenhet meg és pályántartást is eredményesen szolgálhatja, másrészt pedig a járványok és válságok idején hozzájárul a jogi és azon túli standardok erősödő szükségletként megjelenő közvetítéséhez, értelmezéséhez és fejlesztéséhez. Ma már a mentálhigiéné szerepe, a társas támogatások jelentősége – s a közösségek ezekben játszott szerepe – elvileg egyetlen közigazgatási vezető számára sem ismeretlen, s járvány idején mindezek a tudások és azokhoz kapcsolódó attitűdök különösen felértékelődnek, amennyiben a mentális hatások és összetevők felerősödése minden vonatkozásban szembeötlő: a közigazgatás személyi állományán belül és a kifelé irányuló viszonylatokban is.

2) Szolgáltatásközpontúság és rendészeti jellegzetességek egyidejű erősödése

Nem kell különösebb bizonyítékokkal szolgáljunk, mikor azt állítjuk, hogy az Európai Unió egésze vonatkozásában³⁴, illetve az egyes tagállamok szintjén³⁵, sőt a regionális együttműködések tekintetében³⁶ is az egyik döntő – a közigazgatások fejlesztésével összefüggő – szempont és elvárás a különféle közszolgáltatások elérhetőségének, minőségének és hatékonyságának javítása. Jól látható, hogy a járvány csak erősítette, erősíti ezeket az igényeket, célkitűzéseket és a hozzájuk rendelt eszközöket. Különösen azokon a területeken tapasztalunk ösztönzést gyorsabb eredmények elérésére, ahol az e-közigazgatási stb. megoldások bevezetése és kiterjesztése lehetséges. Tehát, amikor európai kontextusban, a „hagyományos” európai típusú fejlődés részeként a magyar közigazgatás jelenéről és közeljövőjéről beszélünk, akkor a gyorsaság, elérhetőség, választási lehetőség, felhasználóbarát jelleg, biztonság, adatok fokozott védelme kifejezések biztosan felötlenek bennünk... *Másrészről azonban* – s e tényben rejlik az e pontban felvázolt kettősség – az elmúlt bő évtized globális fejleményei és legutóbb a koronavírus-járvány hatásaként egy a fentivel legalább részben ellentétes változás is körvonalazódik: a rendészeti jellegzetességek erősödése, a könnyebb, gyorsabb állami beavatkozás érdekében – részben különleges jogrendi felhatalmazásokkal, részben azoktól függetlenül – egyes jogi garanciák légyesítése, új típusú alapjog-korlátozások bevezetése is erősödő irányként jelenik meg (még akkor is, ha számos árnyalat és fokozat különböztethető meg eme trenden belül

34 A Tanács 2020. december 17-én elfogadta az EU 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretéről (MFF) szóló rendeletet, amelyen belül a különféle támogatások egyrészt a Covid19-világjárványból való kilábalást, másrészt a különböző szakpolitikai területek kiemelt hosszú távú uniós célkitűzéseinek megvalósítását célozzák, miközben a kettő egymásra tekintettel, s jelentős részben a közszolgáltatások fentebb említett javulásával zajlik majd – a tervek szerint, az ágazati finanszírozási programok elfogadását követően. *Ez a 750 milliárd EUR összegű Next Generation EU helyreállítási eszköz kapcsán különösen igaz...*

35 Ehhez elegendő fellapoznunk a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014-2020 dokumentumot.

36 Számos ágazat vonatkozásában lenne igazolható az a kijelentés, miszerint az „e-közigazgatási megoldások élénkítik a partnerek térségeiben a regionális innovációs láncolatot és javul a közszolgáltatások minősége...”. https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1602069677.pdf (2020. 12. 11.)

is...). Ha ehhez hozzávesszük azt is, hogy a gazdasági károk ellensúlyozására irányuló folyamatokban a jogbiztonság, visszaélésmentesség, az állami források védelmének követelményei közvetlenül ütköznek a gyorsaság, a társadalmi hatékonyság szempontjaival, akkor végeredményben új egyensúlyok (értsd: új közmegegyezések) kialakulását valószínűsíthetjük, azaz a közigazgatások jogi és működési „súlypontjai” elmozdulását feltételezhetjük. Valószínűsíthetjük azt is, hogy ezek a változások – valamilyen mértékben – mindenütt bekövetkeznek, s nem csak „hibrid rezsimekben”, amennyiben *például* a rólunk gyűjthető adatok köre, mennyisége, azok felhasználhatóságának esetköre jelentősen kibővül, tekintettel például a közérdek szintén ’táguló’ fogalmára.

Összefoglalva az e pontban leírtakat; a felhasználók, ügyfelek stb. felől szemlélve a folyamatokat, azt érzékeljük, hogy a közigazgatás (esetünkben a magyar közigazgatás) vonatkozásában a közhatalmi jellegzetességek, az állami szerepvállalás, sőt a kifejezetten rendészeti elemek erősödése figyelhető meg, miközben ezzel párhuzamosan a szolgáltatásközpontúság, az európaiság egyik alapját képező szabadságesszmény tudatos erősítése is zajlik. Lényeges, hogy ez a trend nem kapcsolható össze *kizárólagosan* a járvánnyal vagy az annak következményeit felszámolni kívánó kísérletekkel, megoldásokkal – miközben a járvány katalizátor szerepe tagadhatatlan.

3) Integráció és fragmentáció egyidejűsége, avagy az alkalmazott közigazgatásszervezési elvek súlyponti átrendeződése

Járványidőszakban, és általában válság-időszakokban különösen lényeges kérdés, hogy a különféle közigazgatásszervezési elvek érvényesülésében van-e változás, azaz megfigyelhető-e eltolódás valamely elv javára/kárára.

E pont vonatkozásában is érdemes előzetesen rögzítenünk, hogy egyes, itt vázolt folyamatok már jóval a válság(ok) előtt elindultak, zajlottak; ezek egy jó része tekintetében legfeljebb azok intenzitása és egyidejűleg több helyen (területen) történő megjelenése lehet újdonság. Jól láthatóvá válik, hogy e területen is egyidejűleg erősödnek egymásnak *látszólag* ellentmondó megoldások.

Az egyszerűség kedvéért leginkább egyetlen területre koncentrálni jelezzük a változásokat: e pontban is a rendészet példáján keresztül mutatjuk be a magyarországi fejleményeket (*természetesen* egy-egy szűkebben vett egészségügyi példát is felhozva).

A magyar rendőrség kapcsán nem túlzás a „Kisgömböc” jelenség felvetése sem, amennyiben – a lényegesebb változásoknál maradva – nem csupán a Határőrség olvadt be 2008. január 1-jén a Magyar Köztársaság Rendőrségébe, oly módon, hogy szervezeti önállósága megszűnt, és ingatlanvagyonra, járművei, egyéb eszközei – mintegy 40 milliárd forint értékben – a Rendőrség részére átadásra kerültek, hanem 2019. július 1-től (a korábbi Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal helyett) az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság is a rendőrség idegenrendészeti szerveként működik, a rendészetért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szervként.³⁷

37 Az idegenrendészeti szerv kijelöléséről és hatásköréről szóló 126/2019. (V. 30.) Korm. rendelet 2. §-a értelmében „A Kormány a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény-

A rendőrség példáján jól látható, hogy – egyebek mellett – az általános rendőri szervek feladat- és hatáskörei is folyamatos növekedést mutatnak az elmúlt két évtizedben, ezt igazolja vissza a Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet 6. §-ában foglaltak „evolúciója” is. Az ellátott feladatok számának növekedése néhány esetben egyúttal egészen új típusú feladatok felvállalását is jelenti: részben a járvánnyal összefüggésben, a karantén szabályok betartásával stb. összefüggésben³⁸, de a járványtól függetlenül is: pl. legutóbb, már a járvány alatt az iskolai erőszak megszüntetése és megelőzése érdekében szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2020. évi LXXIV. törvény és az azt kibontó, iskolaőrökről szóló 27/2020. (VII. 17.) BM rendelet nyomán vált a rendőrség feladatává az iskolaőri tevékenység. S noha az iskolaőröknek nem jött létre az általános rendőri szervtől elkülönülő, önálló szervezeti egység a rendőrségen belül [munkáltatóik is a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok], jól érzékelhető, hogy az iskolaőrökkel szembeni speciális elvárások, a speciális képzés és továbbképzés szükséglete, valamint a munkavégzés sajátosságai jelentős mértékű különbséget/távolságot mutatnak az egyéb rendőri tevékenységekkel való összevetésben.

A rendőrséggel összefüggésben azonban nem csak már megvalósult, hanem részben megvalósult, részben tervezett, illetve szakmai körökben felvetett, a további fragmentációt eredményező ötletek is körvonalazódnak: kórházrendészet, önálló hulladékrendészet, önálló állatrendészet³⁹, vízbázis védelmét ellátó rendészeti szerv stb. elképzelése is felbukkant az elmúlt évben.

Az ilyen és ezekhez hasonló új (többlét)feladatok akkor is egyfajta *tényleges fragmentációt eredményeznek* a teljes szervezetrendszer tekintetében, ha egyébként ezek nem feltétlenül járnak tényleges vagy jelentős mértékű szervezeti és egyéb átalakulással. A szervezéstaniilag differenciálódásnak tekinthető jelenség a külső kihívásokra adott szervezeti válaszként (választípusként) fogható fel, ám a differenciálódás egy bizonyos mértéke már túlmutat ezen (a szükséges válaszon), és a fragmentált felépítés, működés kifejezések már jobban leírják a valós helyzetet. Szintén lényeges, hogy a fragmentáltság (differenciálódás) egy ponton ellenhatást vált ki, és szükségképpen újbóli integrációhoz és más, az érdemi koordinációt stb. javító elvek alkalmazásához vezet.

ben meghatározott idegenrendészeti szervként az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot jelöli ki”, továbbá a 4. § alapján „Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ellátja a jogszabályokban hatáskörébe utalt idegenrendészeti és menekültügyi feladatokat”.

38 A járványügyi hatóság a járványok elleni küzdelemben – különösen a fertőzött személyek felkutatása, ellenőrzése érdekében – az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet (a továbbiakban: rendőrség) is bevonhatja (Eütv. 70/B. § (1) bekezdés). A járványügyi hatóság a hatósági házi karantén elrendeléséről, illetve a járványügyi elkülönítésről, járványügyi megfigyelésről, járványügyi zárlatról, valamint járványügyi korlátozásról szóló határozatot soron kívül továbbítja a rendőrség részére az ellenőrzési feladatainak ellátása érdekében (Eütv. 70/B. § (3) bekezdés).

39 Állatok jogainak védelmére. Létrejöhet az állatrendőrség? *Index*, 2021. 02. 10. <https://index.hu/belfold/2021/02/08/letrejohet-az-allatrendorseg/> (2021. 02. 10.)

Sajátos formája az integrációnak, azon vegyes szervek léte és működése is, amelyek egyidejűleg – ám általában csupán ideiglenes jelleggel – több rendészeti és nem rendészeti szerv személyi állományához tartozó személy tevékenységét fogják össze. A legújabb példák között említhetők a járványügyi bevetési egységek is, amelyek feladata a COVID-19 koronavírus-járvány idején (ún. egészségügyi válsághelyzetben) együttműködő szervezetek – a honvédség, a katasztrófavédelem, a tisztiorvosi szolgálat és a mentőszolgálat – munkájának koordinálása és az erőforrások hatékony felhasználásának biztosítása – akár korlátozó intézkedések elrendelése révén is.⁴⁰

Milyen további – kifejezetten a járvánnyal, a járvány elleni védekezéssel összefüggő közigazgatásszervezési újdonságok figyelhetők meg Magyarországon?

- **Törzskari elv érvényesülése**

A közigazgatási szervezet – amennyiben a hirtelen növekedés, a váratlanul megjelenő újabb feladatok vagy a belső működés elégtelenségei úgy kívánják – anélkül is képes változtatni működésének néhány jellemzőjén, hogy megváltoztatná struktúráját.⁴¹ Ennek egyik lehetséges módja az, hogy a hiányzó specializációt törzskar kialakításával pótolja a szervezetben.⁴² A törzskar általában egy olyan szakértőkből álló csoport, amelynek elsősorban döntés-előkészítési, koordinációs, végrehajtás-ellenőrzési, elemzési feladatai vannak. A törzskarnak feladatából adódóan vagy nincs, vagy csupán korlátozott mértékben van döntési joga. Ezen szervezeti forma rugalmassága révén alkalmas lehet nagyobb számú eseti feladat megoldására, úgy hogy közben az intenzív döntés-előkészítés már nem csak a vezetőt vagy vezetőket terheli.

A COVID-19 koronavírus-járvány nyomán előállt nagyszámú új feladat Magyarországon is megteremtette a feltételeit egy törzskari típusú szerv felállításának. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. (Eütv.) 232/B. § (1) bekezdése értelmében ún. egészségügyi válsághelyzetben az ezt okozó körülmények felszámolására tett intézkedések és az egészségügyi válsághelyzeti ellátás összehangolása érdekében a Kormány rendeletével Operatív Törzsöt hozhat létre, illetve rendeletében meghatározhatja annak működését, egyes feladatait is. A miniszterelnököt 2020/21-ben egyes feladatai ellátásában a járványügyi készülség során működő Operatív Törzs feladatairól szóló 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel létrehozott Operatív Törzs segíti.

40 Az Eütv. 232/B. § (3) bekezdése értelmében az Operatív Törzs a feladatkörébe tartozó egyes részfeladatok ellátására akciócsoportokat hozhat létre.

41 ANTAL Zsuzsanna – KISS Norbert (2016): *Szervezetigazgatás és menedzsment*. Budapest, NKE, 6. https://korrupciomegelozes.kormany.hu/download/b/ae/b0000/Antal%20Zsuzsanna%20%C3%A9s%20Kis%20Norbert%20Tam%3%A1s_Szervezetigazgat%C3%A1s%20%C3%A9s%20menedzsment_tananyag.pdf (2020. 10. 11.)

42 Uo., 7.

• **Többvonalas szervezet elvének érvényesülése**

Szervezéstudományi nézőpontból többvonalas a szervezet akkor, ha egy szervezeti egység vezetője vagy munkatársa több felettes vezetőtől kaphat utasítást, valamint akkor is, ha a vezető (adott munkatárs) adott kérdésekben nem hozhat önállóan döntést, azt csak egy mellérendelt vezetőtársával vagy munkatársával egyeztetett módon teheti meg.⁴³ Ennek számos gyakorlati formája lehet, s témánk szempontjából különösen izgalmas példa az, amikor az ún. kórházparancsnoknak a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására, és az egészségügyi készlet megóvására vonatkozó javaslatát az egészségügyi intézmény vezetője köteles végrehajtani (azaz önálló döntést – javaslat esetén – az említett kérdésekben nem hozhat).⁴⁴ A vonatkozó rendelet azonban külön is kiemeli – a döntésbefolyásolás terjedelmét rögzítve –, hogy „A kórházparancsnok orvosszakmai kérdésekben nem tehet javaslatot, és nem hozhat döntést”.⁴⁵ A rendészeti szereplő ilyenén megjelenése feltétlenül új, izgalmas megoldás, amelynek vélhetően nem csupán köz- és szakpolitikai, hanem szervezéstudományi és jogdogmatikai vitákban is lesznek folyományai.

• **Koncentráció növekedése**

Az 506/2020. (XI. 17.) Korm. rendelet által életre hívott Országos Kórházi Főigazgatóság⁴⁶ példája is mutatja, hogy adott területen nő a koncentráció mértéke. Ez azonban arra is példa, hogy a nem a járvánnyal kapcsolatos szándékok (akár már korábban létezett tervek) véghezvitelére is jó alkalom egy járvány...

Összefoglalva a kérdéskört, láthatjuk, hogy „a *járvány* és a hazánkban bevezetett különleges jogrend a rendőrségnek is jócskán ad pluszfeladatot”⁴⁷. De vajon csak erről van-e szó, vagy ennél azért többről, a feladatok mennyiségén túl a szervezetet, annak *minőségét* is befolyásolva? Józsa Zoltán utal arra, hogy „[a] közszervezetek turbulens feltételek között mind az integráció, mind pedig a differenciálódás irányában kényszerülnek elmozdulni”,⁴⁸ s ez a kijelentés a jelen tanulmányban felvetett kettős hatások szempontjából is igen lényeges.

43 ANTAL – KISS (2016): i. m., 18. lj., 4.

44 Az egészségügyi készlet állagának megóvása érdekében szükséges intézkedésekről szóló 287/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 4. § (4) bek.

45 4. § (5) bek.

46 A rendelet 3. §-a értelmében az OKFŐ feladata az egészségügyi ellátórendszer működésének figyelemmel kísérése, a felülvizsgálatát érintő stratégiai kormányzati döntések megalkotása, melynek keretében közreműködik az egységes és átlátható új nemzeti egészségügyi irányítási rendszer kialakításában.

47 <http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/zsaru-magazin/rendorok-a-jarvany-arnyekaban> (2021. 02. 02.)

48 JÓZSA Zoltán: *A kormányzás dilemmái válság idején*. In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Patrocinium, 2021. – megjelenés alatt.

4) Önellátás, illetve globális egymásrautaltság és együttműködés egyidejű erősödése

A járvány állami kezelésének, illetve az EU-s és egyéb nemzetközi természetű törekvések (együttműködések) egyik tapasztalata, hogy az önellátásra törekvés erősödése kéz a kézben jár a nemzetközi partnerekkel való intenzívebb együttműködés szándékával is. Jó példát jelent e kettősségre a gyógyszer- és vakcinabeszerezés, illetve az ezekre vonatkozó kutatás alakulása is a 2020-as és 2021-es években: az államok fokozzák nemzetközi együttműködésüket, akár már meglévő intézményes keretek között (pl. EU tagállamai), de egyúttal saját belső, pótlólagos forrásaikra támaszkodva igyekeznek megteremteni – legalább részlegesen – az önellátás feltételeit is, illetve – extrém fejleményként – egymás rovására is megjelennek a „nyílt piacon”. Nem állítjuk, hogy valamifajta autarkia megjelenése várható, egy kiteljesedő izolacionizmus, ám akár Magyarország esetében is feltűnő – az egyébként is illiberális irányultságú, különutas trend erősödése. A járvány nyomán általánosságban is a nemzeti közigazgatások erősödése várható – s nem is csupán azért, mert az EU a válságokban (legutóbb a koronavírus idején) nem tudott proaktív, a váratlan jelenségeket uraló aktorként megjelenni, hanem mert a válságok objektíve is az önellátásra berendezkedést, a korábban (értsd: a hidegháború után) nem prioritásként kezelt tartalékképzést, az adott állam, szűkebb térség teljeskörű ellátási láncainak biztosítását teszik/tették új politikai és igazgatási prioritássá a legtöbb európai és azon kívüli államban is – *nem utolsó sorban az újabb válságokra való felkészülés jegyében*. „Ha valamiről komoly leckét adott az elmúlt év, az éppen a gyors fordulatok, váratlan események bekövetkezése: maradjon tehát tartalék, esély a reagálásra” – állítja Bod.⁴⁹ Elfelejtettük a háborús logikák igazgatásbani és másutt történő alkalmazását, illetve azt az arany szabályt, hogy akkor kell tartalékot képezni a rossz időkre, amikor a gazdaság magától is működik. Emlékezhetünk *a józsefi példára: most éppen nincs éhínség (járvány stb.), egy darabig nem is lesz, de fel kell készülnünk*⁵⁰ – *a prosperitás és folyamatos bővülés 1945 utáni logikái ellenében tehát új alaplogikák jelennek meg*.

49 Bod Péter Ákos: Kristálygömb vagy kávézacc: mi vár Magyarországra 2021-ben? *Portfolio*, 2021. 01. 11. 10.30. https://www.portfolio.hu/gazdasag/20210111/kristalygomb-vagy-kavezacc-mi-var-magyarorszagra-2021-ben-464470?utm_source=index.hu&utm_medium=doz&utm_campaign=link (2021. 01. 12.)

50 A jól ismert bibliai történet szerint: „Íme, hét esztendő következik, amikor Egyiptom egész földjén nagy bőség uralkodik. De utána jön hét ínséges esztendő, s akkor Egyiptom földjén elfelejtik az egész bőséget. Az ínség Egyiptom egész földjét emészteni fogja. Az éhínség következtében, ami bekövetkezik, semmit sem látnak majd az országban a bőségből, mert az nagyon nyomasztó lesz. Az, hogy a fáraó álma kétszer ismétlődött, azt jelenti, hogy Isten a dolgot erősen elhatározta és Isten haladék nélkül végre is hajtja. Ezért a fáraó válasszon ki egy okos és bölcs férfit, s állítsa Egyiptom élére. Továbbá jelöljön ki a fáraó felügyelőket az országban, hogy a bőség hét esztendejében Egyiptom földjén tegyék félre az ötödrészt. A most következő hét bő esztendőben az egész termést gyűjtsék össze, a gabonát a fáraó rendelkezésére helyezték magtárba, hozzák a városokba és raktározzák el. A gabona szolgáljon majd készletül az országnak a hét ínséges esztendőben, amely majd rátör Egyiptom földjére. Így az ország nem megy tönkre az éhínség miatt.” (1Móz 41,29-36, SZIT)

Előbbivel párhuzamos jelenség, hogy a járvány idején a társadalom egészében – nem utolsó sorban a fizikai határok lezárása, illetve a nagy ellátórendszerek korlátainak nyilvánvalóvá válása nyomán – felértékelődik az önellátás, a saját kezűleg készített termékek értéke, nő a fogyasztási cikkek cseréjének jelentősége, fejlődik a hatékonyabb hulladékgazdálkodás és az adakozás szokásrendszere is: csupa olyasmi válik (újra) közösségi, kisközösségi feladattá, amit az államilag szervezett társadalomban korábban a közigazgatás jóval nagyobb mértékben „uralt”, akár szabályozás, illetve szervezés, szolgáltatásnyújtás vagy csak tájékoztatás formájában.

A fentieket elfogadva is igaz azonban, hogy a járvány másik hatása éppenséggel egy növekvő, intenzívebbé váló nemzetközi együttműködés. A koronavírus-járvány egyik különlegessége éppen az, hogy időben egyszerre (minimális fáziskéséssel, szemben a 2008–2009-es válság némileg lassabb kiteljesedésével), és többé-kevésbé azonos súllyal jelenik meg az egyes államokban, illetve nagyobb földrajzi-politikai térségekben (gazdasági hatásaiban mindenképpen), *minden korábbi válságnál jobban ráirányítva a figyelmet egyrészt a globális sérülékenységre, másrészt a globális megoldások keresésének szükségességére* (lásd az oltóanyag-fejlesztés kérdését, a turizmus, a nemzetközi kereskedelem új, szűk körben alig kezelhető kihívásait stb.).

5) Az állami jog terjedelme nő, ám egyúttal a pseudo-jog is terjed, erősödik

A válságjelenségek, s ezek között is kiváltképp a koronavírus-járvány életet lehelnek a jogrendszerek alvó intézményeibe, a különleges jogrend idejére korábban kialakított, de nem vagy csak ritkán alkalmazott jogintézményekbe, fejlesztve is azokat, illetve kiigazításokra készítve a jogalkotókat.

Emellett azonban (valamilyen részben *nyilván* a kényszereknek, objektív szükségleteknek is engedve) a pseudo-jog erősödése, a jogrendszerben nem beazonosítható helyiértékű normatípusok létrejötte is konkrét veszélyként jelenik meg, a jogrendszer teljes transzformációját is kilátásba helyezve. A hagyományos jog mellett tehát a pseudo-jog is látványosan erősödik – Magyarországon is. Másként fogalmazva: a jog terrénuma nő, de egyidejűleg a kontúrjai is elbizonytalanodnak: a jog erősödése járvány idején kéz a kézben halad az egyéb társadalmi normatípusok fejlődésével, s ezek – a tipikusan jogkorrekciós igénnyel fellépő egyéb társadalmi normák – a jogi renddel is aktív konfliktusba kerülhetnek (a járványon túlmutatóan is).

Magyarország Alaptörvényének 53. cikk (3) bekezdése alapján veszélyhelyzetben a Kormány rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, azok egyes rendelkezéseiktől eltérhet, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat, ám ezek a rendeletek főszabály szerint 15 napig maradnak hatályban, kivéve, ha ezek hatályát az Országgyűlés meghosszabbítja. Az Országgyűlés úgy döntött, hogy egy általános felhatalmazással, a 2020. évi XII. törvényben hosszabbítja meg a törvény(ek)től eltérő szabályozást tartalmazó rendeletek hatályát, ám a törvény az első veszélyhelyzeti kormányrendeletek elfogadását követő 15 napon belül nem lépett hatályba, ezért az intézkedések fenntartásának érdekében egy sajátos megoldást alkalmazott az országos tisztifőorvos: normatív határozatban,

járványügyi intézkedésként hosszabbította meg az említett kormányrendelet(ek)ben elrendelt intézkedéseket. Azonban a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (1) bekezdése alapján az országos tisztifőorvos nem adhat ki ilyen határozatot, ugyanis annak kiadására csak testületi vezetésű közigazgatási szerv jogosult, továbbá a normatív határozatban az annak kiadására jogosult szerv csupán a saját és az általa irányított szervek „szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját” szabályozhatja.⁵¹

Hasonló pszeudonorma jelenséggént mutatható fel a magyar „jogfejlődésben”, hogy a 2020/21-es tanév előkészítése során – konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában – ismét pszeudonormák adtak iránymutatást. Ilyen volt az ITM által 2020. augusztus 17. napján kiadott Ágazati ajánlás a felsőoktatási képzés egészségügyi válsághelyzet során történő megszervezéséhez nevű dokumentum, amelynek jogi alapját az ajánlás alapján az Nftv. 64. § (3) bekezdés b) pontja képezte, amely szerint a felsőoktatásért felelős miniszter fejlesztéssel kapcsolatos feladatai közé tartozik a felsőoktatásban jelentkező képzési, oktatási problémák vizsgálata, megoldások kidolgoztatása, az országos hallgatói kompetenciamérés szakmai feltételeinek megteremtése.⁵²

Ezek a – jóindulatú megközelítésben – kényszer szülte megoldások végső soron ún. „pszeudonormák”, amelyekhez az Alkotmánybíróság vonatkozó határozata (60/1992. (XI. 17.) AB határozat) óta annak következetes joggyakorlata alapján jogi hatás nem fűződhet. „Mivel a kérdéses határozat, illetve tájékoztató (...) már nem „hatályosak”, így a problémafelvetés elméleti, de ez is mutatja a magyar különleges jogrendi szabályozás dogmatika hiányosságait, ugyanakkor rezilienciáját is, amikor a közérdek védelmében, alkalmazkodva a veszélyhelyzethez sui generis megoldást alkalmazott”.⁵³ A valódi veszély, természetesen, ezen gyakorlat(ok) *esetleges* állandósulásában, rendszerszintűvé válásában rejlik.

6) A közigazgatás, mint fizikai tér kiüresedik és egyidejűleg új élettel telik meg

Ez az a kettősség, ahol is az egyes „irányok” kifejezetten kiegészítik, ha úgy tetszik: problémamentesen erősítik egymást, illetve természetes átmenetet képeznek. A járvány hatására nem csupán új, váratlan és azonnali beavatkozást igénylő feladatok jelentek

51 Lásd részletesebben: BALÁZS István – HOFFMAN István: A közigazgatási jog rezilienciája – koronavírus idején. *Közjogi Szemle*, 2020/3, 3.

52 Az ágazati ajánlás nyilvánosan is elérhető változata a 2020. szeptember 28. napjától hatályos változata https://mad-hatter.it.unideb.hu/portal/displayDocument/Dokumentumt%C3%A1r/Nyilv%C3%A1nos%20adatok/J%C3%A1rv%C3%A1nyhelyzettel%20kapcsolatos%20dokumentumok/ITM_A%20fels%C5%91oktat%C3%A1si%20int%C3%A9zm%C3%A9ny%20l%C3%A1togat%C3%A1s%C3%A1ra%20vonakoz%C3%B3%20aj%C3%A1nl%C3%A1sok_20200928.pdf (2020. 12. 01.) Lásd bővebben ÁRVA Zsuzsanna: *A koronavírus hatása a felsőoktatási igazgatásra. A digitális oktatás innovatív közigazgatási megoldásai és hatásai*. In: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Patrocinium, 2021. – megjelenés alatt.

53 BALÁZS – HOFFMAN i. m. 3.

meg, miként azt láttuk is például az önkormányzati rendészeti szervek esetében, hanem egyes feladatok – addigi formájukban – megszűnnek, átalakulnak. Ennek egyik jele és eredménye, hogy a közigazgatás, mint fizikai tér is átalakul. A járványra adott első válaszok nyomán a személyes ügyfélfogadás *részben* megszűnik, ritkábban átköltözik a digitális térbe: az ügyfélterek, *back office*-ok, egyéb, kiszolgáló helyiségek kiürülnek, és így tovább... Aztán az első sokkot követően megindult(t) egy ellentétes folyamat is: addig nem a közigazgatás vagy nem az adott szerv által ellátott feladatok jelennek meg az épület falai között, még hozzá nagy számban és sürgető módon: élelmiszersomagok összeállítása, logisztikai feladatok ellátása, hajléktalanokról való gondoskodás új formái, közösségépítés, közösségszervezési funkciók betöltése a fizikai távolságtartás és karantén idején. Az önkormányzati hivatalok épületei hirtelen, egyik pillanatról a másikra elosztópontokká, az épületek falai vetítövásznakká (!), hivatali helyiségei pedig raktárakká vagy oltópontokká, esetleg éjszakai menedékké változnak.

Tehát a közigazgatási tér egyrészt kiüresedik – másrészt, ennek ellenhatásaként – új funkciókkal új életre kel: végeredményben a gyorsan, sőt gyorsulva változó közösségi szükségletek ténye könnyen elmozdíthatja a közigazgatást egy többfunkciós, moduláris jellegű működés felé, utóbbinak pedig része lehet a közigazgatási építészet átalakulása is. Ahogyan a piaci szférában rohamosan terjed a hibrid irodamodell, úgy a legújabb fejlemények a közigazgatásban is lehetővé tehetik az infrastruktúra használat-arányos igénybevételét, például a helyiségek, illetve munkaállomások nem állandó funkció ellátása érdekében történő használatát, azzal, hogy nem csupán egynemű feladatok egymásutánisága merül fel, hanem a hatósági jellegű feladatok is jól megférhetnek a szolgáltatásnyújtással. Ez utóbbi gyakorlatilag az egyablakos ügyintézés ideájának továbbfejlesztése is, amennyiben a cél már nem az, hogy egyetlen pontban minél több ügytípus elintézésére kerülhessen sor, hanem az, hogy abban az egy pontban minél többféle – tehát nem csak hatósági jellegű – társadalmi szükséglet kerülhessen kielégítésre. Sőt, a fentiekből logikusan következik az is, hogy a feladat-ellátás, szükséglet-kielégítés keretében új együttműködések is létrejönnek, újabb és újabb példákat szolgálva a hibridizációra is. Józsa is jelzi, hogy „[a] hibrid struktúrák számos szervezeti forma jellemzőit kombinálhatják, összeköthetik a funkcionális területeket, az állami, piaci és non-profit szervezetek jellemzőit variálhatják”.⁵⁴

Mindez feltehetően a többfunkciós, illetve moduláris, továbbá hibrid közigazgatás igényeihez igazodó építészet felé történő elmozdulást is magával hozza.

4. A bizonytalan pontok

Az előző fejezetben felsoroltakon kívül is vannak a magyar közigazgatás elmúlt időszakának folyamataiban olyan kettős irányok, trendek, kongruens vagy éppen divergens folyamatok, melyeket befolyásoltak a járvány körülményei is, de amelyekkel kapcsolatban nehéz eldönteni, hogy ezek szituatív fejlemények, melyek a pandémia felszámolása

54 JÓZSA i. m. 5.

után maguk is elenyésznek, vagy tartós történések, melyek beépülnek a jogi rendszerbe, a közigazgatásba stb. Különösen erős lehet bennük a bizonytalanság akkor, ha ezek a változások nem előzmény nélküliek, azaz a járvány-időszakot megelőzően is léteztek, és a járvány „csupán” felerősítette, markánsabbá tette őket, felgyorsítva kibontakozásukat. Egyes területek stratégiai jellegét tovább erősíthetik a különféle válságok, s ezek között is a koronavírus-járvány, azaz létező, de korábban el nem dőlő viták végére kerülhet pont: a példa kedvéért olyan kérdések „billenhetnek át”, mint a Balaton-megye kialakításának terve, az egészségügyben oktatásban, szociális ágazatokban dolgozók javadalmazásának jelentős növelése, a nagyobb ellátórendszerek nagyfokú átalakításának szintén régóta vajdúd tervei stb. Jól látható, hogy a járvány önmagában és más hatások által felerősödve is hat a közigazgatás szerepfelfogására, feladat-katalógusára és állománya mértékére. Sőt! A feladatoknál tágabb kategóriák, az alapfunkciók újragondolására is sor kerül: egyes funkciók tovább erősödnek, mások nem. A határon túli magyarokkal kapcsolatos közigazgatási típusú feladatok további erősödése alappal feltételezhető, ugyanígy az erőforrás-allokációk kérdése talán minden eddiginél lényegesebb, középponti jelentőségű kérdéssé válik – különösen a tartósan szűk és tovább szűkülő kapacitások fennmaradása mellett. Ugyanígy feltételezhető, hogy a közigazgatás egyik alapfunkciójává válik az új típusú – szó szerint vett vagy átvitt értelmű – „légihidak”, társadalmi együttműködések, azaz tartós, „válságálló” csoportok kialakítása.

Nem tudjuk ugyan, hogy a fentebb bemutatott „hatáspárok” mely tagja fog inkább erősödni, még dominánsabbá válni a következő időszakban, de tény, hogy valamennyi felvázolt elem erősödése most egyidejűleg zajlik. Ezek egymás mellett, és – amint az látható – a legtöbb esetben egymást is erősítve képesek létezni, ezért is beszélhetünk *semleges értelemben* kettős közigazgatásfejlesztési (menedzsment) irányokról, nem pedig *elsősorban* ellentétpárokról.

Néhány esetben nehéz eldönteni azt is, hogy melyek a globális trendekből, kényszerekből „legyűrűző” vagy „begyűrűző” hatásirányok és hatáspárok, s melyek azok, amelyek a magyar sajátosságok révén léteznek, vagy fejtenek ki az átlagostól (nemzetközi átlagtól) eltérő hatást... További, külön vizsgálat tárgya lehet, hogy ezek az iránypárok, kettős hatások más államokban jelen vannak-e, és ha igen, akkor milyen különbségekkel és milyen intenzitással.

A fenti kérdések egy részére csak a válság utáni át- és visszarendeződések adhatnak majd választ... azonban nem igényel nagyobb bátorságot annak rögzítése sem, hogy számos itt felvetett elem a politikai kurzusokon túlmutatóan érvényesülhet, azaz tartósan velünk maradhat, beépülve a jog és a társadalom közigazgatás által is hangsúlyosan alakított szövetébe.

5. Összegzés és előtekintés

E tanulmány olyan járványkezelési megoldásokként is értelmezhető kettős vagy többes (két vagy több irányba mutató) jelenségcsoportokat mutat be, melyek az állam (a közigazgatás) szervezeti, személyi állománnyal összefüggő, működési (szolgáltatási) és

más területein eredményeznek érdemi átalakulásokat. A változások háttérében számos belső és kifejezetten globális, illetve régóta érlelődő, valamint a járvánnyal érkező hatás is megfigyelhető, azzal, hogy az egy-egy területen egyidejűleg többirányú kísérletezés okaként leginkább a bizonytalanság mozzanata jelölhető meg.

A jelen tanulmányban vázolt kettősségek erősödése funkcionális és ágazati területeken is megfigyelhető Magyarországon, sőt, némi általánosítással az is kijelenthető, hogy a „hagyományos” közigazgatás (feltételezve, hogy 2020 elején beszélhettünk ilyesmiről) egy új „látat” kap: *kialakulóban van egy olyan új és hangsúlyos feladatcsoport*, amely paradigmaticusan haladja meg a közigazgatások (és különösen a magyar közigazgatás) korábbi szerepfelfogását. A hagyományos tervezésen túlmutató jövőkutatás, mint önálló közigazgatási feladat, a tartalékképzés korábbinál kiterjedtebb, stabilizációs célú intézményesítése, az ismeretterjesztésbe forduló és radikális megújulás előtt álló közigazgatási kommunikáció⁵⁵, vagy éppen a multifunkcionális, hibrid, moduláris stb. közigazgatási terek (és szervek) megjelenésének növekvő valószínűsége a közigazgatás(ok) súlypontváltását eredményez(het)i, végső soron akár új közmenedzsment-irányzatot is generálva.

Dolgozatunk jelzi, hogy tévedés lenne a koronavírust minden változás okozójaként megnevezni, sokkal inkább igazolható katalizátor szerepe, amennyiben felgyorsította azokat az átalakulási folyamatokat, melyek már egy ideje egyébként is az ajtónk előtt toporogtak. Lényeges az is, hogy eleve a koronavírus-járvány megjelenése és minden korábbi járványét meghaladó gyors kibontakozása is előrevetíti, hogy a globalizációs hatások (egyebek mellett az általunk használt technológiák jellege, fogyasztási szokásaink, a természeti környezet változása) révén a járványtól függetlenül is (!) egy korszakhatárhoz értünk.

A fentebb vázoltak minden bizonnyal változásokat eredményeznek a közigazgatás-tudományokban is. A tudomány szerepváltozása – vélhetően – a kutatási tárgyak körének korábaktól eltérő meghatározásában vagy éppen a tudománynépszerűsítés, mint érdemi funkció erősödésében is tetten érhető lesz, nem is szólva a régóta emlegetett, de a gyakorlatban kevésbé alkalmazott multi- és interdiszciplinaritásról, mint problémafeldolgozási módszerről.

55 YAVETZ, Gal – AHARONY, Noa: Social media in government offices: usage and strategies. *Aslib Journal of Information Management*. 2020, 72 (4), 445-462.

NYELVI RAGÁLYOK A JOGALKOTÁSBAN

A fertőző betegségek és járványok, vagy a népnyelv szerinti ragályok, valamint a gyógyításuk, megelőzésük kérdései a jogi szaknyelvben már régóta jelen vannak, legalább azóta, hogy az állam megszervezte az orvosi ellátást és a társadalombiztosítást. Ez mégsem jelenti automatikusan azt, hogy az általános magatartási szabályokat teljesen vagy részben érthetetlenül fogalmazhatjuk meg.¹ Például a koleráról szóló párizsi egyezmény majdnem száz év távolából is egyértelmű: a hajó utasait mikor kell fertőzöttnek, mikor gyanúsnak és mikor szabadon közlekedőnek minősíteni, és mi az utasokkal a teendő.

„Fertőzöttnek kell tekinteni a hajót, ha koleraeset van rajta, vagy ha koleraeset volt a kikötőbe érkezését megelőző öt napon belül. Gyanúsnak kell tekinteni a hajót, ha az elindulás pillanatában vagy útközben koleraeset volt rajta, de a megérkezés előtti öt nap alatt új eset nem merült fel. Gyanúsnak kell tekinteni mindaddig, amíg az ebben az egyezményben előírt rendszabályok alkalmazásának nem vetették alá. Ragálymentesnek kell tekinteni a hajót, ha sem elindulásakor, sem útközben, sem érkezéskor nincs koleraesete. Ez még abban az esetben is áll, ha járvány által érintett kikötőből jön, vagy ha a járvány által érintett területéről jövő személyek vannak rajta. A kolerára előírt összes rendszabályok alá kell vonni azokat az eseteket, amelyek a kolera klinikai ismervét tüntetik fel, habár nem találtak koleracsirákat, vagy olyan csirákat találtak, amelyek nem mutatják a koleracsira jellegét. A felismert csirahordozók partraszállásuk után a hajó érkezésekor mindazon kötelezettségek alá esnek, amelyeket az érkezési ország saját törvényei az alattvalókra hárítanak.”²

Pedig akadnak benne szakkifejezések (koleracsira, alattvalók, kötelezettséget hárít, kötelezettség alá esik), sőt az egyszerűsítés érdekében magát a hajót, és nem annak utasait kategorizálja. Elég egyszerű elolvasni, a kikötői dolgozóknak és a hajósoknak is kétségek nélkül alkalmazható. A mai nemzetközi közegben nem hasonlítható ehhez, hogy „a küldöttség az ENSZ szerepével kapcsolatban képviselje hazánk álláspontját, miszerint a koronavírus járvány vonatkozásában megvalósított multilaterális együttműködés kapcsán szükséges felmérnünk a tanulságokat, és kiértékelnünk a megtett lépések hasznosságát, annak érdekében, hogy a jövőben a nemzetközi közösség sikeresen fel tudjon lépni a globális kihívásokkal szemben”.³ Nem lennék a küldöttség tagja, pedig lehet, hogy csak érdeklődni

1 NEMES Csaba: Vörösmarty és a magyar orvosi szaknyelv a reformkorban. A magyar orvosi műnyelv kialakulásáról és fogadtatásáról. *Magyar Orvosi Nyelv*, 2002/2, 26-35.

2 1930. évi XXXIII. törvénycikk a pestis, a kolera, a sárgaláz, a kiütéses tífusz és a himlő ellen való védekezés tárgyában kötött, Párizsban 1926. évi június hó 21-én kelt nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről, 29. cikk.

3 1452/2020. (VII. 30.) Korm. határozat az ENSZ Közgyűlésének 75. ülészakán való magyar részvétéről, 1/b.pont.

kellene, vajon más országok mit tettek, mi vált be náluk a járvány idején, hogyan kezelték a betegeket és óvták a lakosságot? Pedig a jogi szabályozás normatív tartalmának közérthető formába öntési módszereit már sok országban kidolgozták, különösen ott, ahol a jogalkotásnak a kultúrája magasabb szinten áll.⁴

A koronavírus járvány lenyomata a hatályos jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök jogi nyelvében elsősorban a *militáns/katonai nyelvezetből* származó, valamint a *közegészségügyből* vett terminológiai és a helyesírási diverzitás bővülésében, a rendészeti nyelv kínosan pontos, száraz, nehézkes, túlsúfolt mondatokból, a funkcióigés szerkezetekből álló szövegekben, az erős nominalizációban jelenik meg. A tanulmányban a hosszú távú hatásokat még nem tudjuk elemezni, de nem haszontalan a már érzékelhető sajátosságokat áttekinteni, mert árulkodnak a közhatalom természetéről.

A jogi nyelvre bizonyára befolyással van az a tény, hogy a normalitástól átmenetileg eltérő jogrendben a különleges felhatalmazásokat kumuláltan alkalmazzák, mivel egyidejűleg tart a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, a veszélyhelyzet, majd a helyébe lépő egészségügyi válsághelyzet. Hol itt a jogkorlátozások fokozatossága a helyzethez igazodva?⁵ Közben az Alaptörvény kilencedik módosítása éppen a különleges jogrendet szabja át, amely változtatás 2023-ban lép csak életbe. 2020-21-ben pedig a rendeleti kormányzás miatt nem csak a nyelv, de a jogforrási rendszer működése is változik. Bár ülészik a parlament, a kormány rendeletek sokaságával írja felül a törvényeket is. Ez a rendeletáradat 2020-ban (732) éppen akkora volt, mint 2014-2018 között a teljes ciklus összes elfogadott törvénye (730). A kormány 2019-ben csak 366, 2018-ban pedig 324 rendeletet fogadott el, vagyis dupla fordulatszámra kapcsolt a járvány kitörésével a rendeletalkotás. Ma az Alaptörvényben kétannyi jogcím van a rendkívüli jogrend bevezetésére, amely a kilencedik módosítással csökken (csak hadiállapot, szükségállapot és veszélyhelyzet ad erre alapot), míg a bevezetésének indokai bővülnek, nehezítve köztük az elhatárolást (például mi okozhat élet- és vagyonbiztonságra súlyos veszélyeztetést, az elemi csapásokon és ipari katasztrófákon kívül) és annak megítélését, mennyiben indokolt a rendkívüli intézkedésekkel az alapjogokat - az ismert alkotmányos mércénél jobban, a lényeges tartalomig – lerontani.⁶

4 ÜVEGES István: Közérthetőség a jogi nyelvben: követelmény és/vagy kultúra? *Magyar Jogi Nyelv*, 2019/2, 1-7.

5 MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm.rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. Fundamentum*, 2019/3-4, 63-72.

6 „A veszélyhelyzet 51. cikke (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény – különösen elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség – esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdethet ki. (2) A veszélyhelyzet harminc napra hirdethető ki. (3) A Kormány a veszélyhelyzetet az Országgyűlés felhatalmazása alapján meghosszabbíthatja, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll”. „56. cikke (1) A köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kihirdetésére, a szükségállapot kihirdetésére és meghosszabbítására, valamint arra, hogy felhatalmazza a Kormányt a veszélyhelyzet meghosszabbítására, ha az Országgyűlés e döntések meghozatalában akadályoztatva van. (2) Az Országgyűlés elnöke, az Alkotmánybíróság elnöke

A járvány alatt felduzzadt rendeletalkotást a szóhasználat nehezen magyarázható szórtsága jellemzi, amelyet a rendeleti jogalkotásra felhatalmazást adó törvény (a 2020 novemberében kihirdetett 2020. évi CIX. tv.), vagyis a második hullám elleni védekezés bizonyos fokig egységesített. Persze nem szándékosan, hanem elsősorban azzal, hogy a felhatalmazásának köszönhetően született (a példában említett törvény alapján 45) kormányrendelet a címében vagy a felhatalmazást idéző mondatában szerepeltette a törvényi kifejezést (koronavírus-világjárvány). Másfelől, az EU irányelvi és rendeletei is egységesítették, bizonyos fokig, a jogharmonizációs záradékok és a magyar jogba átültetés révén a szóhasználatot, ide értve a körülíró, megértést nehezítő fogalmazást.⁷

A következő táblázat összegzi a sajátos, a járványügyi időszak alatt keletkezett jogi normák (jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök) terminológiai változásait, a koronavírusnak köszönhetően. Ezek újak vagy meglévő kifejezések, szókapcsolatok gyakrabban, esetleg más összetételben fordulnak elő. A vizsgálódást nem terjesztettem ki az önkormányzati rendeletekre és normatív határozatokra, azaz csak az országos szabályozási eszközöket, továbbá a gyakoriság változását vizsgáltam. Ez viszonylagos, hiszen a módosító szabályt a jogtár a régi szabály helyén tünteti fel,⁸ ám a jogtár segítségével még ennyit sem lehetne megállapítani.

1. Táblázat

Kifejezés, szókapcsolat	Előfordulása	Gyakorisága	Megjegyzés
rendkívüli	4379 jogi normában	2020-ban legalább a 10 százaléka keletkezett	a betegség és a veszély különböző kifejezéseivel együtt, a normalitástól eltérést sulykolja
veszélyhelyzet	1098 jogi normában	2020-ban ebből 377 keletkezett	Alaptörvény kilencedik módosítása csak 2023-ban lép életbe
akcióterv	742 jogi normában	2020-ban ebből 121 keletkezett	katonai nyelv jellemzője
operatív törzs	625 jogi normában	2020-ban ebből 112 keletkezett	katonai nyelv jellemzője

és a miniszterelnök egybehangzóan állapítja meg az Országgyűlés akadályoztatása tényét, ha az Országgyűlés nem ülésezik, és összehívása az idő rövidsége, továbbá a különleges jogrend kihirdetésére okot adó körülmény miatt elháríthatatlan akadályba ütközik. (3) Az Országgyűlés az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén az akadályoztatásának hiányában alkalmazandó szabályok szerint dönt a köztársasági elnök (1) bekezdés szerinti döntésének indoklásáról és jogszerűségéről, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket.”

7 Például lásd a 2011/16/EU tanácsi irányelvnek az adózás területén az információk benyújtására és cseréjére vonatkozó egyes határidőknek a Covid19-világjárvány miatti sürgősen szükséges halasztása kezelésének érdekében történő módosításáról szóló, 2020. június 24-i (EU) 2020/876 tanácsi irányelvét.

8 Nemzeti Jogszabálytár <https://njt.hu/> (2021. 02. 02.)

online	618 jogi normában	2020-ban ebből 71 keletkezett	idegen szóként vette át a jogi nyelv
koronavírus(-)	412 jogi normában	2020 előtt csak összesen 13 jogi normában fordult elő	csak ötödük fordul elő kormányhatározatban, a többi kormányrendeletben és törvényekben szerepel
tisztiorvos	243 jogi normában	2020 előtt keletkeztek	2020-ban csak néhány új norma, a többi módosítás
világjárvány	174 jogi normában	ennek legalább 87 százaléka 2020-ban született	az elsöprő többségük kormányrendeletben és miniszteri rendeletekben jelenik meg, gyakran módosító szabályokban
ragály	105 jogi normában	2020 előtt keletkeztek	népnyelvi kifejezés, 2020-ban csak két új előfordulását találtuk
akciócsoport	88 jogi normában	2020-ban újként csak 7 született	újabb katonai nyelvi kifejezés
moratórium	86 jogi normában	2020-ban ebből 13 keletkezett	elsősorban pénzügyi szabályokban
távolságtartás	32 jogi normában	2020-ban ebből legalább 6 keletkezett	még törvényben és főleg kormányrendeletben, magatartási szabályként,
pandémia, pandémiás	27 jogi normában	2020-ban született legalább 7	A normáknak csak a kisebbi része törvény, rendelet, a többi miniszteri, ORFK, OKF utasítás, kormányhatározat
lélegeztetőgép	26 jogi normában	2020-ban született legalább 6	egészségügyi jogszabályokban
szájmaszk	19 jogi normában	2020-ban csak 4 keletkezett	nem csak egészségügyi normákban, pl. büntetés-végrehajtásban
covid-19(-)	11 jogszabályban	2020-ban született legalább 7	törvényeket, kormány-és miniszteri rendeleteket árasztott el
járvány(-)	1028 jogi normában	2020-ban ebből mintegy harmada keletkezett	elsősorban összetételekben és átfedésben a fentiekkel, pl. járványügyi, koronavírus-járvány, de állategészségügyben is, nem csak a humánjárványoknál

A táblázatból kitűnik, hogy a különleges jogrend kifejezései milyen nagy arányban kerültek be 2020-ban és maradtak benne a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozók szövegébe, noha a sajátos közigazgatási intézkedéseket a meglévő, a katasztrófa elhárításról és az egészségügyről szóló törvények alapján is elrendelhetnék volna.⁹ Ez a militáns

⁹ VÖRÖS Imre: *Különleges jogrend katonákkal – mindörökké?* Budapest, Eötvös Károly Közpo-

nyelv azonban az átmeneti szabályokkal együtt behozta az *egészségügyi válsághelyzet* jogintézményét, amelyet akkor rendelnek el, ha *járványügyi szükséghelyzet* van, sőt már a *járványügyi készültség* esetén is. Tehát a kormány az egészségügyi válsághelyzet elrendelésével járványügyi készültséget vezetett be, elvégre *tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetről* van szó. Nem igazán egyértelmű, mert az Alaptörvény elemi csapásról és ipari katasztrófáról szólva alkotta meg a veszélyhelyzet kategóriáját, de ez magába olvasztotta a járványt is, vagyis mintegy megelőlegezte a később elfogadott Alaptörvény-módosítást. Másként fogalmazva, a törvénnyel módosított alkotmányozás a nem-alkotmányos gyakorlatot jogszerűvé tette,¹⁰némileg csökkentve a fogalmazás zavarait. A kodifikációs ellentmondásokat ez nem mérsékelte, hiába született nagy számban kétharmados törvény, amely a különleges intézkedéseket szabályozza, ide értve az alapjogok közigazgatási, büntetőjogi, honvédelmi és rendészeti korlátozását. A szabályok másik része olyan felhatalmazásokat, hatásköri és érdemi szabályokat tartalmaz, amelyeknek a vírus elleni védekezéshez, a gyógyításhoz nincs közük, vagy legfeljebb áttételesen. Az egyeztetés nélküli, hatásvizsgálatot mellőző, gyors és nem nyilvános jogalkotás eredménye a gyakori módosítás, az érthetőség, a logika hiánya, a diffúz szóhasználat. Néhány példát idézünk.

A pandémia egy évtizede csak influenzajárványt jelentett, és készült *Influenza Pandémia Terv*, sőt *Nemzeti Influenza Pandémiás Terv*, létrehozták az *Influenza Pandémia Bizottságot* is, amely nem törődött vele, hogy ugyanabban a normában volt *pandémiaterv* és *pandémia terv*. A kis-és nagybetű, az egybe-és különírás még azonos normán belül sem sikerült, mert elvonta a figyelmet „*az „A” vírus okozta pandémiás oltóanyag külföldi értékesítésének támogatásához szükséges intézkedések*” sokasága, tehát koordinálni kellett „*az influenza pandémiával és egyéb biológiai védelemmel kapcsolatos központi és területi feladatokat*”.¹¹ Ugyanis kiderült, hogy a madárinfluenza eltér a rendes influenzától, „*a pandémiás influenza és egyéb komolyabb fertőző betegségek*” mellett, a „*kockázatok eredhetnek bűncselekményekből (a fegyverek elterjedése, kereskedelme), balesetekből (ipar, közlekedés, laboratóriumok) vagy természeti veszélyekből (pandémiák)*”.¹² Ezért nélkülözhetetlen a „*pandémiás kezelési terv*”, a „*pandémiás helyzetből eredő átmeneti halasztás*”, a „*középületek pandémiás felkészítési terve*” a versenyképesség javítására, ha „*tovább nő a fertőzöttek száma, ami jelentős pandémiát jelent*”.¹³ Az biztos, hogy a „*koronavírus járvány idején a nemzetközi szervezetek, köztük az ENSZ sem volt képes hatékony megoldásokat nyújtani a pandémia elleni küzdelemben*”, ha egyszer nem volt

litikai Intézet, 2021. január 30. http://ekint.org/lib/documents/1610007006-Publ_Voros_Imre_Kulonleges_jogrend_katonakkal.pdf (2021. 02. 02.)

10 Lásd: 2020. évi LVII. tv., majd 2020. évi LVIII. tv. által módosított, 1997. évi CLIV. tv., 2011. évi CXXVIII. tv. és 283/2020. (VI.17.) Korm. r.

11 28/2009. (IV. 17.) HM utasítás, 2002/2006. (I. 18.) Korm. határozat, 25/2016. (X. 6.) ORFK utasítás, 3/2019. (VI. 6.) BM OKF utasítás.

12 2017. évi CXI. törvény, 2011. évi VII. törvény.

13 590/2020. (XII. 17.) Korm. rendelet, 31/2010. (V. 13.) EüM rendelet, 20/2009. (VI. 18.) EüM rendelet, 1921/2020. (XII. 17.) Korm. határozat, 1906/2020. (XII. 15.) Korm. határozat.

jó „*az influenza pandémiás készültség*”. Nincs más megoldás, mint az „*influenza pandémia elleni ágazati felkészülés folytatása, a pandémiás terv átdolgozása, az interszektoriális tervezés koordinálása*”, még „*a potenciális influenza pandémia kialakulása*” idején.¹⁴ Miért? Mert „*a katasztrófák típusai: e) járványügyi (kiemelten az influenza pandémia és a madárinfluenza) katasztrófák, f) tömeges migráció által okozott humanitárius katasztrófa.*”¹⁵

A katasztrófa megelőzéséhez a COVID Alapból lehetett a „*koronavírus okozta pandémiás helyzet kezeléséhez szükséges kutatás-fejlesztési projekteket azonnali támogatásban*” részesíteni, „*a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs javaslata alapján*”.¹⁶ Ám a főkolompós vírus neve is olyan, mint Ságvári Endréé: *SARS-CoV-2, SARS-CoV-2 koronavírus, Covid19-világjárvány, COVID-19-világjárvány, SARS-CoV-2 koronavírus-világjárvány, CoV-2 koronavírus-világjárvány, COVID-19-koronavírus-világjárvány, COVID-19 fertőzés, COVID-19 betegség, koronavírus-világjárvány, koronavírus világjárvány vagy egyszerűen csak koronavírus-járvány* vagy koronavírus. Ez a jogi mutáció nehezíti „*a biztonságos veszélyhelyzeti gyógyszerellátást*”, mivel „*a koronavírus-világjárvány második hulláma, a SARS-CoV-2 koronavírus*” képében támad a „*koronavírus megbetegedésekkel kapcsolatban*”.¹⁷ Ezért jobb az olyan absztrakt megfogalmazás, mint „*az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó világjárvány*”.¹⁸

A ragály elleni védekezés eszközeinek is ugyanilyen sokféleképpen kell lennie, és nehezen felfedezhető összefüggésben állhat a járvánnyal: „*orrmaszka, arc és szájmászka ágyanként 2 darab*”, vagy a „*biztonsági intézkedésekkel kapcsolatban felmerülő költségek, így különösen a lázmérő, maszka, gumikesztyű, koronavírus teszt*”, a *Telemedicina keretében nyújtható különösen telefonos, online vagy más formában megvalósított tanácsadás, hordozható lélegeztetőgép*, sőt „*a COVID-19 világjárvánnyal összefüggő lélegeztetőgép-készlet magyarországi raktárbázisának kialakítása*”, de segíthet a hiteltörlesztési moratórium, a fizetési haladék és a fizetési moratórium, ahogy a Gazdasági Akcióterv is.¹⁹

Az igazi megoldást pedig a *Koronavírus Kutató Akciócsoport* garantálja, sőt tucatnyi akciócsoport, köztük az adományozást kezdeményezőkkel kooperáló Önkéntesség Akciócsoport, míg a kreatív jogi ötleteket felkaroló Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport gondoskodik a „*koronavírus világjárvány és negatív hatása elleni*

14 1452/2020. (VII. 30.) Korm. határozat, 4/2013. (VII. 5.) ME utasítás, 5/2009. (VII. 10.) EüM utasítás, 4/2008. (HÉ 39.) EüM utasítás, 18/2019. (VI. 6.) EMMI utasítás.

15 62/2014. (IX. 26.) HM utasítás.

16 1489/2020. (VIII. 11.) Korm. határozat.

17 1617/2020. (X. 1.) Korm. határozat, 509/2020. (XI. 19.) Korm. rendelet, 2020. évi CXVI-II. törvény, 22/2019. (V. 31.) AM rendelet, 1880/2020. (XII. 4.) Korm. határozat, 2/2018. (XII. 28.) MK rendelet, 8/2020. (VI. 12.) KKM rendelet, 409/2020. (VIII. 30.) Korm. rendelet, 2020. évi LVIII. törvény, 488/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet, 1281/2020. (VI. 3.) Korm. határozat, 25/2020. (VII. 14.) OGY határozat.

18 23/2020. (VI. 26.) EMMI rendelet, 42/2020. (XI. 24.) EMMI rendelet.

19 60/2003. (X. 20.) ESZCSM rendelet, 2020. évi CXVIII. törvény, 2020. évi LVIII. törvény, 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet, 5/2006. (II. 7.) EüM rendelet, 1586/2020. (IX. 16.) Korm. határozat, 2020. évi CXXXIII. törvény, 2020. évi CVII. törvény.

hatékony fellépés érdekében szükséges veszélyhelyzeti jogi szabályozás megalkotásáért.²⁰ Végre lesz egy grémium, mert a kodifikátorok a minisztériumokban, a parlamentben már felmentésüket töltik, vagy világgá mentek. Így a kreatív fürkészeknek jutott csak eszébe a jogi terminológia néhány újszerű eleme: például a *raktárkoncert*, a *krízislepárlás*, a *nemzeti oltóanyag*, a *garanciakonstrukció*, a *buszstratégiai koncepció*, az *egészségügyi katonák jogállása*, a *biztonságos veszélyhelyzeti gyógyszerellátás*, a veszélyhelyzet ideje alatt az *építkezések egyszerű bejelentéssel történő megvalósíthatóságának kiterjesztése*, a *földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására irányuló kérelmek benyújthatóságának elhalasztása*, az *egyszerűsített közjegyzői eljárás*, a *beruházások társasági adózási korlátjának enyhítése*, a *digitális oktatással érintett családok segítése*, vagy még merészebben, a szükségből erényt kovácsolva, a *koronavírus-járvány következtében szükségessé vált versenyképesség-növelő támogatások*.²¹ Ha a kreativitás így halad, akkor rövidesen a kodifikációs díjat is kiadják. Addig azonban másnak kell gratulálni. A magyar érdemrend lovagkeresztje polgári tagozatát adományozta a köztársasági elnök „*a koronavírus-világjárvány idején a szükséges egészségügyi eszközök beszerzésében és szállításában nyújtott segítsége, valamint cégcsoportja humanitárius célú felajánlásai elismeréseként Wu Jiang, a CECZ Trade Center Zrt. vezérigazgatója részére*”. Korunk hőse tehát a szponzoráló befektető, nem a közérthetően fogalmazó kodifikátor, a minőségi jogalkotást szervező, a demokratikus vitákat kezdeményező, de nem is a jogalkotástani alapon kritizáló²² vagy tankönyveket író.²³ Még a minősített többséget követelő normák kidolgozása is súlyosan kifogásolható.²⁴ Velünk marad tehát az embereket tárgyként és nem cselekvő alanyként kezelő, nehezen érthető, dehumanizált jogi nyelv,²⁵ nem csak a vándorok nélküli, bár hivatalosan tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet, az ipari katasztrófa vagy természeti csapás nélküli, de életet és vagyont veszélyeztető járvány. Szerencsére a kodifikációs nyelv nem ragályos.

20 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat.

21 1470/2020. (VIII. 6.) Korm. határozat, 21/2020. (VI. 19.) AM rendelet, 488/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet, 687/2020. (XII. 29.) Korm. rendelet, 547/2020. (XII. 2.) Korm. rendelet, 732/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet, 171/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet, 1684/2020. (X. 21.) Korm. határozat, 501/2020. (XI. 14.) Korm. rendelet, 601/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet, 1008/2021. (I. 20.) Korm. határozat.

22 TÓTH Judit – KURTÁN Zsuzsa: A jogszabályok szövege – avagy a jogalkotók szövegelése. Magyar Jogi Nyelv, 2017/1:34-36.

23 TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabály-szerkesztési ismeretek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019.

24 SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: *Hogyan tovább, kétharmad? A minősített többségű törvényalkotás múltja, jelene, jövője Magyarországon*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019.

25 TÓTH Judit: Mi fán terem a (kényszer)betelepítés? *Magyar Jogi Nyelv*, 2017/1, 14-20.

A JÁRVÁNY HOSSZÚTÁVÚ KÖZGAZDASÁGI ÉS KÖZIGAZGATÁSI HATÁSA

A cikkben amellet érvelünk, hogy lehet összefüggés az egy millió főre jutó kumulált covidhalottak száma és a DNS haplocsoportok frekvenciája között. Haplocsoportok *távolságmérésével és többváltozós lineáris regresszióval kísérjük meg ezt alátámasztani. A hosszútávú közgazdasági hatások* arra vezethetők vissza, hogy a posztglobalizációs robotkorszak mellett a geopolitikai struktúrák *változnak, a korábbi globális hegemon* pozíciót betöltő USA-t a többszáz év után a globális versenybe visszatérő Kína új (kiber)hidegháborúba szólíthatja. A kibontakozó gazdasági-technológiai csata ütemét meggyorsíthatja a 2020-21-es covidválság is. A járvány közigazgatási hatása lehetne, ha a sikeres járványkezelési gyakorlatok alapján „csomag” *készülne*, ami a következő járvány megjelenésekor, hatékonyabb erőforrás-felhasználás mellett lenne bevethető. Hipotézisünket, hogy a fajlagos kumulált covidhalált az adott ország népességének genetikai struktúrája és alkalmazott közigazgatási modellje akár jelentősen is befolyásolhatja, megkíséreljük néhány tény segítségével megvilágítani.

1. Bevezetés

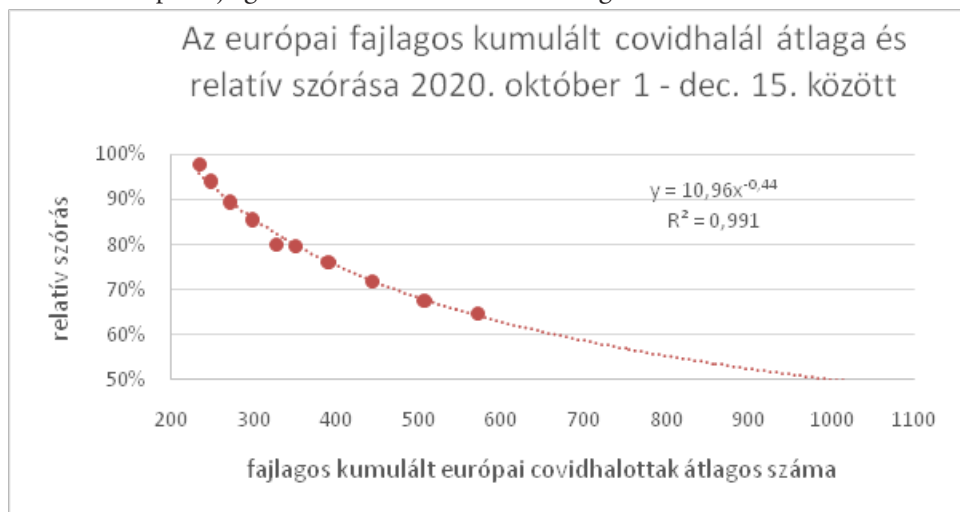
Aki a koronavírus járvány hatásáról ír, kénytelen előbb jellemezni azt. Az elmúlt évben több cikkben foglalkoztam ezzel, de mint egy angolna, kisiklott a kezeim közül. Ma (2020. dec. 16.) éppen úgy gondoljuk, hogy már 2019 decemberében is Európában volt a vírus. Fél éve úgy gondoltuk, talán nem lesz európai 2. hullám. Ma azt látjuk, hogy az első hullám halálos áldozatainak száma sok országban eltörpül a 2. hulláméhoz képest. Magyarországon az 1 m. főre jutó kumulált covid-halottak száma október 1-én 118, december 15-én már 750 fő volt. Sokáig úgy gondoltuk, hogy Európában a sok fajlagos kumulált covid halott (továbbiakban: fkc) Belgium, U.K., Francia-, Spanyol-, Olasz- és Svédország népességét érinti a maga 500-900 közötti számával (így véltük október 1-én is a 2. hullám érdemi begyorsulása előtt), de ma (dec. 15.) már csak féltucat olyan európai ország van, ahol a fkc-halottak száma 200 fő alatti (Norvégia, Izland, Finn-, Észtország, Belorusszia, Dánia). Tehát északon kevesen, nyugaton délen többen halnak (de Svédország vaskosan kilóg a sorból). Megvizsgáljuk, milyen trendek mentén írható le a halálozások száma, az idő és a tér koordinátáit is felhasználva.

2. Az európai és globális covid halálozás alakulása 2020-ban

A 2020. december 7. – december 15. közötti bő héten a legtöbb napi halálos áldozat épp a környékünkön volt (Szlovénia, Bulgária, Horvátország, Bosznia – Hercegovina,

Magyarország, Észak Macedónia). Röviden: földrajzi fogalmakkal nem sokra megyünk, ha az európai fkc-halottak számát szeretnénk jellemezni. Csábító lenne azt mondani, hogy a szélességi fokok segíthetnek a tájékozódásban (észak „jó”/dél „rossz”), de 2020. december közepén lehetetlenség megmondani, mi lesz a vakcina hatás érvényesülése (várhatóan 2021. május után) a fkc-halottak sorrendben. Magyarország 2020. december közepén az európai fkc-halottak sorrend felső harmadának a végén található és megjósolhatatlan, hogy mi lesz fél év múlva. Egyetlen dolgot látunk elég biztosan, az európai országok fkc-halottak átlagos növekedésével együtt a relatív szórás egyenletesen csökken (a covid halálozási adatok forrása a Worldometer¹)

1. ábra. Európai fajlagos kumulált covidhalottak átlaga és relatív szórása



Forrás: Worldometer²

1 Coronavirus Cases: Statistics and Charts – Worldometer. <http://worldometers.info> (2021. 01. 02.)

1. táblázat. Fajlagos kumulált covidhalottak száma 2020 okt.1. – dec.20.

	01.okt	25.okt	01.nov	06.nov	10.nov	15.nov	21.nov	28.nov	07.dec	15.dec	20.dec
Albánia	157	164	177	191	201	213	234	268	315	353	373
Ausztria	99	109	125	148	166	203	258	334	432	515	593
Belaruszszia	98	101	104	106	108	111	114	120	128	135	140
Belgium	896	925	1002	1079	1139	1232	1322	1407	1492	1555	1597
Bosznia-H.	300	328	377	445	498	577	675	777	902	1037	1108
Bulgária	140	156	185	219	256	302	401	531	693	843	946
Cseho.	131	194	303	404	491	565	655	743	831	909	964
Dánia	117	121	124	127	129	131	134	141	153	164	178
Egy. Kir.	642	658	685	713	732	761	798	846	900	946	986
É-Maced.	400	431	477	520	569	615	702	796	924	1031	1092
Észto.	51	55	55	55	57	61	66	82	100	118	131
Finno.	63	64	65	65	65	67	68	71	75	84	88
Franciao.	513	530	563	598	646	677	739	795	844	892	925
Görögo.	49	54	60	69	83	99	136	202	289	355	394
Hollandia	394	409	431	460	475	492	514	540	565	588	610
Horváto.	89	107	137	175	211	256	318	404	531	679	776
Írország	374	380	386	390	396	399	407	412	423	428	434
Izland	32	32	38	53	70	73	76	76	79	82	82
Lengyelo.	94	117	153	193	221	274	351	443	533	616	671
Letto.	23	30	38	51	55	65	78	101	140	190	234
Litvánia	42	49	61	71	114	122	138	178	235	319	377
Magyaro.	118	148	188	233	269	321	382	468	620	750	839
Németo.	118	121	126	134	141	150	168	193	228	273	315
Norvégia	51	51	52	52	52	54	56	60	65	72	74
Olaszo.	605	616	639	672	700	739	804	888	994	1076	1133
Oroszo.	166	178	193	205	213	227	245	268	299	329	348
Portugália	214	225	246	274	297	324	369	420	487	555	595
Románia	306	333	363	399	427	465	508	567	642	714	751
Spanyolo.	722	743	767	823	850	872	911	955	989	1027	1046
Svájc	245	250	265	310	343	386	460	527	616	712	762
Svédó.	585	586	587	595	598	609	633	660	698	742	789
Szerbia	89	90	94	100	105	113	131	163	223	273	302
Szlovákia	16	29	40	58	71	93	118	146	186	229	285
Szlovénia	90	115	175	239	291	383	493	643	839	1034	1132
Ukrajna	128	146	167	186	201	220	248	277	315	355	380
napok sz.	44105	44129	44136	44141	44145	44150	44156	44163	44172	44180	44185
átlag	233	247	270	297	321	350	392	443	508	571	613
szórás	228	231	241	254	264	278	298	319	344	369	385
rel. szórás	98%	94%	89%	85%	82%	80%	76%	72%	68%	65%	63%
napi ütem	0,24%	1,28%	1,96%	1,93%	1,74%	1,89%	1,77%	1,54%	1,47%	1,43%	

Forrás: Worldometer²

Az európai országokon kívül magas fkc-halál jellemző Észak- és Dél-Amerika országaira, míg Afrikában, Ázsiában és Ausztráliában nagyságrendileg kevesebb a fkc-halottak száma. Nem ismert ennek oka, időről – időre mindig más magyarázattal kísérleteztek, mint például a BCG oltás intenzitása^{2,3,4},

- 2 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> (2021. 01. 02.)
- 3 ESCOBAR, Luis E. et al.: BCG vaccine protection from severe coronavirus disease 2019 (COVID-19). <https://www.pnas.org/content/117/30/17720> (2021. 01. 02.)
- 4 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> (2021. 01. 02.)

a légszennyezettség mértéke^{5,6,7}, a genetikai állomány^{8,9,10}, eddig nem túl sok eredményre jutottak. Az európai haplogroupok mind a férfión örökölt X-DNS, mind a női ágon örökölt mtDNS adataival megnézzük a kapcsolódást, de ami igaz volt október 1-én, az a relatív szórás 30%-pontos csökkenése mellett már „kevésbé igaz”.

2. ábra. 2020 dec.15-i fkc halottak és a „magyarzó” haplogroup frekvenciák

```

Model 37: OLS, using observations 1-38 (n = 35)
Missing or incomplete observations dropped: 3
Dependent variable: cdec15
Heteroskedasticity-robust standard errors, variant HC1
  coefficient  std. error  t-ratio  p-value
-----
const      -2318,25    1140,96   -2,032   0,0544  *
I2b        -121,903    27,4001   -4,449   0,0002  ***
R1a        -24,7161    4,39292   -5,626   1,17e-05  ***
J2         -45,7224    20,5785   -2,222   0,0369  **
E1b1b     -78,5038    18,1824   -4,318   0,0003  ***
N          -30,2627    4,59845   -6,581   1,28e-06  ***
HV         213,695    58,7106    3,640   0,0014  ***
H          92,8143    22,2906    4,164   0,0004  ***
T1        302,660    57,5242    5,261   2,80e-05  ***
U5         -84,6794    19,2235   -4,405   0,0002  ***
K          -77,9249    29,4383   -2,647   0,0147  **
W         239,561    33,0715    7,244   2,95e-07  ***
X         275,770    54,7779    5,034   4,85e-05  ***
Mean dependent var  570,8571  S.D. dependent var  369,2022
Sum squared resid  958081,9  S.E. of regression  208,6844
R-squared          0,793274  Adjusted R-squared  0,680514
F(12, 22)         23,31938  P-value(F)         9,54e-10
Log-likelihood    -228,4663  Akaike criterion   482,9326
Schwarz criterion  503,1521  Hannan-Quinn      489,9124

```

Forrás: saját számítás GRETL-tel, Worldometer² és Eupédia¹¹ adatokból

Az eredmény szolgál meglepetésekkel. A kiigazított $R^2=0,68$ még most is elég erős és a Schwarz=503 sem tűnik rossznak. Az Y-DNS haplogroupok közül szignifikánsként bent maradt: I2b, R1a, J2, E1b1b, N. Az mtDNS-ek közül HV, H, T1, U5, K, W, X. A szignifikáns

5 *World Air Quality 2019 report.* <https://www.iqair.com/> (2021. 01. 02.)

6 ZHU, Y.; XIE, J.; HUANG, F.; CAO, L.: Association between short-term exposure to air pollution and COVID-19 infection: Evidence from China. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S004896972032221X> (2021. 01. 02.)

7 BRANDT, E.B.; BECK, A.F.; MERSHA, T.B.: Air pollution, racial disparities and COVID-19 mortality. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7204717/> (2021. 01. 02.)

8 SCHILLACI, Sebastiano: Possible Correlation between COVID-19 Contagion and Y-DNA Haplogroup R1b. <https://osf.io/yv8kc/> (2021. 01. 02.)

9 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 (2021. 01. 02.)

10 RINDERMAN, H., et al.: Haplogroups as evolutionary markers. <https://lesacreduprintemps19.files.wordpress.com/2012/05/haprinderm.pdf> (2021. 01. 02.)

11 Origins and history of European Y-DNA and mtDNA haplogroups - Eupedia.

Y-DNS haplogroupok mindegyike csökkenti a -2318 constans értékét, míg az mtDNS-ek közül 5 (HV, H, T1, W, X) növeli és 2 (U5, K) csökkenti az fkc-halottak számát. Ami meglepetést kelt, hogy az R1b kiesett a szignifikáns változók közül, holott néhány ismer-
tebb cikk szerint épp ez lehet a főfelelős az európai, amerikai, ázsiai fkc-halottak számáért.

2. táblázat Y-DNS és mtDNS haplogrupok frekvenciái európai országokban

	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt	mt			
	I1	I2*/I2a	I2b	R1a	R1b	G	J2	J*/I1	Elb1b	T	Q	N	L	HV	H	HV0+V	J	T1	T2	U2	U3	U4	U5	U	K	I	W	X									
Albánia	2	12	1,5	9	16	1,5	19,5	2	27,5	1	0	0	0,3	0,9	47,9	3,4	7,1	4,3	5,5	1,9	0,6	2,5	6,4	2,8	5,2	1,8	2,5	1,8									
Ausztria	12	7	2,5	19	32	7,5	9	1	8	1	0,5	0,5	0	0,8	44,9	1,9	8,8	4	8	1,9	0,8	4,6	8,6	1,4	8,6	1,1	1,3	1,3									
Belaru.	5,5	17,5	1	51	5,5	1,5	2,5	1	4	0	0	10	0	2	39,1	6	8,9	2,3	5,1	2,3	2	3,1	9,1	6,6	2,3	1,7	3,7	0,3									
Belgium	12	3	4,5	4	6	1	4	1	5	1	0,5	0	0	0,7	46,9	2,7	6	2	9,4	0,7	1,3	2,7	3,4	5,4	12	2	3,3	1,3									
Bosznia-H.	4,5	50,5	0	18	3,5	1,5	5,5	1	11,5	1	0,5	1	0,5	1,1	45,8	4,7	8,3	1,8	4,4	0,8	0,8	4,9	8,8	1,1	4,9	3,2	2,9	0,8									
Bulgária	4	20	2	17	11	5	11	3	23,5	2	0,5	0,5	0,3	3,8	41,9	3,6	7,7	4,7	4,7	1,3	2	3,9	6,9	2,5	5,8	1,4	2,5	1,8									
Cseho.	7,5	8,5	3	33	28	5	4	1	6,5	1	0	2,5	0,3	1,7	40,2	2,9	10	4	7,7	1,1	1,7	2,3	9,7	0,6	3,4	2,9	1,1	2									
Dánia	34	2	5,5	15	33	2,5	3	0	2,5	0	1	1	0,5	0	47,3	3,6	13,4	1,3	5,8	2,7	0	2,2	5,8	1,4	8,9	2,3	0,9	0,9									
Egy. Kir.	14	2,5	4,5	4,5	6,7	1,5	3,5	0	2	1	0,5	0	0,2	0	44,7	3,2	11,5	1,6	6,2	1,5	0,6	2,2	9,1	2,7	7,8	4	1,2	1,6									
É-Maced.	3	23	1,5	14	12,5	4	14	2	21,5	2	0,5	0,5	0,3	0	45	4,5	7,5	4,5	4	3	1	2	8	2	5	1,5	4	3									
Észto.	15	3	0,5	32	8	0	1	0	2,5	4	0,5	34	0	0,8	45,8	1,5	10,7	1,5	7,6	1,5	0,8	5,7	13,3	1,1	1,9	1,1	3	0,8									
Fínno.	28	0	0,5	5	3,5	0	0	0	0,5	0	0	61,5	0	0	36,3	7,3	5,9	2	0	0,6	0	1,1	20,7	0,8	4,5	4,2	9,6	1,3									
Franciaó.	8,5	3	3,5	3	58,5	5,5	6	1,5	7,5	1	0,5	0	0,9	2	44,3	5	7,7	1,9	6,2	1,6	1	2,5	8,2	1,4	8,7	2	1,9	0,9									
Görögó.	3,5	9,5	1,5	12	15,5	6,5	23	3	21	5	0	0	0,1	2,7	40,5	1,8	9,5	3,5	6,6	0,7	3,8	2,6	5,2	2,5	5,1	2	1,3	4,2									
Hollandia	17	1	6,5	4	49	4,5	3,5	0,5	3,5	1	0	0	0,3	0	45	8	11	2	12	1,5	0	6,5	7,5	0,5	10	2,5	2,5	0,5									
Horvátó.	5,5	37	1	24	8,5	2,5	6	1	10	1	1	0,5	0	3,7	41,1	5,1	9,7	1,5	5,8	1,7	0,1	1,8	10,3	0,1	5,1	3,2	3,3	1,1									
Írország	6	1	5	2,5	81	1	1	0	2	0	0	0	0	1,3	44,1	5,7	10,7	1,3	5,4	1,3	1	1,3	8,4	0,3	12	3	2,3	0,7									
Izland	29	0	4	23	42	0	0	0	0	0	1	1	0,2	3,6	37,7	2,1	13,7	0,5	10	0	0	2,8	7,7	0,2	9,8	3,9	0,5	1,5									
Lengyeló.	8,5	5,5	2	58	12,5	1,5	2,5	0	3,5	1	0,5	4	0,1	1	43,9	4,9	7,9	2,1	6,9	1,3	0,7	5,2	10,1	1,4	4	1,9	3,6	1,9									
Letto.	6	1	1	40	12	0	0,5	0	0,5	1	0,5	38	0	2,2	42	2,7	6	1,7	6,3	3,6	2,2	8,7	10	1,2	2,4	4,6	4,1	0,2									
Litvánia	6	6	1	38	5	0	0	0	1	1	0,5	42	0	0,9	45,3	5	6,4	3,2	7	0	1,2	3,8	11,4	1,2	1,5	3,2	2	0,9									
Magyaró.	8,5	16	2	30	18,5	3,5	6,5	3	8	0	0	0,5	0,3	0,8	39,2	4,9	10,1	2,5	8,7	0,8	0,5	3,3	7,4	1,4	6,8	1,9	5,2	1,1									
Málta	1	10	1	3,5	32,5	6,5	21	8	9	5	1	0																									
Moldova	5	21	3	31	16	1	4	4	13	1	0	1,5																									
Monteneg.	6	29,5	1,5	7,5	9,5	2,5	9	0,5	27	0	2	1,5																									
Németó.	16	1,5	4,5	16	44,5	5	4,5	0	5,5	1	0,5	1	0,3	0,5	44,8	4	9	2,8	7,8	1	1,1	2,9	8,8	0,8	6,6	2,1	1,7	1,3									
Norvégia	32	0	4,5	26	32	1	0,5	0	1	0	1	2,5	0,3	0,2	45,7	3,8	10,5	1	7,6	0,2	1,3	2,7	11,4	1,9	5,4	1,9	1,8	0,5									
Olaszó.	4,5	3	2,5	4	39	9	15,5	3	13,5	3	0	0	0,8	2,9	40,2	3,3	8,1	3,3	8,2	1,6	2,1	1,9	4,6	2,7	7,7	1,4	1,9	2									
Oroszó.	5	10,5	0	46	6	1	3	0	2,5	2	1,5	23	0,2	1,8	41,2	4,2	7,8	2,7	6,5	1,4	1,1	3,9	10,4	2,2	3,7	2	1,8	1,3									
Portugália	2	1,5	3	1,5	56	6,5	9,5	3	14	3	0,5	0	6,4	0,1	43,9	4,8	6,8	3,3	6,3	1,2	0,9	1,7	6,5	3	6,1	2,2	1,8	2									
Románia	3,5	28	2,5	18	15,5	3	13,5	1	14	1	0,5	1,5	0,2	2	37,2	4	10,5	3,5	5,1	1,2	1	2,9	7,2	2,4	7,9	0,9	3,9	1,9									
Spanyolo.	1,5	4,5	1	2	69	3	8	1,5	7	3	0	0	2,4	0,7	44,1	7,5	6,6	2,1	6,4	1,1	1,4	1,9	8,1	1,8	6,3	1,1	1,4	1,7									
Svájc	14	1,5	8	3,5	50	7,5	3	0,5	7,5	1	1,5	1	0,9	0,4	47,9	4,9	11,5	2,2	9,3	0,9	0,9	3,1	6,7	0,4	5,3	0,9	1,8	0,4									
Svédó.	37	1,5	3,5	16	21,5	1	2,5	0	3	0	2,5	7	0,6	0,5	45,8	5	7,7	2,7	4	0,8	0,6	3	12,1	2,8	6,4	2,8	1,3	1,3									
Szerbia	8	34	0,5	18	6	2,5	9	1	15	1	1	-2,5	0,5	0,9	41	5,1	6,8	3,4	1,7	1,7	0,9	6,8	9,4	1,5	4,3	3,4	3,4	0									
Szlovákia	6,5	16	1,5	42	14,5	4	2	1	6,5	1	0,5	3	0,3	1,9	43	3,2	9,6	1,2	8,1	0,9	0,9	5,5	11,1	1,2	3,8	2,9	2	1									
Szlovénia	9	20,5	1,5	38	18	1,5	2,5	0	5	1	0	0	1,1	44,4	4,8	9,8	2,5	6,4	1,1	1,7	2,8	9	1,4	5,3	2,8	2,2	1,1										
Ukrajna	4,5	20,5	0,5	44	8	3	4,5	0,5	6,5	1	0,5	5,5	0,3	3,5	39	4,3	8,1	2,9	8,4	1,7	0,9	5,8	9,8	0,6	4,9	1,7	2,6	0,9									

Forrás: Eupedia (Malta, Moldova, Montenegro esetén nem közöltek mtDNS adatokat)

Mivel Málta, Moldova és Montenegro vonatkozásában nem rendelkezünk mtDNS frekvenciákkal, így ezek az országok kimaradtak a további vizsgálatból. Ha megmérjük az országok haplocsoportjainak távolságát, akkor elvileg kaphatjuk azt a magyarázatot, hogy a nagy „nyertesek” (Norvégia, Izland, Finnország, Észtország, Belorusszia, Dánia), illetve a nagy „vesztesek” (Belgium, Bosznia, Olaszország, Macedónia, Szlovénia, Spanyolország) egymáshoz közeli DNS struktúrával rendelkeznek, miközben a másik csoport távoli struktúrával bír.

3. táblázat. Haplogroupok 28 dimenziós pontjainak távolsága

	Norvégia	Izland	Finnors: Észtors	Balaru.	Dánia	BELGIUM	BOSZNIA	OLASZ	É-MACED.	SZLOVÉNIA	SPANYOLO.	
Norvégia	0	16	71	44	50	14	43	66	43	51	37	55
Izland	16	0	77	53	57	18	36	71	40	55	42	48
Finnország	71	77	0	45	77	72	90	86	81	77	79	96
Észtország	44	53	45	0	37	51	71	62	60	52	41	79
Balarusszia	50	57	77	37	0	58	77	49	64	46	23	83
Dánia	14	18	72	51	58	0	39	66	39	49	42	52
BELGIUM	43	36	90	71	77	39	0	78	30	59	59	18
BOSZNIA	66	71	86	62	49	66	78	0	63	33	40	82
OLASZ	43	40	81	60	64	39	30	63	0	37	48	33
É-MACEDÓNIA	51	55	77	52	46	49	59	33	37	0	33	63
SZLOVÉNIA	37	42	79	41	23	42	59	40	48	33	0	65
SPANYOLO.	55	48	96	79	83	52	18	82	33	63	65	0

Forrás: saját számítás az Eupediából

Ha minden országot úgy tekintünk, mint egy 28 dimenziós pontot, akkor a mérés megvalósítható. Feltevésünk szerint bármely nyertes ország közelebb van a többi nyerteshez, mint egy veszteshez a haplocsoport-frekvenciája szerint. A gondot legfeljebb az jelenti, hogy a járvány végéig még jelentősen módosulhat a sorrend, így a kijelentés mára szól. Meglepetésünkre a mérés a várt eredményt hozta, az egymáshoz közeli fkc-halott országok 28 dimenziós pontjának távolsága egyértelműen kisebb, mint a távolabb lévők.

Kezdjük egy példával. Tegyük fel, hogy egy szoba 3 dimenziós terében a csillár közepe és a fotel háttámláján lévő csipke közepének távolságát akarjuk megmérni, de csak a szobasaroktól vett távolságukat ismerjük. Legyenek e távolságok a csillár esetén a következők, szélesség: 4 méter, hosszúság: 2 méter, magasságnál 3 méter, míg a fotelen lévő csipke közepének távolsága ugyanettől a szobasaroktól rendre 1 m., 1 m. és 1 méter. Akkor a csillárközep és csipkeközép közötti távolság $\{(4-1)^2+(2-1)^2+(3-1)^2\}^{0.5}=3,74$ méter. 28 dimenziós pontok közötti távolságot is így mérjük, ez esetben a haplocsoport-frekvenciák százszorosa jelenti a pontot. Az 1. táblázat utolsó oszlopa alapján választottunk hat országot, ahol sok volt fajlagos kumulált covid-halott (fkch) december 20-án (NAGYBETŰVEL ÍRT ORSZÁGOK), és hatot, ahol kicsi volt az fkch. A fenti módszerrel megmértük, hogy milyen távol volt Norvégia haplofrekvenciás DNS pontja a választott országoktól. Önmagától való távolsága 0 volt, de Izlandtól 16, Dániától 14, stb...

Ezt látjuk a 3. táblázatban. A 4. táblázatban összeadjuk soronként az értékeket és azok átlagát vesszük. Norvégia esetén a kis fkch-s országok összegzett távolságpontjainak átlaga $=(16+71+44+50+14)/5=39$, a NAGY FKCH-s ORSZÁGOKÉ $=(43+66+43+51+37+55)/6=49$. (Mint látható, egy ország saját magától vett DNS távolságát nem vettük figyelembe, itt 5-tel osztottunk, a másik csoport esetén viszont 6-tal.) Norvégia DNS-távolsága közelebb volt az átlagos kis fkch-s országokhoz, mint a NAGYOK-hoz. Nézzük rendre az összes esetet. A 4. táblázat felső hat országa esetén (amikor ott a viszonyítási ország), akkor a DNS távolság rendre kisebb. Ahogy a 3. táblázatból kitűnik, ezt követően olyan országokat vizsgálunk (NAGY FKCH), ahol a viszonyítási ország közöttük van, és ahol ennek megfelelően megfordul a távolságmérés szerinti kisebb/nagyobb mutató. Ez azt jelentheti, hogy a DNS távolság előre jelezheti

a fajlagos kumulált covidhalottak számát, vagyis járványkezeléssel nem befolyásolható okok játszhatnak (komoly) szerepet a halálozások relatív sűrűségében.

4. táblázat. A kis és a nagy fajlagos kumulált covidhalálozással rendelkező 6-6 ország haplogroup frekvenciáinak átlagos távolsága

	kicsi fkcH országok átlaga		NAGY FKCH OR- SZÁGOK ÁTLAGA
Norvégia	39	<	49
Izland	44	<	49
Finnország	68	<	85
Észtország	46	<	61
Belorusszia	56	<	57
Dánia	43	<	48
BELGIUM	59	>	49
BOSZNIA	67	>	59
OLASZO.	54	>	42
É-MACEDÓNIA	55	>	45
SZLOVÉNIA	44	>	49
SPANYOLO.	69	>	52

Forrás: saját számítás Eupediából

A táblázat azt mutatja, hogy minden esetben „jól viselkedtek” az adatok. A 74 fkc-halottal bíró Norvégia átlagos 39-es DNS távolsága kisebb volt Izland (82), Finnország (88), Észtország (131), Belorusszia (140) és Dánia (178) országokhoz, mint a táblázat alján lévő országokhoz, akiktől vett átlagos DNS távolsága 49 volt. Ezek az országok (zárójelben dec. 20-i fkc-halottjaik): BELGIUM (1597), BOSZNIA-H. (1108), OLASZO. (1133), É-MACEDÓNIA (1092), SZLOVÉNIA (1132), SPANYOLO. (1046). Van-e kapcsolat a fajlagos kumulált covid-halottak és DNS között?

Vizsgáljuk meg a december 19-i adatokat a világ minden millió főt elérő országában!

5. táblázat. A 2020. december 19-én meghaltak száma (egy millió főre vetítve)

2020. dec.19-én	napi halott/millió fő				
Magyarország	19,6 Oroszo.	4,0 Kirgizisztán	0,6 Angola	0,1 Botsvana	0,0
Szlovénia	19,2 Palesztina	3,9 Szíria	0,6 Niger	0,0 Közép Afr. K.	0,0
Horvátország	19,1 Hollandia	3,1 Dominikai K.	0,6 Kongó D.K.	0,0 Kuba	0,0
Grúzia	13,3 Brazília	3,1 Indonézia	0,5 Mozambik	0,0 Ghána	0,0
Bosznia-H.	12,8 Paraguay	3,1 Myanmar	0,5 Malajzia	0,0 Malawi	0,0
Szlovákia	12,8 Tunézia	3,0 Kuvait	0,5 Nigéria	0,0 Madagaszkár	0,0
Lengyelország	12,8 Kanada	3,0 Afganisztán	0,4 Etiópia	0,0 Tadzsiszisztán	0,0
Litvánia	12,2 Franciaó.	2,9 Nepál	0,4 Svédo.	0,0 Sierre leone	0,0
É-Macedónia	9,6 Töröko.	2,8 Egy. Arab. Em.	0,4 Costa Rica	0,0 Szomália	0,0
Lettország	9,6 Albánia	2,8 Pakisztán	0,4 Oman	0,0 togo	0,0
Olaszország	9,2 Jordánia	2,6 Szudán	0,4 Bahren	0,0 Mauricius	0,0
Ausztria	9,1 Chile	2,6 Japán	0,4 Libia	0,0 Csád	0,0
Portugália	8,4 Spanyolo.	2,4 Qatar	0,4 Kazahsztán	0,0 Guinea	0,0
Bulgária	7,9 Irán	2,1 Ekvádor	0,3 Finno.	0,0 Dél Szudán	0,0
USA	7,9 Dánia	2,1 Fülöp sz.	0,3 Trinidad	0,0 Uganda	0,0
Egy. Királyság	7,8 Argentína	2,0 Szaudi Arábia	0,3 Norvégia	0,0 Elefántcsont	0,0
Csehország	7,3 Peru	2,0 Sri lanka	0,3 E. Guinea	0,0 Szingapúr	0,0
Románia	7,2 Guatemala	1,9 Dél Korea	0,3 Gambia	0,0 Új Zeeland	0,0
Belgium	7,2 Mauritánia	1,9 Algéria	0,3 Ausztrália	0,0 Benin	0,0
Örményország	6,7 Izrael	1,8 Egyiptom	0,3 Gabon	0,0 Kína	0,0
Moldova	6,7 Ciprus	1,7 India	0,2 Nikaragua	0,0 Burkian Faso	0,0
Szerbia	6,0 Libanon	1,6 Irak	0,2 Lesotho	0,0 Thaiföld	0,0
Mexikó	5,9 Észtország	1,5 Mali	0,2 G-Bissau	0,0 Pápua	0,0
Görögország	5,6 Marokkó	1,5 Szenegál	0,2 Jemen	0,0 Vietnám	0,0
Panama	5,3 Uruguay	1,4 Honduras	0,2 Zambia	0,0 Tanzánia	0,0
Németország	4,9 El Salvador	1,2 Venezuela	0,2 Haiti	0,0 Tajvan	0,0
Ukrajna	4,9 Írország	1,0 Bolívia	0,2 Üzbegisztár	0,0 Burundi	0,0
Kolumbia	4,9 Eswatini	0,9 Ruanda	0,2 Kongó K.	0,0 Kambodzsa	0,0
Svájc	4,7 Belarusszia	0,8 Banglades	0,2 Kamerun	0,0 Laosz	0,0
Dél Afrika	4,3 Namíbia	0,8 Zimbabve	0,1 Hong Kong	0,0 Eritrea	0,0
Azerbajdzsán	4,1 Jamaica	0,7 Kenya	0,1 Libéria	0,0 Mongólia	0,0

Forrás: Worldometer²

A december 19-i napi halottak sorrendjében első 10 ország jellemzően európai posztoszocialista ország, a következő 10-ben több magas jövedelmű ország (Olaszország, Ausztria, USA, UK, Belgium, Csehország) mellett két balkáni szerepel. A harmadik 10-es csoportban feltűnik Németország, (Svájc és Ukrajna is) latin amerikai, ázsiai, afrikai országokkal együtt. Az európai országok esetén októbertől nézhetjük a napi átlagos egymillió főre jutó halottak számát.

6. táblázat. Október 1-i f. kumulált halott, majd két időpont közötti f. napi halottak száma

napok sz.	01.okt	25.okt	01.nov	06.nov	10.nov	15.nov	21.nov	28.nov	07.dec	15.dec	20.dec
Albánia	157	0,3	1,9	2,8	2,5	2,4	3,5	4,9	5,2	4,8	4,0
Ausztria	99	0,4	2,3	4,6	4,5	7,4	9,2	10,9	10,9	10,4	15,6
Belarusszi	98	0,1	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,9	0,9	0,9	1,0
Belgium	896	1,2	11,0	15,4	15,0	18,6	15,0	12,1	9,4	7,9	8,4
Bosznia-H	300	1,2	7,0	13,6	13,3	15,8	16,3	14,6	13,9	16,9	14,2
Bulgária	140	0,7	4,1	6,8	9,3	9,2	16,5	18,6	18,0	18,8	20,6
Cseho.	131	2,6	15,6	20,2	21,8	14,8	15,0	12,6	9,8	9,8	11,0
Dánia	117	0,2	0,4	0,6	0,5	0,4	0,5	1,0	1,3	1,4	2,8
Egy. Kir.	642	0,7	3,9	5,6	4,8	5,8	6,2	6,9	6,0	5,8	8,0
É-Maced.	400	1,3	6,6	8,6	12,3	9,2	14,5	13,4	14,2	13,4	12,2
Észto.	51	0,2	0,0	0,0	0,5	0,8	0,8	2,3	2,0	2,3	2,6
Finno.	63	0,0	0,1	0,0	0,0	0,4	0,2	0,4	0,4	1,1	0,8
Franciao.	513	0,7	4,7	7,0	12,0	6,2	10,3	8,0	5,4	6,0	6,6
Görögo.	49	0,2	0,9	1,8	3,5	3,2	6,2	9,4	9,7	8,3	7,8
Hollandia	394	0,6	3,1	5,8	3,8	3,4	3,7	3,7	2,8	2,9	4,4
Horváto.	89	0,8	4,3	7,6	9,0	9,0	10,3	12,3	14,1	18,5	19,4
Írország	374	0,3	0,9	0,8	1,5	0,6	1,3	0,7	1,2	0,6	1,2
Izland	32	0,0	0,9	3,0	4,3	0,6	0,5	0,0	0,3	0,4	0,0
Lengyelo.	94	1,0	5,1	8,0	7,0	10,6	12,8	13,1	10,0	10,4	11,0
Letto.	23	0,3	1,1	2,6	1,0	2,0	2,2	3,3	4,3	6,3	8,8
Litvánia	42	0,3	1,7	2,0	10,8	1,6	2,7	5,7	6,3	10,5	11,6
Magyaro.	118	1,3	5,7	9,0	9,0	10,4	10,2	12,3	16,9	16,3	17,8
Németo.	118	0,1	0,7	1,6	1,8	1,8	3,0	3,6	3,9	5,6	8,4
Norvégia	51	0,0	0,1	0,0	0,0	0,4	0,3	0,6	0,6	0,9	0,4
Olaszo.	605	0,5	3,3	6,6	7,0	7,8	10,8	12,0	11,8	10,3	11,4
Oroszo.	166	0,5	2,1	2,4	2,0	2,8	3,0	3,3	3,4	3,8	3,8
Portugália	214	0,5	3,0	5,6	5,8	5,4	7,5	7,3	7,4	8,5	8,0
Románia	306	1,1	4,3	7,2	7,0	7,6	7,2	8,4	8,3	9,0	7,4
Spanyolo.	722	0,9	3,4	11,2	6,8	4,4	6,5	6,3	3,8	4,8	3,8
Svájc	245	0,2	2,1	9,0	8,3	8,6	12,3	9,6	9,9	12,0	10,0
Svédó.	585	0,0	0,1	1,6	0,8	2,2	4,0	3,9	4,2	5,5	9,4
Szerbia	89	0,0	0,6	1,2	1,3	1,6	3,0	4,6	6,7	6,3	5,8
Szlovákia	16	0,5	1,6	3,6	3,3	4,4	4,2	4,0	4,4	5,4	11,2
Szlovénia	90	1,0	8,6	12,8	13,0	18,4	18,3	21,4	21,8	24,4	19,6
Ukrajna	128	0,8	3,0	3,8	3,8	3,8	4,7	4,1	4,2	5,0	5,0
medián		25.okt	01.nov	06.nov	10.nov	15.nov	21.nov	28.nov	07.dec	15.dec	20.dec
		0,5	2,3	4,6	4,5	4,4	6,2	6,3	6,0	6,3	8,0

Forrás: Worldometer² és saját számítás

Kezdjük az utolsó sorral, október 25 és október 1 között az egy millió főre eső napi halottak (súlyozatlan) átlaga 0,5 fő volt, ami október 25 és november 1 között napi 3 főre emelkedett, ez a szám december 7 és november 28 között 6 fő volt, míg december 20 és december 15 között már 8 fő. Volt ország, ahol fordított U alakot látunk (Belgium, Csehország, Franciaország), más országoknál (Magyarországnál is) jellemzően folyamatos növekedést tapasztalunk, és nem olvasható ki a közeli csökkenés az adatokból.

7. táblázat és 3. ábra. Fajlagos kumulált covidhalottak okt. 1-én, növekedésük dec. 20-ra

	okt. 1. fkch	kiegyen-lítő növ.	kicsi volt/ kicsi maradt		okt. 1. fkch	kiegyen-lítő növ.
Finnország	63		40%	Magyarország	118	611%
Belorusszia	98		43%	Ukrajna	128	197%
Norvégia	51		45%	Csehország	131	636%
Dánia	117		52%	Bulgária	140	576%
Izland	32		156%	Albánia	157	138%
Észtország	51		157%	Oroszország	166	110%
Németország	118	167%		Portugália	214	178%
Szerbia	89	239%		Svájc	245	211%
Szlovákia	16	1681%		Bosznia-H.	300	269%
Lettország	23	917%		Románia	306	145%
Litvánia	42	798%		Írország	374	16%
Görögország	49	704%		Hollandia	394	55%
Horvátország	89	772%		É-Macedónia	400	173%
Szlovénia	90	1158%		Franciaország	513	80%
Lengyelország	94	614%		Svédország	585	35%
Ausztria	99	499%		Olaszország	605	87%
				Egy. Királyság	642	54%
				Spanyolország	722	45%
				Belgium	896	78%

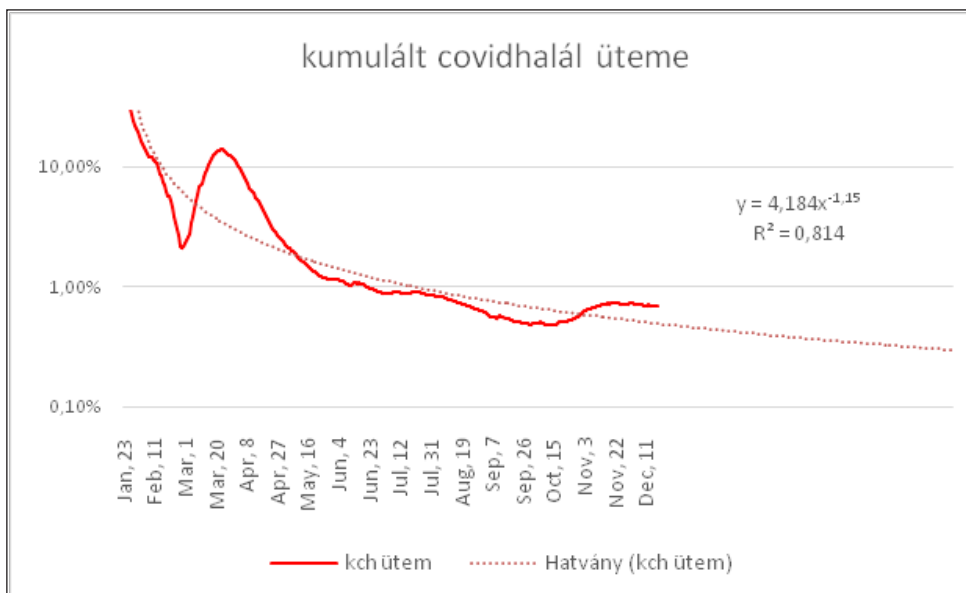
Forrás: saját számítás Worldometer² adataiból

Áttekintve az európai országok két csoportját, az elsőben azok vannak, ahol az első hullám végén kevés halott volt és a második hullámban sem nőtt jelentősen a számuk (jellemzően északiak: finn, norvég, dán, izlandi, észt, valamint belorusz). A második csoport a kiegyenlítő növekedésűek, ahol az első hullám végén kevés fajlagos kumulált covidhalott (fkch) volt, ott december 20-ig magas volt a növekedési ütem és fordítva. Magyarország piros rombusza trend feletti érték, trendérték szerinti ütem 312% lett volna és nem a 611%-os tény, vagyis 2,0-es szorzó érvényesül (tény/trend=611/312=2,0). Mely országoknál volt jellemző a nagyméretű (szomorú) túlteljesítés és melyeknél a jelentős (szerencsés) alulteljesítés? Trendhez képest 8 ország volt erős túlteljesítő: Szlovénia 2,8; Csehország 2,3; Bulgária 2,2; Bosznia-H 2,2; Magyarország 2,0; Horvátország 1,9; Macedónia 1,8; Lengyelország 1,6. Trendhez képest 8 ország volt jelentős alulteljesítő: Írország 0,2; Németország 0,5; Svédország 0,5; Oroszország 0,5; Hollandia - Lettország – Szerbia – Albánia 0,6. Vajon ez a sorrend emlékeztet-e az 5. táblázatban lévő december 19-én egy millió főre jutó covidban meghaltak sorrendjére? Túlteljesítők:

Szlovénia 2.; Csehország 17.; Bulgária 14.; Bosznia 5.; Magyarország 1.; Horvátország 3.; É-Macedónia 9.; Lengyelország 7. Az alulteljesítőknél Írország 58.; Németország 26.; Svédország 101.; Oroszország 32.; Hollandia 34.; Lettország 10.; Szerbia 22.; Albánia 41. Megvizsgáljuk még a kicsi volt/kicsi maradt országok helyezését is: Finnország 107.; Belorusszia 60.; Norvégia 109.; Dánia 46.; Észtország 54.; Izland 1. fölött. Ez a 22 ország december 19-i egymillió főre jutó napi halálozási sorrendje mutat kapcsolatot a 3. ábrán való trendtől való eltéréssel. A jelentősen túlteljesítők sorrendje 1-17. közötti volt, a jelentősen alulteljesítőké 10-101. közötti, a kicsi volt/kicsi maradt a 46. fölöttiek között található (5. táblázat).

Kísérjük meg megbecsülni a globális kumulált covidhalál jövőbeni áldozatait is. Ennek érdekében a kumulált globális covidhalál áldozatainak (7 napos átlag mellett simított) trendjét rajzoljuk fel 2020. január 23 – december 19 között. A növekedési ütem a mélypontján napi 0,5% volt (október elején), most (december közepén túl) napi 0,75%. Ha trendet illesztünk az ütemekre, akkor nagyjából 200 nap múlva (amikor az oltások már véget vetnek a járványnak) jut el napi 0,25%-ra.

4. ábra Kumulált covidhalál globális napi növekedési üteme



Forrás: saját számítás a Worldometer² alapján

Most 1,7 millió fő a kumulált covidhalál áldozatainak száma. Ha a jelenlegi 0,75%-os napi növekedési ütem maradna fenn 200 napig, akkor nagyjából 7,5 millió főre nőne az összes áldozat száma. Ha a mélyponton (azaz napi 0,5%-on) stabilizálódna a napi ütem, akkor 200 nap múlva 4,6 millió fő lenne az összes áldozat száma. Ha azonnal lemenne 0,25%-ra a napi növekedési ütem és ott is maradna, akkor 2,8 millió fő halálával számolhatnánk. Mindebből az következik, hogy a covid-halottak kumulált száma

megduplázódik a következő bő fél évben, (0,35%-os napi átlagos növekedési ütemet feltételezve). Vélhetően továbbra is Európában és Amerikában (Észak és Dél Amerikában) szedi fajlagosan is legtöbb áldozatát a vírus, és Európában mostanság főként Közép-Kelet Európában támad halálos kimenetellel (a Baltikumon kívüli posztszocialista EU-tagok tünnek december második felében a fő áldozatoknak).

Összefoglalva az eddigieket: a) a második hullámban az európai országok fajlagos kumulált covidhalálzásának relatív szórása egyenletesen csökkent, miközben az átlagos fkc-halottak száma nőtt, (relatív szórás-11/átlaghalott^{0,5} szerint). b) A december 15-i európai fkc-halottak száma és az országok haplogroup frekvenciája között szignifikáns lineáris regressziós kapcsolat található (adjR²=0,68 és Schwarz kritérium=503). c) A DNS lényeges szerepe a fkc-halottak esetén azzal is alátámasztható, hogy az országok DNS frekvenciáját 28 dimenziós pontként kezelve alacsony covidhalállal bíró országok közelebb vannak egymáshoz, mint a magas covidhalállal bírók (és fordítva) 6-6 ország vizsgálata esetén. d) Globálisan tekintve (minden egy millió főnél népesebb ország esetén) Magyarországon volt a világ legtöbb fajlagos covidhalottja és az első tíz helyezett is jellemzően európai posztszocialista ország volt. e) Az európai országok között volt hat (jellemzően északi kis ország) ahol az első hullám alacsony halálzási rátáját a második hullám alacsony halálzási rátája követte, míg a többi 29 vizsgált országnál magas első hullámbeli halálzást kicsi második hullámbeli halálzási növekedési ütem követte és fordítva. f) Globálisan a 2020-as kumulált halálzás növekedési trendje leginkább hatványfüggvénnyel közelíthető, a második hullám azonban felfelé elmozdult a trendtől, megbecsülve a hátralévő kb. 200 napot a vakcina teljes hatásáig vélhetően még ugyanannyi ember fog meghalni 2021 nyara-2020 év vége között, mint ahányan 2020-ban meghaltak covidban. Remélhetőleg a növekedés nem a közép kelet európai térséget (Magyarországgal az élen a nem baltikumi posztszocialista országok csoportját) fogja sújtani, mint ahogy ez jellemzően a második hullámban 2020. október – december között történt.

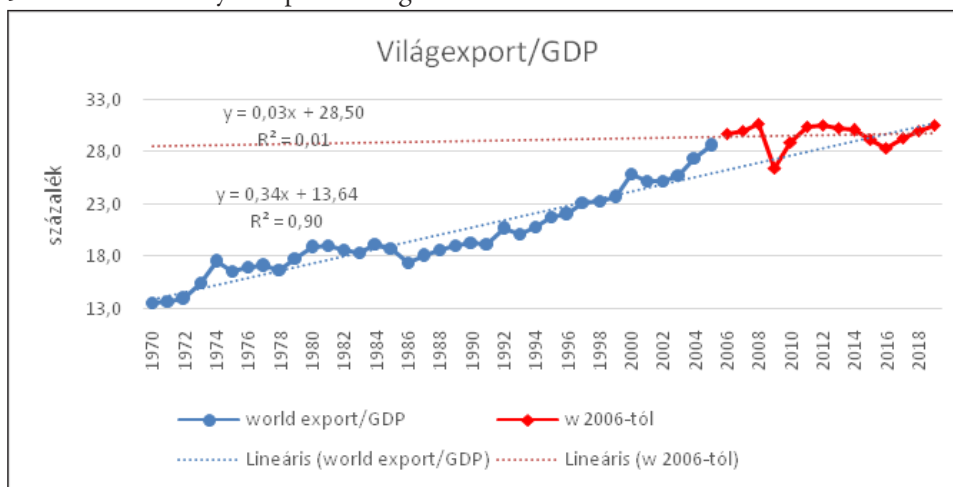
A jelen írás szempontjából két fontos kérdés maradt hátra: a) rövid és hosszú távon milyen közgazdasági hatása van/lesz a pandémiának, és b) milyen hatása van/lesz a közigazgatásra?

3. a pandémia hosszú- és rövidtávú közgazdasági hatásai

A 20. század végének négy gazdasági szabadsága (javak, áruk és szolgáltatások áramlása, emberek (munkaerő) áramlása, tőke áramlása, információk áramlása) a 21. század első negyedében meglehetősen sajátos helyzetbe jutott, előbb ezt elemezzük, majd rátérünk arra, hogy a pandémia ehhez mit tesz hozzá. A szabad áramlások fenti négyese talán az európai vívmányok közé tartozik, de ezen keresztül a világ helyzete is szemlélhető. Vegyük sorjában:

1) Javak és szolgáltatások szabad áramlása. Ha ezt a szegmenst nézzük, akkor jobban járunk, ha nem abszolút értéket vizsgálunk, hanem rátaként tekintünk rá, mint nemzetközi kereskedelem/GDP alakulása. Ez a globalizáció általános mérőszáma is, és az elmúlt félszázadban sokat mondó az alakulása.

5. ábra. GDP arányos export a világban



Forrás: Világbank¹²

A világ egészét tekintve az export/GDP arány 1970-ben 13,64 százalék volt, ami – trend szerint – kb. 3 évente 1%-ponttal bővült és 2006-ban 28,6%-ot ért el. A vita ott kezdődik, hogy akkor mi történt? Vannak, akik úgy látják, hogy semmi sem történt, a trend tovább haladt és a 2019-es 30,6 százalékos érték továbbra is rajta fekszik a félévszázados trenden, a globalizáció (árúk és szolgáltatások GDP arányos hányada) változatlanul három évente 1 százalékponttal bővül. Lehet másképp is nézni az ábrát, az export/GDP ráta 1970-től 2005-ig bővült, 2006-tól viszont nagyjából 29%-on stagnál, véget ért a globalizálódás folyamata. Akik az utóbbit mondják, úgy gondolják, hogy a jövedelmek növekedésével a fogyasztáson belül csökken az áruk részaránya és a szolgáltatások jó része nem exportálható (például a fodrászat, kiskereskedelem, egészségügy, oktatás jó része). Nem származik további előny a vámtételek csökkentéséből sem, olyan alacsonyok a vámok, hogy minden további százalékpont csökkentés túl nagy átrendeződést kíván a termelők és fogyasztók szempontjából. Vannak amellet is érvek, hogy a Stolper hatás érvényesülése miatt a gazdag ország kevésbé képzett lakói rosszul járnak, mivel munkahelyeiket veszti el, ha szegény és olcsó bérű ország munkásai exportálnak hozzájuk termékeket. Rozsdaövezet lakói beállnak a populista politikusok mögé és importkorlátozást érnek el (vámön vagy vámön kívüli eszközök alkalmazásával). Megint mások azt az álláspontot vallják, hogy a robotizáció fél évszázadnyi Moore-pályán való haladás következtében (a tranzisztorsűrűség növelésével az egy műveletre számolási-számítási költség igen jelentős költsécsökkentését eredményezte évről – évre) annyira olcsóvá vált az ipari és egyéb robotok alkalmazása, hogy versenyképessé vált az importtermékekhez képest. Röviden: kevesebb importtermékre van szükség, a globalizálódás ezen az oldalon leállhat.

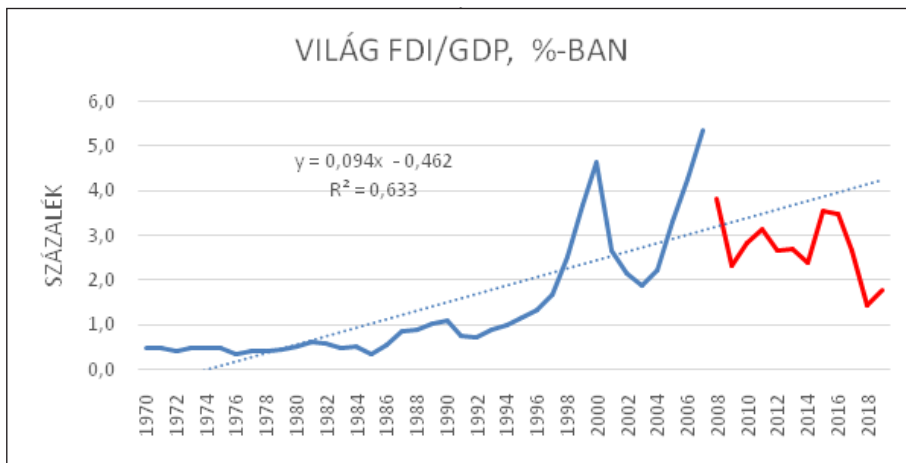
12 Exports of goods and services (% of GDP). <http://worldbank.org> (2021. 01. 02.).

2) Emberek (munkaerő) szabad áramlása. Ez sem problémamentes újabban. Vannak, akik úgy gondolják, hogy a fejlett országokban a gyermekek száma az alá csökken, ami a népességszám fenntartását lehetővé teszi (a teljes termékenységi ráta 2,1 alá csökken), miközben a társadalom elöregszik. Az emberek ma már kevesebb órát dolgoznak, sok szabadidő kevesebb gyerekekkel több lehetőséget nyújt a pihenésre, önmegvalósításra, szórakozásra, tanulásra. A hiányzó munkaerőt egyes országokban sikeresen integrálódó külföldi munkavállalók töltik be. Az USA-ban lassan kétszáz éve állandó az immigránsok beáramlása, legyen az kényszerű, mint a rabszolgáké, vagy nem kényszerű, mint az európaiaké (kezdetben főként angolok, németek, írek, olaszok és kelet-európaiak) vagy ázsiaiaké (kínaiak, japánok, vietnámiak), végül amerikaiaké (kanadaiak, mexikóiak és mások). Trump választási ígérete a déli kerítés felállításáról azt jelezte, hogy sokan szeretnék, ha végetérne a szegények beözönlése az országba. Dani Rodrik ötlete egyelőre még megvalósulásra vár. (az ötlet az, hogy nemzeti kvótákat osszanak szét ahhoz, hogy pl. öt évre – család nélkül – külföldi munkavállalók bejöjjenek, dolgozzanak, vállalkozási ismereteket tanuljanak, kisebb vagyont gyűjtsenek, majd hazamenve otthon céget alapítsanak. Jövedelmük adott százalékát kötelezően egy betéti számlán tartják, amihez csak akkor férnek hozzá, amikor kifelé átlépik az USA határát.) 2015 az európai országokban egyféle fordulópontot jelentett, Angela Merkel „jöjjetek családosan bátran, mind” politikája hamar becsődölt, az ötvenes években követett – többek között török és jugoszláv vendégmunkásokat invitáló – politika óta sok minden történt. Angliában a „lengyel vízvezetékyszerelő” mumusa jelentősen hozzájárult a brexithez. Franciaország is küzd az észak-afrikai bevándorlók miatt keletkező problémákkal (két társadalom egy államban, eltérő értékrendszerekkel). Olaszországban úgyszintén feszültség tapintható ki ebben az ügyben. A magas színvonalú jóléti szolgáltatások, a különféle támogatásokra vonatkozó jogosultságok vonzzák a bevándorolni kívánókat, de a helyi, kevésbé képzett, korosabb vidékiek inkább a szabad munkaerőáramlás ellen voksolnak. Japánban a szélsőséges munkaerőhiány, idősödő társadalom és alacsony teljes termékenységi ráta hozzájárult a robotika intenzív fejlesztéséhez, mind az ipari, mind a szolgáltatási ágazatokban. Politikusok feladata a teljes (fogyasztói + termelői) járadék maximalizálásának elősegítése. Az ezredforduló után évekig a fogyasztói járadék súlya magas, a termelői járadék súlya kicsi szorzót kapott, a városi és jól képzett fiatalok, akik a világon bárhol találtak munkát a fogyasztói járadékot (sok import termék, sok immigráns munkavállaló) preferálták, majd 2000 után a termelői járadékot preferálók erősödtek meg, a liberálisok és a populisták közül az utóbbiak pozíciói (képviselei helyei) gyarapodtak.

3) A tőke szabad áramlása. A szabad tőkeáramlást a nemzetközi szervezetek erőteljesen támogatták (kikényszerítették?) a Washingtoni Konszenzus időszakában. A gyengébb tőkepiaccal bíró fejlődő országokban (Délkelet-Ázsiában és Latin-Amerikában) mindez hozzájárult a pénzügyi, fizetési mérleg- és termelési válságok kialakulásához. Az ábra azt mutatja, hogy 2008 körül fordulópont volt ebben a tekintetben is, a pénzügyi válságot követően a GDP arányos nettó FDI beáramlás (flow) megfelelő volt. Hogy kicsit tisztábban lássunk, megnézzük az FDI stockot is a GDP százalékában néhány EU országban. A táblázatból két dolog látszik fontosnak: a) 2013-2017 között a mediánérték nem

csökkent, b) a magyar GDP arányos FDI állomány a háromszorosa a mediánértéknek, megelőzve ebben minden más poszt-socialista országot.

6. ábra GDP arányos FDI áramlás a világban



Forrás: Világbank¹³

8. táblázat OECD országok GDP arányos FDI állománya

FDI stock/GDP %	2013	2014	2015	2016	2017	FDI stock/GDP %	2013	2014	2015	2016	2017
Luxemburg	4639	5353	6554	6783	6005	Ausztria	66	68	65	54	56
Málta	1751	1686	1595	1585	1524	Szlovákia	57	54	53	56	55
Ciprus	851	841	1042	1058	990	Lettország	51	53	56	54	54
Hollandia	483	513	543	554	566	Spanyolo.	45	47	46	47	45
Írország	167	181	312	292	253	Dánia	29	39	38	45	44
Magyarország	177	174	161	198	166	Lengyelo.	43	43	40	42	43
Belgium	102	115	123	116	111	Románia	42	40	40	41	40
Észtország	85	86	84	86	84	Litvánia	36	35	36	36	35
Bulgária	88	88	88	85	82	Finnország	32	37	36	35	33
Csehország	62	64	61	63	65	Franciao.	26	27	30	30	32
Svédország	65	61	64	62	62	Szlovénia	25	27	32	32	32
Portugália	53	57	60	59	62	Németo.	25	24	23	23	24
Egy. Királyság	53	58	54	58	58	Olaszo.	17	18	20	20	20
Horvátország	51	55	53	56	57	Görögo.	10	10	13	13	15
						MEDIÁN	53	56	55	56	56

Forrás: OECD¹⁴

4) Esmék szabad áramlása. Ez az a pont, ahol a világ kettéválik; vannak országok, ahol az eszmék szabad áramlását minden módon korlátozzák. Kínában nem lehet (és tiltott) a világháléhoz csatlakozni, tiltják a nem kormánykomfort álláspontok kifejtését. Ha ez utóbbit többen megosztják, az már bünténynek minősülhet, „rosszpontokat” lehet gyűjteni

13 Foreign direct investment, net inflows (% of GDP). <http://worldbank.org> (2021. 01. 02.)

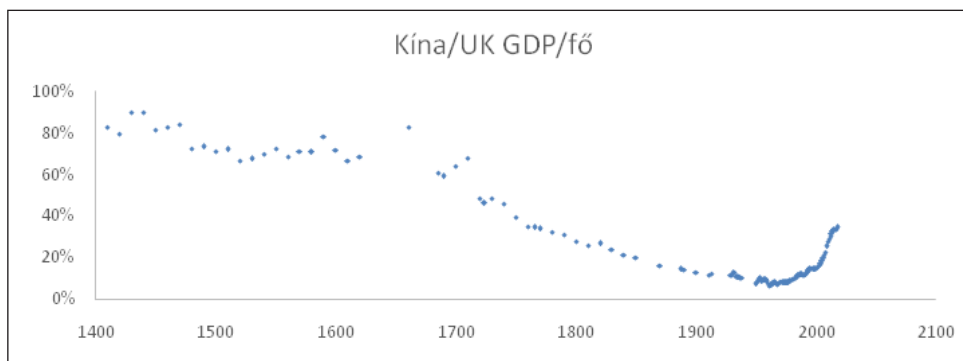
14 Foreign direct investment (FDI) - FDI stocks - OECD Data.

nem kormánybarát megszólalással, a vélemény szervezett kifejtése pedig átnevelőtábori éveket jelent, értelemszerűen a sajtó is csak kormánypropagandát közvetíthet. 1990 előtt jól ismert gyakorlat volt ez a hol autokratikus, hol diktatórikus szocialista gazdasággal bíró országokban, sokak meglepetésére Kína úgy lett kapitalista gazdaság az elmúlt évtizedekben, hogy közben egyetlen lépést sem közeledett a demokráciához. Hosszú időn át élt a feltevés, hogy ha egy ország elér egy adott GDP/fő küszöböt, akkor azon túl demokratizálódni is fog. Világszerte az elmúlt évtizedben ennek ellenkezője valósult meg, demokrácia => populáris demokrácia => autokrácia volt az elmozdulás fő iránya.

A kínaiak trónkövetelése ebből a szempontból igen tanulságos és átszínezi a többi ponttal kapcsolatos tudásunkat is. A globalizáció jórészt a kínai export/GDP hányad miatt nőtt világszerte. Az emberek (munkaerő) szabad áramlásában ennek enyhe lecsapódását látjuk a kínai üzletek szétterülésében, már minden faluban megjelent a kínai áruk nyomában a kínai bolt kínai boltossal. A tőke szabad áramlása az Új Selyemúthoz illeszkedik. Kína hatalmas megtakarítási rátával bírt (becslések szerint kb. 40% volt a nyugdíjrendszer hiányában a kínai háztartások megtakarítása.) Kína vásárolta az amerikai állampapírokat, amelyek az ikerdeficités amerikai fizetési mérleg és költségvetési hiány következtében halmozódott. Kína több ezer kilométeres út- és vasúthálózatot, valamint tengeri kikötőket létesít vagy vásárol három kontinensen (Ázsiában, Afrikában és Európa egyes országaiban), de érdeklődést mutat Latin Amerika országai iránt is. Keresi a szorosabb biztonsági kapcsolatot Iránnal, Oroszországgal és emellett egyes országokkal más térségekben (pl. Afrikában) is. Az eszmék szabad áramlása a digitális kiber-háborúra is vonatkoztatható. A másik hatalmi centrum Amerika köré csoportosul (Ázsiában ez Ausztráliát, Japánt, Indiát jelenti, újabban az Irántól félő egyes iszlám országokat, továbbá az EU-t, amely mindenkor az USA stratégiai szövetségese kell, hogy legyen, egyszerűen ennek nincs alternatívája, s ebben az Egyesült Királyság is vele tart, s e körbe sorolhatjuk Latin-Amerikát is, amely – minden civódás ellenére – szükségképp e tábor részét alkotja). A 21. században kibontakozó új hidegháború, a kiber-hidegháború csapatai nagyjából felálltak, 2050 körül várhatóan annyival lesznek többen a kínai táborban, amennyivel kisebb az egy főre eső GDP-jük, és ez hosszútávon is várhatóan így marad. Ebből a berendezkedésből lehet levezetni a neo-COCOM stratégiát, a szellemi javak helyes kezelésének vitáit, az intézmények megkettőződését (kínai IMF-Világbank vs. amerikai IMF és Világbank; nyílt és zárt társadalom újrakiadása).

Miként járul hozzá a pandémia a világ újraformálódásához? Egyelőre úgy tűnik, hogy minden elem a két-világ (USA és szövetségesei vs. Kína és szövetségesei) koncepció megszilárdulásához járul hozzá. Kína fejlettsége 1440 körül közel 90%-a volt az Egyesült Királyságnak, majd 1960-ig kb. 6 %-ára csökkent. Népessége 1820-1920 között (medián) kb. 400 m. fő volt. Technikai szintje 1500-ig magasan meghaladta az európaiat; nagyolvasztó, óriási tengerjáró hajó, iránytű, lőpor, papír és sok más jelezte ezt. Kína vagy ezer éven át a világ vezető hatalma volt, most tervbe vette, hogy visszatér a pástra, megküzd – méltónak gondolt – helyéért a világban, óriási robotikai tervet készített (a globálisan eladandó robotok felét évek óta megvásárolja), mennyiségileg/minőségileg fejleszti hadseregét, egyszóval a „trónra tör”.

7. ábra Az egy főre eső GDP kínai és egyesült királyság-beli hányadának 600 éve



Forrás: Maddison¹⁵

A következő harminc év ennek jegyében telik el várhatóan, az USA a gyártóvállalatokat hazatelepíteni ugyan nem nagyon tudja, de áttelepíti Kína évezredes ellenfeléhez Vietnámba, Indiába vagy Latin-Amerika valamelyik országába, hogy közel legyen, olcsó legyen és segítsen korlátozni a migránsok beutazási vágyát. Ez mind az export/GDP arányát befolyásolja, mind pedig az FDI mozgását megváltoztatja. A jelen pandémia – konteóval vagy anélkül – hozzájárulhat a kínai-amerikai viszony hűléséhez, a gyanakváshoz, amit a Huawei-féle aggodalmak is növelnek.

Röviden: nem most fogalmazódott meg a „Kína-fóbia” Amerikában, a deglobalizálódás sem, de mindezt a pandémia némileg erősíteni és gyorsítani fogja a Biden adminisztráció során.

4. A pandémia hosszú- és rövidtávú közigazgatási hatásai és visszahatásai

Rozsnyai Krisztina tömör meghatározásai szerint: „Közigazgatás minden, ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás”, illetve „... alapkövetelmény a jogszerűség és az eredményesség...”,¹⁶ valamint fő feladatai: „a biztonság garantálása, a pénzügyi igazgatás, a gondoskodás, az infrastruktúra biztosítása és a tervezés”. Mindez nem esik távol attól, amit a kormányzati szektor gazdaságtana címén tanítanak a közgazdászok, akik jellemzően idetartozónak tekintik pl. a kormányzati szektor levezetését a piacudarcokból, a hatékonyság vs. méltányosság kérdését, a közkiadások fontosságát és a jó adóztatást (központi és helyi szinten is).

A bennünket érintő kérdés az, hogy a pandémiából mit tanulhatnak az államok? Kezdjük az elején: ha nem különbözne egymástól a javak és szolgáltatások esetén a

15 Maddison Project Database 2020. Releases. Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen, 2020. <http://rug.nl> (2021. 01. 02.)

16 F. ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatás fogalma: I. fejezet*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I. A közigazgatásról általában. Közigazgatási szervezeti jog. Közszerkeleti jog* (Harmadik, hatályosított kiadás) Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017, 19.

magánhaszon és közhaszon, valamint a magánköltés és közköltés, úgy állam sem kellene. Tekintve, hogy a javak nagy részénél ezek különböznek egymástól, így szükség van államra. A javak 2×2 szempontból tipizálhatók: A) rivalizálnak-e a fogyasztáskor vagy sem, B) a fizetni nem kívánók kizárhatóak-e a fogyasztásból vagy sem. Ennek alapján ideáltipikusan négyféle jószág létezik: 1) magánjavak (rivalizálás és kizárhatóság is fennáll); 2) közjavak (sem rivalizálás, sem kizárhatóság nem áll fenn); 3) közös erőforrások (rivalizálás kizárhatóság nélkül); 4) vezetékes szolgáltatások (nincs rivalizálás, de a nem fizetők kizárhatóak.) A tiszta magánjavak esetén a piac jól osztja el az erőforrásokat, míg a másik három típus valamilyen szinten kollektív jószág és az államnak ott allokálnia kell erőforrásokat (nehogy társadalmi hasznok és költségek helyett tévesen magánhasznok és -költségek mellett *allokálódjanak* az erőforrások. Állami feladat továbbá a *redistribúció*, mivel a piaci csere mellett mindig akadnak, akik kevesebb jövedelemhez jutnak, mint az indokolt lenne méltányossági szempontok szerint. végül a gazdaság külső hatások miatt a lehetőségek alatt (vagy éppen felett) teljesít, ezzel munkanélküliség (más esetben infláció) keletkezik, ami hatékonyságvesztést és téves kalkulációt okozna, ezért *stabilizálni* kell a gazdaságot.

Vajon az államok mostanság túlterjeszkednek-e, van-e ok a visszanyesésre? A gazdasági tevékenységek túlszabályozottak-e, ami gúzsba köti az innovatív szellemet és bénítja a vállalkozókat? Vajon a szükséges erőforrásokat megfelelő módon gyűjti-e be az állam, nem terhel-e túl sokat a vállalkozások nyereségére, csökkentve a beruházási kedvüket, nem terhel-e túl sokat a munkaerőre, ezzel csökkentve a munkavállalási kedvet, végül a fogyasztási adókon át nem éppen a legszegényebb rétegeket terheli-e mértéktelenül?

A vírusjárvány hangsúlyozottan kérdez rá arra, hogy az egészségügyet tekintve, elégséges forrás jut-e az ágazathoz, figyelembe véve a jövedelmi szintet és a társadalom előregedetttségét? Megfelelő volt-e a járvány kezelése? Sikerült-e jövedelemhez juttatni azokat, akik munka nélkül maradtak a járvány során? Sikerült-e kellően óvni a különösen veszélyeztetett időseket? Miként alkalmazták a különféle karanténos intézkedéseket? Nem reagálták-e túl az első hullám kevés halottat követelő helyzetét Magyarországon? Nem volt-e túl nagy ár a GDP 13,5%-os 2. negyedévi visszaesése az előző év azonos időszakához képest hazánkban? A 10-szer durvább második hullámban tudtak-e ezen megfelelően javítani, jobban célozni, és kevesebb erőforrás elégetése mellett megfelelően óvni és gyógyítani?

Sajnos a 2. hullám gazdasági hatását még nem ismerjük (2020 decemberében készült ez az írás), így a két hullám összehasonlítására sincs módunk a gazdasági eredményeket illetően.

Egy dolgot azonban megtehetünk: megkísérelhetjük jelzésképpen, DEMO-szerűen felvázolni, hogy milyen lehetne egy automatikusan életbelépő intézkedéscsomag, amelyik pl. 5 elemű lenne: a) 0-ad fokú járványveszély, b) 1.-fokú járványveszély, c) 2.-fokú járványveszély, d) 3.-fokú járványveszély, e) abszolút járványveszély (ami azonnali és teljes lezárást követel). A fokozatokat – mondjuk – a napi halottak számának (hétnapos átlag) alapján állapíthatnák meg.

Ad a) 0-fokú járványnál még egyetlen halott sincs az országban, de más országokban – különösen Európában, ezen belül is a szomszédos országokban – már történtek halálozások

és nagy az esélye, hogy előbb–utóbb itthon is felüti a fejét a járvány. Ekkor a tömegkommunikációs eszközökön (rádió, tv, újságok, honlapok) keresztül ismertetik a helyzetet, becsléseket tesznek közzé, hogy mikorra várható, hogy a határokon belül is megjelenik a járvány. Ajánlásokat tesznek közzé, hogy milyen gyógyszereket lenne célszerű beszereznie a háztartásoknak. A gyógyszerértári hálózatok vezetőivel megbeszélést tartanak, az állam részt vállal a túlzott készletezés miatti többletkiadásból, feltárják az importcsatornákat, javasolják az önkéntes exportkorlátozásokat. Áttekintik az egészségügyi személyzet szabadságolási terveit, megállapítják a halasztható műtétek körét. Az önkormányzati dolgozók közül járványügyi pszichológus/pedagógus pozícióra képeznek ki szakembereket. Informatikusok megvizsgálják, hogy online oktatás esetén megfelelőek-e a kapacitások. A házhozzállítást vállaló üzletláncok gépjárművei parkolási engedélyeket kapnak, amit majd b-d) fokozatokban használhatnak. Szállodai alkalmazottakból gondoskodó csoportokat szerveznek, akik közalkalmazotti státuszt kaphatnak majd a b-d) fokozatban stb.

Ad b) 1. fokú járványnál a napi halottak száma (7 napos csúszó átlag mellett) országosan egyszámjegyű. A tájékoztatás intenzívebbé válik, naprakész információk válnak elérhetővé az interneten, ami többek között tartalmazza, hogy hazánkban és a környező (mintegy 12) országban az egyes napokon hányan halnak meg, milyen az életkoruk, a településük mérete, egészségügyi állapotuk, a kezelés formája, a kórházi ellátottságuk; tartalmazza az országos intézkedések ismertetését (teljes karanténtól a javasolt mozgáskorlátozásig), a maszkviselés kötelezettségét, a mulasztásokkal kapcsolatos büntetéseket, valamint azok mértékét, a tömegközlekedés helyzetét, útvonalengedélyek beszerezhetőségét stb. Az idősegyedülállókat az önkormányzati pszichológus/pedagógus dolgozók felhívják telefonon és hosszabban beszélgetnek velük (nem vagy nemcsak arról, hogy van-e otthon kalmopirin, hanem arról, hogy milyen terveik vannak a következő nyárra, olvastak-e valami jó cikket, milyen izgalmas sporteseményt követtek a tv-ben, mikor üldögéltek utoljára kint a parkban vagy játszótéren, kinek az egészségéért aggódnak, mit tudnak a volt iskolatársairól stb.... A „tesco”-sok ekkor már tömegesen viszik ki az élelmet, furgonjukkal szabadon megállhatnak bárhol, a lakás ajtajáig viszik (maszkban) az árut, becsongetnek és pár méterre hátrébb húzódnak, amíg a „bácsi” vagy „néni” beviszi az élelmet. Ha a patikából kell valami, akkor abban a volt szállodai alkalmazottak segítenek, és kérés esetén segítenek a lakást is kicsit rendbe hozni (felmosnak és egyebekben segítenek), megfelelő teszteredmény birtokában. Az ifjúság vonatkozásában a szülők döntenek arról, hogy a gyermek látogassa-e az intézményt (bölcsőde, óvoda, általános és középiskola) vagy sem. Ha iskola helyett otthon van a gyermek, akkor a hibrid oktatást követi, chattal válaszol a tanár kérdésére (pl. földrajz órán: karszthegység vagy röghegység-e a Bakony?) Az állami tv-k vezető tanárok segítségével mutatnak be fizikai vagy kémiai kísérleteket, minden nap 8-tól 10-ig, vagy Arany János balladáit elemzik, stb.... Az online órákat személyes aktivitással, bekapcsolt kamerával, chates válaszokkal, stb.... kell követni.

Ad c) 2. fokú járvány esetén a napi halottak száma kétszámjegyű, a munkavállalás sok helyen már nem lehetséges, mivel nincs kereslet a termékekre és szolgáltatásokra. A kormányzat *kurzarbeit*-tel támogat (pl. 80%-ra kiegészíti a bért). Ismertetik más országok gazdasági támogatási formáit. Lehetővé válik a 0-kamatozású hitel 10 év törlesztéssel,

interneten történő felvétellel (havi 400 ezer forintig). Jövedelemnélkülieknek egységcsomagot szállítanak ki a volt szállodások (tisztítószeres és konzervek nagy mennyiségben). A kormányzat átvállal néhány költséget ezekben a hetekben, például víz- és fűtési díjat. A tömegközlekedés ingyenes, a jegyellenőr maszkellenőrré változik, csak akkor bírságot, ha nincs maszk az utason. A boltok közül az élelmiszer és tisztasági cikket árusító boltok és benzinkutak nyitva maradnak, a hitélet interneten folyik (lehetőség szerint Zoom-os vagy más, hasonló felületen, eszközön, ami intim beszélgetésre – pl. gyónásra – is módot nyújt).

Ad d-e) Amikor a járvány „bedurvul”, lehetséges néhány napra vagy egy hétre az abszolút zárlat: ilyenkor lakását senki nem hagyja el, az ételmezt „tesco”-sok hozzák, a volt szállodások járnak a patikába, az önkormányzati pszichológus/pedagógus minden emberrel hosszabban beszél, aki ezt igényli – magányos fiatalokkal éppúgy, mint idősebbekkel. A tesztelők üres parkokban, sátrakban várnak az autós tesztelendőkre, nem autósok esetén helyszínre mennek, a bejárati ajtónál vesznek váladékot – talpig védőöltözetben. A kórházak megoldják, hogy telefonon beszélhessenek szeretteikkel a betegek. Elhalálozás esetén lehetőséget találnak a kegyelet kifejezésére. Az e) és d) szakasz bármikor átcsaphat egymásba, többször is változást okozva.

9. táblázat. 5-fokozatú közigazgatási (DEMO) csomag vázlatja esetleges pandémiák idejére

	napi halott (fő)	egészségügyi intézkedés	kurzarbeit (SWT) idő és %	"tesco"-csoport	egyéb (patika, konzervek)	10 év 0 kamat bankhitel	pszichológus/pedagógus	oktatás
0-ik fázis	0	információk külföldről		parkolási engedély	gondoskodó csoportok	előzetes elemzés	járványügyi pszichológus képzése	felkészüléskészítésre
1-ső fázis	1-9	pár ajánlás		élelem kiszállítás	időseknek mosást, takarítást segítik	hitelfelvétel a számlaforgalom függvényében	beszélgetés idősekkel telefonon	hibrid oktatás
2-ik fázis	10-99	maszkviselésre kötelezés	80%-os bér, több hónapra					
3-ik fázis	100-250	jelentős mozgáskorlátozás					beszélgetés minden érdeklődővel	teljes online
4-ik fázis	250-	teljes karantén	szegényebb háztartás csekket kap			mindenki felveheti		

Forrás: saját szerkesztés

A későbbiekben az lesz a feladat, hogy összeszedjük és rendszerezzük azokat az intézkedéseket, amelyek az elmúlt évben Európa, Amerika, Ázsia száz fontosabb államában sikeresek voltak, akár a közvetlen életmentésben, akár a kényszerintézkedések anyagi és lelki terheinek, következményeinek mérséklésében. Mi a siker? Kevés halál, kevés

háztartási és vállalkozási jövedelemkiesés, kevés oktatási veszteség, kevés pszichikai kár elérése olyan áron, ami a köz erőforrásait nem terheli mértéktelenül.

2020. második negyedévében (az előző év azonos időszakához képest) túlzott lehetett a gazdasági visszaesés (a GDP visszaesése Magyarországon pl. 13,5% volt; az európai kisországok esetén az átlagos visszaesés 9% volt, a nagy országoknál átlagosan 18%, de Németországban csak 11%). Egyelőre nem tudjuk pontosan, hogy miért történt ez, bár pár dolgot – legalább az Európai Unió esetén – azért már tudunk: Annál nagyobb volt a GDP visszaesés, minél több volt a fajlagos, kumulált covidhalálozás (ami részben a népesség DNS összetételére is visszavezethető, amint azt korábban láttuk); minél magasabb a 80+ évesek aránya¹⁷; minél magasabb volt a légszennyezés mértéke. Annál kevesebb volt a GDP visszaesés, minél magasabb volt az egy főre eső egészségügyi kiadás¹⁸, minél kiterjedtebb volt a *kurzarbeit*¹⁹, minél fejlettebb volt technikailag az ország.

Most megkísérlünk még egy mérést, ami a közigazgatási hatásokat vizsgálja. Az EU országok 5 közigazgatási modellje a következő: francia (francia, belga, luxemburgi, görög, olasz, spanyol, portugál), angol (angol, ír, máltai, ciprusi), germán (német, osztrák), skandináv (svéd, finn, dán, holland), posztszocialista (lengyel, cseh, szlovák, magyar, észt, lett, litván, szlovén, román, bolgár)²⁰. Megvizsgáljuk, hogy adott országcsoport esetén milyen volt a fajlagos, kumulált covidhalandóság az első hullám végén (október 1.), és a másodikban (december 20.), akár medián-, akár számtani átlagot nézve, akár ezek növekedési ütemét tekintve a két időpont között.

10. táblázat Öt európai közigazgatási modelljébe sorolt 24 ország fkc-halottjai

	medián	medián	medián	átlag	átlag	átlag
	okt.1.	dec.20.	dec.20./ okt.1.	okt.1.	dec.20.	dec.20./ okt.1.
skandináv-4/4	256	394	1,5	290	416	1,4
germán-2/2	109	454	4,2	109	454	4,2
angol-4/2	508	710	1,4	508	710	1,4
francia-7/6	559	986	1,8	500	948	1,9
posztszocialista-10/10	92	711	7,7	101	633	6,3

Forrás: saját szerkesztés Worldometer² alapján

A táblázat oldallécén a modell típusok nevei szerepelnek, mögöttük a típusba besorolt országok és utánuk, az elemzett országok száma (pl. angol-4/2 azt jelenti, hogy az angol típusba 4 ország tartozik, de csak UK és Írország szerepelnek a fenti adatokban, Málta

17 UN World Population Prospects, 2019. <https://population.un.org/wpp/> (2021. 01. 02.)

18 Health at a Glance 2019: OECD Indicators Health expenditure per capita / Health at a Glance 2019: OECD Indicators. OECD iLibrary. <http://oecd-ilibrary.org> (2021. 01. 02.).

19 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> (2021. 01. 02.)

20 SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, COMPLEX Kiadó, 2012.

és Ciprus kimaradt). Hogy van-e a közigazgatási modellnek szerepe a halálozásban (pl. a jobb egészségügyi hálózat megteremtése, a mozgáskorlátozás megfelelő időben való elrendelése, a maszkviselés ellenőrzése, az idősök kiemelt gondosságú kezelése révén) vagy nincs, még korai lenne eldönteni. Átlag vagy medián használata nem mutat jelentősen eltérő sorrendet. Az az országsoros megfigyelés, hogy minél kevesebb volt a kumulált halott október 1-én, annál jobban nőtt december 20-ra, többé-kevésbé igaz maradt. Továbbra is igaz, hogy a relatív szórás a vizsgált durván három hónap alatt a felére csökkent (medián, átlag oszlop egyaránt). Kezdjük az elemzést a december 20-i medián adatokkal: legkisebb halálozást a skandináv modell mutatott (a magasabb svéd értékek kisebb szerepet játszanak, mint az átlagban), kicsit rosszabb ennél a germán modell (az osztrákok eredményei a rosszabbak a két tagú csapatban). A harmadik hely az átlagnál a posztoszocialista országoké, de mediánban is csak hajszállal rosszabbak, mint az angol modellé, de annyival nagyobb a dinamika, angol 1,4 vs. posztoszocialista (7,7 vagy 6,3), hogy ez a sorrend még változhat a következő félévben. Egyelőre úgy néz ki (az átlag oszlop alapján), hogy a legrosszabb teljesítményt az angol és főként a francia modell mutatja (ez utóbbi egészen meglepően rossz halálozási adatokkal rendelkezik. Korai lenne még belemenni ennek okaiba, egyelőre csak a decemberi átlagsorrendet rögzítjük: skandináv < germán < posztoszocialista < angol < francia. Nehéz ezt egybevetni a DNS haplogroupok adott sorrendjével, bár néhány egyéb sorrenddel (80+ évesek aránya, egy főre jutó egészségügyi kiadás, légszennyezettség mértéke stb...) a későbbiekben összevethetnénk azokat.

A továbbiakban arra az izgalmas kérdésre keressük a választ, hogy miképp értékelhető Trump amerikai elnök 2020. évi válságkezelése az USA-ban, mihez képest volt sok fajlagos kumulált vírus-halott 2020 december 28-án az USA-ban, illetve mihez képest volt átlagosnak (netán kevésnek tekinthető ez az adat).

11. táblázat A fajlagos kumulált covidhalottak száma közigazgatási típusonként és együtt

2020.12.28		f.k.halott/ 1 m. fő	Népesség	összes kum. halott	csoport összegzett halott	csoport összegzett népesség	csoport halál/1 m. fő	európai összegzett népesség	európai összegzett halál	halál/1 m. fő
USA	USA	1028	331955077	341250			1028			1028
angol	Egy. Kir.	1040	68061074	70784	70784	68061074		70784	68061074	
angol	Írország	444	4964741	2204	72988	73025815		72988	73025815	
angol	Málta	475	442121	210	73198	73467936	996	73198	73467936	
francia	Franciao.	960	65344575	62731	62731	65344575		135929	138812511	
francia	Olaszo.	1190	60417968	71897	134628	125762543		207826	199230479	
francia	Spanyolo.	1065	46763700	49803	184432	172526243		257629	245994179	
francia	Belgium	1653	11614401	19199	203630	184140644		276828	257608580	
francia	Luxemburg	758	630935	478	204108	184771579		277306	258239515	
francia	Görögo.	443	10397879	4606	208715	195169458		281912	268637394	
francia	Portugália	650	10182028	6618	215333	205351486	1049	288531	278819422	
germán	Németo.	363	83915659	30461	30461	83915659		318992	362735081	
germán	Ausztria	657	9031617	5934	36395	92947276	392	324926	371766698	
skandináv	Svédo.	817	10130157	8276	8276	10130157		333202	381896855	
skandináv	Dánia	202	5802228	1172	9448	15932385		334374	387699083	
skandináv	Finno.	95	5544957	527	9975	21477342		334901	393244040	
skandináv	Hollandia	641	17153526	10995	20971	38630868	543	345897	410397566	
p.szoc	Lengyelo.	718	37826168	27159	27159	37826168		373056	448223734	
p.szoc	Cseho.	1040	10718758	11148	38307	48544926		384203	458942492	
p.szoc	Magyaro.	949	9648241	9156	47463	58193167		393359	468590733	
p.szoc	Szlovákia	344	5460945	1879	49341	63654112		395238	474051678	
p.szoc	Észto.	161	1326974	214	49555	64981086		395452	475378652	
p.szoc	Letto.	298	1875844	559	50114	66856930		396011	477254496	
p.szoc	Litvánia	469	2703393	1268	51382	69560323		397279	479957889	
p.szoc	Szlovénia	1248	2079079	2595	53977	71639402		399873	482036968	
p.szoc	Románia	794	19174157	15224	69201	90813559		415097	501211125	
p.szoc	Bulgária	1035	6922534	7165	76366	97736093	781	422262	508133659	
vegyes	Bosznia-H.	1209	3270719	3954	3954	3270719		426217	511404378	
vegyes	É-Macedónia	1174	2083332	2446	6400	5354051		428662	513487710	
vegyes	Andorra	1073	77326	83	6483	5431377		428745	513565036	
vegyes	Horváto.	914	4092738	3741	10224	9524115		432486	517657774	
vegyes	Svájc	830	8685645	7209	17433	18209760		439695	526343419	
vegyes	Lichtenstein	812	38182	31	17464	18247942		439726	526381601	
vegyes	Moldova	717	4029335	2889	20353	22277277		442615	530410936	
vegyes	Ukrajna	409	43603742	17834	38187	65881019		460449	574014678	
vegyes	Albánia	401	2876247	1153	39340	68757266		461603	576890925	
vegyes	Oroszo.	379	145965290	55321	94661	214722556		516923	722856215	
vegyes	Szerbia	347	8719979	3026	97687	223442535		519949	731576194	
vegyes	Gibraltár	178	33686	6	97693	223476221		519955	731609880	
vegyes	Belaruszlia	148	9447791	1398	99091	232924012		521354	741057671	
vegyes	Montenegro	106	628105	67	99158	233552117		521420	741685776	
vegyes	Ízland	82	342329	28	99186	233894446		521448	742028105	
vegyes	Norvégia	77	5442011	419	99605	239336457		521867	747470116	
vegyes	Monaco	76	39378	3	99608	239375835	416	521870	747509494	698

Forrás: saját számítás Worldometer² alapján

A táblázat azt az amerikai elnökválasztáson is fontos kérdést vizsgálja (két hónappal a választások után), hogy a hasonló közigazgatási modellt alkalmazó országokban eltérő vagy hasonló-e a fajlagos kumulált covidhalálozás. Az irodalom alapján az amerikai rendszer sok tekintetben hasonló (mind a központi, mind a helyi közigazgatás szempontjából) az angol típusúhoz, (míg az USA prezidenciális rendszere bizonyos szempontból a francia félprezidenciális rendszerrel is rokonítható). Az fkc-halottak száma december 28-án az USA-ban 1028 fő volt. Az Egyesült Királyságban 1040-en haltak meg, kicsit többen. Ha az angol modell (Egyesült Királyság + Írország + Málta) kumulált halottjainak összegét osztjuk az együttes népelességgel, akkor 996 főre csökken ez a szám, miközben 1028 és 996 közötti különbség meglehetősen csekély, 1028 és 996 átlagával osztva $(32/1012=3,2\%)$ pedig végképp kicsi. Ha a francia modellel hasonlítjuk össze az USA halottjait, akkor

előbbiben 1049-en haltak meg ($-37/1039=-3,6\%$). Ha viszont most az angol és francia modellt együtt nézzük, akkor az Amerikai Egyesült Államok 1028 fkc-halottjával az angol & francia modell országainak 1035 halottja áll szemben (ez esetben kicsi a különbség ($-6/1032=-0,6\%$), ami gyakorlatilag teljesen azonosnak tekinthető).

Itt célszerű megállni egy percre, az Amerikai Egyesült Államok népessége nem jelentéktelen részben hasonló genetikai struktúrával bír és a közigazgatási modellje is bizonyos szempontok alapján hasonlóan tekinthető, miközben a fajlagos kumulált covid-halottjainak száma szinte teljes mértékben (1028 vs 1035) azonos. Nem szándékozom azt mondani, hogy ez lehet a mortalitás hasonlóságát meghatározó fő elem (DNS + közigazgatási modell), de nem is zárnam ki ezt az irányt, amit a későbbiekben részletesen vizsgálni célszerű, több szakma képviselőinek bevonásával. Trump a helytelen vírusjárvány-kezelés „bűnében” így akár fel is menthető.

Összefoglaló következtetések

A cikkben amellet érveltünk, hogy a covidhalottak száma összefügghet egy adott ország népességének genetikai struktúrájával. Úgy gondoljuk, hogy a pandémia csak felerősíti azokat a makrogazdasági és geopolitikai folyamatokat, amelyeket összességében úgy lehet jellemezni, hogy a posztglobalizációs robotizáció mellett az USA közel évszázados hegemónpozícióját erős kínai kihívás éri, és a kibontakozó új (kiber)hidegháború újólag két csoportra osztja a világot, ami vélhetőleg a gazdasági kapcsolatokat is erőteljesen formálhatja.

A járvány közigazgatásra, illetve a közigazgatás járványra gyakorolt hatását illetően úgy látjuk, hogy a francia és angol modellben működő közigazgatási rendszer mellett a járványkezelés – *ceteris paribus* – kevésbé lehet hatékony, mint a skandináv és német modellnél, illetve az ezekhez kötődő posztszocialista országok modelljei esetében (legyen szó akár a baltiokról, akár az egykori Osztrák-Magyar Monarchia Ausztrián kívüli utódállamairól). 2020 tapasztalatai alapján célszerű lenne megkísérelni egy intézkedési csomag-együttes előzetes összeállítását (ami az árvízveszélytől eltérően nem a vízmagassághoz, hanem például a napi halottak számához köthetné egyes intézkedések megvalósítását, több fokozatba rendezve azokat). Egy ilyen csomag összeállítása, – ami egészségügyi intézkedések mellett a pszichológiai problémákat is igyekezne kezelni, az ételek és gyógyszerek eljuttatásáról és egyéb szolgáltatásokról is gondoskodna, valamint megkísérelné pótolni a kiesett jövedelmeket –, támaszkodva a legjobb gyakorlatok elvére, hasznos lehet, mivel a jelen vírusjárvány – vélhetőleg – nem az utolsó vírusjárvány lesz a 21. században.

Hipotézisünk, miszerint a fajlagos, kumulált covidhalottak számát az adott ország népességének DNS struktúrája, valamint az alkalmazott közigazgatási modellje is érdeemben magyarázhatja, további kutatásra vár.

ALAPJOGOK ÉS AZOK KORLÁTOZÁSA

RÉMHÍRTERJESZTÉS EGYKOR ÉS MA

Véleménynyilvánítás járványügyi veszélyhelyzet idején

A koronavírus járvány a 2020-as év legmeghatározóbb jelensége volt hazánkban és globálisan egyaránt, amely számos olyan újszerű problémát generált, amelyek gyors, hatékony és sok esetben merőben újszerű megoldásokat követeltek meg az államoktól, de a piaci szereplőktől és a polgároktól is. Az állami szférában kiemelt feladat hárult a közigazgatásra, s bár a védekezés első vonalában az egészségügyi dolgozók, az orvosok és szakszemélyzet, mentősök, nővérek álltak helyt, a védekezés megszervezése (kezdetektől a szűrések és 2021-re legújabb és örömteli fejleményként az oltási tervnek megfelelő oltási kampányok szervezése) az egészségügyi szakigazgatás központi és területi szerveire hárult, míg a gazdasági hatások kezelése a kormány és az ágazati ismeretekkel rendelkező gazdasági kormányzat szakszerű (jól időzített, célzott) intézkedéseit igényelte. A polgárok elősorban fegyelmezettségükkel, a rendkívüli és sokszor kényelmetlen jogi rendelkezések és egészségügyi ajánlások betartásával járulhattak hozzá a járványügyi védekezéshez, saját egészségük és mások egészségének megóvásához. Életünk valamennyi területét érintették a korlátozó járványügyi intézkedések, ezek rendkívüli terhet róttak a polgárokra. A korlátozások nem csupán pszichés megpróbáltatást jelentettek, sokak anyagi veszteségeket is realizáltak, munkahelyük elvesztése vagy jövedelmük csökkenése miatt. A mindennapi szabadságot korlátozó rendelkezések, intézkedések elfogadásában – meggyőződésem – kulcsszerepet játszik a hiteles, transzparens, közérthető állami tájékoztatás megvalósulása.

Történelmi tapasztalat, hogy a válsághelyzetek rövid távon nem kedveznek az alapjogok érvényesülésének, ám távlatosan gyakorta a jogfejlődés katalizátorai és a szabadságjogok korábbinál magasabb szintű érvényesülésének az elősegítői lehetnek. Reménység szerint a koronavírus járványra, mint válsághelyzetre is érvényes ez a megállapítás. Az általam alább részletesebben bemutatott rémhírterjesztés büntetőjogi szankcionálhatóságának is nagyobb alkotmányos tere nyílik a különleges jogrend idején, mint „békeidőben”. Az Alkotmánybíróság (6.3. pontban bemutatott határozata) éppen a véleménynyilvánítás szabadságának veszélyhelyzeti korlátozhatóságát vizsgálta a rémhírterjesztés különleges jogrendi esete kapcsán.

1. A COVID-19 pandémia és a tanulmány célja

Virágzó civilizációkat pusztított el és újjított meg egy-egy járvány az emberiség több ezer éves történelmében.¹ Európa hosszú évszázadok során újra és újra (visszatérő vagy korábban

1 Már az első letelepedett társadalmak felismerték az állam szerepét a járványok kezelésében

nem létezett) pusztító fertőző betegségek okozta járványok színhelye volt. A spanyolnátha-járvány után (amely több mint 50 millió ember halálát okozta világszerte) 100 évvel, az európai polgárok először 2019 decemberében értesülhettek arról, hogy Kínában, Vuhan városában egy új koronavírus törzs okoz járványos megbetegedést (a hivatalos kínai kommunikációban: új típusú koronavírus járvány-incidens), amely a súlyosabb körlefelvétel esetén tüdőgyulladást, a legsúlyosabb esetekben halált okoz. A vírustörzsről csakhamar nyilvánvalóvá vált, hogy rendkívül patogén. Az új koronavírus, vagy másképpen koronavírus-betegség 2019 (*coronavirus disease 2019*, rövidítve COVID-19, vagy más néven SARS-CoV-2) rohamos gyorsasággal robbant be Európába, és kezdetben (2020. február végén, március elején) Olaszországban (elsősorban az északi régióban, a Milánó központú Lombardia tartományban) és Spanyolországban okozott tömeges megbetegedést és halálozást, majd Németországban és Angliában eredményezett hasonlóan súlyos járványhelyzetet. Hazánkban a jó ütemben meghozott járványügyi intézkedéseknek köszönhetően az első hullám az elveszített emberéletek számában kevésbé fájdalmas időszak volt, mint azokban az országokban, amelyekben előzetes jelek nélkül berobbant a járvány. A szigorú korlátozások hatására hazánkban elsősorban a gazdaság szenvedett el súlyos veszteségeket. Az év második felében megjelent a járvány második hulláma, amely hazánkban a fertőzöttek és az intenzív terápiát igénylők számában, valamint az elhalálozásban sokkal súlyosabb kimenetelű (volt), mint a tavaszi ütem. A tanulmány lezárásakor a második hullám még tart, újabb és újabb vírusmutációk jelennek meg, ám reménytelen, hogy a járványkezelés egy minőségileg új szakasza, a védőoltások beadása is megkezdődött.

2020. március 11-én ugyanazon a napon, amikor az WHO, az ENSZ egészségügyi szakosított szerve világjárvánnyá (pandémia) minősítette a vírus okozta helyzetet, Magyarországon a Kormány rendeletben² Magyarország egész területére az Alaptörvény 53. cikke alapján veszélyhelyzetet hirdetett a COVID-19 vírus okozta egészségügyi veszélyhelyzet miatt.³

Rendkívül tanulságos, hogy – vélhetően – a kínai hatóságok által korlátozott információknak köszönhetően az érintett terület lakossága nem észlelte a veszély nagyságát, amelyet csak súlyosbított, hogy az első korlátozó intézkedéseket is későn vezették be. Nem volt ez másként a nemzetközi közvéleménnyel, az államokkal, akik szintén csak hosszú idő elteltével értesültek a kialakult járványügyi helyzetről. Mára egyre valószínűbb, hogy a kezdeti hírekben hangoztatott 2019. novembernél sokkal korábban kezdődött a lokális járvány terjedése. Mindezt csupán azért hangsúlyozom a tanulmány bevezetőjében, mert mindez határozottan mutat rá a transzparens állami tájékoztatás és

és különböző szabályokat alkottak a járványos megbetegedések kezelésére. Érdekes áttekintést ad a járványokról szóló ószövetségi felfogásról és kezelésükről Rixer Ádám, ld. RIXER Ádám: A járványok szerepe és kezelése az Ószövetségben (megjelenés alatt, megjelenés várható helye: *Glossa Iuridica* 2021-es különszáma). Ezúton mondok köszönetet a Szerzőnek, hogy a kéziratot megjelenés előtt rendelkezésemre bocsátotta.

2 Veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet.

3 Jelen tanulmány nem ad lehetőséget a veszélyhelyzeti kihirdetésének és a veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos elemzésére.

a szabad, demokratikus közéleti diskurzusok jelentőségére, amelynek ellene hatnak az állami cenzúra, vagy annál enyhébb, de az információáramlást korlátozó intézkedések. A járványhelyzet kezelése során nyilvánvalóvá vált, hogy a sikeres védekezés kulcskérdése a társadalmi bizalom megszerzése, hiszen a polgárok bizalma alapját képezi a társadalmi szintű szabadságjogokat is korlátozó rendkívüli intézkedések (karantén szabályok, társadalmi távolságtartás stb.) széleskörű elfogadásának. Kétségtelenül a helyzet kezelésére a fejlett nyugati egészségügyi ellátórendszer sem volt felkészülve, és ez a járvány berobbanásakor rendkívüli egészségügyi-ellátási válsághelyzetet eredményezett, mégis egyértelművé vált, hogy azokban az országokban, ahol a központi, vagy regionális kormányzat nyíltan és részletesen tájékoztatta a polgárokat, az intézkedéseknek nagyobb társadalmi elfogadottsága volt, mint ahol – akár kisebb járvány mellett – a közvélemény információ szűkében maradt. A nyílt és szabad közbeszéd társadalmi szinten tehát elengedhetetlen része a hatékony járványhelyzeti válságkezelésnek. Ez az összefüggés érvényes a társadalmi szintű vakcinálás tekintetében is, hiszen az önkéntes oltás felvétele ellen hat az elégtelen, vagy még inkább ellentmondásos (állami) információ közlés, csakúgy, mint a bizonytalan eredetű, sok esetben tudományosan alá nem támasztott, de az emberek elbizonytalanodását kihasználó, valótlan tartalmú, oltásszkeptikus, vagy egyenesen oltásellenes vélemények. Ezeknek a megszólalásoknak ugyanakkor egy demokratikus társadalom diskurzusában helye van. Mindazonáltal a valótlan tartalmú, a védekezést elnehezítő, vagy egyes járványügyi intézkedéseket megakadályozó szólások rendkívüli károkat okozhatnak, ezért nem élvezhetnek alkotmányos védelmet, még akkor sem, ha „békeidőben” a véleménynyilvánítás szabadságának rendkívül széleskörű védelmi zónájába is tartoznának. A tanulmányban vizsgált rémhírterjesztés korlátozhatóságának alkotmányos mércéje erre tekintettel szintén eltérhet a „rendes” és a rendkívüli jogrend idején.

Tanulmányomban arra vállalkozom, hogy röviden bemutassam a rémhírterjesztéssel összefüggő alkotmánybíróági gyakorlatot, kiemelve a húsz év különbséggel meghozott két határozat konzisztens és inkonzisztens elemeit. A rémhírterjesztés büntetőjogi szankcionálhatósága, bár az Alkotmánybíróság 2000-ben már vizsgálta, sőt megsemmisítette az akkor hatályos büntetőjogi tényállást, a rendszerváltást követő harminc évben a véleményszabadság korlátozhatóságának rémhírterjesztésen alapuló mércéje jobbra elméleti konstrukció maradt. Ennek elsődleges oka talán éppen abban állt, hogy a 2000-es alkotmánybíróági indokolás nyomán megalkotott büntetőjogi norma szerint, a valótlan tartalmú, köznyugalom megzavarására alkalmas közlések csupán bizonyos rendkívüli körülmények között voltak alkotmányosan büntethetők. A koronavírus járvány okozta egészségügyi és társadalmi válsághelyzet, az annak következtében bevezetett rendkívüli jogrend (veszélyhelyzet) és a Btk. új, különleges jogrendi rémhírterjesztés tényállásának bevezetése 2020-ban élettel töltötte meg a csipkerózsika álomba szenderült, a véleménynyilvánítási szabadságot korlátozó tényállást.

Az alábbi rövid tanulmány nem ad lehetőséget sem a különleges jogrendi alkotmányos szabályok elméleti igényű, rendszeres elemzésére, sem a magyar 2020-as veszélyhelyzeti jogalkotás átfogó alkotmányossági vizsgálatára,⁴ de még az új rémhírterjesztési büntető-

4 A kérdésről ld. SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9, 1-24.; és MÓRÉ Sándor – SZILVÁSI

törvénykönyvi tényállás elmélyült elemzésére sem. Tanulmányomban csupán egy rövid összefoglaló leírásra vállalkozom, külön figyelmet fordítva az Alkotmánybíróságnak a különleges jogrendi rémhírterjesztés büntetőjogi szankcionálhatóságának alkotmányosságát kimondó határozatára, és annak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattal való összhangjának vizsgálatára.

2. Első előkérdés: Alapjogok korlátozhatósága a különleges jogrend idején

Előzetesen azt elvi érveléssel szükséges rögzíteni, hogy a különleges jogrend hatálya alatt, így a veszélyhelyzet idején is szükség lehet az alapjogok, akár a véleménynyilvánítás szabadságának a rendes alkotmányos időszakhoz képest szélesebb körű korlátozására. Az ilyen alapjogkorlátozás ugyanakkor kizárólag akkor tekinthető alkotmányosan igazolhatónak, ha az a veszélyhelyzet elhárítása érdekében, a keletkezett veszély elhárítása, az életvédelem és a vagyonbiztonság megóvása, a bekövetkezett károk orvoslása, és a rendes alkotmányos jogállapot helyreállításához szükséges.

Egy korábbi tanulmányomban⁵ már röviden bemutattam a veszélyhelyzet, mint különleges jogrendi időszak alkotmányossági kereteit, és kitértem a véleménynyilvánítási szabadság alapjogának a különleges jogrendi időszakban való korlátozhatóságának alkotmányossági peremfeltételeire is. A korábban tett megállapításaimat megismételni nem szeretném, csupán néhány alapvető, az alábbi elemzés szempontjából is jelentős kritériumot emelek ki:

A különleges jogrendben hozott rendkívüli szabályok tipikusan az alkotmányos szabályok két csoportját érintik, egyfelől a *hatalommegosztás rendszerét* a végrehajtó hatalom javára módosítják, másfelől pedig az *alapjogok szélesebb körű korlátozására adnak alkotmányos lehetőséget*. A különleges jogrendi állapot, bár *nem az alkotmányos renden kívüli közjogi helyzet*, mégis a hatalomgyakorlás olyan kivételes módját teszi lehetővé és az alapjogok olyan széleskörű korlátozását biztosítja, amely csak igen szigorú jogállami követelmények teljesülése esetén fogadható el. Amennyiben ezeken az alkotmányos jogállami kereteken túlmutató hatalomgyakorlási mód és/vagy alapjogkorlátozási gyakorlat valósul meg, az már messze nem felel meg a jogállamiság alkotmányos követelményeinek.

A különleges jogrendi állapot tehát kizárólag akkor marad jogállami, alkotmányos keretek között, ha megfelel bizonyos jogállami feltételeknek, különösen az időbeli korlátozottságnak (ideiglenes jogrend) és a korlátozott jellegű felhatalmazásnak, amelynek kizárólagos célja a különleges jogrendi állapotra okot adó rendkívüli helyzet következményeinek elhárítása és a rendes jogrend lehető legrövidebb időn belüli helyreállítása. A különleges jogrend jogállami követelményei eszerint:

- Ideiglenesség
- Célhoz kötöttség

György Péter: A rendészeti és katonai fellépés egyes kérdései járványügyi veszélyhelyzet és járványügyi készség idején, *Glossa Iuridica*, 2020/3-4, különösen 67-73.

5 KLEIN Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára. *Glossa Iuridica*, 2020, Jog és vírus különszám, 211-234.

- Arányosság (korlátozott hatalomgyakorlás, hatalommegosztás részleges korlátozhatósága és az alapjogok korlátozhatóságának arányossága)
- Intézményi garanciák megerősítése (a kivételes hatalomgyakorlás feletti alkotmányos kontroll biztosítása)
- Alapjogok korlátozhatóságának limitáltsága (fenntartott alapjogok) és a jogállami elvek fenntartása⁶

A különleges jogrendi állapot végső soron mindig egy nagy alkotmányossági ellentmondást hordoz magában, hiszen – amint Szente Zoltán rámutat – „amíg a speciális alapjog-korlátozásokra, hatáskörökre és eljárási mentességekre irányuló felhatalmazás szükséges lehet a közveszély elhárítására, a kivételes hatalom természeténél fogva súlyos kockázatot jelent a személyes szabadságra és a demokráciára, azaz a jogállamiságra. A különleges jogrend(ek) alkotmányos, illetve jogi szabályozásának ezért mindig a speciális felhatalmazás és az azt keretek közé szorító intézményes garanciák közti egyensúly megeremtése a legfontosabb kérdése, vagyis, hogy hogyan egyeztethető össze egyrészt a rendkívüli felhatalmazás általi hatékony fellépés biztosításához, illetve az e felhatalmazással való visszaélés megakadályozásához fűződő érdek.”⁷

Az időbeli korlátozottság (időlegesség) szorosan összefügg a különleges jogrend alkotmányos céljával, vagyis azzal, hogy a rendkívüli körülmények megszűnjenek és annak következtében a rendes alkotmányos rend mielőbb helyreálljon. Ezért az alkotmányos garanciák között mindig szükséges időbeli korlátokat beépíteni. Ezek az időbeli korlátok többfélék lehetnek. A leginkább egzakt korlát egy (akár indokolt esetben meghosszabbítható) határidő meghatározása, vagy határnap tűzése, amikor a különleges jogrend automatikusan (*ex lege*) megszűnik, esetleg azt kötelezően felül kell vizsgálni.

Amint azt már fentebb jeleztem, a különleges jogrend bevezetése mindig szigorúan célhoz kötötten történhet. Ennek a célnak van egy társadalmi és egy alkotmányos vetülete is. Társadalmi nevezem azokat a közvetlen célokat, amelyek a különleges jogrend bevezetésére okot adó körülmények elhárításához szükségesek (pl. fegyveres konfliktus megszüntetése, a béke helyreállítása, a természeti katasztrófa elhárítása és az élet, vagyonbiztonság helyreállítása, járványügyi veszélyhelyzetben a járványgörbe ellaposítása, a megbetegedések és a járvány terjedésének kontroll alatt tartása), alkotmányos célnak pedig a rendes jogrend helyreállítását tekintem. A hatalommegosztás jogállami szabályainak részleges felfüggesztése elsősorban a parlament és kormány viszonyában jelenik meg, míg az igazságszolgáltatói hatalom függetlensége különleges jogrend idején sem korlátozható, csakúgy, mint az alkotmányos kontrollt gyakorló alkotmánybíráskodás, amelynek súlya a különleges jogrend idején kifejezetten megnő.

Az arányosság követelménye is szorosan kapcsolódik a különleges jogrend célhoz kötöttségéhez. A hatalomgyakorlás (tipikusan) kormányzati koncentrációja és a hatalommegosztás korlátozott érvényesülése, továbbá az alapjogok szélesebb körű korlátoz-

6 Azonos szempontok szerinti jogállami kritériumokat sorol fel Szente Zoltán is, ld. SZENTE i. m. 119-123.

7 SZENTE i. m. 4.

hatósága is kizárólag a célhoz kötöttség szigorú követelményei mentén lehetségesek. Az egyes különleges jogrendi intézkedések tehát kizárólag akkor tekinthetők arányosnak, ha azok feltétlenül szükségesek társadalmi és alkotmányos célok eléréséhez.

További jogállami követelmény, hogy még különleges jogrend idején is van az alkotmányos rendnek egy szűk mezője, amely érinthetetlen: nem függeszthető fel egyes alapjogok gyakorlása és jogállami alapelvek érvényesülése. Ellenkező esetben a különleges jogrend célja válna értelmetlenné, üresedne ki, hiszen éppen annak az alkotmányos célnak az elérésére válna alkalmatlanná, amelynek érdekében létrejött. Sente Zoltánnal egyetértve rögzíthetjük, hogy „ha [...] például a közveszélyre való hivatkozással feláldozhatóvá válna az emberi méltóság vagy az élethez való jog [...] akkor a szükséghelyzet értelmetlenné válna, mert nem lenni mit megvédeni.”⁸

Végül hangsúlyozni kell a kivételes hatalom feletti intézményi kontroll garanciális jelentőségét. A kivételes hatalomgyakorlás kedvezményezettje ugyan operatív cselekvési potenciálja miatt tipikusan a kormány, de ez nem jelenti azt, hogy koncentrált hatalma kontroll nélkül maradna. A kivételes jogrendek idején a parlament működése nem szükségszerűen szünetel, sőt folyamatos működése alkotmányos garanciának minősül. A rendeleti kormányzás ezért nem értelemszerű formája a kivételes hatalom gyakorlásának, hiszen amennyiben a törvényhozó hatalom működése biztosítható, úgy csak a halaszthatatlan ügyekben indokolt a törvényt pótló rendeleti jogalkotás. Hasonlóan jelentős intézményi garanciát jelent az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó alkotmányos intézmények zavartalan működésének biztosítása, mind az alapjogvédelem, mind a szükségrendeletek feletti normakontroll érvényesítése érdekében.⁹

Az Alaptörvény 54. cikke tartalmazza a különleges jogrend általános szabályait. E szerint a különleges jogrend idején az alapvető jogok gyakorlása az általános alapjogi testben meghatározott szigorú érdekmérlegelésnél (szükségesség, arányosság, lényeges tartalom épsége)¹⁰ enyhébb feltételek mentén is korlátozható vagy akár fel is függeszthető.¹¹ Ez alól kivételt csupán az élethez és emberi méltósághoz való abszolút és korlátozhatatlan alapjog,¹² a kínzás, megalázó bánásmód, büntetés és emberkereskedelem tilalmát biztosító alapjogok,¹³ valamint a beleegyezés nélküli emberen végzett tudományos, orvosi kísérlet¹⁴

8 SZENTE i. m. 6.

9 Vö. SZENTE i. m. 7.

10 „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” vö. Magyarország Alaptörvénye [továbbiakban: Alaptörvény] I. cikk (3) bekezdése.

11 Magyarország Alaptörvénye 54. cikk (1) bekezdése: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása - a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével - felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

12 Alaptörvény II. cikke.

13 Alaptörvény III. cikk (1) bek.

14 Alaptörvény III. cikk (2) bek.

és az emberi fajnemesítés és embermásolás tilalma képeznek,¹⁵ valamint az ártatlanság véelme,¹⁶ a védelemhez való jog, és a védői mentesség,¹⁷ a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma¹⁸ és a *ne bis in idem* elve¹⁹. A korábbi Alkotmány érdemében hasonló rendelkezéseket tartalmazott.²⁰ A felsorolásban nem szerepel a véleménynyilvánítás szabadsága, vagyis esetében nem áll fenn alkotmányos tilalom az alapjogi korlátozás mércejének leszállítására, Az alapjogkorlátozás jogforrási szintje tekintetében az Alaptörvény kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, csupán a korlátozhatóság általános mértéken túli alkotmányos igazolhatóságáról rendelkezik.²¹

Az Internetes Jogtudományi Enciklopédia szerint: „A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztárú kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében. Az eszközrendszer tartalmi oldaláról vizsgálva: az alkotmányozó maga határozza meg az államszervezetre vonatkozó azon eltérő szabályokat, amelyek arányos eltérési lehetőséget biztosítanak a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti szabályokhoz képest annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra reagálást követően az állam működése mielőbb visszaállítható legyen az általános szabályok szerinti rendszerre.”²²

A különleges jogrend ugyan sajátos, a rendes jogrendtől különböző időszak, ugyanakkor – az egyes kivételektől eltekintve – általánosan nem alkotmányon kívüli jogrend, nem jár(hat) az alkotmány(os szabályok) felfüggesztésével. Az Alaptörvény alkalmazása ilyenkor sem függeszthető fel, az alkotmányosság legfőbb intézményi garanciáját biztosító alkotmányos szerv, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható.²³

15 Alaptörvény III. cikk (3) bek.

16 Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bek.

17 Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bek.

18 Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bek.

19 Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bek.

20 1949. évi XX. törvény (Magyar Köztársaság Alkotmánya) 8. § (4) bekezdése: „Rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején az alapvető jogok gyakorlása – az 54-56. §-ban, az 57. § (2)-(4) bekezdésében, a 60. §-ban, a 66-69. §-ban és a 70/E. §-ban megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető, vagy korlátozható.”

21 Az Alaptörvény a veszélyhelyzeti különleges jogrend alkotmányos szabályai körében rendelkezik a kormány kivételes rendeletalkotási jogáról: „A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel - sarkalatos törvényben meghatározottak szerint - egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.” [vö. 53. cikk (2) bek.]. Ez a rendelkezés, összeolvasva az 54. cikk (1) bekezdésével, értelmezhető úgy, hogy a veszélyhelyzeti jogrendben az alapjogok korlátozására (bizonyos kivételektől eltekintve) a kormány rendeletben jogosult.

22 TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia, 2019. <https://ijoten.hu/uploads/kulonleges-jogrend.pdf>, (2020. 06. 25.)

23 Vö. Alaptörvény 54. cikk. (2) bekezdése.

3. Második előkérdés: A véleménynyilvánítás szabadság alapjogáról

Mielőtt a rémhírterjesztés büntetőjogi tényállásának és a véleménynyilvánítási szabadságának alkotmányossági összevetését elvégezném, röviden szükséges összefoglalni az alapjog és a külső korlátként vizsgált büntetőjogi tényállás lényegét.

3.1. Kiemelt alkotmányos védelem

A szabad véleménynyilvánítás joga egyike a legbecsesebb alapjogoknak, amelynek kettős alkotmányelméleti igazolása, az egyéni önkifejezés (az ember méltóságából, személyiségtől el nem választható alapvető alanyi jog) és a plurális nyilvánosság által érvényesülő demokratikus diskurzusok (a közvélemény mint alapvető politikai intézmény) együttes szolgálata adja azt a magas alkotmányjogi értéktartalmat, amely a véleménynyilvánítási szabadságot kiemeli az alapjogok közül, és az alapjogi hierarchiában közvetlenül az abszolút és korlátozhatatlan élethez és emberi méltósághoz való jog után a második helyre emeli.²⁴ Ez a kitüntetett szerep ugyan nem teszi – az élethez és emberi méltósághoz való joghoz hasonlóan – korlátozhatatlanná, de azzal a következménnyel jár, hogy „valójában igen kevés joggal szemben kell engednie, azaz véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni.”²⁵

Nézetem szerint – amint arra már utaltam – egy válsághelyzetben, így egy járványügyi veszélyhelyzetben is megnő a társadalmi nyilvánosságban lezajló diskurzusok fontossága, a pro és kontra érvek ütköztetésének jelentősége. Rendkívüli jogrend idején kézenfekvő módon éppen ezen rendkívüli alkotmányos helyzet, az ahhoz vezető okok, a válsághelyzet kezelésének módja, hatékonysága és a rendes alkotmányos állapot visszaállításának feltételei – a legfontosabb társadalmi problémaként – a közéleti viták elsődleges, vitatható témáivá válnak. A járványügy, és az azzal összefüggő védekezés, adott helyzetben a legjelentősebb, minden más közéleti kérdést felülíró közügy, ezért az azzal összefüggő köztanácskozásnak a legszigorúbb alkotmányos védelmet kell élveznie.

3.2. Közlés szabadsága – a valótlan tényállítások alkotmányos értéke és védelme

A véleménynyilvánítási szabadság a legszélesebb értelemben (általában) mindenféle közlés szabadságát védi, nem csak a véleményeket és tényállításokat, függetlenül a közlés módjától, tartalmától, értékétől, erkölcsi megítélésétől és többnyire valóság tartalmától. Ebből fakadóan általában védelmet élveznek a valótlan tényállítások is. Az alkotmányos védelemből fakadóan a jog nem tartalmaz, alkotmányosan nem is tartalmazhat általános igazmondási kötelezettséget, kivéve azokat a kivételes eseteket, amikor azt jogszabály (törvény) kifejezetten megköveteli, és az a véleményszabadság szükséges és arányos korlátozását jelenti.²⁶ Az Alaptörvény a különböző közlések, így a tényállítások és az értékíté-

24 Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 178.

25 Uo.

26 Ilyen igazmondási kötelezettség például a tanúvallomással összefüggésben a tanúra vonat-

letek között nem tesz különbséget a véleménynyilvánítási szabadság megfogalmazásakor. A mindenféle közlés szabadságát magában foglaló véleményszabadság alapján a tény közlése is minősülhet véleménynek, hiszen a tényállítás módja, körülményei, kontextusa is kifejezhet értékítéletet. Másfelől tényállítással megvalósítható az alapjognak az az alkotmányosan legitim és védelmet élvező célja, hogy az egyén másokat meggyőzőn saját álláspontjáról. „A véleménynyilvánítási szabadság határainak megvonásánál azonban indokolt különbséget tenni értékítélet és tényközlés tekintetében.”²⁷ Az értékítéletet kifejező véleménynek csak külső korlátai lehetnek, és a fentiekben kifejtettek szerint csak szűk körben korlátozhatók. „[F]okozott alkotmányos védelmet élveznek az olyan értékítéletek, amelyek a közügyekre vonatkozó vélemények ütközésében kapnak hangot, még akkor is, ha esetleg eltúlzottak és felfokozottak.”²⁸ A védelem nem ilyen feltétlen a tényállítások tekintetében, ugyanis nem terjed ki a becsületsértésre alkalmas valótlan tények közlésére akkor, ha a nyilatkozó személy kifejezetten tudatában van a közlés valótlanságának, vagy egyébként foglalkozása, hivatása gyakorlására vonatkozó szabályok alapján elvárható lett volna, hogy a tények valóságtartalmát vizsgálja, de a véleményszabadság gyakorlásával összefüggő felelősségből fakadó gondosságot elmulasztotta.²⁹

Az Alkotmánybíróság tehát a vélemények és tényállítások tekintetében egyaránt elismerte a közlések általános alkotmányos védelmét, azonban korlátozhatóságuk kapcsán kifejtette differenciált alkotmányos megítélésüket. A tényállítások alkotmányos védelme nem olyan feltétlen, mint az értékítéletet hordozó véleményeknek, így alkotmányos védelmük mértéke és korlátozhatóságuk különböző. Az alkotmányok szövege általában, így a szólás- és sajtószabadság magyar alkotmányos normatív szabálya sem ad kellő eligazítást abban a tekintetben, hogy milyen pontos feltételek, formai vagy szubsztantív jellemzők alapján kell egy kifejezés(módo)t szólásnak, véleménynek tekinteni, ennek a meghatározása alkotmányértelmezés útján lehetséges.³⁰

kozó kötelezettség és annak büntetőjogilag értékelt megszegése, a hamis tanúzás büntetőjogi tényállása. De említhető a büntető anyagi jogi szabályok közül a hamis tanúzás mellett a hamis vád különös részi tényállása is. A polgári jog területéről említhető a társadalmi megbecsültséget oltalmazó személyiségi jogok, különösen a jó hírnév védelméhez fűződő jog, amely a valótlan tartalmú tényállításokkal szemben – további törvényi feltételek fennállása esetén – biztosít védelmet.

27 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. 230.

28 Uo.

29 Uo.

30 Vö. KOLTAY András: *Szólásszabadság az alkotmányokban – amerikai, angol és magyar áttekintés*. In KOLTAY András: *Tíz tanulmány a szólásszabadságról*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 25. A különböző szólások alkotmányos értékének és a szólásszabadság hatályának és védelmének összefüggéseiről Török Bernát kiváló elemzése ad szilárd eligazodást, lásd TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában*. Budapest, HVG Orac, 2018, különösen 24–48. és 49–82.

3.3. Közvita kiemelt alkotmányos védelme

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata³¹ fokozott védelemben részesíti a közügyekkel kapcsolatos közléseket, azok túlzó, felfokozott jellegére tekintet nélkül. Ezzel függ össze a közszereplők, elsősorban a közhatalmat gyakorlók magasabb tűrési kötelezettsége, vagyis, hogy a rájuk vonatkozó véleménynyilvánítások szélesebb körben élvezik a kimondhatóság védelmét, mint mások esetében. Az Alkotmánybíróság klasszikussá vált szavai szerint: „A véleménynyilvánítás és sajtószabadság alkotmányos érték[éből] és a demokratikus társadalom életében betöltött jelentős szerep[éből] [...] következik, hogy e szabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti. A közhatalom gyakorlásában résztvevő személyek védelmében a véleménynyilvánítás szabadságának szűkebb körű korlátozása felel meg a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelményeknek.”³²

3.4. Hatály és védelem

Az alapjogok vizsgálata során mindig külön kell vizsgálni az alapjog által érintett társadalmi viszonyokat és e viszonyok alkotmányos védelmi zónáját, amelyen túl az alapjog már legitim módon korlátozhatóvá válik. Ennek a distinkciónak a nyomán megkülönböztethető az alapjog tárgyi hatálya (hatóköre) és védelmi köre, amelyek az alapjogi teszt alkalmazása során egymásra épülő, egymást követő logikai lépésként veendő számításba. A véleménynyilvánítási szabadságra konkretizálva, első logikai lépésként azt kell megvizsgálni, hogy az adott kifejezés tekinthető-e olyannak, amely az anyajog hatókörébe tartozik, vagyis szólás, és amennyiben a válasz igenlő, úgy a teszt második mozzanataként kell választ adni arra a kérdésre, hogy élvez-e alkotmányos védelmet. Ugyancsak pozitív válasz esetén egy harmadik lépés is szükséges lehet, a védelem mértékét, mércéjét kell azonosítani. Erre a harmadik lépésre olyan alapjogok esetén van szükséges, amelyek védelmi mércéje nem egységes. Ilyen differenciált védelmet élvez a véleménynyilvánítás szabadsága is. A véleménynyilvánítás szabadságának a kommunikációs jogok anyajoga, belőle származik „a szólás- és sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.”³³ Ugyanakkor a két alapjog tárgyi hatálya és védelmi zónája is jelentősen eltér egymástól.³⁴

31 Első ilyen határozat: 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. Az újabbak közül részletes elemzést ad: 7/2014. (III. 7.) AB határozat, ABH 2014. 135.

32 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. 228–229.

33 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 171.

34 Ld. különösen: KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009.; UDVARY Sándor: *Alkotmányos média-jog? Az elektronikus média jogának elemzése az amerikai és a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat tükrében*. Budapest, KRE ÁJK, 2008.; TÖRÖK i. m.; CSERVÁK Csaba: *A szólásszabadság*

Visszatérve a valótlan tényállítások kérdésére, esetükben különösen is nagy jelentősége van a hatály és védelem egyértelmű megkülönböztetésének és utóbbi érvényesítésének. A hamis tényállítások – ahogy nagyon helyesen Török Bernát is rámutat – a magyar alkotmánybírószági gyakorlatban egyértelműen a véleménynyilvánítási szabadság hatályán belül helyezkednek el, még akkor is, ha végül az aktuális alapjogi (vagy alkotmányos értékkel kapcsolatos) kollízió feloldására alkalmazandó alapjogi teszt a védelmet nem is biztosítja számukra.³⁵ A fentebb már idézett 36/1994. (VI. 24.) AB határozat világosan és érzékletesen tárja fel a hatály és védelem alkotmányos tartalmának különbségét, amikor az alapjogot nem korlátozza az értékítéletekre, ugyanakkor az alapjog gyakorlása határainak megvonásánál indokoltnak tartja az értékítéletek és tényállítások közötti különbségtételt, vagyis azt az alkotmányos követelményt, hogy máshol vannak az alapjog gyakorlásának határai az egyes közléstípusok esetében.³⁶ Ezt a határozott differenciált megközelítést erősítette meg – az Alaptörvény hatályba lépése után – a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, „a különbség nem abban áll, hogy a hamis tényállításoknál nem vesszük figyelembe a szólásszabadság melletti érveket, hanem abban, hogy speciális, a korlátozást az értékítéleteknél szélesebb körben lehetővé tevő mércéket alkalmazunk rájuk.”³⁷ A közhatalom gyakorlóinak bírálhatósága kapcsán a határozat érzékletesen jelöli ki azt az alkotmányos határt, amelynek az egyik oldalán a valótlan tényeket megfogalmazó közlések az alapjog védelmét élvezik, míg másik felén a valótlan tényállítások ugyan a véleménynyilvánítási szabadság hatálya alatt vannak (maradnak), de nem élvezik (nem élvezhetik) annak védelmét.³⁸

Különleges jogrend idején – amint fentebb már rögzítettem – az alapvető jogok gyakorlása (a fenntartott alapjogok kivételével)³⁹ az általános alapjogi tesztben meghatározott szigorú érdekmérlegelésnél enyhébb feltételek mentén is korlátozható vagy akár fel is függeszthető.⁴⁰ Erre tekintettel az alapjogok védelmi zónája – a különleges jogrend céljához kötöten – szűkül, nagyobb mértékű alapjogkorlátozás is alkotmányosan igazolható. A rendes jogrend idején védett szólások így válhatnak a különleges jogrendi időben korlátozhatóvá, s akár büntetőjogi eszközökkel is fenyegetetté, büntethetővé.

Az alábbiakban a rémhírterjesztés büntetőjogi szankcionálhatóságának alkotmányossági peremfeltételeit vizsgálom a „rendes” és a „rendkívüli” jogrendi időszakokban. Ebben segítségemre van két alkotmánybírószági határozat, amelyeket két évtized választ el egymástól, két különböző alkotmány hatálya alatt születtek és két különböző jogrend alkotmányos kereteit vizsgálták. A 2020-as határozat ugyan csak kismértékben épít a

dogmatikai sajátosságairól a médiajog relációjában. In: CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila: Az adekvát alapjogvédelem. Köröstárkány-Kápolnásnyék, Porta Historica, 2018, 93-98. és KLEIN Tamás: *Sajtószabadság és demokrácia.* Budapest, Gondolat – Dialóg Campus, 2020. [továbbiakban: KLEIN 2020b]

35 Vö. TÖRÖK. i. m. 31.

36 Vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. 230.

37 TÖRÖK i. m. 32.

38 Vö. 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, ABH 2014. 286. 297.

39 Vö. 2. ponttal.

40 Alaptörvény 54. cikk (1) bek.

korábbi határozatra, a mércék szintjén összehasonlíthatók, s talán éppen az alapjogkorlátozás szempontjainak és mércéjének összevetése a legérdekesebb és legtanulságosabb szempontja az alábbi elemzésnek.

4. A büntetőjogi szankcióval fenyegetett közlés – a rémhírterjesztés

A rémhírterjesztés, vagy ahogy a régi magyar büntetőjog nevezte; vész hírterjesztés büntet-hetősége hazánkban csaknem másfél évszázados múltra tekint vissza. Először az 1879. évi XL. törvénycikk (kihágási büntetőtörvénykönyv) 40. §-a iktatta a hatóságok és a közcsend elleni kihágások sorába a vész hírterjesztést.⁴¹ A valótlán tények sajtó útján történő közzétételének szankcionálhatóságát a második magyar sajtótörvény, az 1914. évi XIV. törvénycikk rendelkezte el, amely a Tisza-féle rendparti sajtórendészeti politika eszközeként született meg. A sajtótörvény mindazokat büntetni rendelkezte, akik „szándékosan valótlán hírt tesz[nek] közzé és ezzel kárt okoz[nak]”.⁴² A rémhírterjesztés tényállásának büntetőjogalkotásunkban megfigyelhető változása a büntetőjogi felelősség körének expanziójaként írható le, a tényállási elemek gazdagodása és a tényállás absztraktabbá válása mellett.⁴³

A rémhírterjesztés büntetőjogi szankcionálása a véleménynyilvánítás szabadságának egyértelmű korlátozását eredményezi és általában szorosan összefügg a politikai szabadságjogok gyakorolhatóságával, hiszen a tényállásszerűnek minősíthető szólások többnyire a társadalmi közvita keretei között valósulnak meg. A politikai jogokkal való szoros összefüggés fedezhető fel abban is, hogy a rendszerváltáskor módosult normaszövegben olyan tényállási elemek jelentek meg, amelyek a jogállami garanciák következetes megteremtésének szándékát tükrözték, mint például, hogy a „mások előtt” megvalósított elkövetést a „nagy nyilvánosság” követelményére szűkítette a jogalkotó.⁴⁴ A büntetőjogi felelősségre vonás ultima ratio jellege a közvita tekintetében is lényeges.

A rémhírterjesztés büntetőjogi tényállásának védett jogi tárgya a köznyugalom; a tilalom azt a célt szolgálja, hogy senki ne lépjen a nyilvánosság elé olyan valótlán tartalmú közlésekkel, amelyek sajátos körülmények között súlyosan veszélyeztethetik a társadalom egészének érdekeit, amelyek a köznyugalom elvont alkotmányos értékében nyilvánulnak meg.

41 „A ki a harangok félrevereése vagy más nemü vészjelzés által, tudva, hogy erre ok nem forog fenn, a lakosok nyugalmát megzavarja; vagy a ki a hatóságot valótlán vész hír vagy zavargás bejelentése által szándékosan félrevezeti: nyolcz napig terjedhető elzárással büntetendő.

Ha pedig a hamis vész hír bejelentése következtében a rendőrség vagy a fegyveres erő kiállított: a tettes tizenöt napig terjedhető elzárással büntetendő.”

42 1914. évi XIV. törvénycikk 24. § 7. pontja.

43 Vö. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 118-119. és KOLTAY András: A rémhírterjesztés büntetethetőségének alkotmányosságáról. *In Medias Res*, 2020/2, 323-324. [továbbiakban: KOLTAY 2020a]

44 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 119.

5. Rémhírterjesztés első alkotmányossági vizsgálata a 18/2000. (VI. 6.) AB határozatban

Az Alkotmánybíróság először 2000-ben vizsgálta a rémhírterjesztés büntethetőségének alkotmányos kereteit a véleménynyilvánítási szabadság korlátozhatóságának mértékével összefüggésben. Az 1978. évi IV. törvény [továbbiakban: régi Btk.] vonatkozó tényállásának alkotmányossági vizsgálatára bírósági megkeresés alapján került sor.

A régi Btk. a rémhírterjesztés tényállást a következők szerint szabályozta: „Aki nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény – vagy való tény oly módon elferdítve – állít vagy híresztel, amely alkalmas a köznyugalom megzavarására, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő. A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a rémhírterjesztést közveszély színhelyén vagy háború idején követik el.”⁴⁵

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alapeseti tényállást [270. § (1) bek.] a szabad véleménynyilvánítás (és sajtószabadság)⁴⁶ szükségtelenül és aránytalanul korlátozta, míg a minősített esetet [270. § (2) bek.] ugyan nem találta alkotmányellenesnek, ám technikai okból a tényállás egészét megsemmisítette.⁴⁷ A határozatban vizsgált alapeseti rémhírterjesztés három tényállási eleme: a valótlan tény (vagy való tény elferdített állítása, vagy híresztelése), amely nagy nyilvánosság előtt valósul meg és amely alkalmas a köznyugalom megzavarására.

A rémhírterjesztés büntetőjogi szankcionálhatóságának alkotmányossági vizsgálata során a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat két vezérmotívumot emelt ki. Az egyik vizsgálati fókuszpont a valótlan tényállítások, mint szólások alapjog hatálya alá tartozásának és az alapjogi védelem intenzitásának a kérdése volt, a másik központi kérdés a köznyugalomnak, mint konkuráló elvont alkotmányos értéknek az alapjogkorlátozás során érvényesülő súlya volt.

5.1. A valótlan tényállítások megítélése

A valótlan tényállítások alkotmányos megítélését az Alkotmánybíróság – amint azt fentebb röviden bemutattam – már több korai határozatában, legelőször a közösség ellen izgatás (gyűlöletre uszítás és gyalázkodás differenciált megközelítése), utóbb a hatóság

45 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 270. § (1)-(2) bek. (a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat meghozatalának időpontjában hatályos szövege).

46 A sajtószabadság (utalásszerű) beemelése a határozatba dogmatikai hiba, hiszen a rémhírterjesztés, mint valótlan tartalmú tényközlés a szólásszabadság és nem a sajtószabadság hatálya alá tartozó kérdés (vö. KOLTAY (2009) i. m. 192-201.; TÖRÖK i. m. és KLEIN 2020b i. m. különösen 138-157.).

47 Az Alkotmánybíróság azért semmisítette meg a tényállás egészét, mivel a (2) bekezdésben szabályozott minősített eset, az alkotmányellenes, így megsemmisítésre ítélt és a rémhírterjesztés törvényi tényállási elemeit tartalmazó alapeseti tényállás nélkül nem volt önmagában értelmezhető [vö. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 130.].

vagy hivatalos személy megsértése büntetethezőségének alkotmányosságáról szóló határozatokban⁴⁸ rögzítette. A korábbi határozatokban rögzített elvek megismétlése mellett, a valótlan tartalmú közléseket a 18/2020. (VI. 6.) AB határozat tovább differenciálta. A két korábbi határozatban ugyanis, ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, a tényállászerű magatartás(ok) következtében az emberi méltóság, vagy az abból, mint általános személyiségi jogból fakadó más személyiségi jogok veszélyeztetése állt fenn.

Ugyanakkor, amint arra az Alkotmánybíróság rámutatott, a valótlan tényállításokkal összefüggésben korábban kijelölt igen magas mérce az alkotmánybírósági gyakorlatban „kialakított értékhierarchia csúcsán álló alkotmányos alapjogok kollíziója”⁴⁹ esetén irányadó, különös tekintettel arra, hogy a konkrét határozatokban magas alkotmányos értéktartalommal bíró alapjogok érintettsége állt fenn. Más értékmérlegelési esetekben a mérce szükség szerint felülvizsgálatra szorult, hiszen a különböző konkuráló érdekek esetében nem ugyanott húzódnak meg a korlátozhatóság alkotmányos határai. E körben az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy „[a] tudatosan valótlan tényállításnak a véleménynyilvánítási szabadság köréből való kirekesztése az emberi méltóság, a becsület és a jó hírnév alkotmányos oltalma és a szabad véleménynyilvánításhoz fűződő alkotmányos jog összevetése tekintetében érvényes.”⁵⁰ A valótlan tényállítások alkotmányos védelmének elvitatása ugyanakkor nem felelne meg az alapjog lényeges tartalmából fakadó alkotmányos követelménynek, hiszen „a véleménynyilvánítási szabadságnak csupán igen korlátozott lenne az értéke, ha nem jelentene többet, mint az igaz tények állításához való jogot. Nem feltétlenül ugyanott húzódnak tehát az alkotmányosan védett közlési szabadságnak a büntetőjog eszközeivel kijelölt határai, ha azt nem az emberi méltósághoz való joggal, azaz az Alkotmánybíróság gyakorlatában általános személyiségi jogként definiált anyajoggal [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990. 42.], hanem más alapjogokkal vagy alkotmányos értékekkel kell összevetni.”⁵¹

Az Alkotmánybíróság tehát egyértelművé tette, hogy a valótlan tartalmú tényállítások közlési szabadságát a közlés tényleges tartalma és a konkuráló alkotmányos jog vagy érték szerint differenciált mértékben védi a véleménynyilvánítás szabadsága, a korlátozás szélesebb körben lehetséges, ha az alkotmányos értékhierarchia csúcsán álló jog az érintett, míg ilyen hiányában a korlátozhatóság lehetősége is szűkebb körre korlátozódik.

5.2. *A köznyugalom, mint alkotmányos érték és korlát*

A köznyugalom fogalma nehezen meghatározható, ami a jogbiztonság szempontjából is aggályos következményre vezethet a jogalkalmazás során. Erre a fogalmi bizonytalanságra a véleménynyilvánítási szabadság korlátozása körében különösen is tekintettel kell lenni, hiszen a külső korlátként figyelembe vehető köznyugalom lehetőséget teremt az

48 30/199. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. és 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219.

49 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 122.

50 Uo.

51 Uo.

önkényes jogértelmezésre és jogalkalmazásra (törvénykezésre). A köznyugalmat az Alkotmánybíróság maga nevezte bizonytalan és értelemzést igénylő társadalmi jelenségnek.⁵²

5.2.1. A köznyugalom alkotmányos értéke

Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy »[a] rémhírterjesztés jogi tárgya a tényszerű információkon, a zavart keltő, valótlan híresztelésektől mentes tájékoztatáson alapuló köznyugalom.«⁵³ Az alkotmánybírósági határozat a köznyugalom alkotmányos érték-tartalmát a jogállamiságból vezette le: »mint a demokratikus jogállam létezésének egyik lényeges feltétele, rendezett belpolitikai és társadalmi együttélési viszonyokat juttat kifejezésre.«⁵⁴ A köznyugalom, mint alkotmányos érték védelme az állam alkotmányos kötelezettsége (állam védelmi kötelezettsége), amelynek érvényesítése érdekében általánosságban még a büntetőjogi szankció kilátásba helyezése sem tekinthető szükségtelennek és aránytalannak,⁵⁵ vagyis létezhet olyan büntetőjogi megoldása, amely alkotmányosan igazolható módon korlátozza a szabad véleménynyilvánítás szabadságát. Az önkényuralmi jelképek használatát büntetni rendelő büntetőjogi tényállás alkotmányosságát vizsgáló határozatában az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a köznyugalom bizonyos mérvű megzavarása igazolhatja a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozását.⁵⁶

5.2.2. A köznyugalom, mint a véleményszabadság korlátja

Az Alkotmánybíróság a rémhírterjesztés alkotmányos megítélése során kiindulási pontként ugyanazt az általános alapjogkorlátozási tesztet (szükségességi teszt) alkalmazta, mint a korábban hivatkozott szólásszabadsági határozataiban (közösség elleni izgatás, illetve hatóság vagy hivatalos személy megsértése). Ugyanakkor – amint később bemutatom – a szükségesség elkerülhetetlenségének és az érdemérlegelés körében vizsgált arányosságnak a kérdésében már eltért a korábbi mércétől és némiképp leszállította a korlátozhatóság szintjét.

A közösség elleni izgatás alkotmányosságát vizsgáló 30/1992. (V. 26.) AB határozat, amely a véleménynyilvánítási szabadság magyar doktrínáját megalapozó alaphatározatnak tekinthető, a szükségességi teszt véleménynyilvánítás szabadság központú érdemérlegelési arányszabályát is rögzítette: »A vélemény szabadságával szemben mérlegelendő korlátozó törvénynek nagyobb a súlya, ha közvetlenül másik alanyi alapjog érvényesülésére és védelmére szolgál, kisebb, ha ilyen jogokat csakis mögöttesen, valamely 'intézmény' közvetítésével véd, s legkisebb, ha csupán valamely elvont érték önmagában a tárgya (pl. köznyugalom).«⁵⁷ A – határozatban külön is nevesített – köznyugalom, mint al-

52 Vö. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 131.

53 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 119.

54 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 123.

55 Vö. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 123.

56 Vö. 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH. 2000. 83. 92.

57 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH. 1992. 167. 178.

kotmányos érdek kialakulásához és fenntartásához fűződő alkotmányos érdek tehát a legkevésbé alkalmas a véleményszabadság alkotmányos korlátozására. A köznyugalom, mint konkuráló érdek sem vizsgálható ugyanakkor egységesen, hiszen a köznyugalom által védett társadalmi érdek sem egységes, hiszen a köznyugalomnak a jogrendszer különböző részein megvalósított védelme mögött is meghúzódhat (közvetett) alapjogi védelem, vagy lehet tárgya a köznyugalom maga. „Az alkotmányos mércék koherens tisztázásához tehát világosan meg kell különböztetni egymástól a különböző védelmi szinteket: az önmagában vett köznyugalom esetében szigorúbb feltételek kellenek a korlátozáshoz, mint a mögöttesen alanyi jogokat óvó szabályozásnál.”⁵⁸

A gyűlöltre uszítás esetében „a köznyugalom [...] mögöttes megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének a veszélye is: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban) [...] olyan veszélyt hordoz egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt adnak, hogy a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető.”⁵⁹

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a gyalázkodást [régii Btk. 269. § (2) bekezdés], mint a megvetés kifejezésre juttatását tiltó törvényi rendelkezést már alkotmányellenesnek nyilvánította: „a köznyugalom fenntartásához nem elkerülhetetlen, hogy a magyar nemzetet, valamely nemzetiséget, népet, felekezetet vagy fajt sértő vagy lealacsonyító kifejezés nagy nyilvánosság előtti használatát önmagában véve (illetve az ezzel egyenértékű cselekményt) büntetőjogi büntetéssel fenyegetse a törvény. Ez a törvényi tényállás szükségtelenül, és az elérni kívánt célhoz képest aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot. A köznyugalom elvont, esetleges fenyegetettsége nem elégséges indok arra, hogy a véleménynyilvánításhoz való alapjogot, amely a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen, a büntetőtörvény [...] korlátozza.”⁶⁰

A rémhírterjesztés esetében azonban alapvetően más (volt) a helyzet. Az alapeseti tényállás a büntethetőség megállapíthatóságához csupán önmagában a köznyugalom megzavarására való alkalmasságot követelte meg. A köznyugalom ilyen elvont védelme nem lehet alkotmányosan legitim indoka a véleménynyilvánítás korlátozásának.

A tényállás minősített esetét azonban, amely a köznyugalom pusztá veszélyeztetettségén túl további kvalifikált követelményeket támasztott (közveszély színhelyén vagy háború idején elkövetett cselekmény), már olyan alapjogkorlátozásnak tekintette, amely alkotmányosan igazolható, vagyis „az Alkotmány nem zárja ki, hogy a törvényalkotó bizonyos esetekre igénybe vegye a büntetőjogot a köznyugalom védelmére a rémhírterjesztéssel szemben is.”⁶¹ Különösen ilyen esetként utalt a határozat a rendkívüli jogrend egyes alkotmányos formáira (rendkívüli állapot, szükségállapot, veszélyhelyzet): „[n]incs alkotmányos akadálya annak, hogy a törvényhozó büntetni rendelje a nagy nyilvánosság

58 TÖRÖK i. m. 100.

59 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 123. 127.

60 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167, 180-181.

61 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 123. 130.

előtti tudatosan hamis tényállást (híresztelést, való tények elferdítését), ha rendkívüli helyzetben, pl. közveszély színhelyén vagy háború idején követik el és a köznyugalom megzavarására vezethet.”⁶²

A köznyugalom sérelme veszélyének közvetlen és nyilvánvaló jelenlétének tesztjét az 1992-es határozat után éppen a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat alkalmazta, „amikor a rémhírterjesztés tiltását csak közveszély színhelyén vagy háború idején – mely esetekben a köznyugalom sérelmének közvetlen és nyilvánvaló veszélye kétségtől fennáll – tartotta alkotmányosnak,”⁶³ míg az ennél alacsonyabb fokú veszéllyel fenyegető szólások, nem tekinthetők olyan „nyomatékos társadalmi szükségletnek”, illetve olyan „nyomós közérdeknek,” amely alkotmányosan igazolná a büntetőjogi szankcionálás lehetőségét.

Török Bernát – helyesen – mutat rá: „[n]em arról van szó, hogy a köznyugalom az Alkotmánybíróság ne ismerné el alkotmányos értéknek, hanem arról, hogy annak elvont alanyi jogoktól függetlenített sérelme nem valósít meg különösen súlyos érdeksérelmet, amely a szólásszabadság jogának büntetőjogi korlátozásához elengedhetetlen. Ez esetben a büntetőjogi beavatkozás mércéjét a lehető legmagasabbra kell tenni, nyilvánvaló és közvetlen veszélyhelyzetekre szorítva a hatósági fellépést.”⁶⁴

5.3. A választott alapjogkorlátozási mércé

Török Bernát álláspontja szerint ez volt az az alkotmánybírósági határozat, amely *ténylegesen* a nyilvánvaló és közvetlen veszély (*clear and present danger*) fennálltát követelte meg a büntetőjogi felelősség megállapíthatóságához. Ezt a nézetet a magam részéről el tudom fogadni, hiszen az alkotmánybírósági határozat alapos értelmezése alapján kirajzolódik az a kétszintű védelem, amely a mögöttes alapjogi érintettség esetében a nyilvánvaló és közvetlen veszély meglétét követeli meg az alapjogkorlátozáshoz, ugyanakkor a határozat szövege több ponton is bizonytalanságot támaszt. Erre hívja fel a figyelmet Koltay András is egy új tanulmányában.⁶⁵ A határozat használja „a köznyugalom zavarásának reális lehetősége” kritériumot is a korlátozhatóság megítélése körében. Török Bernát felfogása szerint az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság a minősített eseti tényállás elvi alkotmányosságának kimondása mellett semmisítette meg a tényállás egészét, vagyis a közveszély színhelyén, illetve háború idején történő elkövetést tekintette alkotmányosnak, azt is jelenti, hogy a nyilvánvaló és közvetlen veszély teszt alkalmazását írta elő. Koltay András ezzel szemben felveti, hogy elvben elképzelhető lehet olyan helyzet is, amelyben akár különleges jogrendi állapot idején közölt szándékosan valótlan tényállítás sem képes nyilvánvaló és közvetlen veszély kiváltására, a köznyugalom megzavarására.⁶⁶

Másfelől Koltay András mesterségesnek tartja, ebből fakadóan pedig egyenesen vitatja, hogy a köznyugalom elvont, önmagában való védelme és az egyéni jogok egymástól

62 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH. 2000. 117. 123. 130.

63 TÖRÖK i. m. 101.

64 Uo.

65 KOLTAY (2020a) i. m. 322-338.

66 Vö. KOLTAY (2020a) i. m. 331.

elválaszthatók lennének, és arra a következtetésre jut, hogy a két védett jogi tárgy (értsd: önmagába vett köznyugalom és mögöttes egyéni jogok) tekintetében „az alapjog-korlátozás szempontjából a gyakorlatban felesleges eltérő mércét alkalmazni, mert az egymástól való elválaszthatatlanságuk miatt a kettő közül az alacsonyabb – a szólászabadságot inkább korlátozó – mércét kell alkalmazni a bűncselekmények elkövetésének megállapításához.”⁶⁷ Koltay úgy véli, hogy ezért a *clear and present danger*, mint elvileg létező, a gyakorlatban indifferens mérce alkalmazása a jogalkalmazás során figyelmen kívül hagyható.⁶⁸

Magam Török Bernát nézetét osztom, nem csak azért, mert ez következik az alkotmánybíróági határozat értelmezéséből, hanem azért is, mert a büntetőjogi szankció, mint *ultima ratio* különösen is szűk körben lehet igazolható korlátja a szabad véleménynyilvánításnak.

6. Rémhírterjesztés különleges jogrend idején [új Btk. 337. § (2) bekezdése]

Török Bernát már idézett álláspontja szerint, a rémhírterjesztés esetében „büntetőjogi beavatkozás mércéjét a lehető legmagasabbra kell tenni, nyilvánvaló és közvetlen veszélyhelyzetekre szorítva a hatósági fellépést.”⁶⁹ A 18/2000. (VI. 6.) AB határozat nyilvánvalóvá tette, hogy közveszély színhelyén vagy háború idején a köznyugalom sérelmének nyilvánvaló és közvetlen veszélye kétségkívül fennáll. Egy járványügyi veszélyhelyzet pedig minden további nélkül megfelel ennek az alkotmányos kívánalomnak.

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 10. § (2) bekezdése módosította a Btk. rémhírterjesztést szankcionáló 337. §-át. A módosítás érintette az alapeseti tényállást és minősített esetként büntetni rendelte a „különleges jogrend idején” való elkövetést.

6.1. A tényállás [új Btk. 337. § (1)-(2) bek.]

A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény módosította a Btk. rémhírterjesztésre vonatkozó rendelkezését, kiegészítve azt egy különleges jogrendi tényállással. A Btk. módosítás tehát nem kizárólag veszélyhelyzeti jogrend, hanem valamennyi különleges jogrendi állapot idején, de csak akkor alkalmazható. A Büntetőtörvénykönyv módosítását követően a rémhírterjesztés büntett alapeseti tényállása „a közveszéllyel összefüggésben” fordulattal egészült ki, a következőképpen:

„Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”⁷⁰

Az új minősített eseti tényállás szerint: „Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdítve állít vagy híresztel,

67 KOLTAY (2020a) i. m. 325.

68 Uo.

69 TÖRÖK i. m. 101.

70 Btk. 337. § (1) bek.

amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.⁷¹

A különleges jogrendi, rémhírterjesztés tényállási elemei az alábbiak:

- a) kizárólag különleges jogrend idején valósítható meg,
- b) a közlést nagy nyilvánosság előtt kell megvalósítani,
- c) a közlés tartalma szerint tényállítást (híresztelést) tartalmaz, amely valótlan, vagy való tény elferdítésén alapul,
- d) a közlés hatása szerint alkalmas a védekezés eredményességének akadályozására vagy megghiúsítására, továbbá
- e) kizárólag szándékosan követhető el.

A különleges jogrendi tényállás sajátossága, hogy a tényállásszerű magatartást nem köti meghatározott helyszínhez, a közveszély színhelyéhez, hanem az elkövetés helyét különleges jogrend idején kiterjeszti az egész ország területére.⁷²

A rémhírterjesztés tényállása kizárólag tényállítás útján valósítható meg, így az új veszélyhelyzeti rendelkezés alapján sem büntethetőek a kormányzati védekezés módját, az intézkedések hatékonyságát bíráló értékelő közlések (vélemények), a nem ismert adatokkal összefüggő találgatások, vagy éppen a jövőre vonatkozó (akár túlzó) prognózisok sem. A tényállítás valótlanágának objektíve és szubjektíve is fenn kell állnia. Objektív értelemben a tényállításnak bizonyíthatóan valótlanoknak kell lennie, míg szubjektív értelemben az elkövetőnek tudnia kell, hogy amit állít az nem igaz, vagyis a valótlan tény szándékosan fogalmazza meg. A szándékosságnak ugyanakkor nem csupán a tényállítás valótlanágára kell kiterjednie, hanem arra is, hogy az nagy nyilvánossághoz jut el, továbbá annak a felismerésére is, hogy az adott közlés alkalmas a védekezés eredményességének az akadályozására vagy megghiúsítására. A gondatlan elkövetést – arra vonatkozó külön rendelkezés hiányában – a veszélyhelyzeti tényállás nem bünteti.

A rémhírterjesztés új, különleges jogrendi tényállásával kapcsolatban megjelenését követően számos gyorselemzés jelent meg. A tényállás alkotmányosságát vitató vélemények elsődlegesen a normaszöveg homályosságát rótták fel, míg a támogató álláspont kiindulópontja a veszélyhelyzet súlyára tekintettel találta az alapjogkorlátozást szükségesnek és arányosnak, és nem látta igazolhatónak a normavilágosság követelményének sérelmét sem.

6.2. Normavilágossági kifogások

A különleges jogrendi rémhírterjesztés tényállásának normavilágossága kapcsán általános kritikaként fogalmazódott meg, hogy az új tényállás rendkívül általános fogalmakat használ és mivel újszerűsége miatt bírói gyakorlata sincs, a polgárok nehezen tudják

71 Btk. 337. § (2) bek.

72 Domokos Andrea vitatja ennek a kiterjesztésnek az alkotmányosságát, tekintettel arra, hogy „olyan széles körben terjeszti ki a büntetőjogi felelősséget, amely nem szükséges és nem is arányos.” DOMOKOS Andrea: Egyes, a járványhoz kapcsolódó büntetőjogi szabályok különleges jogrend idején. *Glossa Iuridica*, 2020, Jog és vírus különszám, 81.

magatartásukat a megkívánthoz igazítani. Bencze Mátyás és Ficsor Krisztina elsősorban jogelméleti és jogszociológiai szempontokat érvényesítő írása⁷³ is hangsúlyosan foglalkozik a veszélyhelyzeti új rémhírterjesztési tényállásnak a normavilágosság követelményének való megfelelésével. Az alapeseti tényállás⁷⁴ megjelöli az elkövetés helyét, eszerint a rémhírterjesztést kizárólag közveszély színhelyén lehet elkövetni. Ennek kapcsán vetik fel a szerzők, hogy az ország egész területére kihirdetett járványügyi veszélyhelyzet idején milyen desztinációt kell a közveszély színhelyeként tekinteni? Egyik értelmezés szerint a fertőzési gócpontokat, a másik (és az adott helyzetben általam logikusabbnak gondolt) esetben az ország egész területét. Ugyanakkor ennél sokkal izgalmasabb kérdés – amint arra Bencze és Ficsor is rámutat – hogy miként kell megítélni a közösségi médiaplatformokon közzétett bejegyzéseket, amelyek sok esetben lényegesen nagyobb hatást tudnak kiváltani, mint egy szűken vett közveszélyi helyszínen, szélsőséges példát említve egy járványkórház területén. Vajon a nem Magyarország területén tartózkodó személy által billentyűzete vagy telefonja érintőképernyője segítségével bepötyögött és közzétett tartalom kielégítheti-e a közveszély színhelyén való közzétételt? A rémhírterjesztés (alapeseti) tényállása bár nyilvánvalóan egy offline nyilvánosságkörnyezetre modellezett büntetőjogi norma, emlékeztetni kell arra, hogy az online nyilvánosságban tanúsított magatartásokra is vonatkoznak a Btk. szabályai, amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, főszabályként az online nyilvánosságban is érvényesek az offline világ jogi előírásai.⁷⁵ Bencze és Ficsor további aggályként hivatkozik az egyik elkövetési mód, a valós tények „elferdítésének megfogalmazására, „amelyet >>általánosságban<< mindenki ért, azonban az egyes esetek megítéléséhez nem szolgáltató világos standardokat”.⁷⁶ A szerzők továbbá aggodalmuknak adtak hangot azzal kapcsolatban, hogy „bizonytalan lesz annak a teljesen bevett újságírói gyakorlatnak a büntetőjogi megítélése, amely kiemelt helyen csupán a jelenlegi járvány eddigi összes fertőzöttje számának növekedéséről számol be naponta (a gyógyultak számáról nem), a járvánnyal összefüggő napi új megbetegedések esetén nem közli a tesztelések számát az adott országban (holott világos, hogy a tesztelések száma és az új fertőzöttek megtalálási esélye között összefüggés van), vagy éppen a napi új halálesetek számát nem hasonlítja össze az azonos területen, azonos időszakban a koronavírus nélküli halálozási arányokkal. Az így tált >>valós tények<< nem világítják meg az összképet, kifejezetten alkalmasak nyugtalanság keltésére, de nem blokkolná-e ez a sajtó megfelelő működését, amely nyilván engedelmeskedik a saját gazdasági érdekeinek (a nézettség/olvasottság növelésének)? Az „elferdítés” jelentésének pontosításához ugyanakkor támogatást adhatnak a polgári bíróságok azon döntései, amelyekben a jóhírnév megsértése

73 BENCZE Mátyás – FICSOR Krisztina: *A koronavírus kihívásai és a jogtudomány: a rémhírterjesztés tényállásának jogalkalmazási kérdései*. A Jogtudományi Intézet blogoldala, https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/04/a-remhirterjesztes-tenyallasanak-jogalkalmazasi-kerdesei#_ftn13, (2020. 04. 03.).

74 Btk 337. § (1) bek.

75 „[A]z internet nem jogmentes terület” [vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 478. 508. és 19/2014. (V. 30.) AB határozat, ABH 2014. 439. 453.].

76 BENCZE – FICSOR i. m.

miatt indult ügyekben a „valós tény hamis színben való feltüntetésének” kategóriáját értelmezik (a PK. 12. számú vélemény értelmében például alapvető fontossággal bír az ominózus közlés kontextusa).⁷⁷

Az Alkotmánybíróság számos határozatában részletesen kifejtette a normavilágosság jogállami követelményének tartalmi összetevőit a büntetőjogi jogalkotással összefüggésben: „A büntetőjogi szankciók kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátozania kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről. Vizsgálni kell tehát, hogy a tényállás a büntetendő magatartások körét nem túl szélesen jelöli-e ki és elég határozott-e.”⁷⁸ A normavilágosság esetleges hiánya és az az azzal összefüggésben hozható bizonytalan bírói gyakorlat a társadalmi bizalom és végső soron a köznyugalom ellen hathat. „kizárólag a normavilágosság követelményének eleget tevő jogalkotás esetén várhatunk el a jogállamiságnak megfelelő, a társadalom igazság-érzetét is kielégítő joggyakorlatot.”⁷⁹

A jobbiztonság részét képező normavilágosság követelménye tehát azt az alkotmányos követelményt támasztja a jogalkotóval szemben, hogy olyan jogi normákat alkosson, amelyek a norma címzettjei számára világossá teszik az állam által elvárt magatartást. A büntetőjogi normák esetében ennek különös jelentősége van, hiszen az alkotmányos büntetőjog alapelvei (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) a diszpozíció törvényi normába foglaltsága mellett a norma világosságát is megkövetelik.

Ugyanakkor a kimondhatóság határait kijelölő, nem kellően pontos büntetőjogi normának nem csak az a hatása, hogy a címzettjét bizonytalanságban tartja a jogkövető magatartás tartalmát illetően, hanem közvetetten módon dermesztően hat (*chilling effect*) a demokratikus nyilvánosságban végbemenő közvitára azáltal, hogy sokakat eltántorít nézetük szabad kinyilvánításától.

A normavilágosság alkotmányossági követelménye a rendkívüli jogrendben, így a járványügyi veszélyhelyzetben is azonosan érvényesül, sőt, álláspontom szerint – tekintettel a szélesebb körű alapjogkorlátozás lehetőségére – még fokozottabban kell érvényesülnie.

A konkrét norma világossága és alkalmazási körének pontossága mellett érvelt Koltay András, aki cikkében⁸⁰ az új rémhírterjesztési Btk. tényállást a szólás- és sajtószabadsággal összhangban lévőnek, alkotmányosnak ítélte. A rövid elemzés az alábbi szempontokat emeli ki: a tényállás kizárólag bizonyos valótlan tényállításokra vonatkozik (véleményre, kritikára, prognózisokra nem), amelyek objektíve alkalmasak a védekezés eredményesség-

77 Uo.

78 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 176.

79 DOMOKOS i. m. 83.

80 KOLTAY András: *Koronavírus és szólásszabadság veszélyhelyzet idején*. https://index.hu/velemeny/2020/03/24/szolasszabadsag_btk_remhirterjesztes_szigoritas/ (2020. 03. 25.) [továbbiakban: KOLTAY 2020b]

gének akadályozására (ezt egy igen magas mércének minősíti, amelyet egy-egy közösségi médiaplatformon közzétett hozzászólás aligha ugorhat meg), és amelyek szándékosan kerülnek megfogalmazásra. További fontos szempontként utal a szerző a tényállásszerűség független bíróság általi megítélésére.⁸¹ Írását Koltay András morális szentenciával zárja: „A szándékos hazugságok, ha úgy tetszik fake news most nem egyszerűen az öncélú pletyka, a tudatos félretájékoztatás vagy a demokratikus választások megzavarásának eszközei, hanem szó szerint életveszélyessé válhatnak. Az elrettentés e magatartástól – a szólásszabadság alkotmányos keretei között – a polgárait megóvni kívánó felelős kormány méltányolható törekvése.”⁸²

6.3. Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrendi rémhírterjesztés alkotmányosságáról [15/2020. (VII. 8.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság egy alkotmányjogi panasz indítvány alapján érdemben vizsgálta⁸³ az új, különleges jogrendi rémhírterjesztési tényállást és határozatában⁸⁴ annak alkotmányosságát állapította meg. A 15/2020. (VII. 8.) AB határozat bár nyíltan nem szakított a 18/2000. (VI. 6.) AB határozattal, sőt egyes következtetései a korábbi határozatból is levezethetők, az indokolás érvelése alapvetően más szempontokon alapul.

A határozat érvelése öt lényeges vizsgálati szempontra fűzhető fel, amelyeket alább röviden összefoglalok.

6.3.1. Normavilágosság

Normavilágossággal kapcsolatban az AB egy korábbi döntését megismételve leszögezte: „A norma megszővegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettje számára előreláthatatlanná teszi.”⁸⁵ „A határozatlan diszpozíció a nullum crimen sine lege elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el,

81 Uo.

82 Uo.

83 Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése [az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette] alapján az alkotmányjogi panaszt befogadta, ugyanakkor Czine Ágnes alkotmánybíró a határozathoz fűzött különvéleményében vitatta, hogy az ügyben a befogadás feltételei fennálltak.

84 15/2020. (VII. 8.) AB határozat a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról.

85 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [42] bek. és eredetileg 3106/2013 (V. 17.) AB határozat, [10] bek.

milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után.”⁸⁶

Az Alkotmánybíróság az új, különleges jogrendi rémhírterjesztési tényállás kapcsán nem találta megalapozottnak azokat az érveket, amelyek vitatták a normaszöveg egyértelműségét: „[...] az új Btk-tényállással kapcsolatban nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy az abban szereplő egyes meghatározások – tény, tényállítás, valótlán tény állítása, való tény elferdítése, állítás és híresztelés megkülönböztetése, különleges jogrend, nagy nyilvánosság stb. – eleve értelmezhetetlenek és ezért alkalmazhatatlanok lennének. A Btk. más tényállásai tartalmaznak ezekkel azonos vagy ezekhez hasonló elemeket. Az ezekhez kapcsolódó bírói gyakorlat támpontot nyújthat annak megítélésénél, mi minősül a Btk. 337. § (2) bekezdésében meghatározott rémhírterjesztésnek. Az általános hatáskörű bíróság juthat arra a következtetésre, hogy a bűncselekménynek nem lehet tárgya sem a kormány különleges jogrend idején hozott egyes intézkedéseinek kritikája, sem jövőbeni eseményekre vonatkozó előrejelzés és nem lehet tárgya a különleges jogrenddel összefüggésben nyilvánosságra nem hozott adatokkal kapcsolatos találgatás sem. A bírói gyakorlatra tartozik annak meghatározása is, milyen elkövetési mód, vagyis milyen cselekmény alkalmas arra, hogy az „a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa”. Sem a védekezés eredményessége, sem az akadályozás, sem a megghiúsítás nem eleve értelmezhetetlen tényállási elem. A Btk. több törvényi tényállásban megkívánja a cselekménynek valamely következmény előidézésére való alkalmasságát. Ez az alkalmasság a cselekmény objektív hatóképességét, hatásirányát jelöli.”⁸⁷

6.3.2. A szabályozás alkotmányos célja, a korlátozás alkotmányos indoka

„A szólás korlátozásának indoka a különleges jogrend idején a védekezéshez fűződő társadalmi érdek, a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, ennek az eredményessége, vagyis a késedelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlati rendjéhez.”⁸⁸ Az Alkotmánybíróság tehát megerősítette az általam is fentebb kifejtett, a különleges jogrendi jogalkotással és más intézkedésekkel szemben megfogalmazott alkotmányos követelményt, miszerint a különleges jogrend és az annak során hozott, széles értelemben vett intézkedések (normatív és egyedi aktusok) végső alkotmányos célja a rendes jogrendhez való visszatérés, s mint ilyen, az alapjogkorlátozás vizsgálatakor, az érdemérlelési teszt során figyelembe veendő.

6.3.3. Tényállítás valótlanságának megítélése

Az Alkotmánybíróság a tényállítás valótlanságára vonatkozó tényállítási elemet, mind objektív (materális), mind pedig szubjektív (individuális) értelemben fontosnak tekinti. A rémhírterjesztés alkalmazása során tehát csak akkor állapítható meg a tényállásszerűség,

86 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [42] bek.

87 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [43] bek.

88 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [51] bek.

ha mind az igazságtartalom objektív hiánya igazolható, mind pedig a tényállítást megfogalmazó személy esetében azt a szubjektív körülményt, hogy tudata nem terjedt ki arra, hogy az általa megfogalmazott tényállítás valótlan (szubjektív tudattartalom). A tartalom valótlanságának szubjektív ismerete egyszersmind az elkövetés szándékos voltára is utal:

„A bűnösségnek az elkövetési magatartás kifejtésekor kell fennállnia. A kiforrott büntetőjogi dogmatika szerint a tényközlés valótlanságának, hamisságának megítélésekor az objektív értelemben vett valóságnak/valótlanágnak van jelentősége, azaz annak, hogy a tényközlés megfelel-e az objektív valóságnak. Egyfelől ebbe az anyagi jogi fogalomkörbe nyilvánvalóan nem tartoznak bele a „vitatott” tények, másfelől a büntetőeljárás során – az ártatlanság vélelméből következően – kizárólag a kétséget kizáróan bizonyított tények értékelhetők a terhelt terhére.”

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozza, hogy „a szubjektív értelemben vett valótlanágnak, azaz annak is jelentősége van, hogy az elkövető maga tudomással bírt-e a valótlanyságról. Ezt a büntetőjog a bűnösség keretein belül vizsgálja. Azért, mert szándékos bűncselekményről van szó, kizárólag abban az esetben állapítható meg a büntetőjogi felelősség, ha az elkövető bizonyítottan tisztában volt a tényközlés valótlanságával (elferdítettségével). A büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából az elkövetőnek a cselekmény időpontjában fennálló tudattartalmának van jelentősége. Az elkövetés idején vitatott (ami azt jelenti, hogy az elkövető által sem annak valótlanága, sem a való volta akkor még nem ismert), és csak a későbbiekben hamisnak bizonyuló tények közlése nem vonható a Btk. 337. § (2) bekezdésének hatálya alá.”

6.3.4. Közügyek szabad vitájának magas alkotmányos értéktartalmának megerősítése

Az Alkotmánybíróság a közéleti viták alkotmányos elismerését a különleges jogrendi helyzetben megerősítette, egyúttal sajátos alkotmányos követelményeket is meghatározott. A kritikus vélemények kriminalizálása – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – nem következik a vizsgált tényállásból: „ezeket a védett vélemények körébe kell utalni, és mivel a járványügy jelenleg a legfontosabb közügyeink közé tartozik, ezért a tételes jogi normák keretei között a legszigorúbb védelmet kell az e tárgyat érintő közéleti viták számára biztosítani.”⁸⁹

A tényállással szemben megfogalmazott kritika volt továbbá, hogy dermesztően hathat a járvánnyal kapcsolatos közvitára, azáltal, hogy a diskurzusban részt venni szándékozók – a büntetőjogi felelősségre vonástól tartva – vagy nem fejtik ki teljes körben álláspontjukat, vagy akár tartózkodnak is a részvételtől. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott, hogy a tényállásszerű, büntethető magatartás csupán akkor valósul meg, ha a megszólaló tényt állít és tudatában van tényállításának valótlanágának. Az Alkotmánybíróság e körben egyértelművé tette, hogy a különleges jogrendi rémhírterjesztés „[m]inden elemében szándékos bűncselekmény”.⁹⁰ Mivel a tényállás kizárólagos szándékosan meríthető ki „az elkövetőnek tudatában kell lennie annak, hogy cselekményét különleges jogrend idején valósítja meg; hogy az általa állított tény valótlan, vagy a valós tényt jelentősen elferdítette,

89 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [48] bek.

90 Uo.

valamint annak is, hogy állításának közlése (objektíve) alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. Az elkövető szándékának pedig ki kell terjednie a fentiek szerinti tudatos közlés nagy nyilvánosság előtti elkövetésére. Ha a tudattartama, illetve szándéka bármelyik elemre nem terjed ki vagy ha az állítás objektíve nem alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, a bűncselekmény a büntetőjog szabályai szerint nem valósul meg.⁹¹ Az elkövetés szándékosságának minden tényállási elemre vonatkoztatott fennállását pedig a vádhatóságnak kell bizonyítani.⁹²

Az indítványozó abból indult ki, hogy a különleges jogrendi rémhírterjesztés tényállása értelmezhető és jövőbeni büntetőeljárás(ok) során alkalmazható oly módon, hogy az kiterjedjen a közvita során megfogalmazott szólások egy körére is, méghozzá azokra, amelyek esetében a szólás tartalmának a védekezés eredményességét akadályozó, vagy megghiúsító volta a közzétételkor még nem egyértelműen igazolható. Az Alkotmánybíróság határozatában nem fogadta el az indítvány vonatkozó állítását: „A bűnösségnek az elkövetési magatartás kifejtésekor kell fennállnia. A kiforrott büntetőjogi dogmatika szerint a tényközlés valótlan-ságának, hamisságának megítélésekor az objektív értelemben vett valóságnak/valótlan-ságnak van jelentősége, azaz annak, hogy a tényközlés megfelel-e az objektív valóságnak. Egyfelől ebbe az anyagi jogi fogalmkörbe nyilvánvalóan nem tartoznak bele a „vitatott” tények, másfelől a büntetőeljárás során – az ártatlanság vélelméből következően – kizárólag a kétséget kizáróan bizonyított tények értékelhetők a terhelt terhére.”⁹³

6.3.5. A szólás hatása

A tényállásban szereplő, a védekezés eredményességét akadályozni vagy megghiúsítani képes alkalmasság következtében a szólásokat nem önmagukban, hanem hatásuk szerint, a szólással kiváltható veszélyre, sérelemre tekintettel kell értelmezni, hiszen a tényállás éppen ezek bekövetkezését kívánja elhárítani (prevenció).

Ebből fakadóan a különleges jogrendi rémhírterjesztés alatt „olyan valótlan, vagy elferdített valós tény állítása vagy híresztelése értendő, amely túlmutat az egyes intézkedések kritikáján, és alkalmas olyan emberi cselekvés, mulasztás, illetve ezzel összefüggő következmény előidézésére, amely a védekezést szolgáló járványügyi intézkedések, illetve más, a járvány terjedésének megakadályozása, káros hatásainak megelőzése vagy elhárítása érdekében előírt rendelkezések ellenében hatnak.”⁹⁴

7. Az alapjogkorlátozási teszt – változott-e a mérce az új határozatban?

Koltay András úgy véli, hogy azok a valótlan tartalmú tényállítások, amelyek a védekezés eredményességét akadályozni képesek és amelyek alkalmasak kárt okozni, rendkívül szűk körben azonosíthatók: „[a] védekezés eredményességét akadályozni képes

91 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [45] bek.

92 Uo.

93 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [56] bek.

94 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [52] bek.

(valótlan) információk köre relatív szűk, legalábbis jóval szűkebb, mint a különleges jogrend bevezetését indokló veszéllyel kapcsolatos valamennyi közzétett tényállítás.⁹⁵ Az Alkotmánybíróság által megkövetelt objektív alkalmassági kritérium a büntetőszabály alkalmazáshatóságát tovább szűkíti. Mindazonáltal ez az objektív alkalmassági kritérium vitathatatlanul enyhébb mérce, mint a nyilvánvaló és közvetlen veszély megkövetelése, amelyet a határozat explicit módon nem is tartalmaz. A két határozat által alkalmazott tesztek tehát úgy tűnhet, eltérnek egymástól. Koltay András azonban rámutat arra, hogy helyzet nem ennyire egyértelmű, a 2020-as határozatnak lehet olyan értelmezése, amely a két határozat közötti összhang fennállását igazolja.⁹⁶

Amennyiben elfogadjuk azt a nézetet, miszerint, ha egy tényállásszerű közlés különleges jogrend idején valósul meg, az egyúttal azt is eredményezi, hogy a közlés nyilvánvaló és közvetlen veszélyt idéz elő,⁹⁷ akkor ez a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat érvényességét eredményezi az új, különleges jogrendi tényállás alkalmazása során is. A második olyan értelmezés szerint, amely a két határozat közötti kontinuitást biztosítja, a 18/2000. (VI. 6.) AB határozat sem a nyilvánvaló és közvetlen veszély tesztjét rögzítette, csupán a reális veszély kritériumát követelte meg. Ebben az esetben „tekinthetjük úgy, hogy a különleges jogrend idején a reális veszély már önmagában a tényállásszerű cselekmény elkövetésekor előidéződik.”⁹⁸ A magam részéről az előbbi értelmezést tartom helyesnek, hiszen a vélemény-szabadság magas alkotmányos védelme megköveteli, hogy az önmagában (egyéni jogok veszélyeztetése nélkül) fenyegetett köznyugalom sérelmének csak nyilvánvaló és közvetlen veszélye esetén lehet alapja az alapjogkorlátozásnak, ugyanakkor a különleges jogrend alapjául szolgáló alkotmányos indokok (jelen esetben a járványügyi veszélyhelyzet) önmagukban is megalapozzák a köznyugalom nyilvánvaló és közvetlen veszélyének fennállását.

8. Összegző megállapítások

A különleges jogrend az alkotmányos jogállam keretei között nem alkotmányon kívüli közjogi állapot, nem az alkotmányosság felfüggesztését jelenti, ugyanakkor a hatalomgyakorlás koncentrációját és az alapjogok korlátozhatóságának szélesebb körű megengedhetőségét eredményezi. A különleges felhatalmazás és az alapjogkorlátozás lehetőségének a bővülése, az enyhébb mércék alkalmazása azonban kizárólag bizonyos jogállami követelmények érvényesülése mellett lehetséges.

A különleges jogrendi rémhírterjesztés büntetőjogi tényállását sok kritika érte, különösen a normavilágosság követelményének érvényesülését hiányolva a diszpozícióban. Az Alkotmánybíróság nem osztotta a jogbiztonság sérelmét állító bírálatokat, mivel úgy ítélte meg, hogy a kiforrott büntetőjogi dogmatikán alapuló bírói gyakorlat kellő támasztékul szolgál a normaszöveg értelmezése során. A különleges jogrendi rémhírterjesztés bírói

95 KOLTAY (2020a) i. m. 334.

96 KOLTAY (2020a) i. m. 335.

97 Vö. Török Bernát 18/2000. (VI. 6) AB határozat kapcsán kifejtett véleményével (ld. 5.3. pont és TÖRÖK i. m. 100-101.).

98 KOLTAY (2020a) i. m. 335.

gyakorlata még nem vázolható fel, hiszen az esetek száma is csekély és a nyomozóhatóság a legtöbb esetben vádemelés előtt megszüntette az eljárást, márpedig a jogerős bírósági ítéletek tartalma alapján ítéltető majd meg, hol is húzódnak a véleménynyilvánítás szabadságának (új) határai. Amennyiben a rendes bíróságokról megérkeznek az első fecskek, akkor az Alkotmánybíróság – az esetleges alkotmányjogi panaszok kivizsgálása során – tovább finomíthatná az alkotmányos értelmezés kereteit.

Elvi éllel szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy „[k]ülönleges jogrend idején az erre okot adó helyzetek elleni védekezés az Alaptörvényen alapul. Nem lehet megállapítani ezért, hogy szükségtelen lenne az olyan közlések elhárítása, amelyek ezt a védekezést akadályozni vagy megghiúsítani képesek.”⁹⁹ S bár az Alkotmánybíróság nem találta a különleges jogrendi rémhírterjesztés tényállását *in genere* szükségtelen és aránytalan alapjogkorlátozásának, ugyanakkor hozzátette, hogy „alkotmányjogi panasz eljárásban, indítvány alapján felülvizsgálhatja majd, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése konkrét tényállásra alkalmazása összhangban van-e az Alaptörvénnyel”¹⁰⁰ s mivel „a közlések szűk körére vonatkozik: a tudottan hamis vagy elferdített tények nagy nyilvánosság felé közvetítését tiltja, de csak akkor, ha az különleges jogrend idején, legalább a védekezés akadályozására alkalmas módon történik, így az nem terjed ki a demokratikus közvélemény alakításához szükséges szabad tájékoztatásra.”¹⁰¹

A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos tartalmában, a hatály és védelem kérdésében természetesen jelentős változások nem várhatók. A rémhírterjesztés büntetőségének legújabb alkotmányossági vizsgálata azonban kétség kívül hozzájárult az alapjog tartalmának gazdagodásához, még akkor is, ha az Alkotmánybíróság határozatának az alapjogi tesztől való hallgatása némi bizonytalanságot is okozhat a jogalkalmazók számára. Szerencsére van olyan értelmezés, amely a harminc éves alkotmánybírósági gyakorlat töretlen kontinuitásának biztosítása mellett megteremti a szükséges egyensúlyt a véleménynyilvánítás szabadsága és a polgárok életét is oltalmazó veszélyhelyzeti védekezés érdekei, a veszélyek elhárításához elengedhetetlen köznyugalom biztosítása között. A járványügyi veszélyhelyzet során hozott valamennyi különleges jogrendi jogszabály és intézkedés, így az alapjogkorlátozó rendelkezések csak időszakosak és célhoz kötöttek lehetnek. A rémhírek terjesztését büntetni rendelő, a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó büntetőtörvényi szabálynak (és a jogalkalmazásnak) is azt az alkotmányos célt kell szolgálnia, hogy a veszélyhelyzet mielőbbi elmúltával a jogrendszer egésze és az alapjogvédelem rendszere is visszatérhessen a rendkívüliből a rendes működésbe.

99 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [47] bek.

100 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [53] bek.

101 15/2020. (VII. 8.) AB határozat [59] bek.

A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY HATÁSA A HÍRKÖZLÉSRE ÉS A MÉDIÁRA

Az új típusú koronavírus okozta járvány alapjaiban határozta meg a 2020-as évet, mikro- és makrovonatkozásokban változtatta meg a mindennapi életet, életvitelt. A járvány egyénre, társadalomra, gazdaságra, kultúrára stb. gyakorolt hatása, talán nem túlzás állítanunk, hogy átláthatatlan és szegmenseiben is csak nehezen vizsgálható. A járvány okozta helyzetet jelen összefoglalóban a hírközlés és a tágabb értelemben vett média (a hagyományos, elsősorban elektronikus média és a közösségi média) szempontjából vizsgáljuk.

A jelen tanulmány a vuhani vírusedetektálás után közel tizenhárom hónappal készült, a közelmúltban indult a SARS-CoV-2 vakcinák szállítása és megkezdődtek az oltások, amely fejlemények reményre adnak okot, és belátható, becsülhető távolságba helyezik a pandémia végét. Az oltásokkal a járvány ugyanakkor minden bizonnyal nem szűnik meg egy csapásra vagy hetek alatt, és árnyalja a pozitív képet az is, hogy számos országban megjelent az új típusú koronavírus egy könnyebben terjedni képes variánsa.

A járványhelyzet komplexitására, a folyamat lezáratlan voltára is tekintettel a jelen tanulmány célja az, hogy a teljesség igénye nélkül egy rövid áttekintő képet adjon – a pandémia hírközlés és média területére gyakorolt hatásairól, ezen iparágakban tapasztalható sajátos jelenségekről. Röviden kitérünk arra is, hogy a járvány sújtotta 2020-as évben milyen hírközlési és média vonatkozású főbb eredményeket ért el a piac és a közjogi szabályozás.

1. Hírközlés

1.1. *A járvány hírközlésre gyakorolt hatásai*

Az új típusú koronavírus terjedése miatt a legtöbben korábban meg nem tapasztalt élethelyzetben találták-találják magukat, akár a hetekre-hónapokra történő bezártságra, esetleges elszigetelődésre, a munkavégzés, tanulás megváltozott körülményeire, akár a gazdasági visszaesés miatti bizonytalanságokra gondolunk. Az elektronikus hírközlés a karantén, a kijárási korlátozások idején felértékelődött, felértékelődik, sőt, kulcsfontosságúvá, stratégiai jelentőségűvé, nemzetgazdasági szempontból pedig az egyik legkiemeltebb területté vált és válik. Ezen körülmények között a hírközlési szolgáltatások által lehetővé tett kapcsolattartási, tájékoztató, tanulási, kikapcsolódási lehetőségek nem ritkán kizárólagossá válnak.

A járvány miatt megnövekedett az elektronikus hírközlési szolgáltatások igénybevétele, terheltsége. Mind a hangforgalom, mind az adatforgalom emelkedett, a fix és a mobil szolgáltatások, hálózatok tekintetében egyaránt. A kiváltó okok legtöbbje a köz-

ismert, előbbieken említett körülmények között található: karantén, korlátozások, az otthoni munkavégzés, oktatás stb., az offline életmód helyett online életvitelre tértünk át. A szellemi dolgozók sokaságának vált irodájává a lakása egyik sarkában, szobájában kialakított bázis, ahonnan videókonferencián egyeztet kollégáival. Nem egy esetben a munkavégzés volumenét is megváltoztatta, a munkaidő-szabadidő határának elmosódását is eredményezte a járvány. A tanköteles korúak monitor előtt, tablet- vagy telefonkijelzőn keresztül követik a tanórákat. Kikapcsolódásként otthonról nézhetünk üres nézőtér előtt eljátszott színházi darabokat, streaming-szolgáltatók kínálatából választva „mehetünk” moziba, vagy online nézhetünk sorozatokat. Az otthonokból érkező hálózati terhelés így a járvány előtti időszaktól eltérően gyakorlatilag az egész napot felöleli: a járvány előtt az volt tapasztalható, hogy a forgalmas órák 20:00 és 22:00 óra közé estek, a pandémia miatt a forgalmas órák 9:00 órától 22:00 óráig tartanak, mert a távmunka és az online tanítás a nappali órákban zajlanak, a szórakozás célú igénybevétel pedig este.

A pandémia következtében 2020 tavaszán hazánkban 20-40%-kal ugrott meg a vezetékes és mobil internetes adatforgalom. A hazai távközlési infrastruktúra fel van készülve ennél nagyobb terhelésre is, és szélesebb spektrumban vizsgálva a kérdést, megállapítható, hogy ez csak egy kisebb kiugrás volt. Míg a hazai interneten 2010-ben 100 petabyte körüli összeforgalom volt mérhető, 2019-re ez tizenkétszeresére nőtt, a jelenlegi becslések szerint 2030-ra pedig ez az érték három-ötszörösére növekedhet.¹ A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH) 2020. első felét vizsgáló mobilpiaci jelentése is igazolja, hogy többet interneteztünk és telefonáltunk a járvány miatt. A vírushelyzet hatására a hívásforgalom 13,8%-kal, az internetforgalom 30,1%-kal emelkedett a 2019. év végéhez képest.²

A második, elhúzódó és az elsőnél nagyobb járványhullámban szintén jelentősebb adat- és beszédforgalom jelentkezik. Erre összefoglaló kimutatások jelenleg még nem érhetőek el, de például a Budapest Internet Exchange (BIX) forgalmi statisztikáiból³ egyértelműen kirajzolódik az internetforgalom-növekedés.

Összességében a hírközlési hálózatok képesek voltak és jelenleg is képesek kiszolgálni, kezelni a jelentősen megnövekedett igénybevételt, amihez természetesen a szolgáltatók aktív és proaktív magatartására, hálózatfejlesztésre elengedhetetlenül szükség volt.

Számos kutatás, felmérés monitorozza a járvány hírközlési vonatkozásait, hatásait, többek között a TeleGeography weboldalán⁴ követhető nyomon a folyamatok, hírek. A webhely a hálózati hatásokra és az iparág ezen hatásokra adott válaszai köré csoportosítva ismerteti a fejleményeket, a távoli munkavégzés miatt jelentkező kihívásokra

1 MESTER Máté: *A távközlési hálózat a gazdaság észrevétlen lélegeztetőgépe*. https://index.hu/gazdasag/penzbeszel/2020/04/30/a_tavkozlesi_halozat_a_gazdasag_eszrevetlen_lelegeztetogepe/ (2021. 01. 08.).

2 NMHH: *Többet telefonáltunk és interneteztünk a koronavírus hatására*. https://nmhh.hu/cikk/216282/Tobbet_telefonaltunk_es_interneteztunk_a_koronavirus_hatasara (2021. 01. 08.).

3 <https://www.bix.hu/statisztika/osszesített> (2021. 01. 08.).

4 *State of the Network. Updates on COVID 19*. <https://www2.telegeography.com/covid19-state-of-the-network> (2021. 01. 08.).

is figyelemmel. A forgalom növekedését, megemelkedett sáv szélességigényt számos híradásuk alátámasztja.

További előrejelzések, elemzések, a járvány alakulásának fényében idővel korrigált analízisek sokasága érhető el a világhálón. Ezek közül kiemeljük a telekommunikáció és média terén mérvadónak tekinthető *Analysys Mason* elemzéseit. Egy, az első járványhullám során közzétett előrejelzésük⁵ szerint egy-négy év alatt állhat helyre a hírközlési iparág. A jelentés három forgatókönyvet vázolt fel: Az első, optimista változat alapján az egyik gazdasági területet sem éri túl nagy sokk a kiesés után és körülbelül egy év után helyre is áll, ennek azonban feltétele egy 2020 végére rendelkezésre álló hatékony koronavírus-ellenszer is. A második, realista verzió a Nemzetközi Valutaalap 2020. áprilisi, 2020-ra és 2021-re vonatkozó előrejelzéseit vette alapul, miszerint legalább két év szükséges a korábbi gazdasági eredmények eléréséhez. A harmadik, pesszimista variáns elhúzódó visszaeséssel számolt, amelyben a járvány második hulláma is akadályozza a viszonyok normalizálódását, illetve feltételez más instabilitást jelentő eseményeket: e szerint a 2008-ashoz hasonló gazdasági válsághoz hasonló a COVID-19 megbetegedés okozta válság. Az *Analysys Mason* kutatásai azt mutatják, hogy 2020. második negyedévében az észak-amerikai és a nyugat-európai nagy hírközlési szolgáltatók üzleti eredményei átlagosan 5%-kal estek vissza a 2019. év második negyedévéhez képest. Az előző év azonos időszakához képest a negatív eredmény egy általános tendencia és különösen a mobil szolgáltatások bevétele esett vissza. Ez azonban nem az előfizetők számának csökkenésével, hanem a barangolási bevételek kiesésével magyarázható. A növekvő, illetve stagnáló előfizetői szám mellé csökkenő előfizetőnkénti forgalmi bevétel párosult – ami nem jelenti szükségszerűen a forgalom csökkenését, gondoljunk csak a számos szolgáltató által a karantén alatt biztosított, több gigabyte-os ingyen adatforgalmi csomagra –, és ez vitte negatív értékre a mobil eredményeket. A második hullám elejére nyilvánvalóvá vált, hogy a kutatócég által vázolt enyhe, optimista előrejelzés nem fog valósággá válni, de bízunk abban, hogy a hírközlési iparág nem négy év alatt fogja elérni a járvány, a válság előtti szintet.

A járvány, válság hatása tehát vegyes képet mutat a hírközlési szektorban. Az ágazat ugyanúgy megsínyli ezek következményeit, de a megváltozott körülmények a hírközlési szolgáltatások nagyobb volumenű, biztonságos működését követelik meg, és a növekvő igények, kereslet mérséklék a negatívumokat. Egyes elemzőcégek válságmenedzselési, „túlélési” stratégiákat, tanácsokat is megfogalmaztak a hírközlési piac szereplőinek. A PricewaterhouseCoopers (a továbbiakban: PwC) közép- és kelet-európai régióra kiterjedő elemzésében rámutat, hogy mivel a világjárvány üzleti vállalkozásokra gyakorolt hatása egyre fokozódik, a távközlési szektorban működő vállalatoknak is alkalmazkodniuk kell az új körülményekhez a krízishelyzetből való kilábalás érdekében. Az alábbi öt, a jövő szempontjából kritikus területre kell összpontosítaniuk:

5 BAILEY, Hilary et al.: COVID-19 scenarios for telecoms operator service revenue: worldwide forecasts 2019-2024. *Analysys Mason*, 7 May 2020. <https://www.analysismason.com/research/content/regional-forecasts-/COVID-19-telecoms-forecast-rddg0-rdmm0-rdmb0-rdvs0-rdmy0-rddf0-rdme0-ren02-ren01-rdmz0-rdns0-rdrp0-rdrk0-rddj0/> (2021. 01. 08).

- újra kell gondolniuk a sokcsatornás megközelítést és a digitális ügyfélélményt;
- fel kell készülniük a lehetséges kormányzati beavatkozásokra a gazdaságban, ilyen például a gyorsan növekvő ágazatok aszimmetrikus adóztatása, vagy a követelésbehajtás korlátozása a veszélyeztetett fogyasztók védelmében;
- ügyelniük kell a likviditásra, és fel kell készülniük a behajthatatlan követelések állományának esetleges megugrására;
- fel kell mérniük az akvizíciós lehetőségeket, valamint
- érdemes fontolóra venniük, hogy belépjenek új, magas potenciállal rendelkező piaci szegmensekbe, mint például az online oktatás vagy a távgyógyászat.⁶

1.2. A hírközlés a járvány elleni küzdelem szolgálatában

A COVID-19 okozta szokatlan körülmények sok emberben és egyes társadalmi csoportokban meglepő reakciókat váltottak ki, illetve felerősítettek meglévő, alaptalan félelmeket. 2020 tavaszáig megközelítően 140 olyan eset történt Európa-szerte, amikor távközlési infrastruktúra-elemeket, jellemzően mobiltornyokat, bázisállomásokat rongáltak meg az ötödik generációs mobilhálózatok egészségügyi kockázatai, közelebbről a SARS CoV-2 vírus 5G rendszereken való terjedésétől való félelem miatt. A toronyrongálások Nagy-Britannia területére koncentráálódtak, de sok eset történt Hollandiában is. Előfordult, hogy az áldozatul esett tornyon 5G-s szolgáltatás nyújtására alkalmas hírközlési építményelem, antenna nem is volt. A jelenséggel az Egészségügyi Világszervezetben (a továbbiakban: WHO) és az Európai Unió felsőbb szintjein is foglalkoztak, az álhíreket, összeesküvés-elméleteket tudományos alapokon megcáfolták. Hazánkban a Magyar Népegészségügyi Központ is közzétett egy tájékoztatót az 5G rendszerek egészségügyi kérdéseiről, amiben felhívták például arra a figyelmet, hogy a rádióhullámokon, mobilhálózatokon a koronavírus és egyéb vírusok sem képesek terjedni.⁷ Egyéb hajmeresztő, és „trollkodó” konteók is napvilágot láttak az 5G-ről, amelyeket a tudományos világnak rendre cáfolnia kellett. Így például rögzíteni kellett, hogy az orvosi maszkok fém orrmezejében nincs 5G antenna, és a vakcinákban nincs nanochip, se 5G-s, se olyan, ami az elektromos gitárok hangjának torzítására való pedál áramkörét tartalmazza.⁸

6 PwC: *A COVID-19 válság felgyorsította az iparágak digitális átalakulását és konszolidációs hullámhoz vezethet a technológiai, média- és távközlési (TMT) ágazatban.* <https://www.pwc.com/hu/hu/sajtoszoba/2020/covid-19-digitalis-atalakulas-konszolidacios-hullam-technologia-media-tavkozles-tmt.html> (2021. 01. 08).

7 *Az ötödik generációs (5G) mobiltelefon rendszerek egészségügyi kérdései.* <https://www.nnk.gov.hu/index.php/component/content/article/40-hirek/657-az-otodik-generacios-5g-mobiltelefon-rendszerek-egeszseguji-kerdesei?Itemid=135> (2021. 01. 08.).

8 HVG: *Az orvosi maszkban 5G-s antenna van” – újabb örült összeesküvés-elmélet terjed.* https://hvg.hu/tudomany/20200715_osszeeskueves_elmelet_orvosi_maszk_aromaszk_5g_konteo (2021. 01. 08.); illetve HVG: *Chip a vakcinákban? Kiderült, hogy valójában egy gitárpedal kapcsolási rajz kering a neten.* https://hvg.hu/tudomany/20210106_covid_koronavirus_vakcina_elektromos_gitar_pedal_aramkori_rajz_5g_chip_konteo (2021. 01. 08.).

Az ilyen és ehhez hasonló, racionális alapon megmagyarázhatatlan jelenségek ellenére kétségtelen, hogy a hírközlés hozzájárul a járvány elleni küzdelemhez: például emberek mozgásmintáinak mobilhálózati adatokon alapuló és összesített, adott országra kiterjedő ismerete hasznos a közegészségügyi hatóságok számára pandémia idején, mert segítheti a betegség terjedésének nyomon követését, amely szükséges a járvány visszaszorítását szolgáló döntések meghozatalához. Lényeges e körben, hogy az adatvédelmi alapelvek és szabályok érvényesülését garantálni kell, vagyis gondot kell fordítani olyan információk eltávolítására az adatokból, amelyek azonosíthatják az ügyfelet (például név vagy telefonszám).

Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkoznak különböző testületek, kutatások, szabályozók, ajánlások stb. A Cullen International 13 európai országra kiterjedő, 2020. tavaszi kutatása⁹ összefoglalja a résztvevő országok kormányai, illetve hatóságai által a koronavírus-megbetegedés elleni küzdelem elősegítése érdekében tett lépéseket, az elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó szolgáltatókra előírt adatmegosztási és adatkezelési követelményeket, valamint az önkéntes adatmegosztási megállapodásokat. Példaként említhető, hogy a Cseh Köztársaság, Szlovákia és Spanyolország külön jogszabályt fogadott el, amely kötelezte az elektronikus hírközlési szolgáltatókat az adatok hatóságokkal történő megosztására. Belgiumban, Franciaországban és Olaszországban drónokat használtak a lakosságra vonatkozó társadalmi távolságtartási szabályok betartásának ellenőrzésére.

A GSM Association (a továbbiakban: GSMA), a világszerte több mint 750 mobilszolgáltatót és 400 további szervezetet tömörítő iparági szervezet, 2020. májusi összefoglalójában¹⁰ foglalkozott a mobil adatok felhasználhatóságával. A tanulmány a mobilhálózatok üzemeltetése közben keletkező hatalmas mennyiségű adatot három kategóriára osztja: *a)* az adott hálózat felépítéséről és állapotáról szóló adatok, *b)* az ügyfélkapcsolati adatok, ezek magukba foglalják az ügyfelek szociális, demográfiai adatait, például: korukat, nemüket, vagy valamely más szociális jellemzőjüket; *c)* eseményadatok, amelyek a legegységesebbek, ezek hordozzák a legtöbb személyes információt. Az eseményadatok jellemzően az előfizetői és a hálózati eszközök közötti interakciókról tárolt információk, ideértve a telefonhívásokat, az SMS-eket és az adatforgalmazás során keletkezett belső hálózati adatokat, amelyek nem a tartalommal kapcsolatosak, hanem a forgalommal. Ide tartoznak továbbá a hívásleíró rekordok (Call Description Records, CDR), vagy meta-adatok, amelyek a forgalom lebonyolításának útvonaláról tartalmaznak információkat, továbbá azok az adatok, amelyek azt mutatják, hogy az egyes SIM-kártyák melyik cellatoronyhoz kapcsolódtak egy adott időpontban. A személyes adatjellegüktől megfosztott, megtisztított adatok számos célra felhasználhatók: a hálózati forgalom ösz-

9 CULLEN INTERNATIONAL: *Data sharing by providers of electronic communications services with public authorities to fight COVID-19*. <https://www.cullen-international.com/news/2020/04/Data-sharing-by-providers-of-electronic-communications-services-with-public-authorities-to-fight-COVID-19.html> (2021. 01. 08.).

10 GSMA: *The role of AI for Impact in the fight against COVID-19 Mobile Big Data. Solutions to support decision makers*. May 2020. https://www.gsma.com/betterfuture/wp-content/uploads/2020/05/GSMA_The-Role-of-AI-for-Impact-in-the-fight-against-COVID_May-2020.pdf (2021. 01. 08.).

szesített adataiból például meg lehet állapítani a speciálisan a COVID-19 vészhelyzettel kapcsolatosan tájékoztatást adó és segítséget nyújtó szolgáltatók, valamint a hagyományos segélyhívó szolgáltatók felé menő hívások számát. Az Origin-Destination; OD mátrixok az emberek helységei, illetve régiók közötti mozgásának a volumenét mutatják. Ezek olyan hálózati modellek felépítésére használhatók, amelyek segítenek előre jelezni a fertőzés terjedését és megmutatják az utazási korlátozások távolabbi helyekre gyakorolt hatásait, és az emberek válság idején történő mozgását. A kutatás számos példát említ a szolgáltatók és hatóságok közötti együttműködésre, ami azt mutatja, hogy a piaci szereplők az adatszolgáltatás-megosztás tekintetében is kooperáltak az állami-hatósági oldallal a járvány leküzdése érdekében. A kutatás kitért a mobilalkalmazásokon keresztül gyűjtött adatokra is. A résztvevő országok túlnyomó többségében az egészségügyi hatóságok kaptak hozzáférést a mobil alkalmazásokon keresztül megosztott adatokhoz, és az adatmegosztás jellemzően a felhasználó hozzájárulásán alapult.

Az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) 2020 áprilisában tett közzé egy ajánlást¹¹ a COVID-19 leküzdése érdekében történő mobil applikációk és mobilitási adatok felhasználásával kapcsolatos európai eszközkészlet (*Eu-toolbox*) kidolgozására. A Bizottság az ajánlásban felkérte az EU tagállamait, hogy szakértői értékelés céljából tájékoztassák a Bizottságot és a többi EU tagállamot a COVID-19 elleni küzdelmet támogató mobil applikációkkal, és a mobilitási adatok felhasználásával kapcsolatos intézkedéseikről. Emellett rögzített néhány általános biztosítékot, köztük azt, hogy a személyes adatokat kizárólag a vírus elleni védekezéshez lehet feldolgozni; kereskedelmi vagy bűnüldözési célokra nem. Rendszeresen felül kell vizsgálni, hogy szükség van-e a személyes adatokra, amikor pedig már nem, az érintett adatokat meg kell semmisíteni, kivéve, ha azok tudományos értéke meghaladja a személyes jogokra gyakorolt hatásukat. Mindemellett a Bizottság kiemelte: a mobilitási adatokra nagy szükség van a járvány terjedésének feltérképezéséhez és előrejelzéséhez. Az ajánlást követően megjelent az eszközkészletet részletező dokumentum, az interoperabilitást elősegítő iránymutatás, és technikai specifikációt tartalmazó dokumentum is.¹² Az Európai Adatvédelmi Testület (a továbbiakban: EDPB) a COVID-19 elleni küzdelemmel kapcsolatos mobil applikációk alkalmazásáról szóló iránymutatásában rámutatott arra, hogy a személyes adatok állami hatóságok általi feldolgozásához nem feltétlenül szükséges a felhasználó hozzájárulása. Az EDPB álláspontja szerint megfelelő jogalap lehet erre, ha fontos közérdekre hivatkozó jogszabály írja elő a személyes adatok hatóság általi feldolgozását. A hírközlési szolgáltatás végfelhasználóinak nyomon követése (vagyis a historikus, nem anonimizált helyadatok felhasználása, feldolgozása) kivételes körülmények között arányosnak tekinthető az EDPB álláspontja szerint.

Az adatszolgáltatással összefüggésben hazánkban a 2020. tavaszi veszélyhelyzet ideje alatt hatályban volt kormányrendelet írta elő generális szabályként, hogy az innovációért

11 A Bizottság 2020. április 8-i (EU) 2020/518 ajánlása a COVID-19-válság leküzdéséhez és az abból való kilábaláshoz szükséges technológia és adatok, különösen a mobilalkalmazások és az anonimizált mobilitási adatok használatára szolgáló közös uniós eszköztárról.

12 Elérhető a Bizottság vonatkozó weboldalán: *eHealth: Digital health and care*. https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_en (2021. 01. 08.)

és technológiáért felelős miniszter az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében, a járvány terjedésének modellezése, elemzése céljából jogosult bármely rendelkezésre álló adat megismerésére, kezelésére, valamint, hogy e minisztert a feladata ellátása érdekében az állami és önkormányzati szervek, gazdálkodó szervezetek, magánszemélyek támogatni, a kért adatszolgáltatást teljesíteni kötelesek.¹³

Magyarország a vírus elleni védekezés érdekében több mobilalkalmazás is elérhető. A VírusRadar elnevezésű kontaktkutató applikáció névtelenül rögzíti azoknak a felhasználóknak az adatát, akikkel huzamosabb ideig egy helyen tartózkodott a felhasználó. Ha bármelyiküknél fertőzést mutattak vagy mutatnak ki, a rendszer értesíteni tudja a többieket a kockázatokról. Működés közben a központi adatregiszter nem kap adatokat, hanem a felhasználó mobiltelefonja figyel Bluetooth Low Energy (alacsony fogyasztású Bluetooth) kapcsolaton keresztül a környező készülékeket, begyűjti és tárolja azok egyedi azonosító kódjait, melyeket a készülék a vírus hozzátétőleges lappangási idejéig, tehát kb. két hétig tárol. A találkozás rögzítéséhez 20 percen át megközelítően két méteres távolságon belül kell lennie a két készüléknek, tehát két, az utcán szembemenő személy pillanatnyi közelségét nem regisztrálja a program. Az adatokat csak akkor kell az alkalmazás megfelelő gombjának lenyomásával automatikusan a központnak beküldeni, ha az illető koronavírus tesztje pozitív lett. Ilyenkor az egyedi kódok alapján generálódnak az érintett telefonszámok, melyeken az egészségügyi központ kontaktkutatói üzeneteket küldhetnek a többieknek, hogy esélyük volt megfertőződni, ezért javasolt, hogy vonuljanak karanténba.

A Házi Karantén Rendszer (a továbbiakban: HKR) egy olyan applikáció, amely segít ellenőrizni a Covid-19 fertőzés miatt hatósági házi karanténba rendelt személyek esetében a karantén szabályainak betartását és lehetővé teszi a karanténba rendelt betegek nyilvántartását és felügyeletét. A HKR-t kizárólag hatóságilag házi karanténba helyezett személyek használhatják. A rendszer távellenőrzés útján (bejelentkezési kérésekkel) figyel a házi karantén szabályainak betartását, ehhez távellenőrzéskor lekéri az okostelefonból a házi karanténba rendelt személy térkoordináta-adatait, és önarckép alapján ellenőrzi az okostelefon használójának személyazonosságát beépített arcfelismerő rendszere révén. A felhasználónak naponta háromszor lehetősége van rövid egészségügyi állapotfelmérő kérdőívet kitölteni az alkalmazásban. A kérdőíveket anonim módon, összesítve használják fel a súlyos megbetegedések közeljövőben várható számának megbecsülésére.

A technológia, a hírközlés számos más aspektusban is segíti a járvány kordában tartását, legyőzését. Kínában például olyan intelligens sisakokkal látták el a rendőröket, amelyek képesek jelezni a magas testhőmérsékletű embereket. Intelligens karkötők is elérhetők, amik jelzik a használónak, ha testhőmérséklete jelentősen a normál érték fölé emelkedik. Kína számos kórházában alkalmaznak csatlakoztatott hőmérőket (connected thermometers)

13 Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) sz. 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 10. §.

is, amelyek valós időben figyelik a koronavírus-fertőzött betegek testhőmérsékletét és az így keletkező adatokat vezeték nélküli továbbítással juttatják el a központi betegápolási állomáshoz folyamatos megfigyelés céljából. A csatlakoztatott testhőmérőből gyűjtött adatokat felhasználva napi térképeket készítettek, amelyekről régióként, megyéenként összesítve leolvasható a betegek hőmérséklete, láza. A testhőmérsékleti adatokat és a COVID járvány halálos áldozatainak számát megyéenként összevetve megállapították, hogy a testhőmérséklet-adatok változását tizennyolc nappal eltolva követi a halálos áldozatok számának a változása. Ennek a megfigyelésnek az eredményeképpen a testhőmérsékletek adatok alapján két és fél héttel előre lehet jelezni a járványhelyzet várható alakulását.

2. Média és közösségi média

A média területén a járvány hatására megfigyelhető trendek közül némely magától értetődő, de ez nem befolyásolja a megfigyelt jelenség súlyát vagy jelentőségét. Triviális például, hogy a vírus megváltoztatta a médiafogyasztási szokásokat és fokozta a tartalomfogyasztást. Egy kutatás kimutatta, hogy 2020 tavaszán minden ötödik egyesült királyságbeli háztartás előfizetett valamilyen új streaming-szolgáltatásra. A „karanténfáradtság” olyan értelemben is megjelent, hogy az elzárásban töltött idő előre haladtával a médiafogyasztás, digitális jelenlét, online játékok üzése stb. némileg alábbhagyott.¹⁴ A magyarországi tapasztalatok szerint is komoly átalakulásokon ment át a médiatartalom fogyasztás, ugyanakkor a televíziózásnak még mindig van létjogosultsága, mert az idősebb fogyasztói réteg erős kötődést mutat iránta.

A járvány miatt jelentős kulturális, média-, sport- stb. események maradtak el, a tartalomelőállítás körülményei megnehezültek. A tavaszi gazdasági leállás és az azóta tartó gazdasági nehézségek miatt a vállalatok az elsők között marketing- és reklámköltségeiket mérsékeltek, ami csökkentette a médiapiaci szereplők bevételeit. A tartalomelőállítás csúszása és a reklámtorta zsugorodása, majd stagnálása, növekedésének a korábbihoz képest lassabb üteme alapvetően negatív hatással volt a médiaiparra, a kereskedelmi médiára. Ezt részben ellensúlyozza a megnövekedett médiafogyasztás.

Az Európai Unió már tavasszal foglalkozott a kulturális és kreatív iparággal (a továbbiakban: KKI) helyzetével, amely szektor tágabb értelmezésébe a média is beletartozik. A KKI fontos szerepet játszik az Unió gazdaságában, és ez az iparág hosszútávon is további hatalmas növekedési potenciált rejt magában. A kulturális és kreatív ágazat egyfajta hidat képez a művészet, a kultúra, az üzlet és a technológia között. Rögzítésre került, hogy a KKI-n belül szükséges a média szektor közvetlen támogatása. Meg kell menteni az iparágat, mert mind a kis, mind a nagyobb médiumok elveszítették reklámbevételeik nagy részét, támogatásuk elengedhetetlen az egészséges demokrácia és a dezinformáció elleni küzdelem szempontjából is. A Bizottság előírta, hogy megerősíti az európai audiovizuális szereplőket a globális versenytársakkal szemben a határokon átnyúló együttműködés és a tisztességes versenyre vonatkozó szabályok szigorításával, különös

14 RADCLIFFE, Damian: *COVID-19's impact on the media, in 10 charts*. <https://whatsnewinpublishing.com/covid-19s-impact-on-the-media-in-10-charts/> (2021. 01. 08.).

tekintettel a platformokon keresztül elérhető audiovizuális médiákra, illetve, hogy létrehoz egy, a Kreatív Európa Program¹⁵ számára elkülönített pénzügyi keretet, amely lehetőséget nyújt a médiaipart támogató új innovatív pénzügyi megoldások kipróbálására, a digitális technológiák teljes körű elterjesztésére, befogadására, és szilárd európai tartalomalkotó mechanizmusok kialakítására.

2.1. Médiaszolgáltatások

A televíziós piacra a járvány több szempontból hatott. A lineáris média fogyasztás megnőtt, de a tartalmak részben megváltoztak.

Az Ampere Analysis 2020. májusában kimutatta, illetve előrevetítette, hogy a pandémia a scripted television (forgatókönyv alapján készülő tartalmak, úgy mint sorozatok, filmek) legalább 60%-ának elkészültét hátráltatta világszerte, köztük a 2020-as bemutatásra tervezett tartalmak legalább felének gyártása is késedelmet szenvedett. Jelentősen megnőtt a non-scripted produkciók (részletes forgatókönyv nélkül forgatott tartalmak, például beszélgetős műsorok, vetélkedők, illetve távmunkában előállítható minisorozatok) aránya, amiket gyorsan, a műsorfolyam kitöltése érdekében forgattak le.¹⁶ A tévéársaságok a drágább, kész produkcióikat „dobozban hagyták”, mert a hirdetések visszaesése miatt nem lett volna kifizetődő levetíteni azokat. A fikciós, illetve szórakoztató tartalmak mellett a televízió – hírforrás funkciója mellett – jelentős szerepet játszott a távoktatásban is, vetélkedve az online távoktatási formákkal, különösen az elmaradottabb országokban. Az UNICEF világméretű kutatása szerint az iskoláskorúak több mint 80%-ának volt hozzáférése televízióműsorokhoz, ez az érték természetesen szórást mutatott, és néhány afrikai régióban 10% alatt maradt. A vizsgált országok 77%-ában volt valamilyen oktatási program a tévében a járvány miatti iskolabezárások időszakában.¹⁷

Érdekes, de még kevésbé vizsgálható téma, hogy a járvány miként jelenik meg vagy fog megjelenni a fikciós médiatartalmakban. A 2020-as év rendkívüli eseményeiből bőven meríthetnek a forgatókönyvírók. Nem-fikciós filmek, minisorozatok már sugárzásra is kerültek a járványról, az emberi kapcsolatokra gyakorolt hatásáról. Példaként említhető az amerikai HBO-n 2020. szeptemberben vetített *Coastal Elites*, ami öt New York-i, illetve Los Angeles-ben élő ember monológjait mutatja be a karantén előtti és alatti időkről. A film érdekessége, hogy kizárólag Zoomon forgatták. A *Connecting* című sorozat egy baráti társaság életét követi a pandémia idején, bemutatva, hogy annak tagjai hogyan

15 Creative Europe Programme 2021-2027. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-creative-europe-2021-2027> (2021. 01. 08.)

16 WHITE, Peter: *Coronavirus Shutdown Will Delay 60% Of U.S. & Global Drama As Scripted Hangover Set To Extend Well In 2021, Data Shows*. <https://deadline.com/2020/05/covid-19-shutdown-delay-international-drama-1202938005/> (2021. 01. 08.)

17 BELL, Sheena et al.: *Can broadcast media foster equitable learning amid the COVID-19 pandemic?* <https://blogs.unicef.org/evidence-for-action/can-broadcast-media-foster-equitable-learning-amid-the-covid-19-pandemic/> (2021. 01. 08.).

tartanak kapcsolatot egymással. A *Social Distance* szintén a karanténban töltött napokat járja körül, a családok, barátok, párok szemszögéből.¹⁸ A négy fal közé kényszerült magyar mozgóképes alkotók is feldolgozták a bezártság témáját, például Enyedi Ildikó forgatókönyvíró, rendező. A Thesszalóniki Nemzetközi Filmfesztivál felkérésére készített kisfilmje azonban nem televíziós sugárzásban, hanem online felületeken kapott teret, a Filmfesztivál projektjének keretében készült további kisfilmekkel együtt.¹⁹

A televízió vonatkozásában a reklámköltések mérséklődtek, még ha a fogyasztók a televíziós reklámok mennyiségének csökkenését nem minden esetben érezték is.

Az NMHH a járvány első hullámában figyelemmel követte a magyarországi televíziós hirdetési piac alakulását, a koronavírus médiapiaci hatásait. A vizsgálat arra terjedt ki, hogy milyen hatást gyakorolt a televíziós reklámpiacra a koronavírus járvány, illetve az azzal kapcsolatos kormányzati intézkedéssorozat.²⁰ A hirdetések volumenében júniusra a csökkenő tendencia ugyan megállt, sőt, májushoz képest némi emelkedés volt regisztrálható, de a mutatók még ekkor is jócskán alulmúlták az egy évvel korábbi értékeket. Az értékesített reklámpercek alakulása növekedésnek indult: márciusban a napi átlag még 238 órát tett ki, áprilisa ez a mutató napi 205 órára esett vissza, míg májusban már csak 151 óra volt kimutatható, ellenben júniusban 167 órát regisztráltak. Az új, elsőként adásba kerülő hirdetések számának drasztikus visszaesése is megállni látszott júniusra: 2019 júniusában nagyságrendileg ugyanannyi új reklámfilm került sugárzásra, mint 2020-ban (371 vs. 361 darab) – a márciusi értékek között 13, az áprilisiak között 51, a májusiak között pedig még 64 százaléknyi eltérést mutattak ki. A hirdetések szektorszintű megoszlásának alakulására alapvetően az élelmiszer, kereskedelem, gyógyhatású készítmények, szépségápolás, háztartási cikkekre vonatkozó spotok dominanciája volt jellemző, míg más szektorok (szabadidő, pénzintézetek, szolgáltatás) reklámozása jelentősen visszaesett.

A médiakutatások legnagyobb része a televízió, illetve az online média elemzésére összpontosított a pandémia idején. Emellett a kutatásoknak azt is tekintetbe kell venniük – ahogy az UNESCO is megállapította –, hogy a fejlődő világ legnagyobb részében továbbra is a rádió az információ elérésének és megosztásának a legmegbízhatóbb és leginkább megfizethető közege. Például a kelet-afrikai országokban a közösségi rádióállomásokat szociális csatornaként használják, és a becslések szerint minden nap 20-25.000 ember vesz részt a sugárzott rádiós beszélgetésekben. A rádióban folytatott nyilvános, anonim diskurzusok jellemzően a polgárok által tapasztalt események első kézből nyújtott beszámolóit, amelyeket máshol nem rögzítenek. A járvány idején a beszámolók nagy része természetesen a kibontakozó COVID-19 válsággal kapcsolatos véleményeket fogalmazta meg. A nyilvános rádióbeszélgetések fontos adatforrást jelentenek, mert an-

18 SARWARI, Khalida: *How is the COVID-19 pandemic affecting storylines in TV and movies?* <https://news.northeastern.edu/2020/11/20/how-is-the-covid-19-pandemic-affecting-storylines-in-tv-and-movies/> (2021. 01. 08.)

19 SPACES #3 | 7 films inspired by the book „Species of Spaces” by G. Perec and the days of quarantine. <https://www.youtube.com/watch?v=qaxubZP83Hw> (2021. 01. 08.)

20 NMHH: *A koronavírus-járvány hatása a médiapiacra.* (2020. március-április-május-június) <https://nmhh.hu/kutatasok> (2021. 01. 08.)

nak ellenére, hogy csak a lakosság egy részének a véleményét képviselik és tapasztalatait tartalmazzák, ezen adatok mennyisége meghaladja a más módokon összegyűjtött adatok volumenét. Az UN Global Pulse²¹ Ugandában 2020. áprilisában végzett kutatása során a rádióban elhangzott anonim vélemények millióit elemezte mesterséges intelligencia igénybevételevel, hogy kihasználják ezt az információforrást a járvány leküzdése érdekében. A rádió tehát, ha a fejlett világban háttérbe szorult is, még mindig fontos médium.

2.2. Sajtó

A járványhelyzet különösen sújtotta a lapkiadás piaci szegmensét, ami a digitális média erősödése miatt eleve jelentős tévesztést szenvedett el. Radikálisan csökkent az eladott lapok példányszáma, emiatt a hirdetések száma, az előfizetők pedig a kézbesítések megbízhatatlanságát tapasztalhatták. Kényszerintézkedésként lapok szüneteltetésére, ritkítására, összevont számok megjelentetésére került sor. A print média egyes képviselői szerint a nyomtatott sajtó fennmaradása a tét. Több európai országban átfogó kiadói támogatási program indult, és általános megállapítás szerint a tartalomipar védelme céljából médiapiaci innovációra, a médiatermékek és terjesztésük digitalizálására – és mindehhez ésszerű támogatásra – van szükség.²²

Vaszily Miklós, a TV2 Csoport elnöke egy 2020. márciusi véleménycikkében²³ úgy vélte, a pandémia a nyomtatott szöveg (sajtó), a Gutenberg-galaxis koporsójának utolsó szöge lehet. Pár hónap távlatából történő visszatekintés alapján azt mondhatjuk, hogy bár a nyomtatott sajtótermékek is megsínylik a járványt, a napilapokat és folyóiratokat még korai temetni. A digitális sajtótermékek meghatározó szerepe azonban kiemelkedő. Az újságírás jövőjéről szóló előadásában John V. Pavlik, a Rutgers State University of New Jersey professzora kiemelte, hogy a tradicionális újságírás krízishelyzetben van, kisebb településeken, régiókban „helyi hírsivatagok” alakulnak ki, mert a kisebb közösségek hírügynökségei, folyóiratai eltűnnek. Ugyanakkor azt látja, hogy a megbízható, biztos forrásból származó minőségi hírekre van kereslet és igény, különösen a járvánnyal összefüggésben. Ezt az igényt a digitális platformok képesek kielégíteni, amelyek az új üzleti modelleknek, új előfizetési konstrukciók képesek lehetnek finanszírozni működésüket és megteremteni a minőségi újságírás feltételeit. A Reuters Institute 2020-as felmérésének adatai azt támasztják alá, hogy az előfizetések száma nőtt az Egyesült Államokban, vagyis az emberek hajlandóak is fizetni a minőségi hírekért.²⁴

21 Az Egyesült Nemzetek Szervezetének egy kezdeményezése, ami a mesterséges intelligencia és a *big data* használatát a fejlődés, humanitárius akciók és a béke szolgálatába állítja.

22 NMHH: *A médiatartalom-fogyasztók jelzései és a médiatartalom piac helyzete 2019-ben és 2020. I. félévében*. https://nmhh.hu/cikk/215360/A_mediatartalomfogyasztok_jelzesei_es_a_mediatartalom_piac_helyzete_2019ben_es_2020_I_feleveben (2021. 01. 08.).

23 VASZILY Miklós: Új időszámítást hoz a médiapiacra a koronavírus. <https://www.vg.hu/velemeny/hatter/uj-idoszamitast-hoz-a-mediapiacra-a-koronavirus-2-2129871/> (2021. 01. 08.).

24 *Tömegkommunikáció és média a COVID-19 járvány idején – Egy online nemzetközi konferencia tapasztalatai*.

2.3. Közösségi média

A koronavírus-járvány-helyzetben az is sajátos, hogy számtalan kommunikációs csatorna áll rendelkezésre, és az információáramlás rettentő gyors és nehezen követhető vagy kontrollálható. A közösségi média platformok kulcserei ennek a kommunikáció- és információkavalkádnak, tartalomelőállításnak, és bár egyesek már jóval a járvány előtt a (tömeg)tájékoztatás és a kapcsolattartás meghatározó formáját látták benne, a pandémiával a *social media* még jelentősebbé vált. Már történelem, amikor csak egy szórakoztató platformként kezelték, ma már politikusok keresik választóik kegyeit e felületeken, nagy horderejű döntéseket a Facebookon jelentenek be, a volt amerikai elnök Twitter-üzenetekben summázta meglátásait. Olvashatunk, írhatunk, videót nézhetünk és tehetünk közzé a közösségi platformokon, mindenhez azonnal hozzáfűzhetjük véleményünket. Hirdethetünk, és ha elég elszántak, meggyőzőek és attraktívak vagyunk, vállalhatjuk, hogy mi magunk válunk hirdetőtáblává.

Számtalan célból használhatjuk tehát ezeket a platformokat. A járvány alatt megváltozott a közösségi média használatának összetétele, megoszlása. A hírfogyasztás a social médiában az elmúlt években folyamatosan növekedett. Egy kimutatás szerint²⁵ a közösségi médiát a legtöbben azért használják, hogy informáltak és naprakészek maradjanak, 36%-a a felhasználóknak ezzel az elsődleges céllal lép be a felületekre. A felmérés szerint kedvelt *social media* tevékenység a kapcsolattartás a barátokkal, szórakoztató, kikapcsoló tartalmak fogyasztása, illetve sokan azt válaszolták, hogy szeretik egyszerűen „elütni az időt” a közösségi média platformokon. Azonban jópáran önkifejezésre, tartalomelőállításra is fókuszálnak, főleg a fiatalabb generációból. A videók előállítása a járvány kirobbanása óta megugrott, a Tik Toknak is köszönhetően, a minőségi mozgóképes tartalom azonban kevésbé jellemző. A közösségi platformok „mentális”, „well-being” funkciója is felértékelődött a járvány hatására. Sokan azért lépnek be, hogy ne érezzék egyedül magukat, és oldják feszültségeiket, szorongásaikat.

A közösségi médiában elérhető információtömeg a koronavírus szempontjából is rejt magában előnyöket és veszélyeket. A hivatalos orvosi tájékoztatást, protokollok kialakítását sok esetben megelőzte és segítette a közösségi médiában lezajlott orvosi információ áramlás. Egy brazil orvos szerzőpáros kiemeli, hogy a közösségi média nyújtotta lehetőségek felelősségteljes használata segítheti az új információk terjedését, alkalmasak tudományos eredmények, diagnosztikai és terápiás módszerek megosztására, mindezt földrajzi határok nélkül. Ugyanakkor a *social media* platformok ilyen célú használata óvatosságot és megfontoltságot igényel. A szerzőpáros az egyik legfőbb előnyként említi az orvosi információk, tapasztalatok, protokollok gyors megosztását, terjesztését, ami nagyban segítette a kisebb kórházak, kezelőközpontok munkatársait a koronavírus-fertőzöttek azonosításában és kezelésében. Egy felmérést idézve megállapítják, hogy a Youtube-on

talatai. <https://itki.uni-nke.hu/hirek/2020/11/11/tomegkommunikacio-es-media-a-covid-19-jarvany-idejen-egy-online-nemzetkozi-konferencia-tapasztalatai> (2021. 01. 08.).

25 TRIFONOVA, Viktoriya: *How The outbreak has changed the way we use social media.* <https://blog.globalwebindex.com/chart-of-the-week/social-media-amid-the-outbreak/> (2021. 01. 08.).

2020. március 5-ig a „koronavírus” kulcsszóval talált, túlnyomórészt hírcsatornáktól származó videók 165 millió megtekintést értek el, azonban a videók mindössze egyharmada tért ki a megelőzés módjaira, csak a fele említette a koronavírus-betegség jellemző tüneteit, míg 90%-uk a halálesetekkel, a karanténnal stb. foglalkozott. A szerzők ezeket az arányokat úgy értékelik, hogy mind a Youtube, mind a hírcsatornák elszalasztották a lehetőséget a megelőzésről és a diagnosztizálásról való minőségi információátadásra.

A tudományos anyagok, eredmények közösségi médiában történő terjesztése növeli ezek letöltésszámát, hivatkozását. A social media lehetővé teszi továbbá a kutatási együttműködések, a közös munkát fizikai távolságtól függetlenül.

A közösségi médiából való informálódás legnagyobb veszélye, hogy az információk nem naprakészek, nem ellenőrzöttek, nem alkalmazhatók arra a szituációra, amivel összefüggésben keresik őket, vagy egyenesen hamisak. Továbbá, a közösségi média alkalmazásokban futó algoritmusok révén a felhasználó „információs buborékba” kerülhet, vagyis a keresései nyomán az algoritmusok hasonló tartalmakat kínálnak fel neki, így bezárva őt egy szűk információ-gyűrűbe, és elzárva őt egyéb forrásoktól. A közösségi média legnagyobb hátulütője, hogy az információ-özön, főleg, ha elferdített, hamis, túlhangsúlyozott információt hordoz, félelmet, stresszt, depressziót okozhat egyébként pszichiátriai betegséggel nem küzdő egyéneknél is. Ez különösen veszélyes egy olyan bizonytalan helyzetben, amit a járvány jelent és okoz.²⁶

Az álinformációk és álhírek az orvosi információ áramlás körén túl, általában is veszélyesek és az ellenük való közdelem a járvány idején különösen fontos. Kisebb közösségek vagy tömegek eltorzított információkkal, álhírekkel történő manipulálása az emberiséggel egyidős technika, ami szolgálhat hatalmi érdekeket, azonban az álhírek nemcsak politikai eszközök, hanem alkalmazhatók bárki által ártó szándékkal, vagy éppen a vicc kedvéért²⁷ is. Ehhez az egész világot behálózó internet és, mint említettük, a különösen az egyéni tartalomelőállításra legegyszerűbben használható közösségi média korlátlan eszköztárat biztosít. E technológiaorientált, álhírekkel átszőtt korszak meghatározó tünete az posztigazság kora (*post-truth*), amiben a közvéleményt az objektív tények kevésbé formálják, helyettük hangsúlyozottan kerülnek előtérbe az érzelmek és a hiedelmek. Mindez remek táptalajt biztosít a téves információk befogadására és továbbosztására, azaz terjesztésére. Napjainkban leginkább a pandémia ad táptalajt az álhírek terjedésének. Éppen ezért különösen lényeges felismerni az álhíreket, és felvértezni magunkat a hamis és a megtévesztő információk kiszűrésének képességével. A megbízható és hiteles információ biztosítása egy rendkívül komplex kérdés, ami etikai, jogi és társadalmi problémákat vet fel. Az álhírjelenség és a terjedése elleni küzdelem az elmúlt évek népszerű kutatási témája. A gyakorlati lépéseket a legtöbb szerző hasonlóan látja: az álhír ellen a hiteles információk elérhetővé tételével, a forráskritika hangsúlyozásával kell küzdeni.

26 GONZÁLEZ-PADILLA, Daniel A. – TORTOLERO-BLANCO, Leonardo: *Social media influence in the COVID-19 Pandemic*. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-55382020000700120&tlng=en (2021. 01. 08.)

27 A korábban hivatkozott, a vakcinába rejtett chip felépítését illusztráló gitárpedal-sematika például vicc, a konteóhívőkkel való „trollkodás”.

Az álhírek megcáfolásával számos tényellenőrző portál (például a NewsGuard) foglalkozik. A jellemzően újságírók által gondozott oldalak górcső alá veszik a különböző honlapokat a készítő, a tartalmak forrása, a reklámelhelyezés, a címadási szokások és számos más tényező alapján, gyakran pontozásos rendszerrel értékelve az egyes honlapok megbízhatóságát, hitelességét. Az álhírek elleni harcot nehezíti, hogy például a közösségi médiumok zárt csoportjaiban terjedő álhírek esetenként láthatatlanok maradnak a felderítők számára.

A WHO technikai kockázatkommunikációs és közösségi média csapata folyamatosan nyomon követi a tévhiteket és a valótlan állításokat, és hiteles válaszokat, információkat dolgoz ki ellenük. A genfi központon keresztül a hat regionális iroda és partnerei által a WHO a nap huszonnégy órájában dolgozik azon, hogy azonosítsa a legelterjedtebb rémhíreket és a gyógymódokra vonatkozó hamis javaslatokat, mert ezek potenciálisan ártanak a közegészségügynek. A WHO amellett, hogy hiteles információs portált működtet a koronavírusról²⁸ (létrehozott egy mítoszromboló oldalt²⁹ is, utóbbin elérhető a korábban említett, az 5G toronyok általi vírusterjesztést cáfoló közlemény is). A WHO mítoszromboló munkacsoportja arra törekszik, hogy az álhírek terjedését olyan cégekkel együttműködve szorítsa vissza, mint a Facebook, a Google, a Pinterest, a Tencent, a Twitter, a TikTok és a YouTube.

A Facebook például törli a WHO által hamis hírnek ítélt tartalmakat, és erről azok a felhasználók, akik kapcsolatba kerültek az adott álhírrrel, a WHO mítoszromboló teamjének cáfolatait tartalmazó értesítést kapnak. Emellett a Facebook ötven nyelven, hatvan szervezettel dolgozik együtt, hogy megjelöljék a gyanús eseteket, majd eltávolítsák az álhíreket. Annak ellenére, hogy az álhírek ellen a közvélemény nyomásgyakorlásának hatására is igyekeznek a közösségi portálok fellépni, korántsem képesek eltávolítani minden fake news-t, hiába iktatják is ki a kiindulópontot, annak másolatai és továbbosztásai futótűzként terjednek. A tényellenőrzők – akik maguk sem tévedhetetlenek – által hamisként jelentett híreket a közösségi oldalak csak részben blokkolják, egy forrás, becslés szerint a Twitteren több mint felük, a Facebookon és a YouTube-on közel negyedük továbbra is megtalálható. Természetesen az állami, kormányzati szervek is kiveszik részüket a fake news elleni küzdelemből, ahogy a saját eszközeikkel a Gutenberg-galaxis letéteményesei, őrzői: a könyvtárak is.³⁰

Az álhíreket és a véleménynyilvánítás szabadságába nem férő tartalmakat szűrő közösségiportál-algoritmusok és -moderátorok ellen sokan „digitális cenzúrát” kiáltanak. Léteznek kezdeményezések a meghatározó közösségi média platformok „bojkottjára”, és új felületek létrehozására. 2020 decemberében indult a sajtóban „magyar facebook”-ként emlegetett HunDub közösségi oldal, ami a létrehozók közleménye szerint az egyre gyakoribb Face-

28 WHO *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic* weboldal. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019> (2021.01.08.).

29 WHO: *Coronavirus disease (COVID-19) advice for the public: Mytbusters*. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/myth-busters> (2021. 01. 08.).

30 BÓDOG András et al.: *Álhírek és infodémia a koronavírus korában – mit tehetnek a könyvtárak?* https://www.ki.oszk.hu/sites/default/files/csatoltfajlok/alhirek_vegleges.pdf (2021. 01. 08.).

book-tiltások miatt jött létre, és „politikai cenzúra” hiányát ígéri a magyar felhasználókat célzó szolgáltatásban. Ez az alternatív közösségi oldal szolgáltatásaiban és megjelenésében is hajaz a nagytestvére; az, hogy mennyire tud versenyre kelni vele, a jövő kérdése.

A közösségi média a járvány előtt is rohamos mértékben fejlődött és véleménybefolyásoló, gazdasági stb. ereje régóta megkérdőjelezhetetlen. A vírus okozta helyzet fokozta a közösségi média használatot, így az üzemeltetők felelőssége, gazdasági ereje is nőtt. A pandémiától független, de a közösségi média vállalatok erejével és pozícióival összefüggő említésre méltó fejlemény, hogy 2021-ben a Facebook és Google versenyjogi perek elébe néz, amiknek tétje e gigavállalatok feldarabolása, és amiket további technológiai óriások (Amazon, Netflix) elleni eljárások követhetnek.

2.4. Koronavírus és sajtószabadság

A sajtószabadság védelme rendkívüli helyzetekben, különleges jogrendben kiemelten fontos. A sajtószabadság érvényesülését több szervezet vizsgálja a koronavírus idején.

A Freedom House 2020. októberi jelentésében³¹ arra a megállapításra jutott, hogy a járvány kitörése óta a demokrácia és az emberi jogok helyzete 80 országban rosszabbodott. A megkérdezett szakértők több mint fele úgy véli, a COVID-19 járvány hatása a következő három-öt évben negatív hatással lesz az emberi jogokra, demokráciára. A vizsgált 192 ország közel felében tapasztalhatóak korlátozások a hírmédiában a koronavírus kitörésére adott válaszlépések miatt, a sajtóeseményeken történő kérdései lehetőségek korlátozásától kezdve az oknyomozó, a járványt bemutató újságírók üldözéséig, letartóztatásáig bezárólag. Az International Press Realase weboldalán gyűjti és publikálja a sajtószabadság korlátozásával összefüggő adatokat,³² amelyek értékelése a jelen tanulmány keretein túlmutat.

2020 tavaszán Magyarország hazai és nemzetközi sajtóössztűz alá került a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti rémhírterjesztés tényállásának kiegészítése miatt. A módosítás következtében a Btk. pónalizálja, ha valaki „különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa” (Btk. 337. § (2) bekezdés). Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a Btk. 337. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján – alkotmányos követelmény, hogy a tényállás csak az olyan tény közlését fenyegeti büntetéssel, amelyről az elkövetőnek a cselekmény elkövetésekor tudnia kellett, hogy hamis, vagy amelyet maga ferdített el, és amely a különleges jogrend idején a védekezés akadályozására vagy

31 FREEDOM HOUSE: *Democracy under lockdown. The impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom. October 2020.* https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf (2021. 01. 08.).

32 International Press Institute *Resources to support quality journalism and defend the free flow of news during the coronavirus pandemic* weboldala. <https://ipi.media/covid19-media-freedom-monitoring/> (2021. 01. 08.)

meghiúsítására alkalmas. A Btk. 337. § (2) bekezdése a büntetőjogi dogmatika alapján sem alkalmazható általánosságban a közéleti viták tartalmára. A közhatalom gyakorlóinak intézkedései kritika tárgyává tehető, bírálhatók. A Btk. szabálya a tiltott közlést a védekezés eredményességét akadályozni vagy megghiúsítani képes (valótlan) információk körére szűkíti, különleges jogrend idején. Ugyanez következik az Alaptörvény rendelkezéseiből is. A Btk. 337. § (2) bekezdése célja szerint nem a közéleti vitákra tartalmaz korlátozást. A közbeszédben szabadon kifejezhető állásfoglalás arról, hogy milyen vita dúl a szakértők és laikusok között, egyes intézkedések indokoltak-e, vagy milyen tényekről kell értesíteni a lakosságot. A vizsgált rendelkezés nem önmagában ezt, hanem az olyan tartalmú, tudottan hamis (vagy elferdített) tényeken alapuló véleménynyilvánítást tiltja, amely – az elkövetés helyére, idejére és különösen az elkövetés módjára figyelemmel – a védekezést akadályozhatja, a hallgatóságra gyakorolt hatásánál fogva. A korlátozást a jelen esetben törvény tartalmazza. A szólás korlátozásának indoka a különleges jogrend idején a védekezéshez fűződő társadalmi érdek, a különleges jogrendet kiváltó ok kezelése, ennek az eredményessége, vagyis a késedelem nélküli visszatérés az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlási rendjéhez.³³

3. 2020 szabályozási újdonságai és a hazai ágazati jogalkalmazás egyes főbb eseményei

2020-ban a hírközlési és médiaszektor szabályozása és a szabályozás alkalmazása különös felkészültséget kívánt meg a jogalkotótól és a jogalkalmazótól. Erre az évre esett a felülvizsgált uniós médiaszabályozás implementációja, annak lezárása – hazánkban a 2019-es média-jogszabálymódosítások után a közösségi médiát, a videómegosztóplatform-szolgáltatókat érintő uniós szabályok magyar jogrendbe ültetése –, és a korábban megkezdett, az Elektronikus Hírközlési Kódex (a továbbiakban: Kódex)³⁴ átültetésére irányuló folyamat jelentős része. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 2020. júliusi módosításával Magyarország az elsők között implementálta a Kódex – törvényi szintű szabályozást igénylő – rendelkezéseit, valamint az átültetési határidőben alacsonyabb szintű szabályozással – több mint húsz NMHH elnöki rendelet felülvizsgálata, módosítása, megalkotása útján – teljesítette az átültetést.

Az NMHH a tavaszi és az őszi járványhullámban sem tévesztette szem elől a kitűzött egyéb hírközlési célokat és terveket sem: 2020 márciusában lebonyolította az 5G mobiltechnológiára és a vezeték nélküli szélessávú szolgáltatásokra alkalmas 700 MHz-es, 2100 MHz-es és 3600 MHz-es frekvenciasávok használati jogosultságainak értékesítésére vonatkozó árverést, 2035-ig tartó frekvenciahasználati jogosultságot biztosítva a három nyertes szolgáltatónak, és 2020 októberében indított árverési eljárást a 900 MHz-es, valamint az 1800 MHz-es frekvenciasávok frekvenciahasználati jogosultságai tárgyában.

33 Az Alkotmánybíróság 15/2020. (VIII. 8.) határozata a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról, ABH 2020. 19. 1607.

34 Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11-i 2018/1972 (EU) irányelve az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról.

A magyar állam engedményekkel enyhítette a járványtól sújtott ágazatok és a lakosság terheit, például 2020. második félévében nem terhelte médiaszolgáltatási díjfizetési kötelezettség a mediaszolgáltatókat, és a digitális oktatásban tanulóknak és oktatóknak harminc napra ingyen internet-hozzáférést biztosított.³⁵ A piaci szereplők partnerek voltak a járvány okozta helyzethez való alkalmazkodásban, a nem hatósági jogalkalmazást végző Média- és Hírközlési Biztos értékelése szerint „jól vizsgáztak” a járvány első hullámában. A veszélyhelyzet idején, a többletterhelés ellenére a hírközlési szolgáltatók rendkívüli körülmények között és méltányosságot tanúsítottak. Egyes szolgáltatók 2020 márciusában díjhátralék miatt nem korlátozták a szolgáltatásokat, sőt fizetési emlékeztetőt, felszólítást sem küldtek, mások pedig a részletfizetés és szünetelés iránti kérelmeket vizsgálat nélkül teljesítették. Több szolgáltató különleges intézkedéseket vezetett be: számlafizetési haladékokat adtak a munkájukat elveszítő ügyfeleknek, átmeneti szünetet tartottak a tartozások behajtásában vagy eltekintettek a hátralék miatti szolgáltatáskorlátozástól. Bővítették az online és a telefonos ügyfélszolgálat útján elintézhető ügyek körét (egyenlegkövetés, regisztráció nélküli számlabefizetés és egyenlegfeltöltés, akár regisztráció nélkül is szolgáltatás megrendelés, elektronikus szerződéskötés, tarifaváltás stb.).³⁶

Az Európai Unióban napirenden van a digitális tér átfogó szabályozása, a közösségi médiára, az online piacokra és az Európai Unióban működő egyéb online platformokra kiterjedő szabályrendszer kidolgozása. A digitális szolgáltatásokról szóló jogszabályra és a digitális piacokról szóló jogszabályra vonatkozó két javaslat³⁷ középpontjában az európai értékek állnak, az új szabályok javítani fogják a fogyasztók és alapvető jogaik védelmét az interneten, és méltányosabb és nyitottabb digitális piacokat fognak eredményezni. A két javaslat alappillére a Bizottság azon ambíciójának, hogy ez az évtized Európa digitális évtizede legyen.

4. Összefoglalás

A járványtól sújtott 2020-as évben a hírközlés helyállt és képes volt kiszolgálni a szolgáltatásai iránt megnövekedett igényeket. A járvány miatt a klasszikus, lineáris média és a sajtó is nehéz helyzetbe került, a közösségi média térnyerése fokozódott. Az elektronikus hírközlési szolgáltatások nemzetgazdasági, társadalmi és közbiztonsági jelentősége

35 A veszélyhelyzet során az elektronikus azonosítási feltételekkel, a végrehajtással és a médiaszolgáltatási díjjal kapcsolatos egyes jogszabályok eltérő alkalmazásáról szóló 132/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet 8. §, a veszélyhelyzet ideje alatt a digitális oktatással érintett családokat segítő intézkedésekről szóló 501/2020. (XI. 14.) Korm. rendelet.

36 Jól vizsgáztak a távközlési szolgáltatók. *Média-Kábel Műhold*, 2020. július-augusztus. A cikk előnézete: <https://media-kabel-muhold.hu/kabel/3932-jol-vizgastak-a-tavkozlesi-szolgaltatok> (2021. 01. 08.).

37 *The Digital Services Act: ensuring a safe and accountable online environment*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en (2021. 01. 08.); *The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets*. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (2021. 01. 08.).

egyértelműen stratégiai jelentőségűvé vált a pandémia hatására, e szolgáltatások az online munkavégzés, közoktatás stb. szempontjából is kulcsfontosságúvá váltak.

Bízunk abban, hogy pár hónap múlva – a jelenleg relatív fordulópontként értékelhető, megkezdődött vakcinizáció után, annak eredményeként – a világvárványra lezárt folyamatként tekinthetünk vissza, és egészségügyi kockázatok nélkül folytatódhat a pandémia okozta gazdasági hatások enyhítése, felszámolása.

VÁLASZTÁSOK JÁRVÁNYHELYZET IDEJÉN¹

1. Bevezetés

A koronavírus járvány – amely tömeges megbetegedést, súlyos szövődményeket, valamint nagyszámú fertőzött halálát okozza – komoly kihívás elé állította a világ összes döntéshozóját, így természetesen Magyarországon az Országgyűlést és a Kormányt is.² A pandémia kezelése a központi és területi közigazgatást egyaránt próbára tette és a helyi önkormányzatok működését is alapjaiban érintette.³ Voltak, vannak maguktól értetődő intézkedések, mint például a maszkviselés, a társas kapcsolatok korlátozása, vagy a fertőzöttek izolálása. De mi a helyzet a választásokkal? Korlátozható-e egy Alaptörvényben rögzített alapjog, és ha igen, milyen alapon?

Az Alaptörvény SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG része alapjogként rögzíti az I. cikkben, hogy „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége”, illetve a II. cikk szerint „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz [...]”

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében azt is rögzíti, hogy „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, a XXIII. cikk pedig többek között akként rendelkezik, hogy „[m]inden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választó és választható legyen”; illetve „[m]indenkinek joga van országos népszavazáson részt venni, aki az országgyűlési képviselők választásán választó”

- 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 Lásd bővebben például: BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21, 1-16.
- 3 PÉTER-DELBŐ Márta: *Kell-e egység a sokféleségben? A helyi önkormányzatok valamint a köztestületek feletti törvényességi felügyelet és törvényesség ellenőrzés szabályozási kérdései*. Doktori értekezés. Budapest, PPKÉ Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, 2020, 132. https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Peter_Delbo_Marta_dolgozatok.pdf (2021. 01. 12.)

és „[m]indenkinek joga van helyi népszavazáson részt venni, aki a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választó.”

Jelen írás azt vizsgálja, hogy e két alapjog koronavírus által okozott összütközését hogyan kezelte hazánk és más európai államok. A járványhelyzet megnevezéssel pedig azt az időszakot jelölöm, amely alatt a koronavírus hatással volt a mindennapokra, függetlenül attól, hogy terjedésének üteme szükségessé tette-e a különleges jogrend bevezetését vagy sem.

2. Választások Magyarországon járványhelyzet idején

Magyarországon a koronavírus megjelenésekor az általános jogi szabályozás nem tartalmazott olyan előírást járványhelyzet (pl. influenza-járvány) idejére, amely a választójogot korlátozná, vagy a választási eljárás során speciális magatartási normákat írna elő, ezért hazánkban a különleges jogrend bevezetéséig több időközi önkormányzati választást is megtartottak.

2.1. Járványhelyzetben veszélyhelyzetet hirdetett a Kormány

Az Alaptörvény tartalmazza az állami működés alapvető szabályait, alkotmányos normáit. Hasonlóan más jogszabályokhoz, az Alaptörvény is a magyar állam működésének általános rendje szerinti előírásokat tartalmazza elsősorban, viszont a különleges jogrendre vonatkozó fejezetében összefoglalja azokat a helyzeteket, amelyek bekövetkezte esetén az általánostól eltérő szabályok érvényesülnek. Az eltérés indoka az, hogy a különleges jogrendet előidéző esemény gyors reagálást követel az államtól, azonban a hatékonyabb intézkedési lehetőség időben korlátozott, általában csak a kiváltó ok fennálltaig biztosított.⁴

A különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok között az Alaptörvény 54. cikke lehetővé teszi, hogy különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása néhány kivételtől eltekintve felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható legyen.

Választójogi rendelkezést (korlátozást) a fejezet mindössze a rendkívüli állapotra és a szükségállapotra vonatkozó szabályok között tartalmaz. E két különleges jogrendi helyzet idején, az országgyűlési képviselők általános választását nem lehet sem kitűzni, sem megtartani, ezen esetekben a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított kilencven napon belül kell új Országgyűlést választani.⁵ Ha pedig az országgyűlési képviselők általános választását követően, de az új Országgyűlés megalakulása előtt hirdeti ki rendkívüli állapotot vagy szükségállapotot a hivatalban lévő Országgyűlés, a köztársasági elnök az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belüli időpontra hívja össze.

4 GERENCSÉR, Balázs: *Special Legal Orders*. In: VARGA, Zs. András – PATYI, András – SCHANDA, Balázs (eds.): *The Basic (Fundamental) Law Of Hungary. A Commentary of the New Hungarian Constitution*. Dublin, Clarus Press, 2015, 307.

5 Lásd Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdését.

A megelőző védelmi helyzetre, a terrorveszélyhelyzetre, a váratlan támadásra és a veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezések választójogot érintő előírást nem tartalmaznak.

A publikáció szempontjából mérvadó veszélyhelyzetre vonatkozó előírásokat, illetve a veszélyhelyzet során is alkalmazandó közös szabályokat az Alaptörvény a következők szerint határozza meg az 53. cikkben: „A Kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.” Az Alaptörvény a veszélyhelyzetben kiterjeszti a Kormány rendeletalkotási jogkörét, és lehetőséget ad – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazásának felfüggesztésére, törvényi rendelkezésektől való eltérésre, valamint egyéb rendkívüli intézkedések hozatalára.

A veszélyhelyzetre vonatkozó alaptörvényi rendelkezések lényege, hogy a veszélyhelyzet fogalmának meghatározásán túl konkrét rendelkezést nem tartalmaznak, az alkalmazandó intézkedések körének meghatározását – az erre vonatkozó sarkalatos törvény keretei között – a Kormányra bízzák. A Kormány intézkedései azonban időbeli korlát alá esnek, – az Országgyűlés ezzel ellentétes aktusa kivételével – 15 nap után hatályukat veszítik.

A Kormány eljárásának kereteit a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.) V. fejezetének 2020. március 12-én hatályos előírásai adták, amelynek választójogi szempontból legfontosabb elemei a törvény azon rendelkezései, melyek meghatározzák a Kormány lehetséges intézkedéseinek körét. A törvény 47. §-a alapján veszélyhelyzetben rendeletben az államháztartásra vonatkozó szabályoktól eltérő rendelkezések állapíthatók meg, a polgármester és a jegyző hatáskörébe tartozó államigazgatási feladatot rendelet is megállapíthat, illetve a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó törvény rendelkezései közül a törvényben felsorolt szabályok vonatkozásában rendelettel eltérő rendelkezések bevezetésére van mód. Veszélyhelyzetben a fentiekben túl az egyes termelési, ellátási és szolgáltatási kötelezettségek biztosítása érdekében szerződéskötési kötelezettség írható elő, az érintett termékek és szolgáltatások körét rendelet határozza meg.⁶

Fenti rendelkezések a Kormány azon jogosítványait tartalmazzák, amikor rendeleti úton a hatályos törvényi rendelkezésektől eltérő jogi normákat állapíthat meg, míg a Kat. tv. 48., 49. és 50. §-aiban a veszélyhelyzet elhárításához szükséges konkrét intézkedések felsorolása történik meg, ezen szakaszok adnak felhatalmazást például a kijárási szabályainak meghatározására, a maszkviselés használatának előírására, a digitális oktatás bevezetésére vagy a nyitvatartási idő korlátozására is.

A fentiekben hivatkozott jogszabályi rendelkezések áttekintése után jól látható: a Kat. tv. alapján a Kormánynak ekkor nem volt lehetősége a választások szabályainak módosítására, így a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet és a veszélyhelyzet idején érvényes magatartási szabályokat előíró további jogszabályok nem tartalmaztak korlátozásokat a választásokkal kapcsolatban.

6 Lásd a Kat. tv. 47. § (4) bekezdését.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a koronavírus járvány kezdeti szakaszaiban a választási előírások nem változtak, az időközi önkormányzati választások előkészítése 2020. március 31-ig folyamatosan megtörtént és a járvány korai szakaszában két időközi önkormányzati választás esetében került sor a szavazás lebonyolítására is.

2.2. Járványhelyzetben a Kormány által kihirdetett veszélyhelyzetet az Országgyűlés meghosszabbította

A járvány elleni védekezés jogi kereteinek alakításában gyökeres fordulatot jelentett a 2020. március 31-én hatályba lépett, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény (a továbbiakban: koronavírus törvény), melyben az Országgyűlés törvényalkotói jogosítványával élve részletesen rendelkezett a választási és népszavazási eljárásokról. Előírta elsőként, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követő napig időközi választás nem tűzhető ki, a már kitűzött választások elmaradnak, illetve a ki nem tűzött és az elmaradt választást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni. Ugyanígy rendelkezett arról is, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követő napig országos és helyi népszavazás nem kezdeményezhető, a már kitűzött országos és helyi népszavazások elmaradnak, illetve a ki nem tűzött és az elmaradt országos és helyi népszavazást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.⁷ A koronavírus törvény a választásokhoz kiadott ajánlóívek leadásáról és megsemmisítéséről, illetve a népszavazási határidők megszakadásáról is rendelkezett.

A koronavírus törvény indokolása világosan rámutatott, hogy a választási és népszavazási eljárások során valamennyi választópolgár személyes részvétele válna szükségessé, ezért az a humánjárvány megelőzését, illetve következményeinek elhárítását súlyosan veszélyeztetné. A törvény hatályba lépése tiszta helyzetet eredményezett: sehol semmilyen választási vagy népszavazási eljárást nem lehetett lebonyolítani.

Az Országgyűlés tehát az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó közös szabályai között található felhatalmazással élve felfüggesztette a választásokhoz és népszavazásokhoz fűződő alapjogok gyakorlását, ezáltal egyértelműen előnyben és védelemben részesítve az élethez és egészséghez való alapjogokat. Itt kell megjegyezni ugyanakkor, hogy a különleges jogrend egyik legfőbb jellemzője, hogy időtartama alatt bizonyos alapjogok szélesebb körben korlátozhatóak.⁸

2.3. Járványhelyzetben a veszélyhelyzetet felváltja a járványügyi készültség

A Kormány 2020. június 17-én a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel döntött a veszélyhelyzet megszüntetéséről, egyben a 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel bevezette a járványügyi készültséget. A veszélyhelyzet megszüntetésével a koronavírus törvény ha-

⁷ Lásd koronavírus törvény 6. §.

⁸ BRADLEY, A. W. – EWING, K. D.: *Constitutional and Administrative Law*. Harlow, Pearson Education, 2007, 626.; és BARNETT Hilaire: *Constitutional and Administrative Law*. London – Sydney, Cavendish Publishing, 2002, 821-822.

tályát veszítette, egyben életbe léptek a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: járványügyi készülség törvény) rendelkezései, amelyek a koronavírus törvény korábbi előírásait megismételve⁹ a ki nem tűzött és elmaradt választások, illetve országos és helyi népszavazások kitűzéséről és kezdeményezéséről rendelkeztek.

A járványügyi készülség törvény illetve a végrehajtására kiadott jogszabályok közvetlenül a választásokra vonatkozó további rendelkezéseket nem tartalmaztak, azonban a járványügyi készülség törvény az alábbi 51/A. §-sal – melynek jelentőségét a későbbiekben látni fogjuk – egészítette ki a Kat. tv.-t:

„51/A. § (1) A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben – a 21–24. alcímben meghatározott rendkívüli intézkedéseken és szabályokon túl – az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

(2) A Kormány az (1) bekezdés szerinti jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.”

A koronavírus törvény és a járványügyi készülség törvény előírásai miatt június végén, július legelején részben az elmaradt választások újbóli kiírása, részben az újabb üresedések miatt nagyszámú időközi választás került kiírásra. Ezek közül három választás, a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei 6. számú országgyűlési egyéni választókerületben kiírt időközi országgyűlési képviselő választás, a mohácsi polgármesteri és képviselő-testületi választás, valamint a karcagi polgármester- és egyéni választókerületi választás kiemelkedett, de ezeken felül is közel harminc településen tartottak időközi önkormányzati vagy nemzetiségi választást.

A nagyszámú időközi választás előkészítése során a járvány kezelésével, a szavazás lebonyolításával kapcsolatban egyre több kérdés merült föl, mert a járvány a veszélyhelyzet megszüntetésével nem múlt el, hanem alacsony intenzitással folytatódott, és várható volt egy újabb hullám során az esetek számának növekedése, a fertőzés ütemének gyorsulása.

Előzőekre tekintettel a Nemzeti Választási Iroda is alkalmazkodott a helyzethez és augusztus végén, szeptember elején rövid időn belül több körlevéllel tájékoztatta a helyi választási irodák vezetői arról, hogy az időközi választásokhoz kapcsolódó eljárási

9 Járványügyi készülség törvény 88. §: „Időközi választás a veszélyhelyzet megszűnését követő naptól tűzhető ki. A ki nem tűzött és az elmaradt választást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.” illetve „Országos és helyi népszavazás a veszélyhelyzet megszűnését követő naptól kezdeményezhető. A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény II–IV. Fejezetében meghatározott határidők a veszélyhelyzet megszűnését követő napon újra kezdődnek. A ki nem tűzött és az elmaradt országos és helyi népszavazást a veszélyhelyzet megszűnését követő tizenöt napon belül ki kell tűzni.”

cselekményeket – különösen a szavazást – milyen óvintézkedések alkalmazásával és betartásával kell lebonyolítani. A tájékoztatások alapvetően három témakört öleltek fel: a szavazás napját megelőző tömeges rendezvényeken (bizottsági tagok esketése, oktatások az irodai és a bizottsági tagok részére) követendő eljárás; a szavazás lebonyolítása a szavazóhelyiségben; illetve a szavazás lebonyolítása mozgóúrnával, ezen belül az egészségügyi és a szociális intézményekben követendő eljárás.

Az intézkedések a választójog gyakorlásának teljes körű érvényesülését segítették elő. Külön említést érdemel, hogy egyrészt a Nemzeti Választási Iroda 2020. augusztusi útmutatása nyomán a szavazatszámoló bizottság tagjai a hatósági házi karanténban lévő személyek számára is lehetővé tették, hogy éljenek választójogukkal. A Nemzeti Választási Iroda 2020. szeptemberi útmutatása másrészt arra hívta fel a figyelmet, hogy a választópolgárok a szavazás jogát az egészségügyi válsághelyzet időszakában a fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatónál, valamint a szakosított ellátást nyújtó szociális intézményekben 2020. szeptember 8-án bevezetett látogatási tilalom alatt is gyakorolhatják. A koronavírus-fertőzés terjedésének megelőzése érdekében a látogatási tilalommal érintett intézményekben történő mozgóúrnás szavazás megszervezése és lebonyolítása kapcsán előírt eljárásrend a Nemzeti Népegészségügyi Központ ajánlására épült.

Az óvintézkedések meghatározásán túl a Nemzeti Választási Iroda a tárgyi és személyi feltételek biztosítására is tett intézkedéseket, egyrészt pénzügyi fedezetet biztosított a szavazókörökben közreműködő további egy jegyzőkönyvvezető tiszteletdíjára, illetve szavazókörönként pandémiás csomagokat (50 db szájmaszk, 10 pár egyszer használatos kesztyű és kézfertőtlenítő) biztosított a szavazás lebonyolításához.¹⁰

A szavazás sikeres lebonyolításához azonban nem elégséges a választási szervek megfelelő felkészítése illetve a személyi és tárgyi feltételek biztosítása, elengedhetetlenül szükséges a választópolgárok tájékoztatása is. Előzőek miatt a Nemzeti Választási Iroda a választás.hu honlapon keresztül, míg a helyi választási irodák a választással érintett településen szokásos formában folyamatos tájékoztatást nyújtottak a választópolgárok számára.

Összességében elmondható, hogy ebben az időszakban korlátozás nélkül érvényesült a választójog gyakorlása, míg a kormányzati szigorítások az élethez és az egészséghez való alapjogok védelme érdekében az emberi lét számos területét érintették más alapjogok korlátozásával.

Az élethez és az egészséghez, illetve a választásokon történő részvételhez való alapjogok vonatkozásában egy érdekes helyzet és találkozási pont is előállt a jogszabályi környezetben. A koronavírus terjedésének lassítására a Kormány elfogadta a járványügyi készültségi időszak védelmi intézkedéseiről szóló 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendeletet, amelyben előírta a köznevelési és szakképző intézményekre vonatkozó különleges védelmi szabályokat, amelyek alapján csak meghatározott személyi körnek tette lehetővé az ezen intézményekben történő belépést. A kormányrendelet ugyan engedélyezte a jogszabályon alapuló kötelezettség teljesítése céljából érkező személyek – így például a szavazatszámoló

10 A Nemzeti Választási Iroda fenti intézkedésekkel rövidtávon biztosította a választások lebonyolítását a járványhelyzet ideje alatt, de a pandémiás időszak elhúzódása miatt megkezdte az ideiglenes intézkedések beépítését a választási jogszabályokba, illetve napirendre vette tájékoztató anyagainak, különösen az ún. Választási füzeteknek a felülvizsgálatát is.

bizottság tagjainak – belépését, azonban éppen a választópolgárok esetében félreérthető volt a szabály. A Kormány ezért az egyes járványügyi intézkedésekről szóló 453/2020. (X. 9.) Korm. rendelettel beiktatta a szabályozásba, hogy a köznevelési és szakképzési intézmények területére előírt korlátozások nem alkalmazhatók a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szerinti szavazás előkészítése, szavazás és eredmény megállapítása időtartama alatt azon intézményre, amelyben szavazóhelyiség található.

2.4. Erősödő járványhelyzetben a Kormány ismét veszélyhelyzetet hirdet

A járványhelyzet romlására tekintettel a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel 2020. november 4-étől ismételten veszélyhelyzetet hirdetett. Maga a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló rendelet a választásokkal kapcsolatos jogi rendelkezéseket – hasonlóan a tavaszi rendelethez – nem tartalmazott, így önmagában a veszélyhelyzet kihirdetése miatt a választások előkészítése és lebonyolítása folyamatos lehetett volna.

Azonban itt nyert értelmet a katasztrófavédelmi törvény módosítása, az 51/A. § beépítése a törvénybe, mely széleskörű jogalkotási felhatalmazást adott a Kormány részére már a veszélyhelyzet kezdeti szakaszában is. Ennek alapján volt lehetséges, hogy a tavaszi tizenkilenc napos különbséggel szemben, a Kormány már a veszélyhelyzet kihirdetését követő második napon be tudta vezetni a választásokkal kapcsolatos korlátozó rendelkezéseket a veszélyhelyzet idejére eső időközi választásokra vonatkozó átmeneti rendelkezésekről szóló 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendeletével (a továbbiakban: 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendelet). A rendelet fő elemei megegyeztek a tavaszi szabályozással, eszerint új választás nem tűzhető ki, a kitűzött választások elmaradnak, illetve a népszavazási eljárásokban a határidők megszakadnak.

Az Országgyűlés a veszélyhelyzet fenntartását megerősítő, a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvényt már a rendelet életbe lépését követő héten elfogadta, a Kormány intézkedéseit szinte változatlan formában jóváhagyta, azonban a 483/2020. (XI. 5.) Korm. rendelet rendelkezéseit két témakör vonatkozásában pontosította. Ezek a következők voltak:

- minden folyamatban lévő választás megszakad, azokat meg kell ismételni a veszélyhelyzet elmúltával, de azon esetekben, ahol a jelöltállítás már jogerősen lezárult, csak az azt követő cselekményeket kell elvégezni;
- a népszavazások esetében a határidők megszakadnak, azonban a folyamatban lévő aláírásgyűjtések csak szünetelnek, az aláírásgyűjtés a veszélyhelyzet elmúlásával továbbfolytatható, s a már összegyűjtött aláírások a későbbiekben felhasználhatók.

A cikk megírásának idején a helyzet ismét az, hogy választási és népszavazási eljárás nincs és a veszélyhelyzet megszűnéséig nem is lesz folyamatban. A járvány második hulláma során a Kormány, majd az Országgyűlés ismét felfüggesztette a választásokhoz és népszavazásokhoz fűződő alapjogok gyakorlását, ezáltal egyértelműen előnyben és védelemben részesítve az élethez és egészséghez való alapjogokat.

A világvárvány első és második hulláma hazánkat olyan időszakban érte, hogy az nem esett egybe sem az országgyűlési képviselők, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának, valamint az európai parlamenti választásnak, sem kitűzött országos népszavazásnak időpontjával, így a választójog korlátozása a veszélyhelyzet idején nem váltott ki komolyabb társadalmi ellenállást.

3. Választások más államokban járványhelyzet idején

A 2020-as koronavírus-járvány az Európa-szerte zajló általános választási eljárásokat sem hagyta érintetlenül. Az alábbiakban részletesen megvizsgáljuk, hogy milyen szempontokat kell figyelembe venni egy ilyen súlyos világvárvány idején, amely a szabadságjogok korlátozását hozza magával, miközben biztosítani kell az egyik legfontosabb demokratikus alapjog gyakorlását, a választásokon való részvételt is.

Több országban későbbi időpontra halasztották az általános választásokat, míg más országokban az eredeti időpontban tartották meg a szavazást. Ahol járványügyi korlátozások közepette tartották meg a szavazást, ott biztosítani kellett, hogy a korlátozások ellenére is tisztességes és szabad legyen a választási kampány, néhány ország új szavazási módokat (pl. levélzavazás) is bevezetett.

3.1. Az EBESZ megállapításai a járványhelyzet idején tartott választásokról

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (a továbbiakban: EBESZ ODIHR) tanulmánya¹¹ részletesen számba veszi, hogy milyen szempontokat kell érvényesíteni járványhelyzet idején, hogy az EBESZ felé tett vállalások az együttműködő országok számára teljesíthetőek legyenek. Az alábbiakban a tanulmány főbb megállapításait összefezem.

Pandémia idején, az alapvető jogok korlátozásakor tudni kell, hogy a gyülekezési, szólás- és mozgásszabadság nélkül nincs tisztességes, demokratikus választás,¹² mivel a választásokkal kapcsolatos kötelezettségvállalások, nemzetközi kötelezettségek és sztenderdek még szükségállapotban sem kérdőjelezhetők meg. Ugyanakkor az EBESZ-szel együttműködő államok szükségállapot esetén mérlegelhetik, hogy közegészségügyi megfontolásokat helyezzenek előtérbe. Előfordul, hogy gyorsítva történik meg a törvények módosítása, ám ilyenkor a nők, a fogyatékosokkal élők vagy a nemzeti kisebbségek hátrányt szenvedhetnek.¹³

Fontos, hogy az EBESZ-szel együttműködő államok garantálják: a közegészségügyi megfontolások alapján bevezetett átmeneti módosítások ne veszélyeztessenek választásokkal kapcsolatos, már létező kötelezettségvállalásokat.

A jogalkotás folyamatának vizsgálatán túl célszerű azt is megvizsgálni, hogy egyes országok jogalkotói valóban indokolhatóan és politikai motiváció nélkül hoznak-e bi-

11 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/462726.pdf> (2021. 01. 12.)

12 Lásd a Velencei Bizottság összeállítását. <https://rm.coe.int/16809e38a6> (2021. 01. 12.)

13 Lásd még az IFES összeállítását. https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid19_briefing_series_safeguarding_health_and_elections_may_2020.pdf (2021. 01. 12.)

zonyos törvényi egyszerűsítéseket. Az ODIHR több alkalommal rámutatott arra, hogy választások lebonyolítását a társadalmi partnerek legszélesebb körét felölelő, átlátszó és tényleges konzultációknak kell megelőzniük, továbbá arra, hogy a választási jogszabályoknak a választási törvények stabilitását szem előtt kell tartaniuk.¹⁴

Az 1990-es koppenhágai nyilatkozat alapján az EBESZ-szel együttműködő országok elkötelezték magukat amellelt, hogy „rendszeres időközönként szabad választásokat tartanak a törvények által előírt módon”. Mindezek alapja nemcsak a EBESZ felé tett kötelezettségvállalások köre, hanem az Egyetemes Emberi Jogok Nyilatkozata is. A jelenlegi pandémia kontextusában a választások rendszerességét mérlegelni kell az állam egyéb kötelezettségeivel szemben, nevezetesen azokkal, amelyek az élethez való joggal, az egészséghez való joggal kapcsolatosak. Ezen alapjogok érdekében ugyanis sürgős, azonnali intézkedések szükségesek. Választások elhalasztása vagy felfüggesztése rendkívüli jogrendben nem jelenti azonnali az emberi jogok felrúgását, rávilágít viszont a garanciák fontosságára.¹⁵ Kiemelendő, hogy „a választói jogok felfüggesztése csak a helyzet által megkívánt mértékben engedélyezhető, ennél fogva a felfüggesztést arányossági tesztnek kell alávetni”¹⁶. Az elv, miszerint törvényben kell lefektetni a rendszeres időközönkéntiséget, többször csorbát szenvedett, ugyanis egyes országok nem rendelkeztek törvényi szinten választások szükségállapot miatti elhalasztásáról. Előfordult, hogy a meghozott döntések célja nem a szükségállapot elrendelése volt, ellenben jogbizonytalanságot okoztak vagy nagyon helyzetspecifikus, *ad hoc* megoldásokat szorgalmaztak. Ezen *ad hoc* döntések, melyek a szavazás elhalasztására, felfüggesztésére vagy a szavazásnak megváltozott környezetben való megtartására vonatkoztak, számos kérdést hagytak nyitva azt illetően, hogy más állami kötelezettségekkel kapcsolatosan – mint pl. az egészséghez való jog – az észszerű mérlegelés talaján születtek-e meg. Mindez ismételtén aláhúzza azt a kívánatos körülményt, hogy közérdekű kérdésekben a döntéshozatalnak a társadalmi partnerek legszélesebb körét kell felölelnie átlátszó és tényleges konzultációk során.¹⁷

Azokban az országokban, ahol már választási időszak volt a pandémia kitörésekor, külön problémát jelentett a tisztességes (*fair*) és szabad kampányolás biztosítása. Meg kellett oldani, hogy adminisztratív intézkedések ne akadályozzák a jelölteket abban, hogy ismertethessék választási programjaikat a választókkal. A gyülekezés, a választók felkeresése otthonukban, szórólapok terjesztése mind-mind hagyományos kampányeszközök, ám valamennyit korlátozhatják országos szintű egészségügyi szempontok.

14 Lásd az EBESZ ODIHR véleményét a lengyel elnökválasztást megelőző törvénytervezetekről itt <https://www.osce.org/files/f/documents/d/3/450856.pdf> és itt https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/453333_2.pdf (2021. 01.12.)

15 Lásd még az IFES elemzését itt: https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_covid-19_briefing_series_legal_considerations_when_delaying_or_adapting_elections_june_2020.pdf és az Európa Tanács jelentését itt <https://rm.coe.int/election-and-covid-19/16809e-20fe> (2021. 01.12.)

16 Lásd a Velencei Bizottság jelentését. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e) (2021. 01. 12.)

17 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/462726.pdf> 81. (2021. 01. 12.)

A kormányon lévő párt előnyei, az állami erőforrásokkal való gazdálkodás – beleértve a különböző szakpolitikai döntéseket, a vírus elleni védekezés egyes kezdeményezéseit, illetve azok társadalmi-gazdasági hatását – különös súllyal esnek latba akkor, amikor a politikai hatalom birtokosai nemcsak intézkedéseket hoznak a koronavírus ellen, de egyúttal a választások résztvevői is.¹⁸

A közegészségügyi megfontolások alapján bevezetett korlátozások kapcsán mindenképpen érdemes nyomon követni, hogy az adott, EBESZ-szel együttműködő ország „megteremti-e azokat a garanciákat, amelyek lehetővé teszik, hogy politikai pártok és egyéb szervezetek a törvény és a hatóságok előtti azonos feltételekkel tudjanak versengeni egymással.”¹⁹

A legtöbb, EBESZ-szel együttműködő ország tömegtájékoztatásában a pandémiával, illetve az arra adott kormányintézkedésekkel kapcsolatos tudósítások domináltak. Választási időszakban ez éppenséggel aggályokra adhat okot abból a szempontból, hogy érvényesül-e „a diszkriminációmentesség talaján a választási eljárásban részt venni kívánó minden politikai szervezet, illetve egyén számára a tömegtájékoztatás eszközeihez való akadálytalan hozzáférés”.²⁰ Az, hogy a politikai ellenfelek a tömegtájékoztatáson keresztül képesek-e üzeneteiket eljuttatni a szavazókhoz, függ attól, hogy a tömegtájékoztató médiumokkal kapcsolatos korábbi hibák korrigálva lettek-e, hogy a vírus okozta gazdasági nehézségek hogyan befolyásolják a tömegtájékoztatási kínálatot, továbbá attól, hogy a hatalmon lévők hajlandóak-e a tömegtájékoztató médiumokban korlátok közé szorítani megjelenéseiket, és ezzel csökkenteni tisztességtelen előnyüket, melyet a pandémia kínálta helyzetből szereznek. Ugyanakkor az is igaz, hogy a választók ’büntethetik’ őket, ha nem vállalnak vezető szerepet a járvány elleni küzdelemben.

A választójog általánosságának és egyenlőségének elvét szintén érintették mind a hosszabb (például: szavazók vagy jelöltek regisztrációja), mind a rövidebb (például: szavazás módok igénybevétele) idő alatt lezajló választási folyamatok. Az EBESZ felé tett, „minden választókorút érintő általános és egyenlő választójogra”²¹ vonatkozó kötelezettségvállalás sérülhet, ha a szavazók névjegyzékbe vétele vagy különböző ellenőrző cselekmények késedelmet szenvednek közegészségügyi megfontolások hatására. Egészségügyi okok miatti vagy a pandémia gazdasági hatása miatti lakhelyváltoztatás mind szükségessé tehetik a szavazói névjegyzékre vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatát.

Néhány országban megengedik ugyan a dokumentumok elektronikus benyújtását, számos EBESZ-szel együttműködő országban azonban a jelöltek regisztrálása csak az aláírások személyes gyűjtése, benyújtása és ellenőrzése útján lehetséges, ami a pandémiás időkben előírt kötelező távolságtartás vagy gyülekezési, helyváltoztatási korlátozások miatt problematikus lehet. Míg a hagyományos szavazási módok közegészségügyi problémát jelentenek, a szavazóköri szavazás alternatív lebonyolítása veszélybe sodorhatja a szavazás általános és egyenlő jellegét csakúgy, mint annak titkosságát. Számos korábbi ODIHR választás-megfigyelési jelentés kiemelte, hogy a saját otthonban történő szavazás vagy a

18 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/462726.pdf> 81. (2021. 01. 12.)

19 Uo.

20 Uo.

21 Uo.

börtönökben, kórházakban, idősotthonokban lezajló szavazás aggályokat vet fel a szavazók befolyásolása szempontjából. Ha a karanténban lévők számára akarják megkönnyíteni a szavazást abból a megfontolásból, hogy a szavazás általános jellege megmaradjon, akkor ez problematikus lehet. A választásra vonatkozó kötelezettségvállalások betartása ilyen helyzetekben inkább a jogellenes cselekményeket megakadályozó, tényleges jogi és gyakorlati garanciák útján lehetséges, továbbá a választásigazgatási szervek személyi állománya készségeinek, gyakorlati képességeinek fejlesztésével.

Egyes alternatív szavazási módok szintén veszélyeztethetik azt, hogy „a szavazás titkosan vagy a titkos szavazással egyenértékű más, szabad módon történjen”.²² A meghatalmazott útján történő szavazás (az ODIHR szerint ez a mód nem tesz eleget az egyenlőség és titkosság követelményének) sem válasz az egészségügyi szempontokra, ugyanis a nők, az idősek, a fogyatékossgal élők különösen ki lehetnek szolgáltatva a kellő mértékű meghaladó kényszermegoldásoknak, s a szavazatuk titkosságához fűződő joguk sérülhet, amennyiben a levélszavazás vagy egyéb alternatív szavazási módok nem járnak együtt a megfelelő garanciákkal.

Számos, az EBESZ-szel együttműködő ország között egyetértés van abban, hogy „a külföldi és hazai választási megfigyelők jelenléte jelentősen hozzájárul a választási eljárások sikeres lebonyolításához.”²³ Megjegyzendő, hogy még a választási megfigyelők kiküldése is nehézségekbe ütközhet pandémiás időkben. A megfigyelőket érintő egyes korlátozások szükségesek lehetnek ugyan, de sérülhet az átláthatóság elve. Lehet kompenzálni a választási szervek üléseire való bejutás korlátozottságát a mai infokommunikációs eszközökkel, miközben változatlan nehézségek tornyosulnak a választásnap cselekmények megfigyelése előtt.

A járvány alatt számos ország halasztotta el az épp aktuális választását.²⁴ Voltak azonban olyan országok, amelyek az eredetileg kitűzött napon megtartották a szavazást.²⁵ Pandémiás időben szavazás tartása vagy elhalasztása ugyan az adott államra tartozik, azt az EBESZ felé tett kötelezettségvállalásokkal, nemzetközi kötelezettségekkel és szten-derdekkel összhangban javasolt megtenni. A legtöbb esetben a szavazás megtartása vagy elhalasztása törvénymódosítással vagy akár alkotmánymódosítással járt.

Számos EBESZ-szel együttműködő országban a halasztást szükségállapot (vagy hasonló jellegű intézkedés) elrendelése előzte meg. Más esetekben különleges jogi kereteket kellett elfogadni. Egyes EBESZ-szel együttműködő országokban a törvényhozási folyamatok és az új törvények elfogadása elsietetten, kapkodva zajlott, a társadalmi partnerek széles körét felölölő, tényleges konzultációk nélkül, csorbítva ezáltal a törvényesség elvét, valamint csorbítva a választási törvények stabilitását előírányzó elvet. Az Európa Tanács Velencei

22 Uo.

23 Uo.

24 Lásd kirgiz önkormányzati választás, francia önkormányzati választás második fordulója, észak-macedón parlamenti választás, szerb önkormányzati és parlamenti választás, román önkormányzati választás, angol és walesi önkormányzati választás, lengyel elnökválasztás.

25 Lásd belarusz elnökválasztás, izlandi elnökválasztás, amerikai elnökválasztás, mongol parlamenti választás, bosnyák önkormányzati választás.

Bizottsága kimondja ugyan, hogy „a választási törvényeknek egy adott választást megelőző egy éven belüli módosításának ténye nem szükségszerűen ütközik a választási törvényekre vonatkozó európai jogelvekkel”²⁶, mégis a választójog alapvető elemein rövidebbdel a választás előtt végrehajtott lényegi módosítások befolyásolhatják egy adott választás eredményét.

Egyes országokban a hatalmon lévő párt(ok)nak feltehetően jobban érdekükben állt a választások járvány miatti elhalasztása, máshol azonban az eredetileg kitűzött időponthoz tartották magukat alternatív szavazási módok alkalmazásával, hogy a járvány terjedését csökkentsék. A levélszavazás megoldás lehetne, de csak olyan országokban, ahol már ki-próbáltan működik. Összességében leszögezhető, hogy alternatív szavazási módokat csakis fokozatosan célszerű bevezetni, jóval a választások előtt, próbákat és konzultációkat követően.

A kiszolgáltatott helyzetű csoportokat, mint például a fogyatékossgal élőkét aránytalanul hátrányosan érintheti a levélszavazás. A levélszavazás egyfelől kiterjeszti a szavazás lehetőségét, másfelől viszont veszélybe sodorhatja a szavazás egyenlőségének és titkosságának elvét, hiszen a szavazónak nem ellenőrzött körülmények között kell leadnia szavazatát a szavazókörön kívül. Ezen felül a kiszolgáltatott személyek által otthonukban leadott szavazatot a családon belüli erőszak és maga a karantén körülménye is befolyásolhatja. Olyan feltételeket kell teremteni ezen új szavazási módok bevezetésekor, amelyek ténylegesen egyenlő esélyeket teremtenek mindenki számára. Az alternatív szavazási módok igénybevétele külön nehézségeket vonhat maga után akkor is, amikor külföldön szavazása során mind a külföldi választópolgárokat befogadó ország, mind az anyaország jogszabályait alkalmazni kell.²⁷

A pandémia kitörésekor sokan szorgalmazták az internetes szavazás bevezetését. A legtöbb EBESZ-szel együttműködő országban azonban a döntéshozók nem mozdultak el ebbe az irányba, miután felmérték, hogy ennek az új szavazási módnak a bevezetése szintén rengeteg időt és forrást igényelne.

Több esetben az eredeti határidők megtartásával a választási eljárás egyes elemeit módosították, mint például a támogató aláírások begyűjtésének határidejét, a választói névjegyzékbevitel határidejét, vagy éppen a kampány záró határidejét. Néhány országban a szavazásra és a szavazatok megszámlálására vonatkozó határidőket módosították, amire az alternatív szavazási módok bevezetése miatt volt szükség. Előfordult az is, hogy széleskörű konzultációk nélkül került sor a módosításokra. Voltak országok, ahol hiányoztak az online kampányolásra, hirdetésekre vonatkozó jogszabályok.²⁸

3.2. Járványhelyzet idején tartott egyes választások újításai, tapasztalatai

A következőkben – a terjedelmi korlátokra is tekintettel – néhány konkrét nemzetközi példát ismertetek annak érdekében, hogy a járvány ideje alatt megtartott választások, választási előkészületek tapasztalatait összefoglalhassuk.

26 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e) (2021. 01. 12.)

27 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/462726.pdf>, 84. (2021. 01.12.)

28 <https://www.osce.org/files/f/documents/8/d/462726.pdf>, 84-85. (2021. 01. 12.)

Horvátországban 2020. július 5-én tartottak általános parlamenti választásokat. A járványra reagálva a horvát közegészségügyi intézet ajánlásokat fogalmazott meg a központi választási bizottság számára, a választás hetének elején pedig a központi választási bizottság bemutatta a szavazás napján követendő intézkedéseket. Ezen útmutatások fogadtatása azonban vegyes volt. Egyesek aggályosnak találták, hogy a vírussal fertőzöttek, illetve egyszerű lázzal vagy egyéb, hasonló tünetekkel küzdők nem élhetnek majd választójogukkal. Belföldi választási megfigyelők és egyetemi oktatók ezért az Alkotmánybírósághoz fordultak. Az Alkotmánybíróság döntésében arra kötelezte a központi választási bizottságot, hogy tegyen könnyítéseket a koronavírussal fertőzöttek számára. Ennek a központi választási bizottság ugyan eleget tett, de mindössze két nappal a szavazás napja előtt. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy lehetővé kell tenni a vírussal fertőzött szavazók számára, hogy szavazóhelyiségen kívül szavazhassanak. Ezt mozgóurnás szavazással oldották meg: a választás napján délig lehetett mozgóurnát igényelni minden különösebb igazolás nélkül, de nem volt rá garancia, hogy valóban mindenki igénybe tudja venni ezt a szavazási módot. Összességében azonban elmondható, hogy a mozgóurna-igénylések túlnyomó részét kielégítették. A karanténban lévő szavazók személyesen szavazhattak, lakóhelyük előtt. A vírussal fertőzöttek mindezt nem teheték meg, ők megbízott útján szavazhattak, aki a választópolgár helyett beikszelte a megfelelő kört a szavazólapon, majd a szavazólapot átadta a választópolgár lakhelye előtt várakozó hivatalos választásigazgatási személyeknek.²⁹

A *lengyelországi* elnökválasztást illetően a lengyel kormány a járvány kitörését követően – a szükségállapot kihirdetésével egy időben – az eredeti május 10-i választási időpont megtartása mellett döntött. A parlament ugyanakkor módosította a választási törvényt. A törvénymódosítások kiterjesztették a levélben szavazás jogát a 60 év felettiekre és a karanténban lévőkre. Ezeken túlmenően egy április 6-i – az ellenzék által erőteljesen kritizált – törvénytervezet a teljes elnökválasztást levélben akarta lebonyolítani, továbbá a parlament házelnökét felruházta volna a szavazás napjának megváltoztatási jogával és az állami vagyoneért felelős minisztériumhoz kapcsolt volna egyes, eredetileg az országos választási bizottsághoz tartozó feladatköröket. A törvénytervezetből végül nem lett törvény, mert az ellenérdekelt pártok május 6-án megegyeztek a választás elhalasztásában. A halasztás miatt ugyanakkor a kampány és a kampányfinanszírozás egyfajta 'ex lex' állapotba került. Mindezeket az előzményeket követően június 2-án gyorsított eljárással módosították a választási törvényt: ez érintette az országos választási bizottság hatásköreit, és bevezették a választható levélzavazást és szabályozták az alacsonyabb szintű választási szervek tagjainak képzését, felvételét. A kampányt illetően ötven főben maximálták a gyülekezési létszámot, a jelöltek pedig főleg online érintkeztek választóikkal. A járvány átmeneti visszaszorulását követően pedig ismét lehetett kampánytevékenységet folytatni.³⁰

Észak-Macedóniában a járvány kitörésekor harminc napos szükségállapotot hirdettek, amit a választási eljárás elnöki rendelettel való felfüggesztése követett. A választási eljárás újrakezdésének körülményeit, lebonyolítását, a korábban lezajlott folyamatok

29 https://www.osce.org/files/f/documents/b/4/465120_0.pdf (2021. 01. 12.)

30 <https://www.osce.org/files/f/documents/6/2/464601.pdf> (2021. 01. 12.)

érvényességét, a szavazói névjegyzékbe vételét, a médiában folytatott kampányolást, a közegészségügyi előírásoknak való megfelelést, ideértve a koronavírussal fertőzöttek számára biztosított plusz szavazónapot rendeleti úton szabályozták. A többször is módosított rendelkezések egymással nem voltak koherensek, így jogbizonytalanságot okoztak. A gyülekezésre vonatkozó előírásokat például egy, a koronavírusról szóló, 28-szor módosított kormányrendeletbe foglalták, amely a választási eljárás különböző részfolyamataira vonatkozott. A belső és külső, utcai gyülekezésekre vonatkozó előírást a kampány kezdete után hat nappal fogadták el, s kétszer változott meg a kampány során. A módosításokat elrendelő döntéseket, illetve magukat a módosított szövegeket külön tették közzé, gyakran több nap eltéréssel.³¹

Szerbiában március 4-én a köztársasági elnök – összhangban az alkotmányban rögzített kötelezettségekkel – április 26-ra írta ki a parlamenti választást. A járvány kitörésével kihirdetett veszélyhelyzet miatt azonban március 16-án aztán az egész választási folyamat felfüggesztették. A veszélyhelyzetet május 6-án oldották fel, és ezután, május 11-én újraindult a félbeszakadt választási folyamat is. A választás új időpontja június 21. lett. A választás napjára a választási bizottság a járvány terjedését megakadályozó eszközökkel, főleg maszkokkal és kesztyűkkel készült. Ugyanakkor ezeket az eszközöket helyi szinten nem minden esetben használták.³²

Romániában a parlamenti választásokon a választási részvétel³³ jóval alacsonyabb volt a vártnál (33%), aminek az egyik lehetséges magyarázata, hogy az emberek a vírustól félve nem éltek választójogukkal. Annak ellenére is, hogy az előkészületek során az Egészségügyi Minisztérium meghatározta, hogy a közintézményekben milyen előírásokat kell betartani a vírushelyzet idején, és a választás napján is ezt alkalmazták. A fertőzöttek mozgóurnával szavazhattak, illetve a kijárási korlátozást is enyhítették, de csak a választás napjára és csak a szavazás lebonyolításában részt vevő személyekre.³⁴

A francia választási törvény (Code électoral) L227. §-a alapján meghozott a Miniszterek Tanácsának 2019-928. számú rendelete (décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019) a 2020. évi francia önkormányzati választás első fordulóját március 15-ére, a másodikat március 22-re tűzte ki. A koronavírus járványra tekintettel a választás második fordulóját a 2020. március 17-én kelt 2020-267. számú rendelettel (Décret n° 2020-267 du 17 mars 2020) a Miniszterek Tanácsa legkésőbb 2020. júniusára elhalasztotta, és azt a 2020. május 27-i 2020-642. számú rendelettel (décret n° 2020-642 du 27/05/2020) 2020. június 28-ára tűzte ki. A 2020. június 17-én kelt 2020-743. számú rendelet (Décret n° 2020-743 du 17 juin 2020) az önkormányzati választás második fordulóját – figyelemmel a koronavírus járványra – következőképpen szabályozta. A vírusnak különösen kiszolgáltatott személyek számára külön várakozó sort hoztak létre, a szavazóhelyiségbe legfeljebb három választópolgárt engedtek be, minden szavazóhelyen szappannal vagy hidroalkoholos géllal ellátott fertőtlenítő pontot helyeztek el. Ezekon felül a szavazóhelyiségben

31 https://www.osce.org/files/f/documents/b/e/465648_0.pdf (2021. 01. 12.)

32 <https://www.osce.org/files/f/documents/a/3/466026.pdf> (2021. 01. 12.)

33 www.roaep.ro (2021. 01. 12.)

34 https://www.osce.org/files/f/documents/4/9/472812_0.pdf (2021. 01. 12.)

mindenkinek egészségügyi maszkot kellett viselnie és a szavazólapra a vírus terjedésének elkerülése érdekében bélyegzőlenyomat nem került. Mindezekon túl különösképpen bíztatták a választópolgárokat – a törvény által egyébként is biztosított – meghatalmazás útján történő szavazásra. Franciaországban a korábbi önkormányzati választásokon a második forduló során a részvételi arány mindig meghaladta a 60%-ot, 2014-ben 62,9%, 2008-ban 65,2% volt, míg 2020-ban a részvétel arány mindössze 41,6%-os volt, így a bevezetett óvintézkedések ellenére is erősen éreztette hatását a járvány.³⁵

4. Összegzés

A tanulmány célja annak ismertetése volt, hogy hogyan érintette a magyar választásokat és más országok választásait, választási eljárásait a koronavírus okozta járvány. Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a kialakult helyzet kezelése komoly próbatétel elé állította a döntéshozókat, és különösen azok a nemzetek kerültek nehéz helyzetbe, ahol a járvány idejére általános választások estek.

Magyarországot illetően azt kell kiemelni, hogy a koronavírus járvány kezdeti szakaszaiban a választási előírások nem változtak, az időközi önkormányzati választások előkészítése 2020. március 31-ig folyamatosan megtörtént és a járvány korai szakaszában mindössze két időközi önkormányzati választás esetében került sor a szavazás lebonyolítására is. A járvány előretörése azonban gyökeres fordulatot jelentett és különleges jogrend bevezetését igényelte. Az Országgyűlés a veszélyhelyzet idejére az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó közös szabályai között található felhatalmazással élve felfüggesztette a választásokhoz és népszavazásokhoz fűződő alapjogok gyakorlását, ezáltal egyértelműen előnyben és védelemben részesítve az élethez és egészséghez való alapjogokat.

Azokban az országokban, ahol az általános választások megtartása mellett döntöttek (sokszor időleges halasztást követően), fokozottabb óvintézkedéseket vezettek be mind a kampány, mind pedig a szavazás lebonyolítása kapcsán. A tapasztalatok ugyanakkor azt mutatják, hogy mindezek ellenére kevesebben éltek szavazati jogukkal, mint a járvány kitörését megelőzően. Ez pedig komoly dilemmával szembesíti mindazon országokat, amelyek általános választás előtt állnak. Hiszen a döntéshozóknak egyszerre kellene biztosítania, hogy mindenki, aki szeretne, élhessen választójogával, de ezt olyan körülmények között tehesse, amelyek nem veszélyeztetik egészségét.

35 Választási törvény (Code électoral) L227. §-a, 2019-928. számú rendelet (décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019); 2020-267. számú rendelettel (Décret n° 2020-267 du 17 mars 2020); 2020-642. számú rendelettel (décret n° 2020-642 du 27/05/2020); 2020-743. számú rendelet (Décret n° 2020-743 du 17 juin 2020).

VÍRUS ÉS VALLÁSSZABADSÁG – A VALLÁSI KÖZÖSSÉGEK MŰKÖDÉSÉNEK KORLÁTOZÁSA A COVID VÍRUS MIATT ELRENDELTE KÜLÖNLEGES JOGRENDBEN¹

1. Bevezetés

Az alapjogok koronavírus nyomán történő tényleges korlátozhatósága, illetve felfüggeszthetősége a napnál is világosabbá vált, és ez alól nem jelent kivételt a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága sem – vagy mégis?

Amikor az alapjogi korlátozásokkal foglalkozunk, fontos különbséget tenni annak elméleti, *de jure* korlátozhatósága, és a gyakorlatban megvalósuló, tényleges, *de facto* korlátozás vizsgálata között. Az alapjogok alkotmányosan a szükségesség-arányosság teszt alapján korlátozhatóak,² ám különleges jogrendben ezen felüli mértékben is korlátozhatóak, sőt – egyes kivételektől eltekintve – az alapjogok gyakorlása fel is függeszthető.³

A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságának alapjoga tekintetében a korlátozás *de jure* egyaránt vonatkozhat az egyéni, illetve a közösségi vallásgyakorlásra, sőt, ez utóbbin belül is felvetődhet a differenciálás a különböző státuszú vallási közösségek között. A korlátozás lehetséges sokrétősége magának az alapjognak a sokrétűségéből ered, amelyet már az Alaptörvény is felsorol a VII. cikkében. Ebből következik az, hogy maguk a helyzetek, okok – amelyekben, illetve amelyek miatt elviekben a korlátozásra sor kerülhet – is a legkülönfélébbek lehetnek. Nem meglepetés tehát, hogy ezen szituációk közé tartoznak a COVID-19 járvány terjedését gátolni, illetve áldozatainak számát csökkenteni kívánó állami intézkedések is.

A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága által garantált jogok, amelyek ezen intézkedések során leginkább sérülhetnek, elsősorban a vallási közösségeknek a vallási szertartások megtartásával kapcsolatos autonómiájával függenek össze.⁴ Az Alaptörvény kimondja, illetve

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közigazgató 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 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

3 Alaptörvény 54. cikk (1) – (4) bekezdések.

4 Több, ezen alapjog által garantált részjogosítványt – pl. a vallás vagy meggyőződés választása és megváltoztatása – azért nem vizsgáljuk részletesen, mert a vírushelyzettel kapcsolatos intézkedések az emberek közötti fizikai kontaktot kívánják minimalizálni, így az intézkedések nincsenek hatással az ettől eltérő karakterű részjogosítványokra. A

lehetővé teszi, hogy „vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa”.⁵ Az Alaptörvény értelmében az állam és a vallási közösségek különváltak működnek, továbbá a vallási közösségek önállóak.⁶ Az autonómiából következik, hogy a vallási közösségek maguk dönthetik el, hogy milyen módon gyakorolják vallási meggyőződésüket. A kollektív vallásgyakorlás alapvetően (tradicionalisan) a gyakorlatban másokkal együttesen, fizikai értelemben egy helyen történik. Az Alaptörvény ezt a tevékenységet – függetlenül attól, hogy ténylegesen milyen formában valósul meg – „vallási szertartás” terminológiával illeti, a szabadság pedig ennek megtartásában és annak módjának szabad eldöntésében áll. Járvány idején azonban ezt a szabadságot maguknak a résztvevőknek, és mindenki másnak a biztonsága érdekében indokolt lehet annyiban korlátozni, hogy annak együttes, jelenléti formája ideiglenes beszüntetésre vagy betiltásra kerül. A betiltás természetesen a jogalkotónak végső és igen drasztikus eszköze lehetne az alapjog korlátozását illetően, ám elméletileg nem zárható ki a lehetőség. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való jog kiemelkedően fontos alapjog, azonban a védelmi szintet illetően az élethez való jog alatt helyezkedik el (az élethez való jog különleges jogrendben sem függeszthető fel, korlátozása pedig fogalmilag kizárt), amiből következik, hogy egy világvárvány esetében az emberek életének védelme érdekében ezen alapjog részleges korlátozása mindenképpen kiállná a szükségesség-arányosság teszt próbáját. Tehát ami a de jure vizsgálatot illeti, elméletben mindenképp beszélhetünk alkotmányos korlátozásról (annak lehetőségéről), sőt annak korlátozását egy járványhelyzetben a közjó, közegészség érdekében ésszerűnek is lehet tekinteni.

Egyértelműen le kell tehát határolnunk, hogy a továbbiakban a vizsgálatot a vallás szabadság fogalmi elemei közül a vallásgyakorlás jelenléti, kollektív aspektusára fókuszáljuk. Ebben a körben tisztázandó jogértelmezési kérdés, hogy a veszélyhelyzetről szóló rendeletek kontextusában a vallási összejövetelre, szertartásra (istentisztelet, bibliaóra) alkalmazhatóak-e a rendezvényekre vonatkozó szabályok (másképp fogalmazva: rendezvénynek minősül-e az istentisztelet). A gondolatszabadság korlátozása – az élethez való joghoz hasonlóan – fogalmilag kizárt, a lelkiismereti szabadság esetében pedig szintén szűk mozgástér nyílik a külső, korlátozó állami beavatkozásra. Értelemszerű az is, hogy az online térbe költözött közösségi vallásgyakorlást járványveszély esetén

gyakorlás és a tanítás szabadsága esetében pedig a helyzet differenciáltabb, mert azok általában egyfelől a tágran értelmezett vallási szertartás körében (pl. hitoktatás, katekézis) zajlanak le, másfelől pedig a vallási közösségek más, szertartáson kívüli tanítási aktivitásai (köznevelési és felsőoktatási intézmények útján) csak részben (pl. teológiai-hitéleti képzés, felekezetspecifikus tantárgyak) védendőek ezen alapjog által, ugyanis az oktatás joga nagyrészt az Alaptörvény X. és XI. cikkeiben foglalt tudományos kutatás szabadsága, illetve a tanszabadság által védett. Ez utóbbi alapjogoknak a vírushelyzet miatti korlátozását ebben a tanulmányban nem tárgyaljuk.

5 Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés.

6 Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés.

alkotmányosan nem indokolt korlátozni, ugyanez vonatkozik az egyéni⁷ vallásgyakorlásra, így ezeket a jogosultságokat sem vizsgáljuk a tanulmányban.⁸

Szükséges egy fontos kérdést is megfogalmazni előjáróban: az állam, vagy pedig a vallási közösség adja ki a saját normaalkotási hatáskörében a korlátozó rendelkezést? A vallási közösségek alkotmányosan autonóm státusa emeli kiemelten a figyelmünk középpontjába ezt a – korlátozás realizálását illetően – cseppet sem mellékes problematikát.

2. Korlátozás az első hullámban

A veszélyhelyzetet a kormány 2020. március 11.-én rendelte el a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet hatálybalépésével. Ez a rendelet még nem tartalmazott korlátozást. Egy nappal később, március 12.-én a kormány kiadta a 41/2020. (III. 11.) Korm. rendeletet, amely tartalmazta a rendezvényi korlátozások első verzióját. A rendelet 4. § d) pontja megtiltotta a zárt helyen 100, illetve nem zárt helyen 500 résztvevőnél nagyobb rendezvényeket.⁹ A rendelkezéseket alig öt nap után hatályon kívül helyezte a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet, és egyben új szabályozást is hozott. Itt találkozunk először a számunkra ténylegesen releváns rendelkezéssel.

A 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése immár általános, résztvevők számától független rendezvényi tilalmat rendelt el, azonban a (2) bekezdés kiemelte e tilalom alól a vallási közösségek szertartását, a temetést és a polgári házasságkötést. Ezt úgy érte el, hogy nem a rendezvények körében tett kivételt, hanem egyenesen kimondta, hogy a fent említett három esemény nem minősül rendezvénynek, tehát kivette a rendezvények fogalmi köréből a vallási közösségek szertartását. Ez azért figyelemre méltó, mert a jogalkotó e gyakorlatában nem volt teljesen konzisztens. A 2020. május 4.-én, illetve május 18.-án hatályba lépő 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet a védelmi intézkedésekről, illetve a 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet a fővárosi védelmi intézkedésekről más, kevésbé pontos szöveget használt. A 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet kimondta, hogy „A rendezvények megtartására vonatkozó korlátozásoktól eltérően vallási közösség szertartása, továbbá a polgári házasságkötés és temetés tartható.” A kívánt joghatás ugyanaz, azonban a szabályozás nem zárja ki expliciten a rendezvények köréből az ismerős hármast,

7 Az egyéni vallásgyakorlás korlátozása az állam oldaláról ebben a veszélyhelyzetben nem merült fel, mert a szertartások jelenléti látogatására vonatkozó korlátozó szabályokat maga a vallási közösség határozza meg. Tehát az állam abba nem szól bele, hogy ha a védőtávolság megtartásával kevesebben férnek el az istentiszteleti helyen, akkor ki az, akit beengednek, és kit nem.

8 A járványhelyzet megmutatta, hogy a modern elektronikai eszközök és internet segítségével a kollektív vallásgyakorlás – legalábbis részben – megvalósulhat az online térben is.

9 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó járvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről. A 4. § d) értelmében „zárt helyen 100 főnél több személy, nem zárt helyen pedig 500 főnél több személy részvételével rendezvény tartása tilos, azzal, hogy e korlátozás érvényesítése a rendező, valamint a helyiség üzemeltetőjének a felelőssége”.

pusztán annak kivételes jellegét említi. Az idézett kormányrendelet annyi korlátozást írt elő, hogy a vallási közösség szertartása esetén (továbbá a polgári házasságkötés és a temetés esetén is) a védőtávolságot meg kell tartani. Érdekesebb azonban a hasonló, bár szűkebb területi (fővárosi) hatállyal rendelkező 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet 6. §-a, mely átveszi a 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet fent tárgyalt bekezdését annyi kiegészítéssel, hogy visszautal a 'veszélyhelyzeti rendelet' egyik bekezdésére, mint a rendezvények tilalmának forrására,¹⁰ illetve a 168/2020-as rendelet szövegével identikus kivételek felsorolását azzal toldja meg, hogy a kivételek közé sorolja még a 200 résztvevő alatti – házasságkötés és temetés után tartandó – családi rendezvényeket.

Érdekes, hogy a rendelet a korlátozásokat nem újra leszögezi, hanem annak létezését pusztán megerősíti, a kivételek esetében azonban fontosnak tartja azok újbóli felsorolását, majd azt ki is egészíti a fent említett családi rendezvényekkel. Ez azért fontos mozzanat, mert a családi rendezvényeket fogalmi lehetetlenség kizárni a rendezvények sorából, ami szükségképpen arra utal, hogy az újbóli felsorolás pusztán a rendezvények körében határoz meg kivételt, nem pedig kizárja azok köréből, mint ahogy azt a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet tette.¹¹ A később alkotott 241/2020. (V. 27.) Korm. rendelet a szabadtéri rendezvényekről pedig úgy tesz kivételt, hogy kivonja a rendelet hatálya alól többek között a vallási szertartásokat, temetéseket és polgári házasságkötéseket.¹²

A fogalmi tisztázatlanság végül nem is lett feloldva, és mind a négy szóban forgó kormányrendelet 2020. június 17.-ig hatályban volt. Érthető ugyan, hogy a jogalkotó kiemelten kezelte a vallási szertartásokat, illetve az azokhoz szorosan kapcsolódó temetések, polgári házasságkötések helyzetét a hagyományos rendezvényekhez képest, ám a normavilágosság érvényesülése érdekében fontos lett volna egyértelműen meghatározni a fogalmakat.

3. A második hullám

A járvány második hullámával együtt érkezett az új szabályozási hullám is. A 2020. november 11-én hatályba lépő, a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről szóló 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a korábbi szabályozásnál megfontoltabb, egyértelműbb szabályozást igyekezett létrehozni.

A rendelet 3. része (5. §-7. §) szabályozza a rendezvényeket. Az 5. § kimondja az általános rendezvényi és gyűlési tilalmat, a további bekezdések pedig azt rendezik, hogy „különösen” mit is kell – a tilalmak kontextusában – rendezvény alatt érteni (tehát nem zárt a taxáció). A 6. § foglalkozik azokkal a rendezvényekkel, amelyek kivételesen megtarthatóak, illetve azokhoz kapcsolódó további korlátozásokkal, majd a 7. § rendezi a felelősséget.

Az idézett rendelet releváns részeiben az egyik észlelhető, nagyobb változás a korábbi rendelkezésekhez képest az, hogy különválasztja a vallási szertartásokat, a temetést és a házasságkötést. A korábban említett rendeletek ezt a három eseményt mindig együtt

10 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet.

11 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 4. § (2) értelmében nem minősül rendezvénynek a vallási közösség szertartása, továbbá a polgári házasságkötés és a temetés.

12 241/2020. (V. 27.) Korm. rendelet a szabadtéri rendezvényekről, 1. § a)-c) pontok.

kezelték. A rendelet 5. § (4) bekezdése kimondja, hogy „Ezen alcím alkalmazásában a vallási közösségek szertartása – a házasságkötés, valamint a temetés kivételével – nem minősül rendezvénynek. A szertartás megtartásáról a vallási közösség dönt.” A bekezdésből több mindent tudhatunk meg.

Az első figyelemreméltó mozzanat az, hogy a jogalkotó a házasságkötést és a temetést, mint kivétel alóli kivételt, rendezvénynek minősíti, így a generális tilalom alkalmazhatóvá válna azokra.¹³ Azonban sem a házasságkötés, sem a temetés nem veszíti el ezáltal a kivételes státuszát, mert azt a jogszabály 6. § (4), illetve (5) bekezdésében rendezi. Mind a temetés, mind a házasságkötés megtartható, bizonyos szigorú szabályok betartása mellett. Itt meg kell jegyezni, hogy az (5) bekezdésben szabályozott házasságkötés alatt a rendelet vélhetően a polgári házasságkötést érti, mert az egyházi házasságkötés értelemszerűen nem szabályozható az állam által. Annak, hogy a jogalkotó a vallási szertartások helyzetét körülményes módon szabályozza, az lehet az oka, hogy a jogalkotó egyértelművé akarja tenni, hogy más okból kivételes a vallási szertartás, és más okból a többi rendezvény. Itt lesz releváns számunkra a további nagy újítás a szabályozásban.

A járványveszélyben kiadott szabályozásban először itt egyértelműsítette a jogalkotó, hogy a vallási szertartások tekintetében a vallási közösségek továbbra is autonómiával rendelkeznek. A kormányrendelet kétszer is, először a preambulumban, majd pedig az 5. § (4) bekezdésének második fordulatában kimondja, hogy „A szertartás megtartásáról a vallási közösség dönt.”

A jogalkotó tehát a járványveszélyben sem függesztette fel a vallási közösségeknek az Alaptörvényben biztosított autonómiáját, és megerősítette, hogy a vallási közösségek szabadon dönthetnek el, hogy megtartják-e vallási szertartásaikat vagy sem. Ehhez kapcsolódik a harmadik nagyobb változás, amelyet a következő pontban tárgyalunk.

4. Vallási közösségek belső szabályai a veszélyhelyzetben – (szub)delegált jogalkotói hatáskör?

A 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet preambulumban az előbb tárgyalt mondatot követően olvashatjuk: „A Kormány felkéri a vallási közösségeket, hogy a szertartásaik során a *magatartási szabályokat* az általános szabályokkal összhangban határozzák meg.”¹⁴ Ebből a mondatból komolyabb vizsgálatot kíván a „felkéri” fordulat.

Kérdés, hogy a Kormány a veszélyhelyzetben megalkotott rendeletének azon szakaszát, amelyben felkérte a vallási közösségeket, hogy „a szertartásaik során a magatartási szabályokat az általános szabályokkal összhangban határozzák meg”, eredeti vagy származékos jogalkotói hatáskörében tette-e meg. A kérdésre a rendelet alapján nem tudunk egzakt választ adni, mert ez a mondat a kormányrendeletnek kizárólag a preambulumban olvasható, továbbá a preambulumban megfogalmazott, a rendelet egyes szakaszait illetően

13 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről 5. § (4) bekezdés.

14 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről; Preambulum, 7. bekezdés.

a jogalkotói hatáskörre utalások sem igazítanak el ebben. A Kormány a preambulumban a „szükségessé” vált „újabb védelmi intézkedések” bevezetésére hivatkozott, és felsorolta azokat a „döntéseket”, amelyek végrehajtására kiadta a szóban forgó rendeletet. Az egyes döntéseket a rendelet később normaszövegszerűen részletezte, és ezek között találjuk a fentebb kifejtett szabályokat a vallási közösségekre nézve.

Ha a Kormány szándéka szerint származékos jogalkotói hatáskörében járt volna el, akkor a szubdelegáció tilalma eleve kizárja, hogy a vallási közösségeket felkérje (felhatalmazza) jogalkotásra. Ha pedig eredeti, akkor az állam és a vallási közösségek alkotmányosan különvált működése, a vallási közösségek autonómiája (önállósága) szabgátat a Kormánytól a vallási közösségre származtatott jogalkotási felhatalmazásnak. Az Ehtv. – az Alaptörvénynek megfelelően – határozottan lezárja a vallási közösség belső szabályainak állami kikényszeríthetőségét.¹⁵

Ha abból indulunk ki, hogy az Ehtv. egyértelműsíti, hogy a „vallási közösség kizárólag olyan vallási tevékenységet gyakorolhat, amely az Alaptörvénnyel nem ellentétes, jogszabályba nem ütközik, és nem sérti más közösségek jogait és szabadságát”¹⁶, akkor a fenti felhatalmazás valójában szükségtelen, mert a veszélyhelyzetben hozott rendeleteket (védőtávolság, maszkviselés stb.) a vallási közösségeknek is be kell tartaniuk. Azzal, hogy a Kormány a rendelet preambulumban a vallási közösségeket felkérte a szertartások során tanúsított „*magatartási szabályok*” meghatározására, jogalkotói hatáskört delegált a vallási közösségeknek. Az Alaptörvény értelmében azonban „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg”, és az Alaptörvény azt is meghatározza, hogy a jogalkotói hatáskörrel rendelkező állami szervek milyen jogszabályt bocsáthatnak ki.¹⁷ Ettől a veszélyhelyzet sem tesz lehetővé eltérést. Ebből logikusan az vezethető le, hogy a Kormány a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelettel alaptörvény-ellenes jogalkotási megoldást választott.

A Függelékben közreadunk a katolikus egyház, valamint a református egyház belső szabályai szerint kiadott egy-egy intézkedést, amelyekben a járványveszély idején tartandó szertartásokról rendelkeznek. A példák azt mutatják, hogy a járványveszély esetén az egyházak éltek az online lehetőségekkel, a jelenléti szertartás esetén pedig a járványügyi szabályok betartását előírták.

5. Konklúzió

A fentiek alapján a tanulmányunk első mondatában feltett kérdést a következők szerint válaszolhatjuk meg. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságának alapjoga is korlátozható alkotmányosan járvány miatt elrendelt veszélyhelyzetben, ám a korlátozás csak nagyon körülhatárolt részjogosultságok tekintetében állja ki a szükségesség-arányosság

15 2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról (Ehtv.), 8. § (2) bekezdés.

16 Ehtv. 7/A. § (4) bekezdés.

17 Alaptörvény T) cikk (1) – (2) bekezdés.

alkotmányos próbáját. A Kormány a veszélyhelyzeti rendeletek megalkotásakor nem differenciált a különböző jogi személyiségű vallási közösségek (vallási egyesület, nyilvántartásba vett egyház, bejegyzett egyház, bevett egyház) tekintetében, és ennek nem is volt alkotmányosan igazolható indoka. A vallási közösségeknek az államtól különvált működése, illetve autonómiája okán az állam nem alkotott direkt korlátozó vagy tiltó szabályt a közösségi vallásgyakorlásra nézve, ez alól csupán a védőtávolság betartására kötelező rendelkezés képez kivételt, amely a vallási közösség szertartására is nevesített kötelezettség. A kormányrendeletek nem függesztették fel a vallási közösségek autonómiáját.

A veszélyhelyzeti rendeletek értelmében a közösségi vallásgyakorlás alapvetően nem tartozik a rendezvény fogalmi körébe, a vallási közösségek szertartásai az általános rendezvényekhez képest nagyobb szabadságot élveznek. Itt azonban némileg sérült a normavilágosság elve, amikor – különösen a járvány első hullámában kiadott – rendeletek nem alkalmaztak letisztult és következetes fogalmakat. A Kormánynak a vallási közösségeknek a szertartásaik során az általános szabályokkal összhangban megalkotandó magatartási szabályokra vonatkozó jogalkotási felhatalmazásának közjogi érvényessége az alkotmányosság nézőpontjából erőteljesen megkérdőjelezhető, ám az Ehtv. értelmében véleményem szerint szükségtelen is, mert a vallási közösség vallási tevékenysége semmilyen körülmények között sem lehet jogszabállyal ellentétes, így a veszélyhelyzeti kormányrendelettel sem ütközhet.

6. Függelék

Az MKPK közleménye¹⁸

A koronavírus miatt meghirdetett veszélyhelyzetben a templomok, mint a lelki feltöltődés és imádság helyei különösen is fontosak. Templomainkat nem zárjuk be, mégis felelősen és körültekintően kell eljárni. Kérjük, hogy aki betegnek érzi magát, önmaga és mások védelmében érezze lelkiismereti kötelességének, hogy mielőbb orvoshoz forduljon, és ne menjen közösségbe. Különösen is figyeljünk idősebb embertársainkra.

Várható online misekövetítés, emellett van, ahol szabadtéri szentmisét tartanak, vagy, ahol lehetséges, más módon segítik elő a kisebb közösségekben való templomi liturgikus ünneplést. A közszolgálati televízió igen öröndetes módon már a most következő vasárnapon szentmisét közvetít azok számára, akik koruk, egészségi állapotuk vagy más komoly okból nem tudnak részt venni vasárnapi szentmisén azért, hogy megerősítést, vigasztalást és bátorítást nyerjenek. A jelenlegi helyzetben is érvényesek a Katolikus Egyház Katekizmusában (KEK 2183.) és az Egyházi Törvénykönyvben (CIC 1248. k. 2. §) található előírások, amelyek szerint, ha valaki számára súlyos okból lehetetlenné válik az eucharisztikus ünneplésben való részvétel, igen ajánlatos, hogy helyette töltsön kellő időt imádsággal egyénileg vagy a családban.

Oktatási, szociális és egészségügyi intézményeinkben mindenben kövessük a hatósági előírásokat, amelyeket intézményeink közvetlenül is megkapnak. A Magyar Katolikus

18 <https://katolikus.hu/dokumentumtar/4185> (2021. 02. 01.)

Püspöki Konferencia korábbi rendelkezései továbbra is élnek. Ezekkel összhangban a hatóságokkal mindenben működünk együtt, és legyünk figyelemmel az általuk adott általános irányelvekre. Ennek megfelelően fogunk az arra illetékesek nagyobb létszámú rendezvényeinek esetében eseti döntést hozni.

Imáinkkal kérjük Teremtő Istenünkben bízva hitet, reményt és szeretetet, és kérjük nagylelkűséget, hogy ebben a helyzetben különösen is figyelhessünk egymásra, főleg beteg és veszélyeztetettebb embertársainkra.

Budapest, 2020. március 13.

a Magyar Katolikus Püspöki Konferencia

Istentiszteletek az egészségügyi szabályok betartásával¹⁹

Kommunikációs Szolgálat 2020. augusztus 31.

Augusztus végétől folyamatosan emelkedik a koronavírus-fertőzöttek száma az egész világon, a járvány második hulláma Magyarországra is megérkezett. A koronavírus terjedése miatt, összhangban a kormányzat által hozott kötelező intézkedésekkel, a Magyarországi Református Egyház Zsinatának Elnöksége a következő felhívást teszi közzé:

A templomokban az istentiszteleteken is kötelező a maszkviselés. Kérjük, hogy a templomok, gyülekezeti termek, egyházi intézmények bejáratánál, közösségi tereiben, illetve a mosdókban helyezzenek el a kézfertőtlenítéshez szükséges fertőtlenítőszerket.

Kérjük, hogy csak ott tartsanak 100 főt meghaladó beltéri istentiszteletet, ahol a távolságtartást biztosítani tudják. Ahol ez nem lehetséges, kérjük, hogy korlátozzák 100 főre a részvételt. Kérjük, hogy az istentiszteleteken viseljenek maszkot és a bejáratokhoz helyezzenek ki fertőtlenítőszerket. Ahol több istentiszteletet tartanak, az istentiszteletek között legalább fél órás szellőztetési szünetet kell tartani. Kérjük, hogy járjanak el szabályszerűen, és száz főnél többen ne tartózkodjanak az istentisztelet helyszínén.

Kérjük, ha tehetik, tartsanak hétközi, esti istentiszteleteket vasárnapi liturgiával, ezzel segítve, hogy minden gyülekezeti tag eljuthasson istentiszteletre.

Kérjük, hogy a gyülekezetek, illetve egyházi testületek által szervezett konferenciákat, csendes hétvégeket, találkozókat csak akkor és kizárólag azokon a helyeken tartsák meg, ahol a járványügyi szabályokat be tudják tartani.

Kérjük híveinket, hogy amennyiben fertőzésre utaló jeleket észlelnek magukon vagy családjuk körében, végeztesék el a szűrővizsgálatot, és annak eredményéig ne látogassák a közösségeket.

Egyházi intézményeinknek az állami rendelkezések szerint kell eljárniuk.

Számos gyülekezet online közvetíti istentiszteleteit. Kérjük, hogy tegyék közzé a közvetítés linkjét, hogy akik kényszerűségből otthon maradnak, a közvetítés útján kapcsolódhassanak be az istentiszteleti közösségbe. Kérjük, hogy a kommunikacio@

¹⁹ <https://reformatus.hu/egyhaziunk/hirek/istentiszteleteket-az-egeszsegugyi-szabalyok-betartasaval/> (2021. 02. 01.)

reformatus.hu e-mail-címre küldjék el a linket, amit közzéteszünk egyházunk hivatalos honlapján, a www.reformatus.hu oldalon.

Kérjük a nagyvárosi gyülekezetek lelkipásztorait, hogy amennyiben szükséges, egyeztessenek egymással; tájékoztassák a gyülekezeti tagokat, hogy a fentiekben írt létszámkorlátozásra való tekintettel mely szomszédos gyülekezet istentiszteleteit látogathatják átmenetileg.

Kérjük, hogy a közösségi médiában csak megalapozott és igazolt információkat osszanak meg egymással, a különböző fórumokon tartózkodjanak a felelőtlen megnyilatkozásoktól.

Kérjük testvéreinket, valamennyi egészségügyi rendelkezést tartsák be. Kérjük, hogy imádkozzanak a járvány megszűnéséért, a betegekért, az egészségügyi, illetve szociális intézményekben dolgozókért, a felelős döntéshozókért.

Kérjük a veszélyhelyzettel kapcsolatos kormányintézkedések maradéktalan betartását. A további tájékozódásért keressék fel a www.koronavirus.gov.hu oldalt.

Köszönettel:

Magyarországi Református Egyház Zsinatának Elnöksége

Budapest, 2020. augusztus 31.

ÖNKORMÁNYZATOK

ÖNKORMÁNYZATI RENDELETALKOTÁS A 2020. ÉVI VESZÉLYHELYZET IDEJÉN

A koronavírus-világjárvány (pandémia) a 2020. évben elérte hazánkat is és az államigazgatási szervek, a gazdasági szereplők és civil szervezetek mellett a magyar helyi önkormányzati rendszert is olyan kihívás elé állította, amelyre a helyi önkormányzati rendszer 30 éve alatt nem volt példa. A pandémia új helyzetet teremtett a helyi önkormányzatok által biztosított helyi közszolgáltatások nyújtásában, a helyi védekezés és szociális ellátások megszervezésében, biztosításában és a helyi jogalkotásban. Jelen tanulmány – terjedelmi korlátok miatt – az önkormányzati rendeletalkotás kihívásait és gyakorlati megoldásait kívánja bemutatni.²

1. Az önkormányzati rendeletalkotás törvényi alapjai

A helyi önkormányzat területi, térségi alapon létrejövő, autonómiával (sajátos önállósággal) rendelkező szervezet, de az önkormányzati autonómia csak az állami elismertség alapján létezhet. Az önkormányzati autonómia egyik aspektusa a rendelkezési autonómia: saját jogon való döntés, önszabályozás (az önmagára, illetve az általa intézett ügyekre vonatkozó szabályozás megalkotása), a tagok közvetlen vagy közvetett részvétele és közreműködése a döntések előkészítésében és meghozatalában.³ A rendelkezési autonómiának – a jellegéből adódóan – a legáltalánosabb, nagy címzett kört érintő formája az önkormányzati rendeletalkotás. Jogalkotási hatáskörrel a helyi önkormányzat tekintetében a képviselő-testület (közgyűlés) rendelkezik.⁴

1 Jogász, igazgatásszervező, szabályozási (kodifikációs) szakjogász (LL.M.). A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának címzetes egyetemi docense, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának mestertanárja, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége főtitkára.

2 Kézirat lezárva: 2020. december 31.

3 CSALLÓ Krisztina: Önkormányzás, autonómia. In: FEIK Csaba (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatai. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 12. ISBN 978-963-531-024-1

4 GYERGYÁK Ferenc: *A helyi önkormányzat képviselő-testülete*. In: FEIK Csaba (szerk.): Magyarország helyi önkormányzatai. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 142-143. ISBN 978-963-531-024-1

1.1. Önkormányzati rendeletalkotás normál jogrendben

Az 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Helyi Önkormányzatok Európai Chartája⁵ 3. Cikkének 1. pontja szerint: „A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”.

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) *T) cikk* (1) bekezdése rendelkezésének értelmében általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott és kihirdetett jogszabály állapíthat meg. „Az Alaptörvény *T) cikke*⁶ alapján az önkormányzati rendelet jogszabály, amely a jogforrási hierarchiában a legalsó szinten, az egyéb jogszabályok (törvények, országos szintű rendeletek) alatt helyezkedik el. Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”⁷

Az önkormányzati rendeletalkotásra vonatkozó felhatalmazás tehát az Alaptörvényből ered és az Alaptörvénynek ’A helyi önkormányzatok’ fejezete rendelkezései határozzák meg alapvetően az önkormányzati rendeletalkotási felhatalmazás terjedelmét. Az Alaptörvény *31. cikk* (1) bekezdése alapján Magyarországon helyi önkormányzatok működnek a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében. Mind a közügyek intézésének, mind a közhatalom gyakorlásának egyik eszköze a jogalkotás. Ezért rendelkezik úgy az Alaptörvény *32. cikk* (1) bekezdés *a)* pontja, hogy a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot, illetve a *32. cikk* (2) bekezdése, amely szerint: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot”. A ’törvény keretei között’ meghatározás behatárolja a helyi önkormányzatok jogalkotásának terjedelmét. Helyi önkormányzat – ágazati – törvény keretei között csak olyan tárgykörben és olyan keretek között alkothat rendeletet, amelynek szabályozására törvényben felhatalmazást kapott (származékos – végrehajtási jellegű – jogalkotás). A származékos jogalkotás mellett létezik az eredeti jogalkotási hatáskörben történő helyi szabályozás, amikor a helyi önkormányzat az Alaptörvény *32. cikk* (1) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva – külön felhatalmazás nélkül – törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkot önkormányzati rendeletet helyi közügyben és nem ágazati törvény helyi végrehajtási szabályainak megállapítására. A felhatalmazás terjedelmét határozza meg az Alaptörvény *32. cikk* (3) bekezdése is, amely szerint az önkormányzati rendelet más jogszabállyal

5 Magyarországon az 1997. évi XV. törvénnyel hirdette ki (Magyar Közlöny, 1997. évi 28. szám).

6 *T) cikk* „(2) *Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete*”.

7 GYERGYÁK Ferenc: Önkormányzati rendeletek törvényességi felügyelete 2012–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016, 9 (1), 49.

nem lehet ellentétes. Mivel az önkormányzati rendelet a jogszabályi hierarchia legalsó szintjén helyezkedik el, ez azt jelenti, hogy „*önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal és az adott önkormányzat képviselő-testülete által alkotott más önkormányzati rendelettel sem. Vagyis a más jogszabállyal való ellentét tilalma vertikálisan, a jogforrási hierarchia alapján is, és az adott önkormányzat illetékességi területén horizontálisan, az azonos szintű jogszabályok közötti kollízió tilalmán keresztül is érvényesül*”.⁸ Itt azonban azt is meg kell jegyeznünk, hogy önkormányzati ügyekben csak törvény hatalmazhatja fel a helyi önkormányzatokat rendeletalkotásra.⁹

Az Alaptörvényen túl a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) tartalmaz az önkormányzati rendelet vonatkozásában kógens rendelkezéseket: az önkormányzati rendeletalkotás a képviselő-testület, közgyűlés (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) át nem ruházható hatásköre¹⁰, a rendeletalkotáshoz minősített többség szükséges¹¹, továbbá e körbe tartoznak az önkormányzati rendelet aláírására¹², kihirdetésére, közzétételére¹³ és helyesbítésére¹⁴ vonatkozó szabályok is.

Az Mötv.-n kívül számos más ágazati törvény is utal az önkormányzati rendeletalkotás lehetőségére:

1. van, amikor kötelező jelleggel írja elő az adott élethelyzet, jogviszony önkormányzati rendelettel történő szabályozását, és
2. van, amikor lehetőségként határozza meg.

A 2. esetben akkor kell a képviselő-testületnek önkormányzati rendeletet alkotnia, ha az önkormányzat közigazgatási területén van a helyi jogalkotásra felhatalmazó törvényben meghatározott élethelyzet, jogviszony. Itt azonban fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság elvi élel megállapította: a jogalkotó „*jogszabályalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel*”¹⁵.

Az önkormányzati rendeletalkotás további, helyi szabályait a képviselő-testület és szervei szervezeti és működési szabályzata (a továbbiakban: SZMSZ) tartalmazza. Az SZMSZ¹⁶ jelentőségénél és a képviselő-testület és szervei működése szempontjából

8 GYERGYÁK (2016): i. m. 49.

9 GYERGYÁK Ferenc: Önkormányzati rendeletalkotás. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 27-28. ISBN 978-615-5920-26-4 (nyomtatott) 978-615-5920-27-1 (elektronikus)

10 Mötv. 42. § 1. pont.

11 Mötv. 50. §.

12 Mötv. 51. § (1) bekezdés.

13 Mötv. 51. § (2) bekezdés.

14 Mötv. 51. § (3) bekezdés.

15 22/1990. (X. 16.) AB határozat.

16 Az SZMSZ jogszabály, az Mötv. 43. § (3) bekezdésének rendelkezése alapján önkormányzati rendeletként kell megalkotnia a képviselő-testületnek.

meghatározó szerepénél fogva a helyi önkormányzat 'alaptörvényének' minősül.¹⁷ Ezért is rendelkezik úgy az Möt. 43. § (3) bekezdése, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete az alakuló vagy az azt követő ülésén az Möt. szabályai szerint megalkotja vagy felülvizsgálja a szervezeti és működési szabályzatát.

Az önkormányzati rendeletek előkészítésének és megalkotásának szabályait az Möt.¹⁸ és az SZMSZ tartalmazza, de a rendeletalkotási eljárás során figyelemmel kell lenni a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszt.) vonatkozó rendelkezéseire is. A helyi önkormányzat képviselő-testületének az SZMSZ-ében kell szabályoznia rendeletalkotási eljárásának szabályait, annak mindhárom szakaszára kiterjedően:

1. a rendlettervezet elkészítésére vonatkozó szabályok,
2. a rendeletalkotásra vonatkozó szabályok,
3. a rendelet hatályosulásának vizsgálatára vonatkozó szabályok.¹⁹

Az önkormányzati rendelet megjelöléséről a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 5/2019. (III. 13.) IM rendelet (a továbbiakban: IMr.) rendelkezik.²⁰

1.2. Önkormányzati rendeletalkotás különleges jogrendben

Az Alaptörvény tartalmazza a különleges jogrendre vonatkozó szabályokat is. A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A veszélyhelyzetben a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány

17 GYERGYÁK Ferenc: *Az önkormányzati törvény a gyakorlatban. Tanácsok, módszerek, alkalmazási technikák a törvény végrehajtásához*. Pécs, Közigazgatás-módszertani Bt., 2012, 85. ISBN 978-963-86965-8-8

18 Möt. 53. § (1) bekezdés f)-g) pont.

19 Lásd bővebben GYERGYÁK (2012) i.m. 99-100.

20 IMr. 11.§ „(2) *Önkormányzati rendelet megjelölése annak kibirdetése során – az alábbi sorrendben –*

a) a rendelet megalkotójának teljes megjelölését,

b) a rendelet sorszámát arab számmal,

c) a '/' jelet,

d) a rendelet kihirdetésének évét arab számmal,

e) zárójelben a rendelet kihirdetésének hónapját római számmal és napját arab számmal,

f) az 'önkormányzati rendelet' kifejezést és

g) a rendelet címét

foglalja magában.”

e rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. A Kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti.²¹

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat.) további szabályokat állapít meg a veszélyhelyzetben a Kormány

1. rendeletével bevezethető rendkívüli szabályokról²²,
2. rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedésekről²³,
3. rendkívüli intézkedéseiről tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzetben²⁴.

A 3. esetben a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében kihirdetett veszélyhelyzetben az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A Kormány e jogkörét – a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan – a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.

A veszélyhelyzetben sajátos irányítási szabályok érvényesülnek, amelyek érintik a helyi önkormányzatok működését is. A testületi szervek (képviselő-testület, bizottságok) a veszélyhelyzet idején nem működnek. A veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek a feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) gyakorolja. A testületi jogkörök polgármester általi gyakorlásának azonban a törvényalkotó keretet (korlátot) állított: ennek keretében a polgármester nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási köreiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.²⁵

A Kat. 46. § (4) bekezdése szerinti szabályozás alapján a veszélyhelyzet idején a képviselő-testület helyett és nevében a polgármester alkot önkormányzati rendeletet. A különleges jogrendben a képviselő-testület nevében a polgármester által megalkotott önkormányzati rendeletre is alkalmazni kell – értelemszerűen a különleges jogrendre vonatkozó eltérésekkel – az Alaptörvény, az Möt.v., a Jat., a Jszt. és egyéb központi jogszabályok, valamint az SZMSZ rendelkezéseit.

21 Alaptörvény 53. cikk.

22 Kat. 47.-48. §.

23 Kat. 49.-51. §.

24 Kat. 51/A. §. A koronavírus-járvány magyarországi első hullámát követően beiktatta a 2020. évi LVIII. törvény 353. §-a, hatályos 2020. június 18-ától.

25 Kat. 46. § (4) bekezdés.

A Kat. 46. § (4) bekezdésének rendelkezése tehát egyértelműen rendelkezik arról, hogy sem a képviselő-testület, sem a bizottságok ülésének az Mötvt. szerinti összehívására nincs lehetőség, a képviselő-testület valamennyi hatáskörét a polgármester gyakorolja, a képviselő-testületnek veszélyhelyzetben nincs döntési jogköre. Arra természetesen a polgármesternek van lehetősége, hogy e-mailben vagy más módon a döntést megelőzően kikérje a képviselő-testület tagjainak véleményét, a döntés felelőssége azonban a polgármesteré.

2. Különleges jogrend a koronavírus-járvány idején

A pandémia abban különbözik az egyéb nem járványügyi, ám ugyancsak tervezést igénylő nem várt eseményektől, hogy azoknál időben jobban elhúzódó, és összességében súlyosabb következményekkel járó krízisre kell számítani. A pandémiára való felkészülés azon alapul, hogy megfelelő tervezéssel, és összehangolt hatékony intézkedésekkel várhatóan megfékezhető a világjárvány, és jelentősen csökkenthető a káros következmények mind egészségügyi, mind pedig gazdasági és infrastrukturális vonatkozásban.

A pandémia idejét, természetét és következményeit nem lehet előre megjósolni. A pandémiának alapvetően háromféle hatásával kell számolni:

1. egészségügyi: megbetegedések, halálozás, az egészségügyi ellátórendszer fokozott igénybevétele;
2. társadalmi: a népesség megváltozott mobilitása, fennakadás az alapvető szolgáltatások nyújtásában, az infrastruktúra működésében;
3. gazdasági: kieső munkaerő, a GDP csökkenése, a gyógyítás-megelőzés költsége.

Megfelelő tervezéssel és hatékony intézkedésekkel azonban jelentősen csökkenthető mind a fertőzések és halálesetek száma, mind pedig a világjárvány kedvezőtlen társadalmi és gazdasági következménye.

A koronavírus-járvány kezelése hosszadalmas, nehéz folyamat, mindenkitől alkalmazkodást követel, az élet a pandémia ideje alatt – amely hónapokban mérhető – nem olyan, mint amilyenek a világjárvány előtt megszoktuk.

A COVID-19-világjárvány a SARS-CoV-2 vírus által a COVID-19 elnevezésű betegséget okozó pandémia. Az első eseteket a kínai Vuhan városában 2019 decemberében fedezték fel. A Vuhan városából indult koronavírus a 2019. év végére világjárvánnyá vált, az eddig ismert járványokkal szemben sokkal gyorsabban terjedt. A következőkben – a tanulmány tárgyához kötődően – a helyi önkormányzatokat érintő kormányzati intézkedéseket és erre adott önkormányzati válaszokat tekintem át, és nem térek ki az egyéb (gazdaságvédelmi, egészségügyi stb.) kormányzati intézkedések bemutatására.

2.1. Veszélyhelyzet kihirdetése

2020. január 30-án az Egészségügyi Világszervezet (a továbbiakban: WHO) életbe léptette a világméretű egészségügyi vészhelyzetet.²⁶ A koronavírus-járványt 2020. március 11-én a WHO világjárvánnyá nyilvánította.

Magyarországon a 2020. évben először egyedi megbetegedésekkel jelent meg, majd fokozatosan területi, regionális, majd országos járványt eredményezett.

A Kormány 2020. január 31-ével felállította a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset (a továbbiakban: Operatív Törzs). Az Operatív Törzset a belügyminiszter az emberi erőforrások minisztere bevonásával vezeti, tagjai – többek között – az országos tisztifőorvos is.

Magyarországon 2020. március 11-ére 13-ra nőtt a diagnosztizált koronavírusal fertőzöttek száma, elsőként egy Debrecenben élő brit férfi egy kontaktjánál, egy magyar nőnél mutatták ki az új koronavírus-fertőzést (COVID-19).²⁷ A koronavírus közben továbbra is gyors ütemben terjed (1. és 2. ábra).

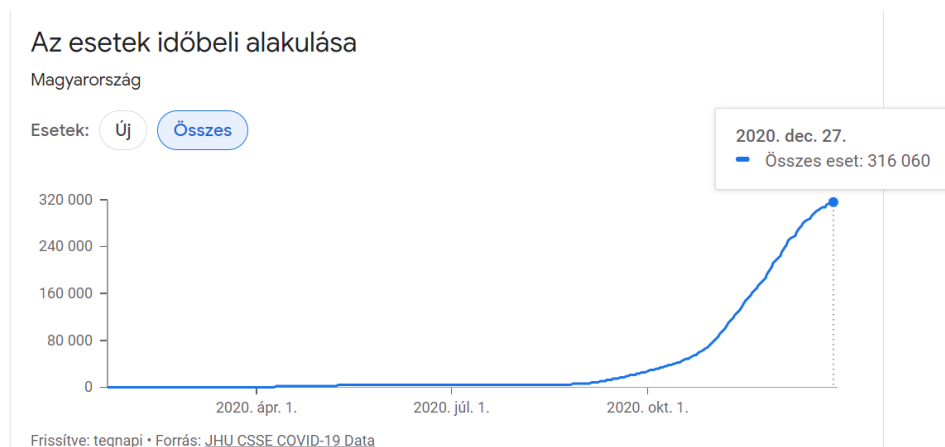
1. ábra *Magyarországi új esetek száma 2020*



Az adott napok az előző nap óta bejelentett új esetek számát mutatják · Frissítve: kevesebb, mint 2 napja ·
 Forrás: [JHU CSSE COVID-19 Data](#) · [Az adatokról](#)

26 A WHO életbe léptette a világméretű egészségügyi vészhelyzetet. Index 2020.01.30. 20:46. Forrás: https://index.hu/techtud/2020/01/30/a_who_letbe_leptette_a_vilagmeretu_egeszsegugyi_veshelyzetet/ (2020. 12. 16.)

27 Koronavírus: újabb magyar fertőzöttet találtak. Portfolio 2020. 03. 11. 21:55. Forrás: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200311/koronavirus-ujabb-magyar-fertozottet-talaltak-418851> (2020. 12. 16.)

2. ábra *Koronavírusos esetek alakulása 2020*

A Kormány 2020. március 11-én a koronavírus elleni védekezés érdekében rendkívüli jogrendet, veszélyhelyzetet hirdetett ki, az erről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet²⁸ a Magyar Közlöny 2020. évi 39. számában jelent meg és 2020. március 11-én 15 órakor lépett hatályba.

2.2. *A magyarországi koronavírus-járvány első hulláma*

A települési önkormányzatokat kötelezték, hogy az otthon maradó idősök, valamint a házi karanténban tartózkodók, valamint a lakóhelyüket vagy tartózkodási helyüket önkéntesen el nem hagyó, 70. életévüket betöltött személyek ellátását szervezzék meg, gondoskodjanak róluk, biztosítsák az intézményi gyermekétkeztetést az önkormányzat által fenntartott bölcsődében, mini bölcsődében és óvodában, valamint a közigazgatási területén a tankerületi központ, illetve a szakképzési centrum részeként működő nevelési-oktatási intézményben, illetve szakképző intézményben.

Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.) szóló 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet 2. §-ában a települési önkormányzat polgármestere felhatalmazást kapott, hogy a bölcsődei és az óvodai ellátást végző intézmények esetében rendkívüli szünetet rendelhetnek el. A polgármesternek a szünet elrendeléséről soron kívül tájékoztatnia kellett az emberi erőforrások miniszterét.

A Kormány 2020. március 28-ától 2020. április 11-éig a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelettel szabályozta a szociális érintkezést, távolságtartást, a vendéglátó üzletben és egyéb üzletekben tartózkodást, a lakóhely, a tartózkodási hely, illetve a magánlakás elhagyására vonatkozó szabályokat.

²⁸ Hatályon kívül helyezte a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 3. §-a. Hatálytalan: 2020. június 18-ától.

A települési önkormányzatok polgármesterei azonban még ekkor nem kaptak felhatalmazást a veszélyhelyzet alatti védekezéssel kapcsolatos helyi szabályok önkormányzati rendeletben történő megállapítására.

2.2.1. A polgári eset

„Tóth József, a Hajdú-Bihar megyei Polgár polgármestere meglepte azt, amit senki nem akart/ mert eddig az országban, és a kb. 9000 fős város lakossága számára részleges kijárási tilalmat rendelt el.”²⁹ A részleges kijárási tilalom elrendeléséről szóló tájékoztató videóüzenetben³⁰ közzétett 1/2020. (III. 22.) polgármesteri határozattal³¹ 2020. március 23. és 30. közötti időszakra részleges kijárási tilalmat rendelt el, amely alapján otthon maradásra köteles

- az önkormányzat azon munkavállalója (közalkalmazott, köztisztviselő, közfoglalkoztatott és az egyéb munkaviszonyban lévő), akit az önkormányzat pótszabadság biztosításával mentesített a heti munkavégzés alól;
- az önkormányzat szociális ellátásában részesülő (szociális gondozásban, házi segítségnyújtásban, szociális étkezésben) 70 év fölötti polgári lakos;
- az oktatás-nevelési intézményekben elrendelt szünet kapcsán otthon maradó óvodás, valamint az otthoni tanulásra kötelezett általános iskolás és szakiskolás tanuló.

A polgármester előzetesen egyeztetett a képviselő-testület tagjaival, akik a részleges kijárási tilalomról szóló javaslatot egyhangúlag támogatták. A polgármester a döntését a Kat. 46. § (4) bekezdésére hivatkozással hozta meg és döntését azzal indokolta, hogy míg a polgáriak nagy többsége fegyelmezetten követte az önkormányzat intézkedéseit, még mindig jelentős számban akadtak olyanok a városban, akik a veszélyhelyzetről nem vettek tudomást, kockáztatva ezzel maguk és mások megfertőződését.

Polgár példáját követve 2020. március 23-án Juhász Béla polgármester az 59/3030. (III. 23.) polgármesteri határozattal Szódligeten 2020. március 25. – április 02. közötti időszakra részleges kijárási tilalmat rendelt el.³²

A polgármesteri intézkedésekre a Miniszterelnökség közleményben reagált, amelyben felhívta a figyelmet arra, hogy a katasztrófavédelmi törvény rendelkezései szerint veszélyhelyzetben, a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen a Kormány vezethet be rendkívüli intézkedéseket. A hatályos jogszabályok szerint a kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggésben a lakosság közterületi tartózkodására vonatkozó korlátozás, illetve tilalom elrendelésére is egyértelműen a Kormány jogosult. A veszélyhelyzetben a polgármester gyakorolja a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörét,

29 Részleges kijárási tilalmat rendelt el Polgár polgármestere. Index 2020. 03. 22. 23:45. https://index.hu/belfold/2020/03/22/kijarasi_tilalom/ (2020. 12. 16.)

30 https://www.youtube.com/watch?v=awy9WQeg_zI&feature=emb_logo&ab_channel=avkomvideo (2020. 12. 16.)

31 http://polgar.hu/files/hatarozatok/1_2020_polghatarozat.pdf (2020. 12. 16.)

32 Részleges kijárási tilalom elrendelése. <https://szodliget.asp.lgov.hu/reszleges-kijarasi-tilalom-elrendelese-0> (2020. 12. 16.)

amit egyértelműen meghatároz az Mötv. Ez azonban nem nyújt jogi alapot arra, hogy a polgármester a települést érintően a lakosság szabad mozgására vonatkozóan kijárási korlátozást, tilalmat rendeljen el.³³

A Belügyminisztérium által 2020. március 27-én kiadott Önkormányzati Hírlevélben Pogácsás Tibor önkormányzati államtitkár (Belügyminisztérium) és dr. György István területi közigazgatásért felelős államtitkár (Miniszterelnökség) által jegyzett szakmai iránymutatásban a kérdésben az alábbiak szerint foglaltak állást:

„Kijárási korlátozás/tilalom elrendelésére vonatkozó döntést jogszerűen hozhat meg a polgármester?

A Kormány a Korm. rendelet³⁴ 1. §-ában az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki 2020. március 11-én 15 órai hatállyal.

A veszélyhelyzet ideje alatt alkalmazandó jogszabályi előírásokkal összefüggésben a helyi önkormányzatok polgármesterei jelentős feladatokat látnak el a védekezésben. Ugyanakkor a veszélyhelyzetben érvényes szabályozás nem nyújt jogi alapot arra, hogy a polgármesterek a településükön a lakosság szabad mozgására vonatkozóan kijárási korlátozást, tilalmat rendeljenek, amelyre vonatkozó szakmai véleményem az alábbiakra alapítom.

Az Alaptörvény 48. §-a³⁵ határozza meg a különleges jogrend típusait, és nevesíti a veszélyhelyzetet, amelyet a Kormány az Alaptörvény 53. cikke értelmében az élet és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás, vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek elhárítása érdekében hirdet ki és sarkalatos törvény meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

Emellett az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése felhatalmazást ad miszerint 'A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.'

Az Alaptörvény 53. cikkével összhangban a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 44. §-a határozza meg a veszélyhelyzetet kiváltó eseményeket, ide sorolva ca) pont alatt a tömeges megbetegedést okozó humánjárvány vagy járványveszélyt.

A Kat. 45. § (1) bekezdése értelmében 'Veszélyhelyzetben, a katasztrófa elhárításához szükséges mértékben és területen a Kormány rendeleti úton a 47. §-48. § szerinti rendkívüli intézkedéseket vezetheti be, illetve a 49. §-51. § szerinti rendkívüli intézkedések bevezetésével ezek végrehajtására adhat felhatalmazást.'

33 A Miniszterelnökség szerint nem korlátozhatja a lakosság mozgását Polgár polgármestere (sem). MTI/Dehir 2020. 03. 25. 12:51. <https://www.dehir.hu/hajdu-bihar/a-miniszterelnokseg-szerint-nem-korlatozhatja-a-lakossag-mozgasat-polgar-polgarmestere-sem/2020/03/25/> (2020. 12. 16.)

34 Értsd: 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről (a szerző).

35 Helyesen: Alaptörvény 48. *cikke* (a szerző).

A Kat. fent idézett 45. § (1) bekezdése alapján a Kat. 49. §-51. §-ai határozzák meg a veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedések körét, amely között a Kat. 49. § (2) bekezdése rögzíti miszerint 'Veszélyhelyzetben korlátozni lehet a lakosság utcán vagy más nyilvános helyen való tartózkodását. A korlátozást és időtartamát a rádió, a televízió, a sajtó és hirdetmény útján, valamint a helyben szokásos módon a lakosság tudomására kell hozni.'

A fent idézett rendelkezések alapján az Alaptörvény határozza meg a különleges jogrend, mint minősített időszaki helyzetekre vonatkozó szabályokat az alkotmányosság minimumának biztosítása mellett.

A veszélyhelyzettel összefüggésben egyértelműen a Kormány rendelkezik felhatalmazással rendeletalkotáásra és a szükségesség-arányosság követelményének figyelembe vétele mellett rendkívüli intézkedések meghozatalára a Kat. keretei között.

Ennek alapján a lakosság közterületi tartózkodására vonatkozó korlátozás/tilalom, mint rendkívüli intézkedés elrendelésére is a Kormány jogosult.³⁶

Tóth József polgármester 2020. március 26-án a 10/2020. (III. 26.) polgármesteri határozattal a részleges kijárási tilalomra vonatkozó 1/2020. (III. 22.) polgármesteri határozatot a képviselőkkel történő újbóli egyeztetés után március 30-tól *április 12-ig meghosszabbította.*³⁷

Orbán Viktor miniszterelnök 2020. március 27-én a Kossuth rádió *Jó reggelt, Magyarország!* című műsorában bejelentette, hogy kijárási korlátozást vezetnek be Magyarország egész területére március 28. és április 11. között.³⁸ A kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) a Magyar Közlöny 2020. évi 56. számában került kihirdetésre.

Tóth József polgármester a miniszterelnöki bejelentésére Polgáron visszavonta a helyi kijárási tilalmat.³⁹

36 *Segédlet a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésének gyakorlati alkalmazásához.* Önkormányzati Tudástár IV. az Önkormányzati Hírlével különszáma 2020. évi 6. szám 11-12. http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/hirek%20dokumentumai/%C3%96nk%20H%C3%ADrlev%202020%20%C3%A9vi%206%20sz%20Tud%C3%A1st%C3%A1r_IV.PDF (2020. 12. 16.)

37 Nem törölte el a részleges kijárási tilalmat a polgári polgármester, sőt, meghosszabbította. Dehir 2020. 03. 26. 18:25. <https://www.dehir.hu/hajdu-bihar/nem-torolte-el-a-reszleges-kijarasi-tilalma-a-polgarmester-sot-meghosszabbította/2020/03/26/> (2020. 12. 16.)

38 Orbán Viktor: szombattól kijárási korlátozást vezetünk be hazánkban! Dehir 2020. 03. 27. 11:21. <https://www.dehir.hu/belfold/orban-viktor-szombattol-kijarasi-korlatozast-vezetunk-be-hazankban/2020/03/27/> (2020. 12. 16.)

39 Orbán Viktor bejelentésére visszavonta a helyi kijárási tilalmat Polgár polgármestere. Dehir 2020. 03. 27. 11:46. <https://www.dehir.hu/hajdu-bihar/orban-viktor-bejelentesere-visszavonta-a-helyi-kijarasi-tilalmat-polgar-polgarmestere/2020/03/27/> (2020. 12. 16.)

2.2.2. Felhatalmazások önkormányzati rendeletalkotásra

95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet a kijárási korlátozás meghosszabbításáról

A kormányrendelet a Rendelettel elrendelt kijárási korlátozást – annak visszavonásáig – hosszabbította meg, és felhatalmazást adott önkormányzati rendeletalkotásra. A felhatalmazás alapján – a húsvéti ünnepekre vonatkozó rendkívüli rendelkezésként – „2020. április 10. 00.00 órától 2020. április 13. 24.00 óráig terjedő időtartamra a települési – a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a fővárosi, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi – önkormányzat rendelettel a település, illetve a fővárosi kerület vonatkozásában a kijárási korlátozására a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb szabályokat állapíthat meg. Az önkormányzati rendeletet a helyben szokásos módon történő kihirdetés mellett olyan formában is közzé kell tenni, amely biztosítja, hogy a lakosság lehető legselesebb köre értesüljön a rendelet tartalmáról”.⁴⁰

A kormányrendelet további helyi jogalkotásra is lehetőséget biztosított. Felhatalmazást kapott

- a települési – Budapest Főváros esetében a kerületi – önkormányzat polgármestere – mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete hatáskörének gyakorlója a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján –, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a településen működő piac nyitva tartásának és a 65. életévüket betöltött személyek általi látogatásának a Rendeletben foglaltaktól eltérő szabályait;⁴¹
- a települési önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi polgármester, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi közgyűlés hatáskörének a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján gyakorlója, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb – a 2020. április 10. 00.00 órától 2020. április 13. 24.00 óráig terjedő időszakra vonatkozó – kijárási szabályokat.⁴²

A kormányrendelet a húsvéti ünnepek előtti utolsó munkanapon – jóval a helyi önkormányzatokra (is) érvényes törvényi munkaidő⁴³ lejártát követően, éjjel – az éjfél előtti órákban a *magyarokszlony.hu* honlapon megjelenő Magyar Közlöny 2020. évi 69. számában került kihirdetésre, és a kihirdetését követő napon lépett hatályba. Következésképpen a települési polgármestereknek – és jegyzőknek – egy-két órájuk volt a kormányrendelet tartalmának megismerésére, a felhatalmazás alapján az önkormányzati rendelet megalkotására és kihirdetésére, 2020. április 10-én 00,00 órától történő hatálybaléptetésére,

40 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet 3. §.

41 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdés.

42 95/2020. (IV. 9.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés.

43 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről „89. § (1) *A teljes napi munkaidő napi nyolc óra (általános teljes napi munkaidő). A beti munkaidő beti nyolc óra, hétfőtől csütörtökig 8.00-16.30 óráig, pénteken 8.00-14.00 óráig tart (általános munkarend).*”

illetve az önkormányzati rendeleti szabályozással érintett személyeknek a rájuk vonatkozó szabályozás megismerésére. Megjegyzendő, hogy 2020. április 10-e (Nagypéntek lévén) munkaszüneti nap volt.

A jogalkotás egyik, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből⁴⁴ levezetett követelménye, hogy a jogszabály kihirdetése és a hatálybalépése között kellő felkészülési időnek kell eltelnie. „Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A felkészülési idő ’egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő’ [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498.]

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseibe.

Az Alkotmánybíróság rámutat arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}⁴⁵

„A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket.”⁴⁶

118/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet a hétvégére vonatkozó kijárási korlátozással összefüggésben meghozható önkormányzati intézkedésekről

A kormányrendelet felhatalmazást adott arra, hogy a települési – a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a fővárosi, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi – önkormányzat rendelettel a 2020. április 18. (szombat) 00.00 órától 2020. április 19. (vasárnap) 24.00 óráig terjedő időtartamra a település, illetve a fővárosi kerület

44 „(1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

45 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [57]- [59].

46 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239].

vonatkozásában a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb szabályokat állapíthatson meg.⁴⁷

Ezért felhatalmazást kapott a települési önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi polgármester, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi közgyűlés hatáskörének a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján gyakorlója, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb – a 2020. április 18. 00.00 órától 2020. április 19. 24.00 óráig terjedő időszakra vonatkozó – kijárási szabályokat.⁴⁸

148/2020. (IV. 23.) Korm. rendelet a kijárási korlátozással összefüggésben hétvégre meghozható önkormányzati intézkedésekről

A kormányrendelet felhatalmazást adott arra, hogy a települési – a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a fővárosi, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi – önkormányzat rendelettel a 2020. április 25. (szombat) 00.00 órától 2020. április 26. (vasárnap) 24.00 óráig terjedő időtartamra a település, illetve a fővárosi kerület vonatkozásában a kijárási korlátozására a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb szabályokat állapíthatson meg.⁴⁹

Ezért felhatalmazást kapott a települési önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi polgármester mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi közgyűlés hatáskörének a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján gyakorlója, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb – a 2020. április 25. 00.00 órától 2020. április 26. 24.00 óráig terjedő időszakra vonatkozó – kijárási szabályokat.⁵⁰

167/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet a kijárási korlátozással összefüggésben május 1. napjára és hétvégre meghozható önkormányzati intézkedésekről

A kormányrendelet felhatalmazást adott arra, hogy a települési – a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a fővárosi, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi – önkormányzat rendelettel a 2020. május 1. (péntek) 00.00 órától 2020. május 3. (vasárnap) 24.00 óráig terjedő időtartamra a település, illetve a fővárosi kerület vonatkozásában a kijárási korlátozására a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb szabályokat állapíthatson meg.⁵¹

Ezért felhatalmazást kapott a települési önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi polgármester, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete,

47 118/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet 1. §.

48 118/2020. (IV. 16.) Korm. rendelet 3. §.

49 148/2020. (IV. 23.) Korm. rendelet 1. §.

50 148/2020. (IV. 23.) Korm. rendelet 3. §.

51 167/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 1. §.

illetve a fővárosi közgyűlés hatáskörének a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján gyakorlója, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb – az 2020. május 1. 00.00 órától 2020. május 3. 24.00 óráig terjedő időtartamra vonatkozó – kijárási szabályokat.⁵²

168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet a védelmi intézkedésekről

A kormányrendeletben felhatalmazást kapott a települési önkormányzat polgármestere – Budapest főváros és Pest megye kivételével⁵³ – mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete hatáskörének gyakorlója a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján, hogy önkormányzati rendeletben határozza meg a településen működő piac nyitva tartásának és a 65. életévüket betöltött személyek általi látogatásának szabályait.⁵⁴

A helyi jogalkotásra vonatkozó felhatalmazás az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján – a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet miatt – 2020. június 18-án veszítette hatályát.

211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet a fővárosi védelmi intézkedésekről

A kormányrendeletben felhatalmazást kapott a kerületi önkormányzat polgármestere, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete hatáskörének gyakorlója a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján, hogy 2020. május 18-ától⁵⁵ önkormányzati rendeletben határozza meg a kerületi önkormányzat területén működő piac nyitva tartásának és a 65. életévüket betöltött személyek általi látogatásának szabályait.⁵⁶

A helyi jogalkotásra vonatkozó felhatalmazás az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján – a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet miatt – 2020. június 18-án veszítette hatályát.

2.3. A koronavírus-járvány két hulláma közt

A koronavírus-járvány hazai első hulláma után a Kormány – az Alaptörvény 53. cikkében kapott felhatalmazása alapján – 2020. június 18. napjával megszüntette az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzetet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel.

A veszélyhelyzet helyébe járványügyi készültség lépett.⁵⁷

52 167/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 3. §.

53 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés.

54 168/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdés.

55 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdés.

56 211/2020. (V. 16.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdés.

57 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a járványügyi készültség bevezetéséről.

2.4. A magyarországi koronavírus-járvány második hulláma

A koronavírus-járvány megbetegedések száma 2020 őszén folyamatos, egyre növekedő ütemben elkezdett emelkedni, hazánkat is elérte a koronavírus-járvány második hulláma (lásd: 1. és 2. ábra). Ezért a Kormány a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelettel az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó SARS-CoV-2 koronavírus világjárvány (következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére ismételten, 2020. november 4-étől veszélyhelyzetet hirdetett ki.

Orbán Viktor miniszterelnök 2020. december 21-én kijelentette, hogy a veszélyhelyzet elmúltával a „*dolgoz mostani állása szerint úgy kell számolni, hogy a koronavírus-járvány miatti járványügyi készültség 2021-ben valószínűleg egész évben fennmarad*”.⁵⁸

2.4.1. Felhatalmazás önkormányzati rendeletalkotásra

484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó védelmi intézkedések második üteméről

A kormányrendeletben felhatalmazást kapott a települési önkormányzat polgármestere, a fővárosi önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület esetében a főpolgármester, egyéb fővárosi terület esetében a kerületi polgármester, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi közgyűlés hatáskörének a Kat. 46. § (4) bekezdése alapján gyakorlója, hogy 2020. november 11-étől⁵⁹ önkormányzati rendeletben

- a) határozza meg a 10.000 főnél nagyobb lakónépességű település belterületén azon közterületeket, illetve nyilvános helyeket, ahol e rendeletben meghatározott módon kötelező maszkot viselni,
- b) rendelkezzen a településen található kutya-futtató bezárásáról.⁶⁰

A helyi jogalkotásra vonatkozó felhatalmazás 2021. január 11-én veszíti hatályát.⁶¹

3. A polgármester általi önkormányzati rendeletalkotás gyakorlati tapasztalatai

A képviselő-testület feladat- és hatáskör gyakorlása során – az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) és b) pontja, valamint az Möt. 48. § (1) bekezdésre tekintettel – rendeletet alkot, határozatot hoz. A Kat. 46. § (4) bekezdése alapján a képviselő-testület feladat- és hatáskörét a polgármester gyakorolja az ott meghatározott korlátra figyelemmel. A

58 Orbán: A járványügyi készültség valószínűleg végig fennmarad 2021-ben. Mandiner, 2020. 12. 21. 9:49. https://mandiner.hu/cikk/20201221_orban_a_jarvanyugyi_keszultseg_valoszinuleg_vegig_fennmarad_2021_ben (2020. 12. 21.)

59 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 29. §.

60 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 27. §.

61 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 28. §.

hivatkozott törvényi rendelkezések ugyanakkor nem szabályozzák a feladat- és hatáskört érintő döntési formákat, vagy az attól való eltérést.

Ez egyes önkormányzatoknál jogalkalmazási dilemmát okozott mind a polgármesternek, mind a jegyzőnek: ha a képviselő-testület helyett a polgármester hoz döntést, azt hogyan és milyen formában kell megtennie.

A Jat. és a Jszt. rendelkezéseit figyelembe véve az önkormányzati rendelet kizárólag önkormányzati rendelettel módosítható. Önkormányzati rendelet határozattal történő elfogadása, módosítása a hatályos jogszabályi környezet alapján nem lehetséges. A határozattal történő elfogadása ugyanis nem eredményezi a rendelet közjogi érvényességét, tekintettel arra, hogy rendeletet a jogalkotási eljárás szabályainak betartásával kell megalkotni, illetve módosítani.

Az Alaptörvény és az Mötvt. fent hivatkozott rendelkezéseire tekintettel a polgármester döntései a képviselő-testületet megillető döntési formában keletkezhetnek. Következésképpen az önkormányzati rendelet alkotása vagy módosítása a Kat. 46. § (4) bekezdésén alapuló polgármester általi jogalkotás esetében is formáját tekintve önkormányzati rendelet, amelynek hivatalos megjelölése az SZMSZ-ben meghatározottak szerint kell történnjen. Az önkormányzati rendelet hivatalos megjelölésének SZMSZ-beli szabályozásakor megfelelően alkalmazni kell az IMr. 11. § (2) bekezdése előírásait. Vagyis az önkormányzati rendelet megjelölésében

1. a jogalkotó szerv megjelölése (...) település önkormányzata képviselő-testülete⁶²;
2. a rendelet száma év elejétől folyamatos sorszámozás, folytatva a veszélyhelyzet előtt megalkotott önkormányzati rendeletek sorszámozását;
3. a rendelet megjelölése: önkormányzati rendelet.

Továbbá a Jszt. 54. § (2) bekezdése⁶³ szerint az önkormányzati rendelet bevezető részében az adott jogalkotásra vonatkozó felhatalmazások mellett fel kell tüntetni a Kat. 46. § (4) bekezdése szerinti felhatalmazást is, amely alapján a képviselő-testület helyett és nevében a polgármester alkotja meg a rendeletet.

A veszélyhelyzet ideje alatt a képviselő-testület helyett és nevében hozott polgármesteri döntések képviselő-testületi kontrollja érvényesül, mivel a veszélyhelyzet megszűntével a képviselő-testület újra jogszerűen megkezdheti munkáját, ülészhet. Az Mötvt. általános szabályai szerint a képviselő-testület a polgármester Kat. 46. § (4) bekezdése szerinti átruházott hatáskörben hozott döntéseit lényegében korlátozás nélkül bármikor felülvizsgálhatja, megváltoztathatja. A képviselő-testület döntheti el, hogy mely polgármesteri döntéseket helyez hatályon kívül, illetve melyeket hagy meg változatlanul. Természetesen a rendeletek módosítása esetén indokolt, hogy ezekről a képviselő-testület feltétlenül döntsön (az általános jogelvek tiszteletben tartásával) abban az esetben is, ha a polgármester döntését változatlan formában be kívánja nyújtani. Azonban a képviselő-testület

62 IMr. 13. § (1) bekezdés g) pont.

63 IMr. „13. § (1) *A jogszabály megalkotójának teljes megjelölése* (...) g) a helyi önkormányzat képviselő-testülete esetén a helyi önkormányzat megnevezése és azt követően a »képviseelő-testületének« szöveg vagy – közgyűlés esetén – a »közgyűlésének« szöveg.”

felülvizsgálati jogkörének visszamenőleges hatálya nincs.

A magyar önkormányzati rendszer elmúlt 30 éve alatt a 2020. évben került sor a képviselő-testület nevében és helyett polgármester általi önkormányzati rendeletalkotásra. Természetes tehát, hogy az ilyen rendeletalkotás gyakorlati megvalósulásánál előfordultak formai, tartalmi és eljárási hibák. A formai hibák alapvetően nem tudatosan elkövetett hibák, míg ugyanez a tartalmi hibák egy részére már nem mondhatók el (felhatalmazás kereteinek túllépése, szabályozás tárgya és módja stb.).

3.1. Formai jogalkotási hibák

A 2020. évben a Kat. 46 § (4) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján alkotott önkormányzati rendeletek jellemző formai hibái – amelyek többnyire a 2020 tavaszi veszélyhelyzet idején fordultak elő – az alábbiak szerint csoportosíthatók:

1. jogszabály helyett általánosan kötelező (normatív) magatartási szabályokat határozatban vagy
2. egyéb formában (lásd 1. kép) állapított meg.

Az Alaptörvény rendelkezése⁶⁴ alapján azonban az 1. és 2. esetben hozott döntés normatív hatás kiváltására alkalmatlan, az érintett személyek jogkövető magatartása határozza meg megvalósulását.

64 Alaptörvény „T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait”.

1. kép *Polgármesteri döntés Tés 2020. 04. 10.*



TÉS KÖZSÉG ÖNKORMÁNYZATA

Tés Község Önkormányzat Polgármesterének 2020. április 10-én
meghozott döntése:

Tés község polgármestereként, élve a Miniszterelnök felhatalmazásával, a tési lakosok védelmére való tekintettel, úgy határoztam, hogy az ünnepi időszakban

-2020. április 10. 12,00 órától 2020. április 13. 24 óráig-

Tés község belterületén sem turista sem kiránduló nem tartózkodhat!

-Turista és kiránduló alatt, mind a gyalogos, mind pedig a valamilyen járművel érkező személyeket, csoportokat értem-

A korlátozás betartásáról a Tési Polgárőr Egyesület civil segítők közreműködésével gondoskodik. Felhatalmazást adtam nekik az illetéktelen személyek, csoportok kiszűrésére és visszafordítására. A határozat be nem tartása rendőrségi feljelentést vonhat maga után.


Fodor Bódos István János
polgármester




8109 Tés, Szabadság tér 1.
Tel: (+36) 88/589-431 • Fax: (+36) 88/589-430
e-mail: tes@tes.hu web: www.tes.hu



3.2. Tartalmi jogalkotási hibák

A 2020. évben a Kat. 46. § (4) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján alkotott önkormányzati rendeletek jellemző tartalmi hibái – amelyek többnyire a 2020 tavaszi veszélyhelyzet idején fordultak elő – az alábbiak szerint csoportosíthatók:

1. önkormányzati rendelet megjelölésében a jogalkotó megnevezése (lásd 2. és 3. kép);
2. önkormányzati rendelet megjelölésében a döntés sorszámozása (lásd 2. kép);
3. az önkormányzati rendelet bevezető részéből hiányzik a polgármester általi jogalkotásra felhatalmazó jogszabályhelyre [Kat. 46. § (4) bekezdés)] történő hivatkozás;
4. az önkormányzati rendelet olyan tárgyat szabályoz, amelyet a veszélyhelyzet nem indokolt (lásd 2. kép);
5. a normatív szabályozás túllépi a jogalkotási felhatalmazás kereteit: időtartam, magatartási szabályok stb. (lásd 3. kép).

És akkor lássunk konkrét példákat.

Ad 2. Nagytarcsa község polgármesterének 1/2020. (III.31.) önkormányzati rendelete (2. kép) egyaránt tartalmaz formai és tartalmi hibákat (a tartalmi hibák súlyosabbak, ezért e fejezet részben foglalkozunk vele). Formai hibák:

- az önkormányzati rendelet megjelölésében nem alkalmazzuk a 'sz.' önkormányzati rendelete megjelölést;⁶⁵
- az önkormányzati rendelet bevezető részében utalni kell a jogalkotás aktusára, a 'rendeletet hozom' szóhasználat helytelen, a helyes megfogalmazás a 'rendeletet alkotom' lett volna.⁶⁶

Tartalmi hibák:

- az önkormányzati rendelet megjelölésében a jogalkotó szerv megjelölése helytelen, a jogalkotó szerv az Möt.v. és az önkormányzat SZMSZ-ének rendelkezése szerint Nagytarcsa Község Önkormányzata Képviselő-testülete⁶⁷, és a polgármester a képviselő-testület nevében és helyett eljárva alkotta meg a veszélyhelyzetben a Kat. 46.§ (4) bekezdésben kapott felhatalmazás alapján, amelyre a bevezető rész utal is;⁶⁸
- az önkormányzati rendelet sorszámozása helytelenül tartalmazza az '1' megjelölést, helyesen '9', mivel az önkormányzati rendeletek számozása és év elejéről 1-től kezdődően folyamatos és a veszélyhelyzetet megelőzően a képviselő-testület által hozott utolsó rendelet a 8/2020 (III.16.) önkormányzati rendelet a 2019. évi költségvetés módosításáról;⁶⁹

65 IMr. 11.§ (2) bekezdés f) pont.

66 Jszer. 52.§ (1) bekezdés b) pont.

67 IMr. 13.§ (1) bekezdés g) pont.

68 Jszer. 54. § (1) bekezdés.

69 IMr. „12.§ *A jogszabályok sorszáját a jogszabály megalkotója és a jogszabály típusa szerint évenként egytől kezdődően, a kihirdetés ideje szerint folyamatosan, növekvő sorrendben kell meghatározni, függetlenül a kihirdetés módjától.*”

- az önkormányzati rendelet kihirdetésének dátuma a rendelet megjelölésében '2020. (III. 31.)'⁷⁰ és a 2. §-ában a hatálybalépés dátuma 2020. március 31., ugyanakkor a rendelet dátuma szerint 2020. április 1-jén került megalkotásra. Vagyis korábban lett kihirdetve és hatályba léptetve, mint megalkották!;
- az önkormányzati rendelet 1. §-ában helytelen a hatályon kívül helyezni szándékozott önkormányzati rendelet megjelölése, mivel a Nemzeti Jogszabálytár szerint a 2019. évben alkotott 12. önkormányzati rendelet a „*Nagytarcsa Község Önkormányzata Képviselő testületének 12/2019. (XII.17.) önkormányzati rendelete étkezési térítési díjak megállapításáról*”⁷¹, és a 8. rendelet az SZMSZ módosítása („*Nagytarcsa Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2019.(IX.24.) rendelete az Önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló, 17/2018. (X. 31.) önkormányzati rendelet*”⁷² módosításáról”)⁷³, amely az önkormányzati rendeletet módosította. Se a hatályon kívül helyezni szándékozott önkormányzati rendelet száma, se a kihirdetés ideje, de a tárgya sem azonosítható a 12/2020. (XII.17.) önkormányzati rendelettel.

És hát alapvető kérdés, hogy ha érvényesnek is tekinthetnénk az SZMSZ a polgármesteri rendelettel történő hatályon kívül helyezését, akkor 2020. április 1-jétől mi alapján jár el az önkormányzat és milyen helyi szabályok vonatkoznak az önkormányzati rendeletalkotásra, mivel az SZMSZ hatályon kívül helyezésével egyidejűleg nem került sor új SZMSZ megalkotására? Az Mötv. 43.§ (2) bekezdésének rendelkezése alapján kötelezően kell hatályos SZMSZ-nek lennie.

A veszélyhelyzet automatikusan, erre irányuló jogszabályi rendelkezés hiányában nem írja felül meghatározott döntés meghozatalára a magasabb szintű jogszabály által megállapított határidőt (pl. költségvetési rendelet március 15-ig, zárszámadási rendelet május 31-ig történő megalkotása). A jogszabályban meghatározott határidők alkalmazását a veszélyhelyzetben kihirdetett jogszabályok nem függesztették fel, e kérdésekben gondoskodni kell(ett) a döntések meghozataláról. Mind ezek során azonban figyelemmel kell lenni a szükségesség, arányosság és a joggal való visszaélés tilalma megvalósulására. Következésképpen egyedileg lehet és kell mérlegelni, hogy egyes jogalkotási feladatok elhalaszthatók-e (itt alapvetően azok jöhetnek szóba, amelyekben nincs konkrét jogszabályban megjelölt határidő). Nagytarcsa község polgármesterének 1/2020. (III. 31.) önkormányzati rendelete az SZMSZ hatályon kívül helyezéséről nem sorolható a halaszthatatlan jogalkotási feladatok közé.

70 IMr. 11.§ (2) bekezdés d)-e)pont.

71 <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh4eg1ed4dr1eo2dt5ee0em1cj0bz1ce6cf1cb0cf1b1y8c> és [http://njt.hu/onkorm/attachments2/adl_id/2021/273029/389592/1576590098_12.2019.%20\(xii.17\)%20etkezesi%20teritesi%20dijak.pdf](http://njt.hu/onkorm/attachments2/adl_id/2021/273029/389592/1576590098_12.2019.%20(xii.17)%20etkezesi%20teritesi%20dijak.pdf) (2020.12.23.)

72 <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg4ed9dr2eo9dt2ee5em2cj7bz0by9bx6bw1bx0cd1k> (2020.12.23.)

73 <http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=eh7eg4ed3dr6eo3dt0ee1em4cj9bz6cd7ca0bw7bz8cf1h> és [http://njt.hu/onkorm/attachments2/adl_id/2021/262868/374039/1569415321_8.2019%20\(ix.24\)%20szmsz%20modositas.pdf](http://njt.hu/onkorm/attachments2/adl_id/2021/262868/374039/1569415321_8.2019%20(ix.24)%20szmsz%20modositas.pdf) (2020.12.23.)

2. kép *Polgármesteri rendelet Nagytarcsa 2020.03.31.*



**Nagytarcsa Község Önkormányzata
Polgármester**

2142 Nagytarcsa, Rákóczi u. 4.

Nagytarcsa Község Önkormányzat Polgármesterének 1/2020. (III. 31.) sz. önkormányzati rendelete, Nagytarcsa Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 12/2019. (XI.11.) sz. önkormányzati rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Magyarország Kormányának a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelete alapján, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdésének felhatalmazása alapján az alábbi rendeletet hozom.

1.§

Nagytarcsa Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló 12/2019. (XI.11.) sz. önkormányzati rendeletét hatályon kívül helyezem.

2.§

Jelen rendelet 2020. március 31. napján lép hatályba.

Nagytarcsa, 2020. április 1.

Rimóczi Sándor Vilmos,
polgármester



Áncsin László
jegyző



Kihirdetve: 2020.03.31.

Ad3. Keszthely város polgármestere a 13/2020. (IV. 15.) önkormányzati rendeletében (3. kép) 2020. április 16-ától megtiltotta egyes közterületek és az azon lévő eszközök használatát. Az önkormányzati rendelet 2020. május 20-áig volt hatályban.

Tartalmi hibák:

- a jogalkotó szerv megjelölése helytelen, a jogalkotó szerv az Mötv. és az önkormányzat SZMSZ-ének rendelkezése szerint Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete⁷⁴, és a polgármester a képviselő-testület nevében és helyett eljárva alkotta meg a veszélyhelyzetben a Kat. 46. § (4) bekezdésben kapott felhatalmazás alapján, amelyre a bevezető rész utal is;
- az önkormányzati rendelet bevezető részében utalni kell a jogalkotás aktusára, a 'következőket rendeli el' szóhasználat helytelen, a helyes megfogalmazás a 'rendeletet alkotja' lett volna;⁷⁵
- az egyes közterületek használatának, az azokon történő tartózkodás tiltása részleges kijárási korlátozásnak (általánosan kötelező magatartási szabályozásnak) minősül (lásd a 2.2.1. pontban a polgári esetet), amelyre a polgármesteri rendelet bevezető részében hivatkozott jogszabályok nem adtak ilyen tárgyú jogalkotást és egyértelműen a Rendeletben foglaltaktól szigorúbb szabályokat állapíthat meg, amelyek megállapítására az önkormányzati rendelet 2020. április 16. és 2020. május 20. közötti időbeli hatálya alatt csak a
 - 95/2020.(IV. 9.) Korm. rendelet alapján 2020. április 10. 00.00 órától 2020. április 13. 24.00 óráig,
 - 118/2020.(IV.16.) Korm.rendelet alapján a 2020. április 18. 00.00 órától 2020. április 19. 24.00 óráig
 - 148/2020. (IV.23.) Korm.rendelet alapján a 2020. április 25. 00.00 órától 2020. április 26. 24.00 óráig
 - 167/2020. (IV. 30.) Korm. rendelet alapján a 2020. május 1. 00.00 órától 2020. május 3. 24.00 óráigterjedő időtartamokban volt a települési polgármesternek jogalkotási felhatalmazása.

74 IMr. 13.§ (1) bekezdés *g*) pont.

75 Jszr. 52. § (1) bekezdés *b*) pont.

3. kép *Polgármesteri rendelet Keszthely 2020.04.15.*⁷⁶



KESZTHELY VÁROS POLGÁRMESTERE

Keszthely Város Polgármestere
13/2020. (IV. 15.) önkormányzati rendelete

köztéri játszóterek, valamint az egyéb, közterületen elhelyezett kültéri sporteszközök, valamint bármely szabadidős tevékenység végzésére szolgáló eszközök, berendezések használatának tiltásáról

Keszthely Város Polgármestere a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény, továbbá a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm.rendelet alapján, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdésében meghatározott jogkörében, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a.) pontjában meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:

1.§ A közterület használatának szabályozásáról szóló 47/2013. (XII. 13.) önkormányzati rendelet 2.§ (1) bekezdésétől eltérően a veszélyhelyzetre tekintettel Keszthely közigazgatási területén a köztéri játszótérekben tartózkodni, továbbá az egyéb, közterületen elhelyezett kültéri sporteszközök, valamint bármely szabadidős tevékenység végzésére szolgáló eszközök, berendezések használata tilos.

2.§ (1) Az e rendeletben meghatározott szabályokat megsértő személlyel szemben magasabb rendű jogszabály által nem szabályozott esetekben a közterület-felügyelő a közigazgatási szabályszegések szankciójáról szóló 2017. évi CXXV. törvény szerinti mértékig és módon helyszíni bírságot szabhat ki.

(2) A magatartás elkövetőjével szemben a közigazgatási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárásokban a polgármester jár el.

3.§ Záró rendelkezések

Jelen rendelet 2020. április 16. napján lép hatályba.

Nagy Bálint
polgármester

Dr. Gábor Hajnalka
jegyző

Keszthely, a Balaton fővárosa

Keszthelyi Polgármesteri Hivatal • 8360 Keszthely, Fő tér 1. • tel.: 83/505-500, 505-504, fax: 505-502
polgarmester@keszthely.hu • www.keszthely.hu

76 Forrás: Nemzeti Jogszabálytár.<http://njt.hu/njtonkorm.php?njtcp=ch8eg7ed4dr3eo4d-t7ee2em3cj8ca5bx4bx5by2ca5cb8n> (2020.12.23.)

3.3. *Eljárási jellegű jogalkotási hibák*

A 2020. évben a tavaszi veszélyhelyzet idején több településen előfordult, hogy a veszélyhelyzet elrendelése (2020. március 11. 15,00 óra) után a képviselő-testület ülészet és önkormányzati rendeletet is alkotott, holott a veszélyhelyzet idején a Kat. 46§ (4) bekezdése alapján a képviselő-testület és a bizottságok nem üléseznek, a testületi önkormányzati döntéseket a nevükben és helyettük a polgármester hozza meg. (természetesen annak nincs jogi akadálya, hogy a polgármester a döntésének meghozatala előtt a képviselőkkel egyeztessen és kikérje véleményüket (videokonferencia, elektronikus levélváltás stb.)

Erre példa Ecsér Város Önkormányzata Képviselő-testülete is. A képviselő-testület hét fővel határozatképesen 2020. március 18-án ülésezett⁷⁷, önkormányzati döntéseket hozott (határozatokat hozott és önkormányzati rendeletet⁷⁸ alkotott).

3.4. *Kormányzati szakmai segítségnyújtás*

A veszélyhelyzet alatti önkormányzati rendeletalkotás formai és tartalmi, valamint eljárási hibáinak kiküszöbölése és megelőzése érdekében a helyi önkormányzatok részére a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség közösen, Pogácsás Tibor önkormányzati államtitkár (Belügyminisztérium) és dr. György István területi közigazgatásért felelős államtitkár (Miniszterelnökség) által jegyzett szakmai iránymutatásokat készített és küldött:

- Segédlet a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésének gyakorlati alkalmazásához. Önkormányzati Tudástár IV. az Önkormányzati Hírlevél különszáma 2020. évi 6. szám 2020. március 27. 7-14. oldal;
- Segédlet a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó rendelkezésének gyakorlati alkalmazásához –II. Önkormányzati Hírlevél 2020. évi 19. szám Önkormányzati Tudástár XIII. 2020. november 11. 2-15. oldal.

4. **Összegzés**

A koronavírus-világjárvány okozta rendkívüli helyzetben is bizonyították a helyi önkormányzatok, hogy alkalmasak és képesek alkotmányos feladataikat megoldani: a veszélyhelyzetben a helyi közszolgáltatások megszervezését és ellátását, a helyi közösség életének megszervezését és a szükséges védelmi intézkedések megszervezését, az ezekhez szükséges önkormányzati döntések meghozatalát. Az eddig ismeretlen koronavírus-járvány természetesen okozott nehézségeket a települések életének működtetésében, a

77 Képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve: <https://ecser.hu/pdf/41586432297152506780.pdf> (2020.12.23.)

78 Az Ecsér Nagyközségi Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2020. (III. 19.) számú önkormányzati rendelete változtatási tilalom elrendeléséről. [https://ecser.hu/aktualis/anyag.php?id=8463\(2020.12.23.\)](https://ecser.hu/aktualis/anyag.php?id=8463(2020.12.23.))

szükséges döntések meghozatalában (így az önkormányzati rendeletalkotásban is), de az előforduló hibák ellenére is önkormányzati jogalkotás ebben a helyzetben is képes volt kezelni a települési sajátosságoknak megfelelően a kihívásokat, biztosítani az állampolgárok védelmét és a települések működését.

VESZÉLYBEN A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FUNKCIONALITÁSA?

A pandémia hatása a helyi demokráciára

1. Bevezetés

A koronavírus világvárvány következményeinek elhárítása, az állampolgárok életének és egészségének megóvása érdekében a Kormány 2020. március 11-én az első,¹ ezt követően pedig november 3-án a második² alkalommal is kihirdetett veszélyhelyzetben³ több olyan intézkedést is hozott, amely a helyi önkormányzatok működési feltételeit alapvetően befolyásolta, sőt a jövőre nézve is meghatározza. A döntések az önkormányzatok gazdasági alapjait érintően kiterjedtek az önkormányzati saját bevételek jelentős részét kitevő, egyes helyi adónemekre és egyéb bevételekre, továbbá az önkormányzatok tulajdona vonatkozásában pedig a különleges gazdasági övezetek létrehozására.

A veszélyhelyzetben különösen felértékelődik a helyi önkormányzatok szerepe, a helyi társadalmi viszonyok ismerete, a gyors reagálóképesség az állampolgári igényekre különös jelentőséget kapnak egy krízishelyzet elhárításában. A helyi demokrácia alapintézményei, a demokratikus működés jogi és intézményei garanciái ugyanakkor szükségszerűen hátrányba kerülnek a centralizált állami működéssel és döntéshozatallal szemben. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a pénzügyi források centralizálása és az önkormányzati választott testületek demokratikus döntéshozatalának felfüggesztése az önkormányzati feladat-és hatáskörök ellátását nem sodorhatja veszélybe, nem vezethet a helyi közügyek kereteinek kiüresedéséhez, a helyi önkormányzatok funkcióinak látványosságá válásához, megszűnéséhez.

Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) különböző szervei⁴ több fórumon is kifejezték

1 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

2 478/2020. (XI.3) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

3 A különleges jogrend járványhelyzetben történő bevezetésének indoklásával kapcsolatban felmerült alkotmányossági kérdéseket illetően lásd SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9, 1-22., illetve MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. Fundamentum*, 2019/3-4, 63-72.

4 A Monitoring Committee 2020. szeptember 17-i ülése, <https://www.coe.int/en/web/congress/meeting-of-the-monitoring-committee-17-september-2020>, a Congress Group of Independent Expert on the European Charter of Local Self-Government (GIE) 2020.

már aggodalmukat amiatt, hogy a közhatalom gyakorlásában közreműködő szervezetek közötti egyensúlyi viszonyok a krízishelyzetben megváltoztak, veszélybe sodorva ezáltal a helyi demokráciát. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában⁵ (a továbbiakban: Charta) foglalt demokratikus alapelvek alkalmazása a pandémia idején folyamatosan vita tárgyát képezi, hiszen a veszélyhelyzet kihirdetése óta a centralizációs hatások felerősödése tapasztalható, azonban az egyre súlyosabbá váló gazdasági helyzet kezelése a különböző állami és önkormányzati szervek között szoros együttműködést kíván.

Az aggodalom hazánkban sem alaptalan, a tanulmány arra a kérdésre keres választ, hogy a veszélyhelyzet idején hozott, majd a jogalkotás 'normál' folyamataiban intézményesült kormányzati intézkedések mennyiben szolgálják a veszélyhelyzet kezelését, értve ez alatt egyrészt az állami cselekvőképesség megerősítését, másrészt pedig a helyi önkormányzatok – mint a helyi közösségekhez kapcsolódó, a helyi igényeket leginkább ismerő és kezelni képes szerv – veszélyhelyzetben való cselekvőképességének megőrzését. Az intézkedések értékeléséhez a Chartában megfogalmazott alapértékek egyfajta keretet, viszonyítási alapot képeznek.

2. A hazai önkormányzati rendszer ET tükrében⁶

A Charta egyes rendelkezéseinek veszélyhelyzetben való érvényesülésének vizsgálata szempontjából érdemes felidézni, hogy önkormányzati rendszerünk mennyiben felel meg az európai helyi demokrácia alapvető értékeinek, általános elveinek.

Az ET Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának – az ET egyik fő szerveként – kiemelt feladata, hogy segítse a helyi és regionális autonómiát, továbbá öröködjön a Charta alapértékeinek betartása felett. A Kongresszus monitoring tevékenysége során három alkalommal foglalkozott a hazai önkormányzati rendszerrel. Az első esetben a Kongresszus Állandó Bizottsága 2002. június 6-án fogadott el Ajánlást a regionális demokráciáról.⁷ Az Ajánlásban foglalt általános megállapítások alapján az Állandó Bizottság több intézkedést is javasolt, így szükségesnek tartotta megvizsgálni a területi közigazgatás átfogó reformjának lehetőségét, ideértve a területi önkormányzati szerveket is. A Bizottság már 2002-ben szorgalmazta, hogy a megyei önkormányzatok számára tényleges önkormányzati hatáskörök kerüljenek megállapításra, a szükséges pénzügyi források biztosításával. Felülvizsgálatra javasolták a megyék számát és racionalizálni a felépítésüket, esetleges újracsoportosítással vagy egyesítéssel.

szepember 18-i ülése <https://www.coe.int/en/web/congress/-/congress-group-of-independent-experts-on-the-charter-discussed-consequences-of-covid-19-on-government-systems-in-europe> (2020. 11. 25.).

5 A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt Egyezmény. Hazánkban kihirdette az 1997. évi XV. tv.

6 SIKET Judit: *A helyi önkormányzatok közigazgatási autonómiája Magyarországon*. Szeged, Jurisperitus Kiadó, 2020, 104-108.

7 Recommendation 116 (2002)¹ on regional democracy in Hungary. Regionális szint alatt értendő a nemzeti szint alatti területi egység (régió, megye).

A második monitoring eljárás eredményeként Kongresszus Ajánlást fogadott el a magyar helyi és regionális demokráciával összefüggésben a 2013. október 29-31-én Strasbourgban tartott ülésén.⁸ A monitoring eljárás eredményeként tett megállapítások közül kiemelt figyelmet érdemelnek a következők: (1) a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiáját nem tartják tiszteletben; (2) nem működik a gyakorlatban valódi egyeztetés az önkormányzatok és az állam között az önkormányzatokat érintő ügyekben; továbbá (3) nincs hatékony jogorvoslat, amely teljes mértékben garantálná a helyi önkormányzatok védelmét. Már 2013-ban is felhívták a figyelmet a recentralizáció jelenségére, a helyi érdekű közfeladatok terén az állam szerepének felértékelődésére.

A harmadik monitoring eljárásra 2019-ben került sor.⁹ A monitoring jelentés le-sújtó véleményt fogalmazott meg a hazai önkormányzati rendszerről, általánosságban megállapítva azt, hogy nem teljesülnek a Chartában lefektetett alapelvek és értékek. Aggályát fejezte ki a monitoring bizottság többek között amiatt, hogy a recentralizációs tendencia továbbra is érvényesül, hiányoznak a valódi konzultációs eljárások, erőteljes állami beavatkozás érzékelhető az önkormányzati feladatok ellátásába. Számos javaslatot fogalmaztak meg a központosítási intézkedések visszafordítására, a megyei önkormányzatok helyzetének mind hatásköri, mind pedig pénzügyi szempontból történő rendezésére, a tisztességes és hatékony konzultáció megerősítésére, a feladatellátáshoz szükséges források biztosítására, továbbá a gazdálkodási önállóság megerősítésére különösen a helyi adóztatás terén. A javaslat kitért a pénzügyi kiegyenlítő rendszer felülvizsgálatára, az átlátható és igazságos elosztás biztosítására, tisztességes és átlátható mechanizmus kialakítására a helyi önkormányzatok számára nyújtandó támogatások elosztása terén.

A második és a harmadik monitoring jelentés megállapításaival és a javaslatokkal összefüggésben a kormányzat részéről érdemi reflexióra nem került sor.

A helyi önkormányzás állapotáról készült 'láttelepek' ismeretében vizsgáljuk a továbbiakban a pandémia idején a veszélyhelyzet elhárításával kapcsolatos, önkormányzatokat érintő kormányzati rendelkezéseket.

3. A közhatalom gyakorlása veszélyhelyzet idején

A fejezet célja annak összefoglalása, hogy a különleges jogrend idején mely szervek milyen feladat–és hatáskörben járnak el a helyi önkormányzatokat, a helyi közügyeket érintő kérdésekben.

3.1. A Kormány szerepének felértékelődése

A különleges jogrend szabályozását illetően meghatározó jelentőségű körülmény, hogy az állam nem képes a felmerülő, fokozott veszélyt jelentő helyzeteket kezelni a békeidőben

8 Recommendation 341 (2013) on local and regional democracy in Hungary.

9 Report CG38(2020)14prov 12 February 2020 Monitoring of the European Charter of Local Self-Government in Hungary.

rendelkezésre álló eszközökkel.¹⁰ A különleges jogrend szabályozásának mélységét és részletezettségét illetően ugyanakkor nincs olyan jogállami standard, amely iránymutatásul szolgálna a hazai szabályozás számára. Az általános felhatalmazástól a részletes szabályozásig az európai alkotmányok változatos szabályozási módokat tartalmaznak, az a részletes szabályozottság, amely hazánk Alaptörvényére jellemző, a volt szocialista országok sajátossága.¹¹ A jogállami standard hiányával összefüggésben azt szükséges kiemelni, hogy a Kormány köteles folyamatosan indokolni a béke idején alkalmazandó jogi szabályozás felfüggesztését, az attól való eltérést.¹² Veszélyhelyzetben a Kormánynak, mint a végrehajtó hatalom csúciszervének szerepe felértékelődik. Az Országgyűlés – működésének hiányában – nem képes ellenőrzést gyakorolni a Kormány tevékenysége felett, éppen ezért az Alkotmánybíróóság ellenőrző funkciója komoly szerepet kap, a jogállamiság alapvető követelményeinek érvényesítése érdekében.¹³ Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy a veszélyhelyzeti szabályozás kapcsán az előzetes normakontroll, a köztársasági elnök által gyakorolható vétó egyik formája sem érvényesülhet, így garanciális elemek hiányoznak a normaalkotásban.

3.2. Az önkormányzatokat érintő kormányzati döntések kategóriái

A világvjárvány területi szintű hatásai a nemzetközi szervezetek elemzéseinek középpontjában állnak, a következmények országon belül különbözhetnek regionális és települési szinten, mind a beazonosított esetek mind a halálesetek szempontjából.¹⁴ Különböző gazdasági, foglalkoztatási és pénzügyi hatások jelentkehetnek, amelyek kezelése mind egészségügyi, mind pedig gazdasági szempontból súlyos kihívások elé állíthatja a helyi önkormányzatokat, mint autonóm közösségeket. A veszélyhelyzet kezelése az államtól közös és koncentrált tevékenységet követel meg, a területi decentralizált egységek, a helyi önkormányzatok működésére is speciális szabályozás érvényesül.

A helyi önkormányzatok helyzetét, működését meghatározó veszélyhelyzeti kormányrendeletek között két fő csoport különböztethető meg, egyfelől azok a rendelkezések, amelyek felhatalmazzák a helyi önkormányzat polgármesterét, hogy a helyi társadalmi viszonyok szabályozására helyi önkormányzati rendeleteket alkosson, másfelől azok a rendeleti szabályozások, amelyek alapján a Kormány beavatkozik a helyi közügyekbe annak érdekében, hogy a gazdaságot stabilizálja és megelőzze a polgárok tulajdonában bekövetkező károkat. A helyi önkormányzatok számára a pandémia kezelése érdekében, kiemelten a tavaszi idő-

10 TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2019) [11] (2020. 11. 25.).

11 CSINK Lóránt: Mikor legyen a jogrend különleges? *Iustum Aequum Salutare*, 2017, 13 (4), 11-12.

12 TILL i. m. [14].

13 Alaptörvény 53. cikk (1).

14 The territorial impact of Covid-19: managing crisis across levels of government. OECD 2020. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/> 3-4. (2020. 08. 12.)

szakban új feladatok kerültek meghatározásra. A Kormány intézkedései a helyi közösségek meghatározott pénzügyi forrásait, így a gépjárműadó, az iparüzési adót, az idegenforgalmi adót, a közterületi parkolásból származó és egyéb szolgáltatásokért fizetendő, valamint a bérleti díjakat érintették, míg más kötelezettségeik, mint pl. a szolidaritási hozzájárulás feltételei szigorodtak. A Kormány ezen túlmenően különleges gazdasági övezetek kialakítására nyert felhatalmazást. A szabályozás elvonja a különleges gazdasági övezet kijelölésével a települési önkormányzattól az érintett területek tulajdonjogát, valamint a helyi iparüzési adó megállapításának jogát, az adóbevételekkel együtt. A kormányzati intézkedésekről megállapítható, hogy kétségkívül hátrányosan érintették az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatainak ellátását, a közszolgáltatások nyújtását.

A felsorolt intézkedések részletes bemutatásakor elemzésre kerül, hogy a különleges jogrendben megtett intézkedések során az általános jogállami követelmények, a szükségesség – arányosság, az ideiglenesség, a célhoz kötöttség kritériumai miképpen teljesültek, a kormányzati döntések mennyiben eredményezik a helyi önkormányzatok megfosztását a helyi közügyek lényeges részétől, a saját bevételi források elvonása miképpen hat az önkormányzati feladatok ellátására.

3.3. *A polgármester veszélyhelyzetben betöltött szerepe*

A helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. A helyi önkormányzás jogát a választópolgárok a képviselő-testület, kivételesen helyi népszavazás útján gyakorolják.¹⁵ A veszélyhelyzet szempontjából kiemelt figyelmet érdemelnek a szervezeti kérdések, illetőleg a helyi közügyek körébe tartozó polgármesteri döntések.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően,¹⁶ a helyi önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei látják el. Önkormányzati döntést a képviselő-testület, kivételesen a helyi népszavazás hozhat. A képviselő-testület felhatalmazhatja a bizottságát, a polgármestert a jegyzőt, a társulást, hogy a képviselő-testület nevében döntést hozzon.¹⁷

A helyi önkormányzatok működésére vonatkozó veszélyhelyzeti szabályokat a katasztrófavédelmi törvény tartalmazza.¹⁸ A veszélyhelyzetben a demokratikus testületi döntéshozatali mechanizmusok érvényesítése a gyors reakciót igénylő esetekben késleltetheti, veszélyeztetheti a megvalósítást, éppen ezért a képviselő-testületek, a megyei jogú város közgyűlése, a fővárosi és megyei közgyűlések feladat- és hatáskörét a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja.¹⁹

15 Charta 3. cikk.

16 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.).

17 Mötv. 41. § (2)-(3) bek.

18 2011. évi CXXVIII. tv. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról.

19 2011. évi CXXVIII. tv. 46. § (4) bek.

A helyi önkormányzás jogának ilyen típusú gyakorlása alapvetően megváltoztatja a döntéshozatali eljárást és az önkormányzat szerveinek hatáskörét.²⁰ A polgármester szerepe meghatározó ebben az időszakban, a képviselő-testület hatásköreit a polgármester gyakorolja. A polgármester ebből adódóan kizárólagosan jogosult dönteni önkormányzati rendeleti szabályozási tárgykörben, illetőleg határozat kibocsátásáról a helyi közügyekben.²¹ Mindemellett döntéshozatali jogot a Kormány rendeletei is biztosíthatnak számára. Az intézkedések meghozatala során a polgármesternek figyelemmel kell lennie az alapvető jogállami kritériumok betartására, a szükségesség–arányosság elvének érvényesítésére, a joggal való visszaélés tilalmára, a jóhiszemű együttműködés elvére. A jogalkotási felhatalmazást annak társadalmi céljával összhangban gyakorolhatja, intézkedéseinek célja nem lehet más, mint a település zavartalan működtetése.

Megvizsgálva a veszélyhelyzetben hozott polgármesteri döntéseket, megállapítható, hogy ezeknek a döntéseknek a tárgya elsődlegesen a költségvetési kérdéseket foglalja magában: kiadáscsökkentés, a képviselők tiszteletdíjának csökkentése, önkormányzati tulajdonba tartozó vagyontárgyak értékesítése, támogatási alap létesítése.²² A pénzügyi-költségvetési szabályokon túlmenően több polgármester is szabályozta a társadalmi együttélés alapvető szabályait, módosította a képviselő-testület szervezeti és működési szabályait, sőt alpolgármestert is kinevezett.²³

4. A járványügyi intézkedések hatása a helyi önkormányzatok gazdálkodására, az önkormányzat bevételi forrásait érintő kormányzati intézkedések

A fejezet célja annak összefoglalása, hogy a Kormány veszélyhelyzeti intézkedései mennyiben érintették a helyi önkormányzati szféra funkcionalitását, gazdálkodási környezetét. Fontos utalni arra, hogy a vizsgálat során a Charta rendelkezései értékelési keretként szolgálnak, hiszen a kifejtésre kerülő alkotmánybíróági eljárások során is rendre hivatkozási alapként szolgáltak – az indítványozók részéről.

Az Alaptörvényben foglaltak szerint, a pénzügyi-gazdasági autonómia követelményeinek alapul vételével a helyi önkormányzatok (1) gyakorolják az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat; (2) meghatározzák költségvetésüket, annak alapján önállóan gazdálkodnak; (3) e célra felhasználható vagyonukkal és bevételeikkel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathatnak; (4) dönté-

20 BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás korona idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21, 12.

21 A 2011. évi CXXVIII. tv. 46. § (4) bekezdése alapján rendkívül szűk a kivételi kör, amelyben a polgármesteri döntés kizárt, az önkormányzati intézmény átszervezésével, megszüntetésével, ellátási, szolgáltatási közzeteivel kapcsolatban, ha a szolgáltatás a települést is érinti, nem foglalhat állást.

22 Forrás: Nemzeti Jogszabálytár. www.njt.hu (2020. 11. 25.)

23 Pl. Komlón elfogadta a költségvetést és alpolgármestert is talált a polgármester. <https://7300.hu/hirek/elfogadta-a-koltsegvetest-es-alpolgarmestert-is-talalt-a-polgarmester/> (2020. 11. 25.)

nek a helyi adók fajtájáról és mértékéről.²⁴ A helyi önkormányzat bevételeinek jogcímét az Möt. tartalmazza.²⁵ A részletes szabályok, mint pl. az önkormányzatokat a központi költségvetésből megillető támogatás, meghatározott források megosztásának szabályai az állam és az önkormányzatok között, az éves költségvetési törvényben kerülnek meghatározásra.²⁶ Annak bemutatására, hogy a helyi önkormányzatok forrásainak csökkentése miként valósult meg a Kormány intézkedéseinek eredményeként, néhány bevételi forrás vizsgálata kerül középpontba, mint (1) a gépjárműadó, (2) a helyi iparüzési adó, (3) az idegenforgalmi adó és (4) a parkolási díjak, valamint egyéb bevételek.

4.1. A gépjárműadó

A gépjárműadó megosztott bevétel az állam és a helyi önkormányzatok között. Az önkormányzatokat megillető rész azonban folyamatosan csökkenő tendenciát képvisel. Ez a típusú önkormányzati bevétel a települések költségvetésében nem képez jelentős nagyságrendet, általában nem éri el a 2 %-os mértéket, ennek ellenére azonban jelentősnek tekinthető, hiszen a feladatfinanszírozás kötött rendszerében szabadon felhasználható forrást jelent, kiegészítésül szolgálhat a kötelező feladatok ellátáshoz, illetve az önként vállalt feladatokhoz is forrást biztosít.

A 2020. évi központi költségvetési törvényben foglaltak szerint eredetileg az önkormányzatokat a beszedett gépjárműadó 40 %-a illette meg.²⁷ A Kormány megalkotta azokat a központi költségvetésre vonatkozó kivételes szabályokat, amelyeket a veszélyhelyzetben kell alkalmazni,²⁸ ez a rendelkezés a gépjárműadó bevételt is érintette. A központi költségvetési kormányrendelet a gépjárműadó önkormányzatokat megillető részét elvonta,²⁹ majd az Országgyűlés a költségvetési törvény módosításával ezt az elvonást véglegesítette, ez a típusú bevétel az önkormányzatokat 2020-ban egyáltalán nem illeti meg.³⁰

A járványügyi védekezés és a gazdaság újraindítása érdekében szükséges hazai, illetve esetleges európai uniós források és kiadások elszámolására a Kormány több alapot is létrehozott, így a Járvány Elleni Védekezési, a Gazdaságvédelmi, valamint az Európai

24 Alaptörvény 32. cikk (1) e) - h).

25 Möt. 106. § (1) bek. Helyi adók, saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyontárgyak hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj, átvett pénzeszközök, törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj, az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

26 2019. évi LXXI. tv. Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről.

27 2019. évi LXXI. tv. 37. § (1) a).

28 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól (központi költségvetési rendelet).

29 Központi költségvetési kormányrendelet 4. § (1) bek.

30 Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról rendelkező 2020. évi LX. törvény 77. §-ában foglaltak szerint az Országgyűlés megállapította, hogy a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzatot az általa 2020. évben beszedett gépjárműadó nem illeti meg. A beszedett gépjárműadó 40%-a a XLVI. Járvány Elleni Védekezési Alap fejezet bevételét képezi.

Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapját.³¹ Mindhárom alap központi kezelésű előirányzatokat tartalmaz, amelyek deklarált céljuk szerint a járvány elleni védekezést és a gazdaság újraindítását szolgálják. A központi költségvetési rendeletnek a gépjárműadókat érintő szabályozása tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy az adó teljes egészében a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételeit képezi.³²

Az Országgyűlés 2020. július 3-án alkotta meg a 2021. évi költségvetési törvényt, alig két héttel a veszélyhelyzet megszüntetését követően.³³ A gépjárműadóra vonatkozó szabályok azonban nem változtak 2021-re sem, a gépjárműadóból származó bevételek a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételeként kerültek meghatározásra, a települési önkormányzatokat pusztán az önkormányzati adóhatósága által megállapított gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a illeti meg.³⁴

4.2. A központi költségvetési rendelet utólagos normakontrollja

A 2020. évi központi költségvetési kormányrendelet felvetette az alaptörvény-ellenesség kérdését, továbbá a Charta, mint nemzetközi szerződés sérelmét is, ezért ötvennégy országgyűlési képviselő indítványt³⁵ nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, a kormányrendelet alaptörvény-ellenességének megállapítása és a hatálybalépésre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítése érdekében.

Az utólagos normakontroll iránti indítvány célja az volt, hogy megállapításra kerüljön az alaptörvény-ellenesség és a kormányrendelet azon rendelkezései, amelyek a veszélyhelyzetben a költségvetési törvénytől való eltérésre adtak lehetőséget a helyi önkormányzatokat érintő szabályozási körben, megsemmisítésre kerüljenek. Ezen rendelkezések körébe tartozik a gépjárműadó bevételből való részesedés önkormányzatoktól való megvonása, amellyel összefüggésben a tulajdonjog, a közjogi váromány alkotmányos kérdései kerültek a középpontba. Az Alaptörvény tulajdonra vonatkozó rendelkezéseinek sérelme mellett az indítványozók továbbá arra is hivatkoztak, hogy a kormányrendelet ellentétben áll a Charta, mint nemzetközi szerződés gazdasági autonómiára vonatkozó rendelkezéseivel.³⁶ Az indítványban kifejtésre került, hogy a gépjárműadó, mint vagyont terhelő adó az önkormányzatoknál az „egyetlen jelentős és gazdasági válság esetén is biztos költségvetési forrásként” jelentkező adónem, ezért különös védelem illeti meg a tulajdonjog védelmének kiterjesztett tartalma alapján.³⁷ Az indítványozók emellett az

31 Központi költségvetési rendelet 2. § (1) bek.

32 Központi költségvetési rendelet 4. § (1) bek.

33 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről. Hatályba lépés: 2020. június 18.

34 2020. évi XC. tv. Magyarország 2021. évi költségvetéséről 38. § (1) bek.

35 Az Alkotmánybírósághoz beadott indítvány. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.002.pdf/II_822_0_2020_ind%C3%ADtv%C3%A1ny.pdf) (2020. 07. 12.)

36 Charta 3. cikk 1.; 9. cikk 1-2.; 4.

37 2011. évi CLI. tv. az Alkotmánybíróságról, 27. §. Alaptörvényben biztosított jog sérelme

önkormányzatok funkcionalitásának veszélyeztetettségére is utaltak, álláspontjuk aszerint a veszélyhelyzet kezelése külön terheket ró a helyi önkormányzatokra, csökkenő források mellett. A Kormány intézkedései továbbá nem felelnek meg a szükségesség–arányosság követelményének sem. A Charta, mint nemzetközi szerződés megsértését a helyi önkormányzás képességének, a gazdasági autonómia 9. cikkben foglalt követelményrendszerének megsértésére, továbbá a megfelelő konzultáció elmaradására alapították.

A pénzügyminiszter az AB előtt folyamatban lévő egyedi normakontroll eljárás során az alkotmányosság iránti elkötelezettségétől indítva beadványt juttatott el, melyben szakmai véleményét fejtette ki a támadott jogszabályi rendelkezések megalkotásának elemzésével.³⁸ A miniszter az arányos költekezés elvéből emellett levezette a helyi önkormányzatok azon kötelezettségét, hogy „a járvány elleni védekezés kiadásait nem kizárólag az államnak kell finanszíroznia, hanem (...) ahhoz az önkormányzati alrendszer egészének is hozzá kell arányosan járulnia”. Ez utóbbi megállapítás kifejezetten nyugtalanító, mivel a források elvonása mellett többletfeladatok is keletkeztek az önkormányzatoknál, amelyekhez állami finanszírozás nem kapcsolódott.

A helyi önkormányzatok gépjárműadó bevételből való részesedésével kapcsolatban kialakított álláspontja szerint az elvonás nem egy „váromány” elmaradása, hanem „át nem engedés”. Figyelmet érdemel az Alkotmánybíróságnak a várománnyal kapcsolatban kialakult gyakorlata, ugyanis a váromány csak kivételes esetben részesülhet alapjogi védelemben, a már megszerzett tulajdont részesíti védelemben.³⁹ A váromány nem csupán magánjogi értelemben értelmezhető, általában olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzetről van szó, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem.⁴⁰ Ezen esetben a helyi önkormányzatok éves gazdálkodási kereteit meghatározó költségvetési törvény eredetileg tartalmazta a gépjárműadó megosztására vonatkozó szabályozást, ezért a helyi önkormányzatok okkal tervezték bevételi forrásaik között a gépjárműadó bevételt.

A miniszter a Chartával összefüggő véleményével is elő kívánta segíteni az Alkotmánybíróság döntéshozatalát, az önkormányzatiság európai alapértékeit sajátos értelmezésben megvilágítva. A Charta rendelkezéseivel összefüggésben rámutatott arra, hogy a gazdasági autonómia rendelkezéseit „a nemzeti gazdaságpolitika által meghatározott kereteken belül tartja értelmezhetőnek”.⁴¹ A Charta, mint a haza jogrend részét képező nemzetközi szer-

esetén lehetővé teszi a közhatalmat gyakorló szervek számára is az alkotmányjogi panasz igénybevételének lehetőségét. A kiterjesztést az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény tartalmazta.

38 Amicus Curiae az Alkotmánybírósághoz. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/\\$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/3598aae5750565cac125856c005c1a37/$FILE/II_822_9_2020_PM_amicus_anonim.pdf) (2020. 07. 12.).

39 3105/2018. (IV.9.) AB határozat [28]. ABH 2018. 526-531.

40 51/2007. (IX.15.) AB határozat ABH 2007. 652-663. A várományra vonatkozó okfejtés 661.

41 Az Alkotmánybíróság a 3383/2018. (XII.14.) AB határozatában már foglalkozott a Charta

ződés ugyan úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek,⁴² azonban a pénzügyi forrásokra vonatkozó előírásaival egyfajta kötelezettséget is jelent a nemzeti gazdaságpolitika kialakításához.⁴³

Az Alkotmánybíróság korlátozott normakontroll hatáskörrel rendelkezik a pénzügyi tárgyú törvények⁴⁴ esetében 2010 óta.⁴⁵ Emiatt az Alkotmánybíróság az indítványt érdemben nem bírálta el, elutasította a nemzetközi szerződésbe ütközés megállapítására, és visszautasította az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a visszamenőleges hatályú megsemmisítésre vonatkozó indítványt.⁴⁶ A Charta, mint nemzetközi szerződés sérelmével összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nem áll fenn alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat a Chartának a gazdasági-pénzügyi rendelkezései és a gépjárműadó helyi önkormányzatok részére történő átengedésének visszavonása és a Járvány Elleni Védekezési Alap bevételei közé történő átcsoportosítása között, ezért nem volt megállapítható a Charta hivatkozott rendelkezéseinek sérelme.⁴⁷ Az Alkotmánybí-

által a gazdasági autonómia tartalmára vonatkozó követelményekkel, és azt az értelmezést alakította ki, hogy a helyi önkormányzatok nem korlátlanul, hanem a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül jogosultak megfelelő saját pénzügyi forrásokra. A nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségek nyilvánvaló, hogy a nemzeti gazdaságpolitika alakítása során hatással bírnak, ideértve az önkormányzatok pénzügyi forrásainak rendszerét is.

42 Charta 9. cikk 1.

43 Alaptörvény Q cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

44 37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

45 Az Alkotmánybíróság korlátozott hatásköre a pénzügyi tárgyú jogszabályi rendelkezésekre vonatkozóan már beépítésre kerültek a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénybe. Az alkotmánymódosítás indoka feltételezhetően az volt, hogy kizárja azokat az alkotmányossági vizsgálatokat, amelyek a kormányzati gazdasági célok elérését esetlegesen megghiúsíthatták volna. A korlátozott alkotmánybírósági védelemről l. részletesen CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról*. http://real.mtak.hu/11497/1/chronowski_lib.am.kotet.pdf 1-11. (2020. 08. 19.); CHRONOWSKI Nóra: Az alkotmánybíráskodás sarkalatos átalakítása. *MTA Law Working Papers*, 2014/8, 3-4. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_08_Chronowski.pdf (2020. 08. 19.)

46 Az Alkotmánybíróság 3234/2020. (VII.1.) AB határozata, ABH 2020. 1310-1322.

47 3234/2020. (VII.1.) AB határozat, ABH 2020. [36] 1316-1317.

róság döntésével szemben többféle aggály támasztható, a fő kérdés, ami felvetődik, hogy valóban képes-e arra, hogy különleges jogrendben – az Országgyűlés működésének elvi hiányában – betöltse a végrehajtó hatalmat ellenőrző szerepét.

4.3. Egyéb helyi adónemek, bevételi források

A helyi önkormányzatok saját maguk döntenek a helyi adók fajtájáról és mértékéről,⁴⁸ törvényi keretek között vethetik ki – többek között – a helyi iparüzési adót is. Az adózatás tárgya lehet minden olyan vállalkozási tevékenység, amelyet a helyi önkormányzati közigazgatási területén végeznek állandó, vagy ideiglenes jelleggel.⁴⁹ Nyilvánvaló, hogy a helyi önkormányzatok gazdasági lehetőségei, teljesítőképességük eltérő, ezért az önkormányzatoknak csak bizonyos köre élhet a helyi iparüzési adó kivetésének lehetőségével. A helyi iparüzési adó megfizetése alóli mentesség Kormány által biztosított lehetőségével az önkormányzatok működőképességét sodorhatja veszélybe. Különösen aggasztó, hogy a Kormány nem normatív alapon, hanem egyéni diszkréció alapján kíván döntést hozni a kompenzációról.⁵⁰

A költségvetési törvény szabályozási rendszerében érvényesülő szolidaritási hozzájárulás, mint kiegyenlítő mechanizmus célja, hogy kiegyensúlyozza a helyi önkormányzatok bevételei között meglévő különbségeket. A 2020. és a 2021. évi költségvetési törvények szolidaritási hozzájárulásra vonatkozó rendelkezéseinek összevetésével tisztán látható, hogy ebből a forrásból a költségvetési bevétel 2020. évben 40.000 millió, míg 2021-ben várhatóan ennek négyszerese, 160.000 millió Ft.⁵¹ A fizetési kötelezettség határértékét lezállították,⁵² így a szolidaritási hozzájárulás fizetésére kötelezettek köre kiszélesedik a következő évben, becslések szerint cc. 800 önkormányzat, azaz a települési önkormányzatok közel negyede érintett lehet a szolidaritási hozzájárulás fizetésében.⁵³ A szolidaritási hozzájárulás kiterjesztése tovább ronthatja a helyi önkormányzatok pénzügyi és gazdasági kapacitásait.

Az adózási könnyítésekkel összefüggésben alkotott kormányrendelet az idegenforgalmi adót is érintette, a rendelet hatályba lépésétől év végéig (2020. április 22. – december 31.)

48 Alaptörvény 32. cikk (1) h).

49 1990. évi C. tv. a helyi adókról, 35. §.

50 A miniszterelnök gazdaságvédelemmel kapcsolatos újabb bejelentései, amelyek a kézirat zárásáig nem öltöttek jogszabályi formát. https://hvg.hu/gazdasag/20201219_Itt_vannak_Orban_bejelentesei_felere_csokkentik_az_iparuzesi_adot (2020. 12. 19.)

51 2019. évi LXXI. tv. Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről. 2. sz. melléklet V. Szolidaritási hozzájárulás, 2020. évi XC. tv Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről 2. sz. melléklet II. 56. 42.5.5. E rendelkezésnek megfelelően, a 22 000 forint feletti egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességgel rendelkező önkormányzat az egy lakosra jutó iparüzési adóerő-képességétől függő mértékű szolidaritási hozzájárulást teljesít a központi költségvetésnek.

52 2020. évi XC. tv. 2. sz. melléklet II. 56. 42.5.5.

53 A TÖOSZ meglátásai a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról. 2020. 06. 09. <http://toosz.hu/news/595/136/A-ToOSZ-meglataasai-a-Magyarország-2021-évi-kozponti-koltsegveteserol-szolo-torvenyjavaslatrol/> (2020. 12. 03.)

terjedő időszakban eltöltött vendégéjszaka utáni idegenforgalmi adót az adó alanyának nem kell megfizetnie, az adó beszedésére kötelezettnek nem kell beszednie, befizetnie, a megállapított, de be nem szedett adót azonban be kell vallania az adóhatóságához.⁵⁴ Az idegenforgalmi adóbevételek elmaradása szintén érzékelhető forráskiesést eredményezett az érintett önkormányzatok esetében.

A Kormány 2020. április 6-tól június 18-ig,⁵⁵ majd a pandémia második hullámával összefüggésben november 4-től⁵⁶ a várakozási díj fizetése alól mentességet biztosított, illetőleg biztosít. A Kormány intézkedése érzékenyen érintette a nagyvárosok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek bevételi forrásait. Az önkormányzatok döntő többsége nem állapított meg díjfizetési kötelezettséget a közterületi várakozással összefüggésben, így ez a bevételkiesés csak azokat a települési egységeket érinti, amelyek fizető parkolási rendszert működtetnek.⁵⁷

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖÖSZ), amely egyesíti és képviseli a hazai önkormányzatok több mint felét, több alkalommal is vizsgálatot végzett annak érdekében, hogy megismerje a tagönkormányzatok véleményét a kormányzati intézkedésekkel összefüggésben. A 2020. májusi felmérések eredményei⁵⁸ 400 válaszra alapultak, a válaszadók száma cca. az önkormányzatok számának 1/8-át adja ki, a reprezentativitás értékelésénél ezt a körülményt figyelembe kell venni. Összegezve a véleményeket megállapítható, hogy a kormányzati intézkedések súlyosan érintették a helyi önkormányzatok pénzügyi, költségvetési helyzetét, az önkormányzatok önerőből képtelenek a kormányzati intézkedéseket ellensúlyozni. Az önkormányzatok döntő többsége csökkentette a működési kiadásait, amely létszámcsökkentéshez, elbocsátásokhoz is vezetett. Több esetben döntöttek pályázatok felfüggesztéséről, beruházások halasztásáról. Szomorú tényként rögzíthető, hogy a helyi önkormányzatok nem rendelkeznek a feladataik ellátásához szükséges és elegendő forrással.

Az önkormányzatok működőképességét, saját forrásait érintően súlyos következményekkel jár a Kormány azon intézkedése, amellyel a helyi adóztatás jogának gyakorlásával összefüggésben rendkívül szigorú és nehezen indokolható korlátot állított fel.⁵⁹ A helyi

54 A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről szóló 140/2020 (IV. 21.) Korm. rendelet 5. §.

55 A várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet 1. § a). Hatályon kívül helyezte a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

56 A veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 8. §.

57 49 települési önkormányzat működtet helyi parkolási rendszert. Gyűjtés forrása: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (2020. 11. 25.)

58 L. a részletes eredményeket: <http://xn--tosz-5qa.hu/news/594/73/A-ToOSZ-felmereseben-resztvevo-onkormanyzatok-tobb-mint-felenek-legfeljebb-kethonapnyi-tartaleka-van/> (2020. 12. 15.)

59 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről.

önkormányzatok a bevételi forrásaik növelése érdekében a helyi adó, a települési adó mértékét a következő évre vonatkozóan nem emelhetik, az adómentességet, az adókedvezmény ugyanolyan feltételek mellett kell biztosítaniuk. Továbbá új helyi adó, új települési adó kivetésére sem jogosultak. A korlátozás és a tiltás a koronavírus világméretű második hulláma elleni védekezés teljes időtartamára minden bizonnyal fennáll.⁶⁰

További kritikus következményeket okozhatnak az önkormányzati gazdálkodásban a Kormány újabban megjelent intézkedései, amelyek alapján az önkormányzatok, valamint intézményeik nem emelhetnek a szolgáltatásaikért fizetendő díjak mértékén, valamint az önkormányzati lakások és helyiségek bérleti díjain.⁶¹

5. A különleges gazdasági övezetek: Göd

5.1. A különleges gazdasági övezet

A Kormány a veszélyhelyzetben a nemzetgazdaság stabilitásának fenntartása érdekében hozott intézkedései között⁶² egy új fejlesztéspolitikai intézményt hozott létre, a különleges gazdasági övezetet. Az övezetek kijelölésével a Kormány deklarált célja, hogy elkerülje munkahelyek tömeges elvesztését és a speciális jogállású területen új beruházás vagy bővítés valósuljon meg, az övezet rendeltetése szerint a gazdaságfejlesztést szolgálja. A különleges gazdasági övezet kijelölésének feltételeit a veszélyhelyzetben alkalmazandó kormányrendeleti szabályozás a következők szerint határozta meg: (1) a Kormány a beruházást nemzetgazdasági szempontból kiemelt beruházássá nyilvánította, (2) költségigénye eléri a 100.000 millió forintot, (3) gazdasági jelentősége a megye területének jelentős részére kihat. A terület és az érintett települési önkormányzatok a Kormány rendeletében kerülnek meghatározásra. A települési önkormányzat(ok) státuszát az övezet kijelölése több síkon befolyásolja; (1) érinti az önkormányzati vagyont, (2) az adóztatást, (3) a közhatalom gyakorlását, a helyi közügyek terén a jogalkotási és igazgatási autonómiát, (4) az önkormányzat területét. A különleges gazdasági övezetben lévő forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó közterület, közpark, közút a kijelölésről szóló kormányrendelet hatálybalépésével a megyei önkormányzat tulajdonába kerül, az igazgatási, közszolgáltatási feladatokat, a közhatalom gyakorlásával kapcsolatos hatásköröket általánosságban a települési önkormányzat(ok) helyett a megyei önkormányzatok látják el.

60 A koronavírus-világméretű második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. tv.

61 A koronavírus-világméretű nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges gazdasági intézkedésről szóló 603/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet, valamint a veszélyhelyzet ideje alatt az állami és önkormányzati bérleti szerződésekre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 609/2020. (XII. 18.) Korm. rendelet.

62 A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

5.2. Samsung üzem Göd: az első kijelölése

A gödi Samsung SDI üzem 2001-ben épült, egészen 2014-ig folyt benne termelés, majd a megváltozott keresleti viszonyok és technológiai átalakulás miatt a tulajdonos a gyár működésének felfüggesztéséről döntött.⁶³ 2017 május 29-én adták át a cég mintegy száz milliárdos beruházásának eredményeképpen létesült újabb gyáregységeit, melynek eredményeképpen a termelést újraindították, a tulajdonos új termék, elektromos autók akkumulátorainak előállításába kezdett és még ebben az évben döntést hozott a gyár további bővítéséről is. A Kormány az önkormányzaton keresztül két milliárd forintos összeggel járult hozzá a gyár infrastrukturális feltételeinek javításához.⁶⁴

A Kormány 2018-ban nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította Göd város területén megvalósuló ipari-innovációs fejlesztési terület kialakítását, a területen megvalósítandó feldolgozóipari beruházásokat, továbbá a megvalósításához szükséges közlekedési és egyéb infrastruktúra-beruházásokat, véderdő telepítéseket, a kapcsolódó közlekedési kapacitásbővítések összefüggő útszélesítéseket.⁶⁵ A Kormány kiemelkedően fontos beruházásként tekint a gyár mintegy 390.000 millió forint összvolumenű bővítésére a működőtőke befektetések szempontjából, amint az a 2020-2024 közötti időszakra irányadó konvergencia programban is szerepel.⁶⁶

Az első különleges gazdasági övezetként a Kormány Göd város közigazgatási területén elhelyezkedő fejlesztési térséget jelölte ki.⁶⁷ A Kormány célja a különleges gazdasági övezet kijelölésével (1) a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, (2) a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése, (3) a veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint 1.500 munkahely megvédése, valamint (4) több mint 2.500 új munkahely megteremtése. A veszélyhelyzetben megalkotott kormányrendelet időbeli hatályát tekintve nyilvánvalóan csak ideiglenes rendelkezésként kerülhetett megalkotásra, az abban foglalt intézkedések azonban olyan rendelkezéseket is tartalmaztak, pl. az önkormányzati tulajdon megyei önkormányzatra való átszállását érintően, amelyek nem hordoztak ideiglenes jelleget. Az intézkedésekből nem derült ki, hogy a veszélyhelyzet

63 Előzetes vizsgálat. http://god.hu/_site/doc/newswf20501112/god_samsung_iva.utm.pdf?fbclid=IwAR3I8FkvAx5RD3QYBHLi1vbB7mg2ZuoCb5SxNrOvbG-4PbiMP-B5uIAa9N-E 3. (2020. 11. 26.)

64 *Gödi Körkép*, 2017. június. 6-7.

65 Az egyes gazdaságfejlesztési célú és munkahelyteremtő beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításról szóló kormányrendelet módosításáról szóló 141/2018. (VII. 27.) Korm. rendelet.

66 Magyarország Konvergencia Programja 2020-2024. 16-17. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-convergence-programme-hungary_hu.pdf (2020. 12. 04.).

67 A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

lejártaival hogyan áll vissza az eredeti állapot. A különleges gazdasági övezet kijelölésével kapcsolatos kormányzati döntés és a pandémia gazdasági következményeinek elhárítása, kezelése közötti ok-okozati összefüggés az intézkedések ismeretében nehezen, vagy alig mutatható ki. A koherencia bizonyíthatóságának nehézségét tovább fokozta a Semjén Zsolt miniszterelnök helyettes által az Országgyűléshez 2020 május 12-én benyújtott törvényjavaslat, amely az ideiglenes intézkedést egy általános jogintézményként kívánta intézményesíteni. A benyújtott javaslat fenntartotta a különleges gazdasági övezetre vonatkozó lényegi normatív szabályozási elemeket, a beruházás teljes költségét viszont 100.000 millió forintról 5.000 millió forintra leszállította, így kiszélesítve az alkalmazhatóság lehetőségét. A törvényjavaslat élénk vitájában kérdésként szerepelt a főváros és a megyei jogú városok területének esetleges érintettsége, ezzel összefüggésben a törvény *expressis verbis* tartalmazza, hogy a főváros és a megyei jogú városok közigazgatási területén nem jelölhető ki különleges gazdasági övezet.⁶⁸

A törvényi rendezés indokoltságát vizsgálva a főbb pontok a következőkben foglalhatók össze: (1) a preambulum a Kormány általános politikájából kiindulva, az Alaptörvény XII. cikkére hivatkozva kimondja, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson; (2) a rendezés lehetővé teszi olyan különleges gazdasági övezetek létrehozását, amelyek előmozdítják munkahelyteremtő és –megtartó, a nemzetgazdaság stabilitása szempontjából jelentős beruházások gyors és hatékony megvalósítását, speciális szabályozási környezet kialakításával, biztosítják a gazdasági térség vonzóvá tételét, fejlesztését, az infrastrukturális feltételek megteremtését; (3) a különleges gazdasági övezetek hatása túlmutat azok fekvése szerinti települési önkormányzat határain, arányosabb elosztást tesz lehetővé a megyén belül; (4) a megyei önkormányzatok rendeletben szabályozzák az adóbevételekből származó források felhasználását, a megyében megvalósuló fejlesztések, települések működési támogatására.

A törvényjavaslat legfőbb hiányosságaként róható fel, hogy az érintett helyi önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladat-és hatáskörének ellátására, a helyi közszolgáltatások nyújtásának színvonalában bekövetkező változásokra vonatkozóan egyáltalán nem tartalmazott hatásvizsgálatot.

A benyújtott törvényjavaslat eredményeképpen a különleges gazdasági övezetek kijelölésével összefüggésben a gazdaság stabilizálását és a veszélyhelyzet közvetlen súlyos következményeit elhárító kormányrendeleti szintű rendelkezés törvényi szintű rendezést nyert 2020. június 18-ával.⁶⁹ A különleges gazdasági övezetekre vonatkozó törvényi rendelkezés hatályba lépésével egyidejűleg megjelent a kormányrendelet is a gödi különleges övezetre vonatkozóan.⁷⁰

A törvényi szintű rendezés és az új kormányrendelet behatóbb vizsgálata kapcsán kérdésként merül fel, hogy milyen következményekkel jár a kijelölő rendelkezés a helyi

68 2020. évi LIX. tv. 1. § (3) bek.

69 A különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. tv.

70 A Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet.

önkormányzat feladat-és hatáskörét illetően. Az önkormányzat tulajdonában álló forgalomképtelen vagy *ex lege* a megyei önkormányzat tulajdonába kerül. A különleges gazdasági övezetre speciális területi hatállyal bíró jogalkotásra kerülhet sor a Kormány, illetőleg a megyei önkormányzat részéről. A települési önkormányzati szabályozásokat csak abban az esetben lehet alkalmazni, ha a Kormány, illetőleg a megyei önkormányzat rendelet másként nem rendelkezik. Az érintett helyi közügyek a következők: (1) sajátos településrendezési és beépítési szabályok, egyedi építési követelmények, építési vagy változtatási tilalom, (2) sajátos telekalakítási követelmények, (3) egyedi településképi követelmények, (3) egyedi örökségvédelmi szabályok, (4) a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. §-a szerinti környezetvédelmi és fás szárú növények védelmére vonatkozó előírások, (5) közterületek használati rendjére vonatkozó közterület-használati szabályok, a forgalomszabályozásra vonatkozó sajátos előírások, a közterület-használati díjak, az ellenőrzés rendje, a közterületek fenntartása, fejlesztése és üzemeltetése, (6) a közterületek elnevezése, az elnevezésük megváltoztatása, a házszám megállapítása, (7) az öngondoskodás, a közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás, a közösségi együttélés szabályai, ezek elmulasztásával kapcsolatos jogkövetkezmények. Amint a felsorolásból látható, a megyei önkormányzat látja el a települési önkormányzat alapvető feladat-és hatásköreit. A megyei önkormányzatok az új Mötv. rendszerében sajátos szerepet töltenek be, az Mötv. enumeratív szabályozásában a területfejlesztés, a területrendezés, a vidékfejlesztés, továbbá a területi koordináció letéteményeseivé váltak.⁷¹ Települési önkormányzati hatásköröket nem gyakorolnak, így az igazgatási jellegű, közhatalom gyakorlásával összefüggő települési önkormányzati feladat-és hatáskörök gyakorlása nehézséget okozhat. A hatáskörök elvonása érvényesül a polgármesteri, illetőleg a jegyzői hatáskörök esetében is, mivel a polgármesteri funkciókat a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja, a jegyzői feladat-és hatásköröket pedig a megyei jegyző.

Erre figyelemmel a jogalkotó ez utóbbi hatáskörök esetében lehetővé teszi, hogy megállapodás alapján a település önkormányzata, annak szervei láthassanak el közhatalmi, igazgatási feladatokat.⁷²

Egy további vetületét vizsgálva az ügynek, felmerül a kérdés, hogy gazdasági szempontból miért minősül az érintett helyi önkormányzat számára óriási veszteségnek, ha a közigazgatási területén lévő nagyberuházást a Kormány nemzetgazdasági szempontból kiemelkedő jelentőségű beruházássá nyilvánítja és különleges gazdasági övezetnek jelöli. Valamennyi helyi adót a megyei önkormányzat vet ki és az adóbevétel is a települési önkormányzat helyett a megyei önkormányzatot illeti meg. A legfontosabb, a települési önkormányzat bevételeit leginkább érzékenyen érintő adónem a helyi iparüzési adó. A helyi iparüzési adó egy olyan szabadon felhasználható forrás, amely az önkormányzatok működésében mozgásteret jelent, kiegészítő jelleggel finanszírozási forrást biztosít a kötelező feladatok ellátásához, az önkormányzat által kötelezően nyújtott közszolgáltatások magasabb színvonalon történő megvalósításához, továbbá lehetővé tesz az önkormányzat számára önként vállalt feladatok ellátását, mindezt a település választópolgárai érdekében.

71 Mötv. 27. § (1) bek.

72 2020. évi LIX. tv. 3. § (1) bek.

Fontos azonban arra is rámutatni – nem vitatva, hogy egy nagyberuházás a település határain túlmutató hatásokkal rendelkezik –, hogy az érintett önkormányzat, pl. egy járásszékhely város önkormányzata ellát a körzetére is kiható feladatokat.

A befolyó adóbevételt illetően megjegyzésre érdemes, hogy a megyei önkormányzat számára ez az adóbevétel nem minősül szabadon felhasználható forrásnak, annak felhasználásáról, a beruházással közvetlenebbül érintett települések területén megvalósuló fejlesztések és a területen működő szervezetek és települések működésének támogatásáról rendeletet kell alkotnia. A bevétel legfeljebb 3%-át használhatja fel saját működési költségeire.⁷³

A különleges gazdasági övezetek kijelölését érintő szabályozás több, az önkormányzati autonómiát, az önkormányzatok Alaptörvényben rögzített és alkotmányos védelmet élvező helyi közügyekkel kapcsolatos kérdést vet fel.

5.3. *A különleges gazdasági övezettel kapcsolatos jogalkotás utólagos normakontrollja*

A veszélyhelyzeti kormányrendeletekkel⁷⁴ összefüggésben 59 országgyűlés képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz, utólagos normakontrollt, valamint jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását kezdeményezve. Az Alkotmánybíróság a kormányrendeletek alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, mind pedig a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.⁷⁵ Az Alkotmánybíróság érdemben a rendeleti szabályozásokat nem vizsgálta, a visszautasítás oka formai, tekintettel arra, hogy a vizsgált jogszabályok hatályvesztését állapította meg.⁷⁶

Érdemes azonban az indítvány⁷⁷ érvelésének, valamint az ügy megítélését elősegítő, a Miniszterelnökséget vezető miniszter álláspontjának releváns megállapításait felidézni.

Az indítvány az Alaptörvényben rögzített alapjogok és az alkotmányos jogállam működésével kapcsolatos alapvető követelmények megsértésére hivatkozott. A kormányrendeleti szabályozást illetően kiemelte, hogy az azokban foglalt rendelkezések hatása messze túlmutat a veszélyhelyzeti szabályozás keretein, a települési önkormányzat vagyonát érintő tulajdonosi változás nem az ideiglenes, átmeneti, a veszélyhelyzetet

73 Htv. 8. § (4) bek.

74 A veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm., rendelet, a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet.

75 3388/2020. (X.22.) AB végzés utólagos normakontroll-indítvány és jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítvány visszautasításáról, ABH 2020. 2229-2233.

76 Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. tv. 64. § e).

77 Indítvány. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c0_05c09b1/\\$FILE/II_919_0_2020_inditvany.002.pdf/II_919_0_2020_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/4c019ac10d0e26dec125857c0_05c09b1/$FILE/II_919_0_2020_inditvany.002.pdf/II_919_0_2020_inditvany.pdf) (2020. 11. 30.).

kezelő intézkedés.⁷⁸ A tulajdonjog alkotmányos védelme esetében jelen esetben is elengedhetetlennek tartották az indítványozók a szükségesség-arányosság teszt⁷⁹ elvégzését, mivel a veszélyhelyzeti kormányrendeletek alkotmányban biztosított jogok korlátozását tartalmazták. Az általános klauzula az intézkedés szükségessége és arányossága vizsgálatakor a korlátozás jogszerűségének megítéléshez több kérdést is felvet: (1) mi az az intézkedés legitim célja, (2) a jogkorlátozás alkalmas eszköz-e a kívánt cél elérésére, (3) az elérni kívánt cél fontossága és az okozott jogsérelem megfelelő arányban álljon egymással. Korlátozhatja lehet a „korlátozásnak” az alapvető jogok „lényeges tartalmának” védelme, illetőleg tiszteletben tartása.⁸⁰

5.4. Területi egységek és hatáskörök

A kormányrendeleti intézkedésekkel kapcsolatban felmerülhet az aggály, hogy azok a települési önkormányzat által gyakorolt helyi önkormányzás lényeges tartalmát sértik. A hazai önkormányzati rendszer településcentrikus. A helyi közügyek körében nevesített, alkotmány által védett önkormányzati feladat- és hatáskör mind a tulajdonjog gyakorlása, mind pedig a helyi adóztatás. A kétszintű önkormányzati rendszer az Alaptörvényben ugyan nem került nevesítésre, azonban az Möt.v.-ben szabályozásában rejlő jogalkotói koncepció a települési és területi önkormányzatoknak merőben eltérő feladat- és hatásköröket telepít. A megyei önkormányzatok nem látnak el településigazgatási feladat- és hatásköröket, továbbá nem nyújtanak helyi közszolgáltatásokat. Az állami adóhatóság- nak helyi adó beszedésre történő felhatalmazása világossá teszi, hogy a megyei, területi önkormányzat a helyi adó igazgatási feladatok ellátására nem rendelkezik sem személyi, sem infrastrukturális feltételekkel.⁸¹

Egyetlen, a főszabályt erősítő kivétel ez alól a főváros, amely 2013. július 20-a óta a Margit-sziget esetében ellát települési önkormányzati feladatokat.⁸² Az önkormányzati tulajdon az Alaptörvényben meghatározottak szerint a nemzeti vagyon része, rendelkezési szerint célvagyon, amely az önkormányzati közfeladatok ellátását szolgálja. Az, hogy az önkormányzati vagyon a nemzeti vagyon része, nem vonhatja maga után azt az értelmezést, hogy a jogalkotó az önkormányzat vagyonát bármikor elvonhatja, függetlenül az ellátott közfeladattól. Valamely korábban önkormányzati feladat- és hatáskör állami feladattá válása lehetővé teszi az adott feladat ellátását szolgáló önkormányzati vagyontárgyak vonatkozásában az önkormányzatok tulajdonhoz való jogának állam általi korlátozását. A korlátozás azonban csak annyiban érvényesíthető, amennyiben az adott

78 Indítvány 42-43.

79 Indítvány 44.

80 A szükségesség-arányosság tesztről részletesebben I. KISS Barnabás – LICHTENSTEIN József – TÓTH Judit: *Alkotmányjog II. Alapjogok és emberi jogok*. Szeged, Jurisperitus Kiadó, 2018, 40-42.

81 2020. évi LIX. tv. 15. §., a helyi adókról szóló 1990. év C. tv. 9. § (2).

82 1994. évi XLIII. tv. Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról 5. §.

önkormányzati vagyontárgy döntően és közvetlenül a megjelölt feladat- és hatáskör ellátását szolgálta.⁸³ A gazdasági övezetek kijelölése esetében a közérdek mibenléte, az önkormányzati feladat-és hatáskör elvonásának indokoltsága nehezen értelmezhető. A gazdaság védelme, a stabilitás igényének érvényesítése, a munkahelyek megőrzése, mint nem vitatható cél megvalósításához vajon mely eszközrendszer teszi alkalmasabbá a megyei önkormányzatot, mint az adott település önkormányzatát? Sem a veszélyhelyzeti kormányrendelet, sem a törvényi rendezés a cél-eszköz viszonyrendszerére vonatkozóan nem tartalmaz szabályozást. Az viszont nyilvánvaló, hogy a beruházással, annak környezetre gyakorolt hatásával az érintett településeken élő választópolgárok szembesülnek, akik a helyi önkormányzás jogát a települések képviselő-testületeibe választott képviselők útján gyakorolják. A megyei önkormányzat esetében ez a demokratikus legitimitáció ugyanúgy fennáll, a helyi akarat, a helyi érdek azonban másként realizálódik a törvény által a megyei önkormányzat számára meghatározott feladat-és hatáskörökben. A településen felmerülő helyi érdekek, a helyi társadalmi viszonyok ismeretének figyelmen kívül hagyása nehezen orvosolható problémákhoz vezet.

6. Következtetések

A tanulmány az élet-és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány kezelésének időszakában a helyi önkormányzatok feladat-és hatáskörét, működését érintő kormányzat intézkedéseket kívánta bemutatni abból a szempontból, hogy azok mennyiben szolgálták a helyi önkormányzatok, rajtuk keresztül a településeken lakók érdekeit, továbbá a Kormány intézkedései sorozatában mennyiben tartotta tiszteletben a helyi önkormányzás alapelveit, alapértékeit.

A hazai önkormányzati rendszerrel kapcsolatos ET monitoring bizottsági értékelések rámutattak azokra a problémákra, amelyek a 2010-től felerősödő recentralizációs törekvések eredményeként a lokális demokratikus intézmények, a helyi önkormányzatok funkcionalitásának gyengüléséhez vezettek. Az önkormányzatok helyzetét tovább súlyosbította a világjárvány, majd a járványhelyzet kezelése, a gazdaság védelme – nem vitatható – célkitűzésével kormányzati intézkedések sorozata irányult az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági helyzetének, ezáltal az önkormányzatok helyi közügyekben való kompetens hatáskörgyakorlásának elnehezítésére. A települési önkormányzatok bevételi forrásait befolyásoló kormányzati intézkedések elemzése alátámasztotta, hogy a decentralizált helyi demokratikus közösségeknek a Kormány nem szán szerepet sem a védekezésben, sem a gazdaság védelmében, újraindításában: eltúlzott mértékű centralizáció valósult meg a hatáskörök gyakorlásában.

A veszélyhelyzetben a Kormány különleges gazdasági övezetté minősítette a gödi Samsung gyár fejlesztési területét, amely kormányzati intézkedés kiemelkedő példája annak, hogy egy kivételes, a veszélyhelyzet kezelésével távoli összefüggésbe hozható kormányzati intézkedés hogyan vált egyes érintett önkormányzatok működését, gazdál-

83 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat [44] ABH 2019. 2105-2114.

kodását korlátozó általános szabállyá. A különleges gazdasági övezetek, azok területe, az érintett önkormányzatok kijelölésének joga a Kormányt illeti meg, amely döntést hoz végső soron a beruházásról is. Mérlegelve ezen rendelkezéseket, megállapítható, hogy a Kormány diszkrecionális jogköre, a normativitás, a kiszámíthatóság hiánya súlyosan sérti a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági és funkcionális autonómiáját. A jogalkotó ilyen arányú beavatkozása egy település helyi társadalmi viszonyaiba, a helyi közösségek életébe, a hatáskörök elvonása és egy magasabb, területi szintű önkormányzathoz telepítése az önkormányzati hatáskörök teljességének és kizárólagosságának, továbbá a szubszidiaritás elvének súlyos sérelmét eredményezheti.⁸⁴ A megyei önkormányzatok szerepét illető szabályozási javaslat teljességgel elszakadt a realitásoktól, hiszen a megyék 2010 óta rendkívül szűk körben gyakorolhatják az önkormányzathoz való jogot, emellett a szabályozás sérti a szubszidiaritás és a decentralizáció elvét, ezáltal további centralizációhoz vezet.

A helyi önkormányzatok hatásköreiket többlettámogatás nélkül, szűkülő bevételi források mellett gyakorolták a pandémia kitörése óta, pénzügyi-gazdálkodási helyzetükben a közeljövőben bizonyosan nem várható érdemi változás. Az önkormányzatok funkcionalitása, a helyi önkormányzati közszolgáltatások ellátása veszélybe került, amely végső soron a települések lakosságának helyi közszolgáltatásokkal való ellátását veszélyeztetheti.

Az ET Kongresszusának Monitoring Bizottsága 2020. december 7-én tartott online tanácskozásán résztvevők rávilágítottak arra, hogy a pandémia elleni harc idején a helyi önkormányzati hatáskörök több államban is recentralizálásra kerültek, illetőleg a hatáskörök gyakorlásának ellenőrzése a központi kormányzat részéről aránytalan mértékűvé vált. A helyi önkormányzatok gyakran megfelelő pénzügyi források hiányában kényszerültek a COVID-19 kihívásaival szemben fellépni. Számos döntést a központi kormányzati szervek anélkül hoztak meg, hogy megfelelő konzultációt folytattak volna az érintett helyi önkormányzatokkal. A helyi önkormányzással kapcsolatban felszínre került problémák arra készítetik a Kongresszust, hogy jelentést készítsen a Charta érvényesüléséről súlyos válsághelyzetekben, amelyet a következő, 2021-es plenáris ülésre nyújtanak majd be. Az előadók azt is kiemelték, hogy az említett esetek a Charta, mint nemzetközi szerződés – amelynek részese az ET mind a 47 tagállama – alapelveinek, értékeinek sérelmét is megalapozhatják. Hangsúlyozták, hogy „[a] Charta minden körülmények között alkalmazandó, válsághelyzetben is”.⁸⁵

84 Charta 4. cikk 3. és 4.

85 COVID-19 event 7/12/2020. <https://www.coe.int/en/web/congress/-/-member-states-must-apply-the-european-charter-of-local-self-government-under-any-circumstances> (2020. 12. 15.).

Hoffman István, egyetemi tanár (ELTE, Uniwerytet Marii Curie-Skłodowskiej), tudományos főmunkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet)

FEJLESZTÉSPOLITIKA ÉS A MEGYEI ÖNKORMÁNYZATOK JÖVŐJE¹

Magyarországnak – számos más európai államhoz hasonlóan – kétszintű önkormányzati rendszere alakult ki. Közigazgatási modellünkben a területi önkormányzatként működő megyei önkormányzatok hagyományosan fontos szerepet töltek be, különösen a fejlesztéspolitika terén. Jóllehet ezek a hatáskörök továbbra is megjelennek a megyéknél, azonban ennek környezete jelentősen átalakult az elmúlt évtizedben. Az önkormányzati reform keretében, 2012-t követően a hagyományos megyei szerepek jelentősen megváltoztak, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.), valamint az ahhoz kapcsolódó reformtörvények egyfajta paradigmaváltást jelentettek. A jelentősen leszűkített hatáskörű megyék a helyüket keresik a közigazgatási rendszerben, amely helykeresésre a COVID-19 járvány első hulláma, valamint az azt követő jogalkotás is jelentős hatást gyakorolt. Tanulmányomban egyrészt a megyei önkormányzatok helykeresését és a COVID-19 járvány egyfajta hosszútávú hatásaként megjelenő, 2020. évi változásokat szeretném röviden áttekinteni.

I. Elméleti keretek: a helyi-területi önkormányzatok feladat- és hatásköreire vonatkozó közjogi szabályozás főbb modelljei

1) Az enumerációs modell

Az angolszász államok, valamint Írország hagyományos közjogi felfogása az önkormányzatokra a parlamenti szuverén által létrehozott és így a parlamenti szuverenitásnak alávetett közjogi személyekként tekint,² így ezen hagyományos felfogás alapján az önkormányzatok – mint közigazgatási szervek – feladat- és hatásköre is csak és kizárólag azon ügyekre terjedhet ki, amelyeket a parlament tételesen meghatározott. Ez az úgynevezett *ultra vires* elv. Jóllehet, a bírói gyakorlat, illetve az elmúlt évtizedek jogalkotása – az Egyesült Királyság és Írország tekintetében részben a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája hatására is – jelentősen közeledett a kontinentális államok generálklauzulás modelljéhez,

1 A kutatás az NKFIH FK 129018. számú *A jogrendszer reagálóképessége* című fiatal kutatói kiválósági projekt (kutatásvezető: Dr. Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg.

2 Ld.: BAILEY, S. H.: Central and Local Government and the Courts. *Public Law*, 1983/1, 8. és ARDEN, Andrew – BAKER, Christopher – MANNING, Jonathan: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London, Sweet & Maxwell, 2009, 305-308.

azonban az ágazati szabályozásokban valamennyi államban érezhető ennek, a jogszabályi *enumeráción alapuló* modellnek a hatása.³

2) A kontinentális európai államok generálklauzulás modellje

A kontinentális államok a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos felfogása gyökeresen eltér az angolszász szemlélettől: az önkormányzati autonómiákat az egyes államok alkotmányai általános jelleggel ismerik el. Azaz, a kontinentális szabályozás kiindulópontja, hogy a helyi önkormányzatok az általános fogalomként – azaz generálklauzulaként meghatározott – a helyi közügyekben (helyi érdekű ügyekben) önállósággal rendelkeznek.

A kontinentális rendszerű államok alkotmányos szabályozásai azonban jelentős eltéréseket mutatnak ezen keretek között. Sajátos szabályozás alakult ki *Németországban*, amely alapvetően a generálklauzulás modell körébe sorolható. A német Alaptörvény (*Grundgesetz*) 28. cikkének (2) bekezdése ugyanis a települési önkormányzatoknak (községek – *Gemeinde*) és ezen települési önkormányzatok szövetségeinek (községsszövetségek – *Gemeindeverbände*) ismeri el a helyi önkormányzathoz való (általános) jogát. A területi önkormányzati szintről – amelyet a jellemzően kisebb magyar megyéni járások (*Landkreise*) jelentenek a legtöbb német tartományban – közvetlenül nem szól a szövetségi alkotmány. A német jogtudományban azonban uralkodó álláspontnak tekinthető, hogy a járások önkormányzathoz való joga alkotmányos szinten garantált. Ezen felfogás alapján a járások ugyanis a GG 28. cikk (2) bekezdésének 2. mondatában meghatározott *községsszövetségnek* (*Gemeindeverband*) tekinthetők, így azok autonómiáját is védi az Alaptörvény.⁴ Azonban a települési önkormányzatok *általános hatáskörének az elve* (*Universalitätsprinzip*) miatt a járások szerepe csak kiegészítő és kiegyenlítő jellegű, s azok jogállásának meghatározása körében a tartományok viszonylag nagyobb szabadságot élveznek. Ily módon a német Alaptörvény generálklauzulájának védelme eltérő erősségű a különböző önkormányzati szintek tekintetében.⁵ A német példa is mutatja, hogy *a generálklauzulás szabályozást követő államokban is találhatóunk példát olyan alkotmányos szabályozásokra, amelyek a különböző szintek feladat- és hatásköreinek meghatározása során eltérő szabályozási lehetőségeket határoznak meg.*

3 KECSÓ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása: A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Anglia – USA - Magyarország.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2016, 120-141.

4 A fenti értelmezés tekintetében ld.: SEEWALD, Otfried: *Kommunalrecht*. In: STEINER, Udo (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2006, 147. és ISENSEE, Josef – KIRCHHOF, Paul (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechtes. Band V Rechtsquellen, Organisation, Finanzen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2007, 541-542.

5 GERN, Alfons – BRÜNING, Christoph: *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden, Nomos, 2019, 631-633.

II. A területi önkormányzatok helye a magyar közjogban – történeti kitekintés, különös figyelemmel a fejlesztéspolitikai feladatokra

A (vár)megyék önkormányzatisága hosszú múltra tekint vissza a magyar közigazgatás történetében.

1) A feudális korszak vármegyéje

Az államalapítás korában a királyi igazgatás területi szerveiként működő királyi vármegyék autonómiája a XIII. századtól, a királyi vármegye nemesi vármegyévé alakulásának kezdetétől kezdett megjelenni a magyar közjogban, amely fejlődés eredményeképpen nagyjából a XVI. századra fejlődött ki teljes egészében a feudális nemesi vármegyei önkormányzat.⁶ A rendi állam kialakulásának folyamatában ugyanis a vármegyék fokozatosan autonómiára, az önálló, a központi hatalomtól viszonylag független öngazgatási hatáskörökre tettek szert a helyi törvénykezés, a helyi jogalkotás és a helyi közigazgatás terén, amellyel párhuzamosan kialakult és megszilárdult önkormányzati szervezetük is.⁷

A fenti igazgatási struktúra egészen az 1848-as forradalom- és szabadságharc időszakáig fennmaradt, jóllehet a reformkor során – elsődlegesen az általános igazgatási és törvénykezési feladataik – a municipalisták és centralisták közjogi vitáinak a kereszttüzébe került.⁸

2) A polgári korszak vármegyéje

Az 1848-as forradalom- és szabadságharcnak nem jutott ideje a területi közigazgatás teljes körű, polgári átalakítására. Az áprilisi törvények is csak a területi igazgatás polgárosításának alapjait rakták le a vármegyei és a városi önkormányzatok népképviselői alapokra helyezésével, továbbá a községek korlátozott – a vármegyei törvényhatósága alatt álló – önkormányzatiságának deklarálásával.⁹ A fenti, a municipalista programot követő polgári önkormányzati rendszer kiépítését azonban elsodorták az események.

A szabadságharcot leverő Habsburg-adminisztráció a magyar önállóság felszámolásának keretében ismét felszámolta a vármegyei önkormányzatiságot. A vármegyei önkormányzatok polgári szemléletű átalakítására a kiegyezést követően, az 1870-es és 1886-os törvényhatósági törvényekkel¹⁰ került sor. A polgári közigazgatás – a modern

6 Ld.: TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1910, 675.

7 Ld.: MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999, 133-134.

8 Ld.: ROMSICS Ignác (szerk.): *Magyarország története*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010, 605-606.

9 A vármegyei önkormányzatok népképviselői átalakításának szabályait az 1848: 16. tc., a vármegyei tisztségviselők választásának átmeneti szabályait az 1848: 17. tc., a szabad királyi városok igazgatásának népképviselői alapokra helyezését az 1848: 23. tc., míg a községek korlátozott önkormányzatiságának elismerését az 1848. évi 24. tc. tartalmazta. Ld.: MEZEY i. m. 338-339.

10 Az 1870: 42. tc. és az 1886: 21. tc.

európai megoldásokra építve – egységesítette a magyar területi igazgatást. A korabeli magyar közjog álláspontja szerint mind a községek, mind a városok rendelkeztek önkormányzatisággal. Tomcsányi Móric kiemelte, hogy mindkét önkormányzati szint a helyi közügyeik tekintetében általános (egyetemes) hatáskörrel rendelkezik a helyi közügyek tekintetében,¹¹ azonban a községek önkormányzatiságát alsófokúként, míg a vármegyék önkormányzatiságát középfokúként jellemezte, a törvényhatósági jogú városokkal kapcsolatban pedig kiemelte, hogy azok mind a községi, mind a törvényhatósági (azaz a megyei szintű) feladatokat ellátják.¹² A községek önkormányzatisága azonban korlátozott volt: azok a vármegye törvényhatósága alatt álltak, amely vármegyei törvényhatóság elsősorban a járási főszolgabíró, mint a vármegye kültisztviselőjének a községekkel kapcsolatos, erős felügyeleti jellegű feladat- és hatásköreiben jelentkeztek. Így a magyar polgári közigazgatás időszakában a törvényhatóságok rendelkeztek önálló önkormányzati jogosítványokkal, amely önkormányzatiságot csak az állam felügyeleti joga korlátozta.¹³ Bár az államigazgatás felügyeleti intézkedéseivel szemben 1907 óta a törvényhatóságokat megillette a Közigazgatási Bíróság előtti jogorvoslat joga, azonban a két világháború közötti időszakban hozott törvények az 1886-os erős felügyeleti jogokat erősen kitérítették, így Tomcsányi 1932-es munkájában arról írt, hogy a törvényhatósági önkormányzatok a kormányzat „közigazgatási gyámsága” alatt állnak.¹⁴

3) A szocialista megye

A polgári korszak – igaz, folyamatosan szűkülő – önkormányzati rendszerét maga alá temette a II. világháború vihara. A rendszer átalakítására csak 1949-et, a szocialista alkotmány elfogadását követően került sor, amikor is Magyarországon – szakítva a korábbi, az államigazgatási és az önkormányzati igazgatás relatív elkülönültségének modelljével – szovjet mintára a tanácsrendszer egységes államigazgatási rendszerét vezették be. Az első (1950. évi I. tv.) és a második (1954. évi X. tv.) tanács törvény is rögzítette a megyei tanácsoknak a Minisztertanács (Kormány) alá rendeltségét, s a központi államigazgatás hierarchikus irányítási jogait.

11 Ld.: TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932, 496-497.

12 Ld.: TOMCSÁNYI: i. m. 494-495.

13 Ld.: MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 283.

14 Tomcsányi álláspontja szerint az 1886-ot követő, önkormányzatokkal kapcsolatos jogalkotás, különös tekintettel az 1929: 30. tc.-re a „vármegyék és a törvényhatósági városok autonómiáját túlerős, szinte túltengő kormányfelügyelet és irányítás alá helyezték, az önkormányzat fogalmát a helyi ügyekre, az ú. n. saját belügyekre zsugorították össze, s a kormányhatósági ellenőrzést még ezekre a saját belügyekre is túlnagy mértékben biztosították („közigazgatási gyámság”).” Ld.: TOMCSÁNYI: i. m. 494.

Az 1970-es évek reformtörvényei a tanácsrendszer működésében is jelentős változásokat hoztak. Bár az egységes államigazgatás rendszere fennmaradt, a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a harmadik tanács törvény) a szocialista országok között egyedülként¹⁵ mondta ki, hogy a tanácsok önkormányzati jelleggel is rendelkeznek. A harmadik tanács törvény azonban jelentősen megerősítette a megyei tanácsok szerepét azzal, hogy a járási tanácsok megszüntetésével a járási hivatalokat ismét a megye dekoncentrátumaivá minősítette, valamint azzal, hogy a megyei tanácsok jelentősen kiterjedt közszolgáltatás-finanszírozási és tervezési hatásköreit felépítette, ezzel végső soron a megyei tanácsokat a fejlesztés és tervezés kiemelt szereplőivé tette, s befolyásukat a széleskörű gazdasági és tervezési feladatok is erősítették.¹⁶

4) *A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény megyei modellje*

Mivel a szocializmus kései időszakában az egységes államigazgatás kiemelten fontos szereplője lett a megyei tanács, ezért a rendszerváltozás időszakában ezt az egységet erős kritikákkal illették. Az új önkormányzati rendszer 1990-es kiépítése során annak a lehetőségére is felmerült, hogy a megyékben ne alakuljanak önkormányzati egységek.¹⁷ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) bár fenntartotta a megyei önkormányzati szintet, azonban annak feladat- és hatásköreit erősen megnyírta. A fejlesztéspolitika terén különösen jelentős változást hozott – az 1990-et követő szabályozási modellen alapuló – 1992. évi jogalkotás, amikor is a helyi önkormányzati fejlesztési eszközöket, a cél- és címzett támogatási rendszer kiépítésével egyértelműen centralizálták, azokról végső soron alapvető jelleggel az Országgyűlés döntött. Mindezen helyzetet a korszak jogi szakirodalma a „lebegő megye” jelzővel írta le,¹⁸ amely helyzetet csak kis mértékben korrigálta a megyei önkormányzatokat érintő, 1994-es Ötv.-módosítás, valamint a fejlesztéspolitika részleges megújítása. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) megalkotásával ugyanis nem a megyei önkormányzatokat bízták meg az ágazat területi igazgatási feladatainak ellátásával, hanem azt speciális, atipikus államigazgatási szervekre¹⁹, a területfejlesztési tanácsokra bízták.

A fenti megszorítások ellenére az Alkotmány és az Ötv. modellje *a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköri meghatározásának generálklauzulikus modelljét* követte. Azaz, bár a megyei önkormányzatok kötelező feladatait viszonylag szűk körben határozta meg a korábbi magyar közjog, azonban a települési szinten túlmutató helyi közügyek széles körére kiterjedhetett a megyei önkormányzatok – jellemzően önkéntes (fakultatív) – feladatellátása, s a megyéket is általános hatáskörű önkormányzati szervnek tekintette

15 Ld. FONYÓ Gyula (szerk.): *A tanács törvény magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976, 59.

16 Ld.: FONYÓ i. m. 256.

17 Ld.: CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 1997, 81.

18 A „lebegő megye” kérdéskörének tekintetében ld.: ZONGOR Gábor: *A lebegő megye*. In: AGG Zoltán (szerk.): *A lebegő megye*. Veszprém, Comitatus Kiadó, 1994, 34-36.

19 Ld.: IVANCSICS Imre: *Atipikus szervek a területi közigazgatásban. Közigazgatási Szemle*, 2007/1, 7.

a magyar közjog.²⁰ Ezen szabályozás eredményeként az egyes megyei önkormányzatok széles körben vállaltak magukra a megye egész közösségét, vagy annak széles körét átfogó feladatokat. Különösen jelentőssé vált a megyék fakultatív feladatvállalása a kulturális közszolgáltatások, valamint az idegenforgalmi szolgáltatások terén.²¹

1990-et követően azonban a megyei feladatellátásban számos diszfunkcionális elem jelent meg, amelyek részben az Ötv. szabályozási modelljére vezethetőek vissza. Ezen jelenségek miatt nyilvánvalóvá vált, hogy a területi önkormányzati rendszer az 1990-ben elképzelt formájában nem tartható fenn, annak gyökeres megújítására van szükség. Erre elsőként a 2006-ban hivatalba lépő második Gyurcsány-kormány tett kísérletet, amelyik radikálisan kívánta kezelni a középszint több mint másfél évtizedes kálváriáját: az Ötv. módosításáról szóló T/240. számú törvényjavaslat a megyei önkormányzatok helyett szélesebb körű közszolgáltatási és valamivel tágabb közhatalmi igazgatási feladatokat ellátó *regionális önkormányzatokat* kívánt kialakítani. Mivel az akkori szociálliberális kormánykoalíció nem rendelkezett minősített többséggel az Országgyűlésben, s mivel az akkori konzervatív ellenzék élesen ellenezte ezt az átalakítást, ezért a vonatkozó törvényjavaslatot nem szavazták meg.

2006 és 2010 között így továbbra is a korábbi szabályozási modell érvényesült, amelynek problémás pontjai még egyértelműbbé váltak a vonatkozó időszakban. A rendszer átalakítása egyre sürgetőbbé vált, s arra végül is 2011/12 folyamán került sor.

III. „Lebegő megye” helyett „kiüresített megye” vagy „fejlesztő megye”? Modellváltások a megyei önkormányzat feladataiban

A 2011/12-es közjogi átalakítások jelentősen érintették a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit is, azok egyik legnagyobb vesztesének a területi önkormányzatokat tekinthetjük.²² A fenti átalakítás során a megyék legtöbb funkciója, elsősorban a közszolgáltatási feladat- és hatáskörök az államigazgatási szervezetrendszerhez kerültek át.

1) Az Alaptörvény rendelkezései

Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) a helyi önkormányzatokkal foglalkozó 31-35. cikkei – a korábban hatályos Alkotmánnyal szemben – nem rendelkeznek arról, hogy mely területi egységekben kell helyi önkormányzatokat alakítani, s hogy azokban ki rendelkezik az önkormányzás kollektív jogával. A fenti kérdések meghatározását ugyanis az Alaptörvény a később – de még a hatálybalépéséig – megalkotandó, a helyi önkormányzatokat szabályozó sarkalatos törvény szabályozási tárgykörébe utalta.

20 Ld.: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Önkormányzati iránytű. Gyakorlati útmutató a helyi képviselők, polgármesterek, köztisztviselők számára.* Villány, Új Historica Kiadó, 1999, 181-183.

21 Ld.: HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009, 254-255.

22 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A középszintű kormányzás helyzete és perspektívái Magyarországon.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 79-81.

Amennyiben az Alaptörvény rendelkezéseire tekintünk, abban az esetben láthatjuk, hogy a fenti modell alapján 2012. január 1-jétől *csak közvetett az alkotmányos szintű garancia annak tekintetében, hogy a megyékben önkormányzati szervek kelljen működnie*. A megyei önkormányzatok az Alaptörvényben csak a szervezeti kérdéseket érintve jelennek meg. Az, hogy egyáltalán létezik ilyen szintű önkormányzat, s hogy ezek megszüntetéséhez végső soron az Alaptörvényt is módosítani kelljen, csak az Alaptörvény 33. cikk (2) bekezdés 2. mondatából vezethető le, amely rögzíti, hogy a megyei képviselő-testület elnökét közvetetten kell választani.²³

Az Alaptörvény másik jelentős újítása, hogy *jelentősen kitágította a törvényalkotónak az önkormányzatok jogainak és kötelezettségeinek korlátozására vonatkozó szabályozási jogosítványait*. A 2011. december 31-éig hatályos Alkotmány egyértelműen kimondta, hogy „[a] helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”²⁴, s hogy a törvényalkotó joga alapvetően az önkormányzati jogok és kötelezettségek meghatározására terjed ki.²⁵ A törvényalkotó mozgásterét azonban korlátozta az, hogy a legfontosabb önkormányzati hatáskör-csoportokat az Alkotmány 43. § (1) bekezdése *önkormányzati alapjogként* határozta meg, amelyeket az Alkotmány 44/C. § 2. mondata alapján csak minősített többséggel elfogadott törvényben lehetett korlátozni. Bár az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez a tiszta alapjogias megközelítés erősen oldódott, s az Alkotmány 44/A. §-ában meghatározott elemeket az AB egyre inkább relatíve védett hatáskör-csoportokként értelmezte,²⁶ azonban ez az alkotmányos védelem a törvényalkotásnak egy erős korlátját jelentette. Az Alaptörvény azonban – hasonlóan a német *Grundgesetz* 28. cikkelyének „*im Rahmen der Gesetze*” fordulatához – a 32. cikkében rögzítette, hogy az önkormányzatok a legfontosabb hatásköreiket csak a „törvény keretei között” gyakorolhatják.

Mindezekén túl azonban az Alaptörvény fenntartotta a helyi önkormányzatiság generálklauzulás modelljét, amikor a 31. cikk (1) bekezdésében kimondta, hogy „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”. Ez azt jelenti, hogy a törvényben meghatározott önkormányzatok *továbbra is általános hatáskörű szervek*, amelyek hatásköre a helyi közügyek ellátására kiterjed.

23 NAGY Marianna: A helyi-területi önkormányzatok és az Alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2017/4, 20-23.

24 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény 42. § 2. mondat.

25 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény 43. § (2) bekezdés 1. mondat: „A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg”.

26 E tekintetben ld.: 4/1993. (II. 12.) AB határozat IV. 2. pontját; a 47/1991. (IX. 24.) AB határozatot, a 31/2004. (IX. 11.) AB határozatot, az 55/2009. (V. 6.) AB határozatot.

2) A megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreinek átalakítása 2011/12-ben

Az Alaptörvény megalkotásával a rendszer átalakításának irányai már körvonalazódtak, de a megyék státusával kapcsolatban ezen szabályok alapján nem lehetett pontos következtetéseket megfogalmazni.

A megyei önkormányzatiság gyökeres átalakítására 2011 őszén került sor, amikor is a még hatályos Alkotmánynak az önkormányzati vagyton tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezésének [Alkotmány 12. § (2) bekezdés] módosításával²⁷ megteremtették a lehetőségét a megyei önkormányzatok közszolgáltatási feladatai és azok teljes vagyona elvonásának. A fenti keretek között a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok fenntartásában álló közép fokú közszolgáltatásokat nyújtó intézmények döntő többségét állami, a színházakat és az előadóművészeti szervezeteket pedig jellemzően a megyei jogú városi önkormányzatok fenntartásába utalta.²⁸ Ezzel gyakorlatilag az 1990 óta fennálló megyei önkormányzati feladatokat számolta fel azzal, hogy azokat az államigazgatás és a települési önkormányzati szint felelősségi körébe utalta.

A megyéket a jogalkotó az elvesztett közszolgáltatási feladataikért egyes területfejlesztési feladat- és hatáskörökkel kárpótolta. A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényt módosító 2011. évi CXCVIII. törvény rendelkezései szerint megszűntek a korábbi megyei területfejlesztési tanácsok, valamint a regionális fejlesztési tanácsok, amelyek általános jogutódja – a törvényben meghatározott kivételekkel – a megyei önkormányzatok lettek. Ez a jogutódlás azonban csak a megyei területfejlesztési tanácsok feladat- és hatásköreinek teljes átvételét jelentette. A regionális tanácsok hatásköreinek egészét ugyanis az akkor hatályos uniós szabályozásra – így a 1083/2006/EK rendeletre – figyelemmel nem lehetett átadni a megyei önkormányzatoknak. Az EK rendelet ugyanis rögzítette, hogy egyes feladatok tekintetében NUTS 2. szintű egységek jogosultak eljárni, márpedig a hatályos 1059/2003/EK rendelet szabályai és melléklete alapján a mai magyar megyék egyértelműen NUTS 3. szintű egységek. Így a regionális fejlesztési tanácsok hatáskörei közül azok, amelyek az EK rendeletek alapján csak és kizárólag regionális szinten elláthatóak, a megyei önkormányzatok vezetőinek (közgyűlési elnökeinek) részvételével működő regionális területfejlesztési konzultációs fórumok hatáskörébe került.

A fenti változásokkal összhangban szabályozta a megyei önkormányzatok jogállását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.), amelynek 2012. január 1-jétől hatályos 27. § (1) bekezdésének 1. mondata kimondta, hogy „[a] megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el”. Így a Möt.v. szakított a magyar közjog hagyományos szabályozási megoldásával, s a megyei önkormányzatok feladat- és hatásköreit nem a helyi közigazgatás generálklauzulájával, hanem a hatáskörök tételes törvényi felsorolásával rendezte,

27 Ld. a 2011. évi CLXVI. törvény 1. §-át.

28 Ld. a 2011. évi CLIV. törvény 2. §-át.

így a generálklauzulás modell helyett egyfajta enumerációs szabályozást választott.

Azonban a 2006-os regionális kísérlet egyik „utóhatásaként” értékelhetjük, hogy végső soron a megyei önkormányzatokat nem szüntették meg, az új rendszerben is fennmaradt a megyei önkormányzat politikai struktúrája, azaz a megyei önkormányzatok közgyűléseit – jelentősen szűkített hatásköreik ellenére is – a megye választópolgárai közvetlenül választották, s a közgyűlési szerkezetet és annak vezetését sem módosították, ezért Pálné szerint egyfajta „jellekpes (ceremoniális)” megyei koncepcióként jellemezhetjük a 2011/12-es szabályozást.²⁹

3) Úton a „fejlesztő megye” felé, avagy konszolidáció vagy a megyék rehabilitációja?

A „kiüresített” vagy „jellekpes (ceremoniális)” megye koncepciója részben átalakult 2014-et követően. Jóllehet a közszolgáltatási szerepköröket nem állították helyre, hiszen az ismételten decentralizált egyes kulturális közszolgáltatásokat (a megyei múzeumokat, könyvtárakat, közművelődési intézményeket) nem a megyei önkormányzatok, hanem a megyeszékhely megyei jogú városi (Komárom-Esztergom megyében részben Tata város, Pest megyében részben Szentendre város) önkormányzataira telepítették, azonban a megyei fejlesztési és tervezési hatásköröket folyamatosan erősítették. Jóllehet ebben a folyamatban voltak decentralizációs és centralizációs időszakok is, azonban összességében a 2012-es állapotokhoz képest a megyei önkormányzatok feladatai jelentősebbé váltak.

Egy erőteljesebb decentralizációs időszakként jellemezhetjük a 2014-2016/17 közötti időszakot, amikor is a regionális fejlesztési ügynökségeket, amelyek számos fejlesztési forrás tervezésével, valamint több, fontos projekt közreműködői szervi feladataival rendelkeztek a NUTS 2. régiókhhoz tartozó megyei önkormányzatok közös tulajdonába kerültek.³⁰ Azonban a fenti módosítás sem változtatott azon, hogy az uniós támogatások hazai kezeléséről szóló, döntően kormányrendeleti szintű szabályozás a tervezés és a végrehajtás tekintetében is erős kormányzati jogosítványokat határozott meg.³¹

A fenti decentralizációs időszakot egy újabb centralizáció követte 2016/17-et követően, amikor is ezeket a regionális fejlesztési ügynökségeket felszámolták. A tervezési feladataikat részben a megyéknél hagyva, részben elvonva a kiemelkedő jelentőségű, végső soron a fejlesztési pályázatokra fontos befolyást gyakorló közreműködő szervi feladatokat az államigazgatási szervekre, azon belül is döntően a Magyar Államkincstár területi (megyei) igazgatóságaira ruházták.³²

Így a 2012-es reformot követően a megyék szerepe jelentősen korlátozódott, hiszen

29 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *A magyar területi közigazgatási reformok főbb állomásai*. In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca* nyomában. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2016, 84.

30 MÉDVE-BÁLINT, Gergő: *Funds for wealthy and politically loyal? How EU funds may contribute to increasing regional disparities in East Central Europe?* In: BACHTLER, John – BERKOWITZ, Peter – HARDY, Sally – MURAVSKA, Tatjana (eds.): *EU Cohesion Policy. Reassessing Performance and Direction*. Abingdon (UK) – New York (NY, USA), Routledge, 2017, 97-98.

31 HOFFMAN István: *Bevezetés a területfejlesztési jogba*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2018, 106-108.

32 PÁLNÉ KOVÁCS (2016) i. m. 22. lj. 129-130.

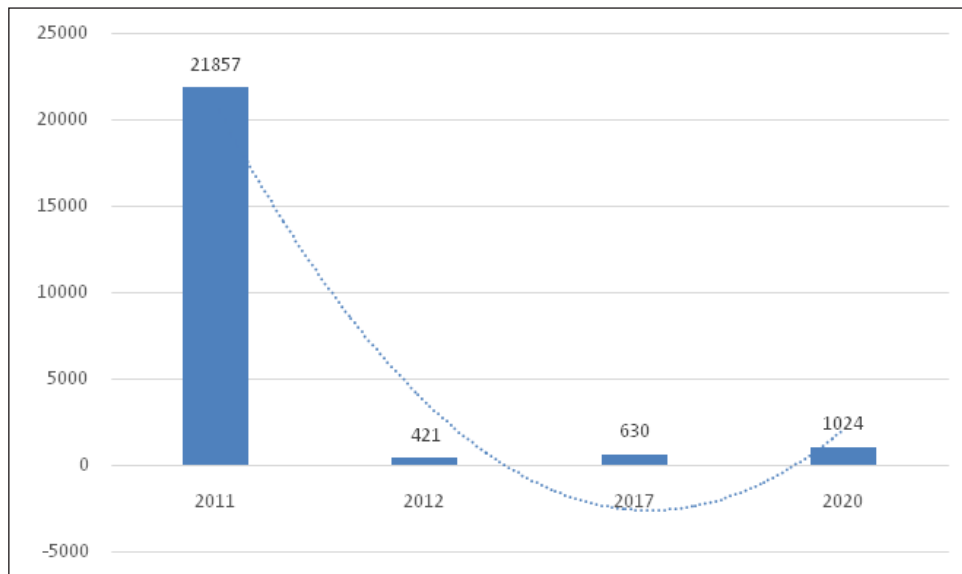
a legfontosabb, közszolgáltatás-szervezési hatásköreiket elvonták. Azonban 2014-től kezdődően – ha bizonyos részleges centralizációs lépésekkel is – de a megyei önkormányzatok fejlesztési, tervezési hatásköreinek bizonyos bővülését figyelhetjük meg. Ez a változás jól tükröződik a megyei önkormányzatok – az önkormányzatok éves költségvetési rendeleteiben meghatározott – kiadási főösszegeiben is. A 2012. év radikális visszaesését követően egy kisebb mértékű emelkedő tendenciát figyelhetünk meg a jelenlegi időszakig, amelyet a 2016/17-es centrálizációs hullám sem vetett vissza. A fenti változásokat mutatja be az 1. sz. táblázat, amely a kiadási főösszegeket mutatja a 2011., 2012., 2017. és 2020. években. Az 1. ábra pedig a megyei önkormányzati kiadási főösszegek számtani átlagának alakulását és annak a polinomiális trendvonalát jeleníti meg.

1. táblázat A megyei önkormányzatok költségvetési kiadási főösszegeinek változása (2012-2020)³³

Megye	A megyei önkormányzatok éves költségvetési kiadási főösszege a költségvetési rendeletek alapján (millió HUF)			
	2011	2012	2017	2020
Bács-Kiskun	30399	417	660	1240
Baranya	10245	222	725	1152
Békés	32415	n. a.**	341	1294
Borsod-Abaúj-Zemplén	38429	343	1124	667
Csongrád-Csanád	18208	294	650	643
Fejér	25709	1 508	537	899
Győr-Moson-Sopron	25449	274	545	530
Hajdú-Bihar	7682	315	641	1566
Heves	14325	n.a.**	528	578
Jász-Nagykun-Szolnok	18593	308	657	744
Komárom-Esztergom	12895	266	409	653
Nógrád	15 812	252	386	527
Pest	34908	452	622	697
Somogy	29205	370	760	1528
Szabolcs-Szatmár-Bereg	34150	303	903	1164
Tolna	13 506	218	580	1556
Vas	12152	251	665	987
Veszprém	n.a.	285	752	763
Zala	19343	1078	479	630
Költségvetési kiadási főösszegek számtani átlaga	21857	421	630	938

33 Forrás: a megyei önkormányzatok éves költségvetési rendeletei alapján a szerző saját szerkesztése.

1. ábra A megyei önkormányzatok költségvetési kiadási főösszegeinek számtani átlagának változása és a változások polinomiális trendvonalá³⁴



4) *A fejlesztő megye, mint területi kiegyenlítő eszköz? Rendszerszintű átalakítás, vagy eseti beavatkozás?*³⁵

A fenti szabályozásban a COVID-19 pandémia és az annak nyomán kialakuló gazdasági válságra reagáló jogalkotás hozott változást 2020 tavaszán és nyarán. A COVID-19 pandémia során a közigazgatási jogot érintően számos területen került sor jelentősebb változásokra, így a minősített helyzeti szabályozás, valamint részben a közigazgatási eljárásjog terén is. Ezen átalakulások során az önkormányzati rendszer *koncentrációja* és a *centralizáció* is megjelent a kormányzati intézkedések között. A járványügyi védekezést csak közvetetten érintő intézkedés volt a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről szóló 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet, amely egy sajátos új jogintézményt teremtett, a legalább 100 milliárd forint beruházási értékű, a gazdaság fejlesztését és munkahelyteremtést szolgáló beruházások esetében a különleges gazdasági övezetet. A fenti, a Kormány által rendeletben kijelölt övezetben a települési önkormányzatok tulajdona átszállt a megyei önkormányzatokra, valamint az adott övezetből származó iparüzési adóbevételek immáron nem a települési önkormányzatot, hanem a megyei önkormányzatot illetik meg. Az adott övezetre vonatkozó tervezési, településrendezési és településfejlesztési hatásköröket is a megyei

34 Forrás: a megyei önkormányzatok éves költségvetési rendeletei alapján a szerző saját szerkesztése.

35 A jelen pont BALÁZS István – HOFFMAN István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 2020/3, 8-9. megállapításain alapul.

önkormányzatok gyakorolják a kormányrendelet alapján. A fenti, a vonatkozó törvényeket – így az Mötv.-t is – felülíró kormányrendelet indokaként a települési jelentősen túlmutató gazdaságfejlesztések szélesebb horizontú támogatása volt. Ezzel a megyei önkormányzatoknak az erősen korlátozott feladat- és hatásköreit is bővítették. Azonban a hatáskörök bővítése nem állt összhangban a hozzá rendelt bevételekkel. *Ugyanis a megyei önkormányzatok csak a fejlesztés és a tervezés területén kaptak új hatásköröket, a fenti beruházásokhoz kapcsolódó egyéb, különösen települési közszolgáltatási feladatok ellátása továbbra is a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre maradt, úgy, hogy az egyik legfontosabb bevételi forrásukat elvonták.* Ráadásul a fenti szabályt *nem is alkalmazták kellően következetesen,* eddig csak egy ilyen beruházást – a gödi Samsung-beruházást – voltak a fenti rezsim hatálya alá [136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet]. Más, hasonló volumenű beruházás – így például a Paks II. beruházás – nem került be ebbe a rezsimbe, ezért a fenti szabályozást éles kritika érte. Mivel ez a rendelkezés csak a veszélyhelyzet időtartamára vonatkozott, számos kérdés merült fel, hogy mi a teendő az elvont vagyonnal és bevételekkel a veszélyhelyzet megszűnése után, így a veszélyhelyzet megszüntetéséhez közeledve a fenti szabályrendszert is – egy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó – törvénnyel a rendes jogrendszer kereteibe illesztették (a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvénybe), egyidejűleg a kormányzat mozgásterét is kitérítették, ugyanis a kizárólagos gazdasági övezetté minősítéshez szükséges minimális beruházási összeget is leszállították 5 milliárd forintra. Ez egy jóval alacsonyabb összeg, lényegében ezzel nemcsak az országos jelentőségű, hanem minden számottevőbb beruházás bevonható ebbe a körbe (a nagyjából 14 millió eurós beruházási érték még hazai viszonylatban sem tekinthető országos jelentőségűnek). Ez azonban azt a látszatot kelti, mintha a veszélyhelyzeti gazdaságvédelmi indok csupán aktuálpolitikai indok lenne egy újabb, az önkormányzatiságot érintő centralizációra. A helyzet ugyanakkor nem ilyen egyszerű, mivel nem feledhető az, hogy itt nem centralizációról van szó, mivel nem a központi államigazgatáshoz, vagy annak valamely középszintű hivatalához kerültek helyi önkormányzati hatáskörök és tulajdon, hanem területi önkormányzatokhoz. Viszont az, hogy ezek a jelentős bevételek csak fejlesztési célokat szolgálnak, miközben a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényre, valamint az éves költségvetési törvényekre figyelemmel a helyi iparűzési adó egyre inkább az önkormányzati kötelező feladatellátás finanszírozásának is fontos eszközévé vált, erőteljesen megkérdőjelezi ennek a szabályozásnak a hatékonyságát, amit csak tovább erősít az, hogy ezzel eddig csak egy esetben éltek.

IV. Zárszó helyett

A magyar megyék hagyományosan fontos fejlesztési és tervezési feladat- és hatáskörökkel rendelkeztek. A megyei önkormányzati feladatok azonban jelentős változásokon mentek át a permanens közigazgatási reformok időszakában. A korábbi erőteljes, tervezési, szolgáltatási, hatósági hatáskörök helyébe a rendszerváltozást követően lépő szubszidiárius szolgáltatási hatáskörök léptek, majd ezt a rendszert is átalakította az Alaptörvény

szabályozása. 2012-t követően a megyék hatáskörei bizonyos tervezési, fejlesztési és koordinációs feladatokra szűkültek. Jóllehet 2014-től kezdődően megfigyelhető egy óvatos hatásköri növekedés, azonban ezt követően jelentősebb változásokra csak a COVID-19 pandémiához kötődő gazdasági válság hozott. A különleges gazdasági övezetekre vonatkozó szabályozás, mintha egy, a megyén belüli kiegyenlítő mechanizmust jelentős megyei szerepet körvonalazna, amely a települési különbségeket csökkentené. Azonban az, hogy ezt az új rendszert nem általános jelleggel, lényegében a kormányzati diszkrációra bízva vezették be, s az, hogy eddig ezt a rezsimit csak egyetlen esetben alkalmazták, mintha arra utalánának, hogy ezek a centralizációs-decentralizációs mozgások nem valami dogmatikailag megalapozott koncepciót követnek, hanem a helyzet adta jogon kívüli okokra (aktuálpolitikai döntésekre) vezethetők vissza.

ÖNKORMÁNYZATI PÉNZÜGYEK VESZÉLYHELYZET IDEJÉN – ÚJRATERVEZÉS VAGY „CSAK” KIVÉTELES JOGREND?¹

1. Alapvetések

A helyi önkormányzatok – Magyary Zoltán szavaival élve – az egységes nemzeti közigazgatás kulcsfontosságú szereplői, mondhatjuk úgy is, hogy a magyar államszervezetben a decentralizáció letéteményesei. Az 1989-90-ben bekövetkezett gazdasági-politikai-társadalmi rendszervált(oztat)ás történelmi adósságot pótoltt azzal, hogy – a tanácsrendszer önkormányzati szempontból „keserű évtizedei után” – visszaállította az önkormányzatiságot, közelebbről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) elfogadásával (újra) létrehozta a magyar kétszintű helyi önkormányzati rendszert.

Nem szorul igazolásra az a tény, miszerint a közfeladatok decentralizálásának – ideális esetben – szükségszerű együtt járnia a feladat-ellátáshoz szükséges pénzügyi források átadásával, mivel a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök szűkössége és a közfeladatok decentralizálása „bizonyos esetekben az önkormányzatok függetlenségének csökkenéséhez vezethet”.² Itt lényegében annak a lineáris folyamatnak a veszélyéről van szó, amellyel akkor kezdtek szembesülni a helyi önkormányzatok, amikor a kötelező feladatok telepítésével fokozatosan nőtt a saját bevételeik és a delegált feladatok ellátásához szükséges pénzügyi források közötti különbség, ezzel pedig az önkormányzatok pénzügyi szempontból függővé váltak a központi költségvetéstől, mivel egyre inkább rászorultak az állami támogatásokra.³

Ezen a ponton jutunk el a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának legneuralgikusabb pontjához, az önkormányzati autonómia kérdésköréhez.⁴ Magyary Zoltán szavaival élve „[a]z önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak,

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 Vö. HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2012, 350.

3 Az önkormányzatiság és a gazdasági autonómia összefüggésrendszerének nemzetközi modelljeiről ld. bővebben BENCSIK András: *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig*. Pécs, Harthmedia Kft., 2015, 116., 135.

4 A helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának alaptörvényi szabályaihoz ld. HOFFMAN, István: Only a Theoretical Possibility of the Ad Valorem Property Tax System – the Regulation on Immovable Property Taxes in Hungary, *Analyses and Studies*, 2019/2, 68-70.

hogyan valakit más kormányoz”.⁵ Talán nem szorul igazolásra, hogy a – legáltalánosabb értelemben vett – autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül. Megfelelően érzékelteti ezt a megállapítást az a Berényi Sándor nevéhez köthető megállapítás, amely szerint a pénzügyi források biztosítása az önkormányzati rendszer lényegi kérdésének tekinthető, amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.⁶

A jelzett tendenciák több alkalommal is „újratervezésre” készítették a jogalkotót, amely fejlődési ívnek egyik mérföldköve Magyarország Alaptörvényének és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Möt.) az elfogadásával köszöntött a helyi önkormányzati szférára. Korszakunkban azonban a történet itt nem ért véget, mivel a COVID-19 világvármány miatt Magyarországon 2020 márciusában, majd novemberében két ízben bevezetett veszélyhelyzet formában megnyilvánuló kivételes jogrend keretében a jogalkotó több, a helyi önkormányzatok gazdasági alapjait érintő kardinális változást eszközölt a fennálló jogi rezsimen. Ezeknek az intézkedéseknek mind jogtudományi, mind politológiai vizsgálata indokolt lehet: előbbi megközelítés a kivételes jogrend jogi természete által determinált, míg utóbbi (vélt vagy valós) összefüggést lát a 2019. évi helyhatósági választások eredményei és a helyi önkormányzati rendszer bizonyos szereplőihöz való kormányzati hozzáállás között.

Jelen tanulmányban az előbbi megközelítés adja a vizsgálódás fókuszpontját, így a következőkben a helyi önkormányzatok gazdasági mozgásterét érintő egyes intézkedéseket, azok hatásait és hosszútávú fenntartásukkal kapcsolatos kilátásokat tesszük vizsgálat tárgyává.

2. Önkormányzati pénzügyek és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Kiindulópontként rögzíthető, hogy 1990-ben széles körű nemzeti konszenzus szülte azt a helyi önkormányzati rendszert, amely a demokratikus átmenet nélkülözhetetlen állomása volt. Napjainkban számos kritikai vélemény fogalmazódik meg az Ötv. által életre hívott szisztéma működésével kapcsolatban, s a szerzők közül többen odáig mennek, hogy „tév-út” volt az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer. Nem eldöntve a vitát, annyi rögzíthető, hogy az Ötv. – nagyrészt a konszenzus szülte kényszerpályán mozogva – egyrészt korszerű, másrészt liberális önkormányzati rendszert alakított ki.⁷ A korszerű jelleg érhető tetten egyrészt abban a sajátosságban, hogy a kialakított rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak, másrészt abban, hogy az Ötv. zsinórmértékként tekintett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (a továbbiakban: Charta) foglalt általános

5 Ld. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 112.

6 Ehhez bővebben ld. BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003, 323.

7 Vö. FÁBIÁN Adrián: *A magyar önkormányzati rendszer húsz éve*. In: FÁBIÁN Adrián (szerk.): *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2011, 130.

követelményekre.⁸ A liberális jellegzetesség alapvetően abban manifesztálódott, hogy a szabályozás megteremtette a demokratikus helyi hatalomgyakorlás feltételeit.

A Charta megalkotásának hátterében 1985-ben a helyi önkormányzatok autonómiájának védelme húzódnak meg, ennek érdekében került sor a követendő európai gyakorlat összefoglalására, amelyet megalkotói zsinórmértékül szántak az európai önkormányzati rendszerek kialakításához. A Charta 9. cikke rendelkezik az önkormányzatok gazdasági önállóságának garanciarendszeréről, amely magában foglalja az alábbiakat:

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak;
- a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia;
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szerveknek van hatáskörük;
- szükséges olyan sokrétű és rugalmas pénzügyi rendszerek kialakítása, amelyek a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain alapulnak;
- a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi egyes pénzügyi kiegyenlítési eljárások intézményesítését;
- a források rájuk eső részének meghatározásakor megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét;
- a támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát; valamint
- a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.⁹

Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Ötv. széles felelősséget és – ehhez mérten – nagyfokú önállóságot biztosított az újjászülető helyi önkormányzati rendszernek. A következő évek törvényhozói gyakorlata azonban nehéz helyzetbe hozta/sodorta az önkormányzatokat: a parlament folyamatosan telepített kötelező feladatokat az önkormányzati szektorra, ezt a volument nem követte azonban a finanszírozás mértéke.¹⁰ Emiatt a tendencia miatt lényegében kódolva lett a helyi önkormányzati rendszerben a pénzügyi függés, hosszabb távon a hiány állandósulásának (értsd: eladósodásnak) a veszélye. A jelenség kezdeti tapasztalatai már az önkormányzati működés korai szakaszában megnehezítették a hatékony gazdálkodó tevékenység realizálását a helyi önkormányzatok részéről.

Tovább rontott a helyzeten az említett gyakorlat egyenes következménye, ami gazdálkodási-pénzügyi anomáliákhoz vezetett: mivel a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, a helyi önkormányzatok kénytelenek lettek „betömni”

8 Formálisan az 1997. évi XV. törvényi hirdette ki hazánkban az egyezményt.

9 <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/851015h.htm> (2020. 01. 22.)

10 GASPARICS Emese – HORVÁTH Erika – LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás*. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 612.

a költségvetésükben keletkezett lyukakat. Ennek egy, az önkormányzatok körében népszerű megoldása lett az a gyakorlat, hogy a különböző jogcímenek fejlesztésekre juttatott pénzeszközöket az önkormányzatok elkezdték a működés finanszírozására felhasználni.¹¹ Szükséges megemlíteni, hogy – egyéb számos és komoly mértékű pozitív hatása mellett – hasonló következmények társultak több önkormányzat esetében 2004-től kezdődően az Európai Unió tagország keretében „lehívható” pályázatok némelyikéhez is, amikor a pályázaton való részvétel feltételének számító önrész biztosítása érdekében devizahitelek felvételébe, majd költségek kibocsátásába kezdtek egyes helyi önkormányzatok.¹²

A vázolt tendenciák egymást erősítve azt eredményezték, hogy a helyi önkormányzatok többsége folyamatosan „a túlélésért küzdött”. Mivel az önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok száma messze meghaladta a rendelkezésre álló bevételeket, lényegében annak lehettünk szemtanúi, ahogy „a központi költségvetés a hiányát rátolta a helyi önkormányzatokra”.

3. Erősödő állami jelenlét az önkormányzati szektorban: az Alaptörvény elfogadásától a veszélyhelyzet bevezetéséig

A helyi önkormányzatok működésének majd két évtizedes tapasztalatai alapján a 2010. évi országgyűlési választásokon többséget szerzett Kormány célul tűzte ki a magyar közgazdaság megújítását, s ennek érdekében elsőként a helyi önkormányzati rendszerben eszközölt kardinális, rendszerszintű átalakításokat. Ennek első lépéseként az Országgyűlés elfogadta az Möt.v.-t, amely – a preambulumban rögzítettek szerint – az „Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése” érdekében született meg (figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket).¹³

Az önkormányzati rendszert az Möt.v. alapján ért változtatások teljes körű tárgyalását megelőzve két megjegyzés kívánkozik ide a törvény értékelésével összefüggésben. Egyrészt a törvény preambulumból és az Möt.v.-hez fűzött indokolásból egyaránt kiolvasható az újraszabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célkitűzés, nevezetesen egy modern, költséghatékony, feladat-orientált önkormányzati rendszer kialakítása, amely azonban

11 Erről bővebben ld. LENTNER Csaba: Önkormányzatok pénzügyi *konzolidációja és működőképés állapotban tartásuk eszközei*. In: LENTNER Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 639-640.

12 Megjegyzendő, hogy még ingoványosabbá tették – gazdálkodási szempontból – a helyi önkormányzatok helyzetét a jogalkotó részéről folyamatosan felbukkanó, a helyi adóztatási lehetőségeket célzó átalakítási- és reformkísérletek. Ezek részletesebb tárgyalásához ld. SZILOVICS Csaba: *Az ingatlanadóztatás aktuális kérdései*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Pécs, PTE ÁJK, 2008, 394-403.

13 Vö. az Möt.v. preambulumaival.

az Ötv. rendszeréhez képest szigorúbb keretet szab az önkormányzati autonómiának.¹⁴ Ez a törvényhozói döntés összefüggésbe hozható azzal a jelenséggel, amelyet úgy írhatunk le, hogy – ahogy erre az Állami Számvevőszék is több alkalommal rámutatott – az önkormányzati szektor pénzügyi egyensúlya jelentősen megbomlott.

Másrészt – a rendszerszintű átalakításokkal összefüggésben – szükséges szólni a folytatásról, közelebről arról a tendenciáról, amely a helyi közszolgáltatások közel kétharmadának központosításával, valamint a helyi önkormányzati szervezeten belül realizálódó államigazgatási kompetenciák radikális csökkentésével erőteljesebb központi igazgatási kontrollt épített ki a helyi önkormányzatok működése felett.¹⁵

Ebben a kialakított rendszerben hoz(ott) alapvető változásokat a veszélyhelyzet rendeleti kormányzása keretében bevezetett több intézkedés, amelyek közül a továbbiakban a helyi önkormányzatok számára leginkább „húsba vágó” intézkedéseket érintjük.

3.1. A különleges gazdasági övezet és a helyi iparüzési adó

A helyi adók tekintetében a helyi iparüzési adót érte a legtöbb változtatás a veszélyhelyzet keretében megvalósuló kivételes jogrend ideje alatt. A tanulmány elején jelzett politológiai vizsgálatnak talán ezen a területen van különös jelentősége arra a politikai karakterre is tekintettel, amely alapján egyes szerzők összefüggést vélnek felfedezni bizonyos városi, megyei jogú városi önkormányzatok tekintetében a 2019. évi önkormányzati választások eredményei és a később bevezetett intézkedések gazdasági konzekvenciái között.

A konkrét intézkedést a 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet 1-2. §-a vezette be, amely által a jogalkotó Göd Város közigazgatási területén különleges gazdasági övezetet jelölt ki, míg a rendelet 3. §-a akként rendelkezett, miszerint a különleges gazdasági övezetben található, Göd Város Önkormányzatának tulajdonában álló, forgalomképtelen, törzsvagyonba tartozó közterület, közpark, közút tulajdonjogát Pest Megye Önkormányzata szerzi meg.

A bevezetett intézkedés motiváció mögött változatos törekvések fedezhetők fel, a normaszöveg azonban egyértelművé teszi, hogy a lépésre „a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása, a COVID-19 koronavírus fertőzés okozta tömeges megbetegedéssel járó humánjárvány negatív gazdasági következményeinek csökkentése érdekében, a veszélyhelyzet által veszélybe sodort több mint ezeröttszáz munkahely megvédése, valamint több mint kettőezer-öttszáz új munkahely megteremtése céljából” volt szükség.¹⁶

A kormányrendelet által eszközölt változással összefüggésben több megjegyzés rögzítése indokolt. Egyrészt kiemelendő, hogy ezzel a jogalkotó módosította a különleges gazdasági övezet területén történő beruházás által realizálódó helyi iparüzési adó jogosultját, mivel – a rendelet 4. §-a értelmében – a különleges gazdasági övezet fekvése szerinti önkormányzati adóhatósághoz kell a helyi iparüzési adót befizetni. A fentebb írtakból következően látható, hogy a módosítás értelmében a továbbiakban nem Göd Város Önkormányzata, hanem a Pest Megyei Önkormányzat javára kell teljesíteni az adókötelezettséget.

14 Ehhez bővebben ld. RIXER Ádám: *A köz természete*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013, 95.

15 Vö. RIXER i. m. 96.

16 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet 1. §.

Másrészt – dogmatikai kontextusba helyezve a kérdéskört – két kardinális elméleti kérdés is felvetődött a jelzett intézkedéssel összefüggésben. Mindenekelőtt kiemelendő, hogy a megváltozott struktúrában eltűnni látszik az eredeti sajátosság, amelynek értelmében adókivetési joggal a jogalkotó – csak – a települési önkormányzatot ruházta fel, a rendszerváltozás óta ugyanis a területi önkormányzatok nem rendelkeztek adó-megállapítási joggal. Ezen túlmenve azonban kérdésként merül fel a megyei önkormányzati szerepkör jövője is: az Ötv. által létrehozott ún. intézményfenntartó megyei önkormányzat helyett az Mőt.v. 27. § (1) bekezdése a fejlesztő szerepkört ellátó területi szint mellett foglalt állást, amikor akként rendelkezett, miszerint „A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el.” Kérdéses, hogy – esetleges állandósulása és általánossá válása esetén¹⁷ – miképpen illeszthető be ebbe a koordináta rendszerbe a különleges gazdasági övezetekhez kapcsolódó adóbevétel beszedése, felhasználása.

A bevezetett intézkedés átmeneti vagy tartós jellegével kapcsolatos, a tanulmány címében feltett kérdéssel összefüggésben harmadrészt célszerűnek mutatkozik kiemelni azt, hogy a jogalkotó nem átmeneti, a COVID-19 járvány miatti ad hoc jellegű jogalkotási produktumnak szánta a módosítást: a tavasszal bevezetett veszélyhelyzet elmúltát követően az Országgyűlés előbb megalkotta a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvényt, majd az abban kapott felhatalmazás alapján a Kormány kibocsátotta a 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet, amely lényegében változatlan tartalommal megismételte – immár rendes jogforrásban – az áprilisban bevezetett intézkedéseket.

3.2. A helyi iparüzési adót érintő általános módosítások

A helyi iparüzési adó – mint a helyi önkormányzatok illetékességi területén végzett üzletszerű gazdasági tevékenységgel elért eredmény vonatkozásában érvényesülő, s ezáltal az önkormányzati bevételek megkerülhetetlen komponensének minősülő helyi adó – tekintetében általános változtatásra is sor került a veszélyhelyzet újbóli őszi bevezetése alatt.

A koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről szóló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. §-a akként rendelkezik, hogy a 2021. évben végződő adóévben a helyi iparüzési adó mértéke 1 százalékban maximálódik az érintett vállalkozók tekintetében, ha a 2021. évben végződő adóévben alkalmazandó önkormányzati rendeletben megállapított adómérték több, mint 1 százalék lenne, ha azzal felelnek meg a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény szerinti mikro-, kis- és középvállalkozássá minősítés feltételeinek, hogy esetükben a nettó árbevétel vagy mérlegfőösszeg értékhatár legfeljebb 4 milliárd forint.

A hosszú és speciálisnak tűnő szabályozás értékeléséről annyit mindenképpen indokolt megjegyezni, hogy ezzel lényegében a Kormány – szinte általános jelleggel – 1%-ban határozza meg a helyi iparüzési adó legmagasabb mértékét. A szabályozás pikantériáját

¹⁷ Ennek jeleként lásd például a Mosonmagyaróvár város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről szóló 44/2021. (II. 5.) Korm. rendeletet.

az adja, hogy a helyi iparüzési adó – mint helyi adó – jogforrási rendszere alapvetően a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) és az érintett helyi önkormányzati adórendeletek által determinált. A Htv. 40. § (1) bek. c) pontja értelmében – a 2000. évi adóévtől kezdődően – az adó mértéke legfeljebb az adó alapjának 2%-a, a konkrét mértéket pedig a helyi önkormányzatok határozzák meg a Htv. keretei között. Mindebből két következtetés vonható le: egyrészt a veszélyhelyzeti szabályozás értelmében a felére csökken az iparüzési adóból származó saját bevétel összege, másrészt ezt – rendkívüli jogforrásként kibocsátott – kormányrendeleti szinten írja elő a jogalkotó, ezzel szűkítve a helyi önkormányzatok – érvényes és hatályos rendeletekben megfogalmazott – rendeleteiben meghatározott adó-megállapítási jogot.

A kérdés ugyancsak komplex megközelítések tárgya lehet: politológiai szempontból vannak olyan hangok, amelyek hajlamosak a helyi önkormányzatok „kivéreztetése” eszközeként tekinteni a módosításra (annak az érintett gazdasági szereplők vonatkozásában a járvány okozta gazdasági nehézségek mérséklése miatti kétségtelenül pozitív jellege mellett), jogi szempontból azonban a hosszabb távú fenntartás és annak jogalkotástani módszere lehet érdekes. Amennyiben a Kormány nem átmeneti jellegű intézkedésként tekint a módosításra, úgy indokolt lesz a veszélyhelyzet elmúlásával a Htv. vonatkozó rendelkezéseit megváltoztatni.

4. Záró gondolatok

A fenti tanulmányban – rövid – áttekintést adtunk a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági alapjairól, ennek keretében történeti nézőpontot is tükröző szemléletmóddal az önkormányzati szféra pénzügyi mozgásterét és annak hazai metamorfózisát tettük vizsgálat tárgyává, majd felvillantottunk néhányat a legújabb kori jogalkotási fejlemények közül a témával összefüggésben. A kirajzolódó tendenciák egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy az állam (jogalkotó) a korábbiakhoz képest szorosabban fogja az „aranygyeplőt”, intenzívebb kapcsolatrendszert épít ki az önkormányzati közigazgatással.

Az állam és az önkormányzatok viszonyának ártértekelődése tetten érhető a feladat- és hatáskörök telepítésében bekövetkezett változtatásokban, a járási hivatalok 2013. január 1-jéni történet létrehozásában, a helyi közszolgáltatások meghatározó részének centralizálásában, a megyei önkormányzatok – nem kifejezetten önkéntes – „profilváltásában”, valamint a pénzügyi-gazdasági keretrendszer újratervezésében egyaránt.

A tárgyalat, kifejezetten az önkormányzati pénzügyeket érintő kormányzati intézkedések mellett azonban vannak olyan (elszórva) megjelent szabályok is, amelyek csak közvetve kapcsolódnak a vizsgálat fókuszpontjához. Az Möt. 106. § (1) bek. d) pontja értelmében a helyi önkormányzat saját bevételeinek minősül – egybeként – törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj. Ennek egyik – volumenét tekintve is – jelentős képviselője volt az építési igazgatás keretében kiszabott építéshatósági bírság összege, amikor az 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) értelmében kezdetben a városi önkormányzat jegyzője volt a hatáskör címzettje. A hatáskör-telepítés később többször módosult, így előbb a járásszékhely önkormányzat jegyzőjéhez, majd (az építésfelügyeleti bírság tekintetében) a járási hivatalhoz került a kompetencia, 2020.

március 1-jétől pedig a megyei, fővárosi kormányhivatalok gyakorolják az építésügyi (és építésfelügyeleti) feladat- és hatásköröket, így ezek a bírságösszegek megszűntek az önkormányzati saját bevételi források része lenni.

Ugyancsak vannak a tanulmány megközelítése szempontjából is értékelhető konzekvenciái az ún. „ingyenes parkolás” bevezetésének. A veszélyhelyzet ősszel történő újbóli kihirdetése keretében a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet 8. §-a akként rendelkezett, hogy a koronavírus világjárvány terjedésének csökkentése érdekében a helyi és országos közutak, valamint a helyi önkormányzat és az állam tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutak, terek, parkok és egyéb közterületek várakozási területeinek járművel történő, várakozási célú használatáért várakozási díjat nem kell fizetni. A járványügyi relevancia mellett talán nem szorul magyarázatra, hogy ez ugyancsak az egyik önkormányzati saját bevétel volumenének kurtítását is eredményező rendelkezésnek tekinthető.

A bemutatott veszélyhelyzeti intézkedések hosszabb távú alkalmazása felől bizonyos esetben már döntött a jogalkotó, más esetekben ez még jövőbeli kodifikációs lépések függvénye. Amennyiben a jogalkotó nem átmeneti, ideiglenes jelleggel kívánta bevezetni a jelzett intézkedéseket (ahogy ez a különleges gazdasági övezetek vonatkozásában már bebizonyosodott), úgy – a veszélyhelyzetet követően – meg kell tenni az ezt lehetővé tevő jogszabályi környezet kialakításának előkészületeit. Ennek megvalósulása azonban jelzés értékű lesz, és egy új világot fog jelenteni az önkormányzati működés számára. Köszölgélat

KÖZSZOLGÁLAT

Hazafi Zoltán, habilitált egyetemi docens (NKE, Emberi Erőforrás Tanszék)
Kajtár Edit, egyetemi docens (NKE, Emberi Erőforrás Tanszék)

A COVID-JÁRVÁNY HATÁSA A KÖZSZOLGÁLATI HRM FEJLŐDÉSÉRE

Globális kihívás, nemzetközi válaszok

*„Nem az a mérvadó, ami veled történik,
hanem az, ahogyan erre válaszolsz”
(Epiktétosz)*

Absztrakt

A poszt-COVID időszakban nem elegendő menedzselni a rendszer visszatérését a megszokott keretek közé, hanem fel is kell azt készíteni a megváltozott társadalmi, gazdasági környezethez való alkalmazkodásra is. Ennek eszköze a rendszer struktúrájának, működésének megreformálása.

A digitalizációs transzformáció eddigi eredményei kedvező feltételeket teremtettek a COVID elleni kormányzati intézkedésekhez, valamint a közszolgálat folyamatos működésének megőrzéséhez. A digitális eszközök alkalmazása a kormányzati munkában általánosan elfogadottá vált, szabályozásának kiteljesedése dinamikusan halad. Megvan az esély arra, hogy a digitalizáció valóban minőségi szintlépést hozzon a közszolgálat működésében. Ehhez azonban arra van szükség, hogy a virtuális térben történő munkavégzés nagyobb hatékonyságot jelentsen, mint a személyes jelenlétet követelő.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a karantén-intézkedések miatt a távmunka (tipikusan *home office* formában) általánosan alkalmazott munkaszervezési módszerré vált. Különösen azokban az országokban ért el magas szintet, ahol az online munkavégzés már korábban is nemcsak elméleti lehetőség volt, hanem valódi gyakorlat. A távmunkavégzés vált a közszolgálat fejlődésének egyik hajtómotorjává. Ugyanakkor elterjedése egyre több és több szabályozási, módszertani és technikai fejlesztési kérdést vet fel.

A fejlődés másik iránya a toborzás, kiválasztás digitális fejlesztése. A HR funkciók közül korábban ezen a területen terjedtek el leginkább a különféle digitális technológiák.

A vírushelyzet okozta fokozott stressz és pandémiás fáradtság kihívások elé állították az emberi erőforrás menedzsmentet. Nyilvánvalóvá vált, hogy a mentális egészségi kockázatok kezelése, a munkaerő „lelki immunrendszerének”, rezilienciájának erősítése éppoly fontos, mint a testi egészség védelme.

A képzések és a továbbképzések történetében is új fejezetet nyitott a COVID járvány. A kezdeti lefagyás után az adaptáció ideje következett. A korszakváltást digitalizáció,

módszertani reformok és az önvezérelt tanulás erősödése fémjelzik. A közös tanulásban a megújulás lehetősége mellett összetartó erő is rejlik. Jelenleg mindkettőre igen nagy szükségünk van.

A pandémia nemcsak bajt és problémát hozott, hanem lehetőséget is a digitális technológiákban rejlő hatékonysági előnyök kihasználásra, az állami működés magasabb színvonalú megszervezésére, a HRM COVID több szintéren a változás katalizátora lehet. Reformhullámok erősödő sorozatát tapasztaljuk. Azok az országok, amelyek ebből a fősodorból kimaradnak, a lemaradást kockáztatják.

1. Bevezetés

„*Nem az a mérvadó, ami veled történik, hanem az, ahogyan erre válaszolsz.*” A 2020-21-es év fordulóján különösen aktuálisnak érezzük *Epiktétosz* sorait. A COVID járvány, ami velünk történt (történik), adott. Ami nem adott, az az, ahogyan felelünk rá. Hogyan tovább a járvány alatt s azután? Mely közszolgálati HRM megoldások válnak idejétműlttá, s milyen innovációk veszik át a helyüket? Hogyan hat a digitális transzformáció? Milyen finansziális és egyéb támogatási formák merülnek fel? Milyen újításokat követel meg a virtuális térben végzett munka, és felkészültünk-e az ehhez kapcsolódó adatvédelmi kihívásokra? Áll-e még a határ a munka és a magánélet között? Hol a tudásfejlesztés helye a zűrzavarban? Elvész vagy megerősödik a bizalom? Tanulmányunkban a nemzetközi közszolgálati HRM gyakorlatából keresünk ezekre a kérdésekre előremutató, *Epiktétosz* szavaival élve, mérvadó válaszokat.

2. Finanziális támogatások

Rátekintve a nemzetközi gyakorlatra, mindenütt láthatunk finansziális támogatást nyújtó eszközöket. A *csökkentett munkaidős foglalkoztatás* (például a német *Kurzarbeit*, az olasz *Cassa Integrazione Guadagni* vagy a francia *Chômage Partiel*) fő célja a foglalkoztatás folytonosságának biztosítása.¹ Ugyancsak anyagi segítséget adnak a *hiteltörlesztési moratóriumok*, a *vállalkozóknak nyújtott kedvező hitelek*, a *közteher- és adókönyvitések* és az olyan intézkedések, mint a *szülői szabadság meghosszabbítása* és a *bébiszitter utalvány*.² Ezek a pénzügyi eszközök azonban egyfajta vészhelyzetben alkalmazott „lélegeztető gépek”³. Életmentők, de használatuk hosszabb időn keresztül nem fenntartható. Vészhelyzet miatti gyors és temporális intézkedésre utal például a *Canada Emergency Response Benefit*

-
- 1 GIUPPONI, Giulia – LANDAIS, Camille: Building effective short-time work schemes for the COVID crisis. *VoxEU*, 2020. <https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis> (2020. 12. 20.)
 - 2 Utóbbi kettőt az olasz kormány vezette be. DEL BOCA, Daniela et al.: *Women's Work, Housework and Childcare, before and during COVID-19*. (Iza Discussion Paper, No. 13409) Bonn, IZA, 2020, 10.
 - 3 BALÁZS Péter: A COVID-19 válság integrációs hatásai. *Köz-gazdaság – Review of Economic Theory and Policy*, 2020, 15 (2), 12.

Plan név. A kanadai terv kiterjeszti a munkanélküli biztosításra (*employment insurance*, EI) jogosultak körét olyanokra, akiket hagyományosan nem fedne le a rendszer (pl. önálló vállalkozók, az iskolai és bölcsődei munkabeszüntetés miatt otthon gyermeket gondozó személyek, valamint a COVID fertőzött családtagokat gondozó személyek). A kanadai szövetségi kormánytól kapott juttatás adóköteles, mértéke havi 2000 dollár, ami legfeljebb 4 hónapig jár. A program további 600 dollárt biztosít hetente azoknak, akik már EI rendszerek hatálya alá tartoznak.⁴ Elsőbbséget élvez a gyors utalás, ennek rendelkeznek mindent alá, beleértve az esetleges visszaélések kiszűrését is.⁵

„A munkaeszközök biztosítása, a rezsiköltségek viselésének kérdése a távmunkavégzés során alapvető fontosságú a munkavállalók szempontjából.”⁶ A munkáltatótól érkező pénzügyi támogatás egyik kézenfekvő esete a munkavállaló oldalán jelentkező, *otthoni munkavégzése révén felmerülő költségek* (pl. megnövekedett áram, víz, gáz költségek, saját eszközök amortizációja) megtérítése. A német gyakorlat azért figyelemreméltó, mert mind ezeket a költségeket, mind a kieső utazási költséget figyelembe veszi. A kényszerű távmunkavégzés után *adóójóváírást* ír elő. Az extra kiadásokat ellensúlyozandó napi 5 euró (évente maximum 120 napra) adójóváírásra jogosult a kormánytisztviselő, ha nem rendelkezik lakásában kizárólag a távmunkára használható külön szobával. Megjegyezzük, hogy a kompenzálás csupán részleges, nem a költségek teljes fedezése. Az átalány összeg ugyanis általában nem fedezi a megnövekedett költségeket. A kormánytisztviselők ugyancsak elesnek az utazási költségtérítéstől, amelynek átlagos havi összege nagyobb, mint az adójóváírás.⁷

3. A digitális transzformáció hatása a HRM rendszerére

A digitális transzformáció a COVID járványtól függetlenül tapasztalható globális tendencia, amely szükségszerűen átalakítja az emberi erőforrás funkció helyét, szerepét, hogy minél jobban támogassa a szervezetek alkalmazkodását a piaci, technológiai, társadalmi környezet változásaihoz. A válságok megoldása azonban ma *gyorsabb és mélyebb változtatásokat* igényel. Gondoljunk csak arra, hogy a technológiai fejlődésnek köszönhetően a rutinjellegű feladatok közel 40%-a automatizálható lesz.⁸ A munkafolyamatok ösz-

4 LORD, Phil: Incentivising Employment during the COVID-19 Pandemic. *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 8 (3), 355-372. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3573176> (2020. 12. 20.)

5 ADAM, Christopher: Egy millió munkanélküli egy hét alatt Kanadában — Példanélküli segélycsomagot vezettek be. *Kanadai Magyar Hírlap*, 2020. március 29., 2.

6 BANKÓ Zoltán: A távmunka szabályozása az Európai Unióban és Magyarországon. *Munkügyi Szemle*, 2005, 49 (2), 26.

7 Plan der Bundesregierung. Homeoffice-Pauschale von 5 Euro pro Tag. *Manager Magazin*, 30. 11. 2020. <https://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/regierung-plant-homeoffice-pauschale-von-5-euro-pro-tag-a-42804772-5c63-4386-8a06-4d16968d8885> (2021. 01. 08.)

8 CENTRE FOR THE NEW ECONOMY AND SOCIETY: *The Future of Jobs Report 2018*. Cologne/ Geneva, World Economic Forum, 2018, 10. http://www3.weforum.org/docs/WEF_Fu

szettebbé válnak, s a feladatok ellátásában növekszik az *interperszonális vagy személyes* készségek (elkötelezettség, felelősségvállalás, kommunikáció, stb.) jelentősége. Öt éven belül a 10 legkeresettebb kompetencia legnagyobb részét ún. puha (*soft*) kompetenciák – elemzési készség, kreativitás, érzelmi intelligencia – teszik ki⁹, s előtérbe kerül a kritikus gondolkodás és a problémamegoldás is.¹⁰ Munkakörök szűnnek meg, újak jönnek létre, átalakulnak. A változások gyorsan mennek végbe, s folyamatosan új kompetenciákat követelnek meg, amelyeket egyre nehezebb lesz megszerezni kívülről, a munkaerő-piacról.

Az új kompetenciák iránti igény kielégítésének meghatározó eszközévé válik a *belső mobilitás*. A vállalaton belüli áthelyezések, mozgások természetessé, a pályafutás megszo- kott részévé válnak. Új technológiák segítik a belső mobilitást. Mindezek pedig újabb kihívást teremtenek a HRM számára.

A digitális átalakulás munkakörnyezetre és kompetenciákra gyakorolt hatásával való foglalkozás a jövőre való felkészülés alapkövetelményévé válik.¹¹

A negyedik ipari forradalom technológiai újításai csak abban az esetben hasznosulhatnak, ha a szervezetek megfelelő számban rendelkeznek olyan munkavállalókkal, akik egyrészt képesek a digitális eszközök használatára, másrészt alkalmasak a digitális átalakításból fakadó változások menedzselésére. A *humán kapacitás* igény kielégítése kulcskérdése a digitális transzformációnak. Ha nem áll rendelkezésre elegendő szakember, ez nemcsak fennakadásokat okozhat a működésben, hanem lelassíthatja a digitalizáció folyamatát.¹² Ez is közrejátszik abban, hogy a tehetségekért folytatott verseny, a toborzás, kiválasztás hatékonyságának növelése a közel jövő egyik jelentős HRM kihívása. A szervezetek a toborzás és kiválasztás hatékonyságát növelő új technológiai eszközöket vezetnek be.¹³ Példa erre a jelentkező szóhasználatát, arckifejezéseit, vagy éppen a testbeszédét értékelő, videóinterjú elemző alkalmazás.¹⁴

A felgyorsult változások a tanulást is érintik. Még nagyobb jelentőséget kap a munkavégzésen keresztüli tanulás, az oktatás még jobban az egyéni igények kielégítésére

ture_of_Jobs_2018.pdf (2021. 01. 08)

9 Uo. 12.

10 NÉMETHY Krisztina Andrea: *A jövő munkahelyének HR igény változásai a robotizáció és a fenntartható fejlődés tükrében*. Doltori értekezés. Gödöllő, Szent István Egyetem, 2018, 50-51.

11 A német szakértők által kidolgozott értékelési keretrendszer önálló alapidimenziója az Ipar 4.0 munkakörnyezetre és kompetenciákra gyakorolt hatásainak kezelésére való felkészültséget értékeli. NÉMETHY (2018) i. m. 45-46.

12 KPMG: *Les ressources humaines de demain-2019*. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ca/pdf/2018/11/les-ressources-humaines-de-demain-2019.pdf> (2019. 12. 29.)

13 VOLINI, Erica et al.: *The social enterprise in a world disrupted. 2019 Deloitte Global Human Capital Trends*. 7. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/focus/human-capital-trends.html> (2020. 12. 26.)

14 MUNDSCHAU, Nicolas: *HireView La fonction RH a-t-elle un avenir?* <https://www.rhinfo.com/thematiques/strategie-rh/la-fonction-rh-t-elle-un-avenir> (2019. 12. 29.) Nemsokára már az állásinterjúkon is videórobotokkal beszélgethetünk: <https://novekedes.hu/tech/nemsokara-mar-az-allasinterjukon-is-videorobotokkal-beszelgethetunk> (2019. 12. 29.)

fókuszál, és valósággá válik az élethosszig tartó tanulás modellje.¹⁵

A stratégiai HRM nélkülözhetetlen részévé válik az *adat-* és tényalapú döntéshozatal. E nélkül nem biztosítható a munkaerő stratégiai tervezése, s a szervezet nem képes a változásokra stratégiai módon reagálni az emberi erőforrások területén. Az adat- és tényalapú HRM korszerű technológiát, valamint adatelemzési, statisztikai módszereket és technikákat alkalmazni képes személyügyi szakember állományt követel meg, ezért a szervezetek fejlesztési prioritásként kezelik a HRM adatelemzési kapacitások megteremtését.

Az előrejelzések a HRM szakmával a digitális átalakulás nyertesei között számolnak,¹⁶ amely így esélyt kap arra, hogy a vezetés *stratégiai partnerévé* váljon.

4. Munkavégzés a virtuális térben

A „munka 4.0-át a diverzifikáció, fragmentálódás, állandó és gyors változások, mindenféle határok elmosódása és kitérülése jellemzi”¹⁷ – írja Kun Attila. A távmunkavégzés a COVID járvány előtt is létezett, de a COVID elleni harc tette általánossá. Jelenleg *home office* formában jelenik meg, azonban fogalmilag a távmunkába nem csak az otthonról végzett munka tartozik, hanem más, a munkáltató telephelyén kívül végzett munka is.¹⁸ Egy egyre jobban felerősödő *nagyobb munkajogi és HRM trendbe* illeszkedik bele, ahol az *atipikus tipikussá* válik. Néhány példa az említett gyorsulásra a tengeren innenről és túlról.

A *német* cégek 54 százaléka azt jelzi, hogy az otthoni munkavégzés a válságot követően fontos szerepet játszik vállalatuknál.¹⁹

Az *Egyesült Államok* szövetségi kormányzata a távmunka egyre szélesebb körű elterjedésére tekintettel olyan portált hozott létre, amely jogszabályi, gyakorlati ismereteken túlmenően, képzéseket, útmutatókat, valamint jelentéseket, tanulmányokat tesz közzé, illetve felületet biztosít köztisztviselők és munkáltatók részére a távmunkavégzéssel kapcsolatos tapasztalatok, kérdések megosztásához.²⁰

A szabályozás aktív szereplői lehetnek a szakszervezetek. A *spanyol kormány és a szakszervezetek megállapodást* kötöttek a távmunka szabályozásáról. Főbb elemek:

- új technológiák és az e-közigazgatás fejlesztésének ösztönzése,
- előzetes feltétel a munkaköri feladatok vizsgálata abból szempontból, hogy távmunkavégzéssel elláthatóak-e,
- nem válhat általánossá (előzetesen meghatározzák, hogy a munkahelyek hány szá-

15 DELOITTE (2019) i. m. 7.

16 CENTRE FOR THE NEW ECONOMY AND SOCIETY (2018) i. m. 9.

17 KUN Attila: *Munkajogviszony és a digitalizáció – rendszerszintű kihívások és a kezdetleges európai uniós reakciók*. In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Visegrád 15.0 – A XV. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 391.

18 BANKÓ Zoltán: *Az atipikus munkajogviszonyok*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2010.

19 ALIPOUR, Jean-Victor - FALCK, Oliver - SCHÜLLER, Simone: *Germany's Capacities to Work from Home*. (IZA Discussion Paper No. 13152) München, IZA, 2020. <https://ssrn.com/abstract=3579244> (2020. 12. 20.)

20 www.telework.gov (2020. 01. 05.)

zalékát teszik alkalmassá a távmunkavégzésre figyelembe véve az ügyfelekkel való személyes kapcsolat megőrzésének igényét is),

- minden távmunkahely kialakításának elsődleges célja a nagyobb hatékonyság elérése,
- elrendelése a vezető jogköre,
- a munkavégzés objektív értékelése kötelező,
- távmunkavégzéssel kapcsolatos továbbképzés szintén kötelező,
- a személyes jelenléttel, illetve a távmunka módszerével munkát végzők között nem lehet különbséget tenni a jogok és kötelezettségek szempontjából,
- a speciális részletszabályokat kollektív szerződések tartalmazzák,
- jogi garanciák védik a magánélethez, valamint a digitális kapcsolat megszüntetéséhez való jogot.²¹

Az *olasz közigazgatás intelligens munkaszervezési terve (Piano organizzativo del lavoro agile)* megcélozta, hogy 2021-re az álláshelyek 60%-át intelligens munkahellyé alakítják át. A reform várhatóan az utóbbi évek legjelentősebb változásait fogja hozni a közszolgálatban.²²

Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy a jelenlegi tendenciák egy korábbi trend felgyorsulását jelentik. A nemzetközi példákból azt láthatjuk, hogy ami zajlik, az sok esetben túlmutat a távmunkavégzés feltételeinek átmeneti időre való megteremtésén. A digitalizálás összekapcsolódik a munkafolyamatok, eljárások egyszerűsítésével, hatékonyságának növelésével, racionalizálásával. Az is valószínűsíthető, hogy az otthoni munkavégzés aránya a járvány lecsengésével magasabb lesz, mint járvány előtt volt. A távmunka teljes térnyerése nem reális. Már most látható, hogy a jelenlegi modell kevésbé alkalmas egyes (pl. a csapatmunkát igénylő) feladatokra és komoly árnyoldalai vannak (pl. izoláció). Valószínűbb, hogy a munka jövőjét hibrid munkamodellek fogják jellemezni. Érdemes felvetni a kérdést: válasz-e az *agilis* filozófia a jelenlegi kihívásokra? Az agilis szervezetekben a változásokra történő reagálás előnyt élvez a tervek követésével szemben, s ez a vonás első látásra jól megfelel a COVID érában támasztott kívánalmaknak. Ugyanakkor, az agilis működés motorja az együttműködés, az egyének közötti interakció, a közös tanulás. Nagy kérdés, hogyan működünk hatékonyan együtt fizikai közelség nélkül. A választ a gyakorlat adja majd meg.

5. Munka – magánélet egyensúlya és adatvédelem

Az elmozdulás a *home office* irányába, az ezzel járó ellenőrzések olyan változásokat hoztak, melyek lenyomata tartósan megmarad majd. A köz- és magánszféra fogalma és a kettő

21 *El Gobierno aprueba la regulación básica del teletrabajo en las administraciones públicas.* <https://www.mptfp.gob.es/portal/prensa/actualidad/noticias/2020/09/20200929.html> (2021. 01. 05.)

22 VIGLIETTI, Chiara: Lo smart working non è quello del lockdown. Più produttivi alla scrivania? Confindustria si informi. *La Stampa*, 2020. 07. 18. <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/20-07-2020/%E2%80%9Clo-smart-working-non-e-quello-del-lockdown-piu-produttivi-alla> (2020. 12. 29.)

viszonya már nem azt fogja jelenteni járvány után, mint azt megelőzően.²³ A megszorító rendelkezéseknek több adatvédelmi vetülete van. Értelemszerűen fokozott figyelmet igényel az új szenzitív adatok (pl. COVID teszt eredménye) jogszerű kezelésének biztosítása. A másik terület, ami reflektorfénybe került, a munkavállalók ellenőrzése (kamera használat, virtuális megbeszélések, e-mailek megfigyelése stb.). Utóbbi speciális területe a közösségi médiahasználat. A munka és a magánélet határainak elmosódását erősítő sajátos tényező, hogy a munkavállaló az online térben számos olyan formában adhat hangot véleményének, amely, noha zárt közösségnek szánt, valójában mégis nyilvános.²⁴

A szakirodalomban már korábban is növekvő érdeklődés volt tapasztalható a közösségi oldalak munkajogi vonatkozásai iránt,²⁵ ez most tovább erősödik. Hol húzódik a határ a megfigyelés és a személyiségi jogok inváziója között? Kétségtelen, hogy a magánszféra megsértése emberi méltóságot sért, a magánszféra védelme nélkül a társadalom építőkövét jelentő értelmes társas kapcsolatok is megszűnnének.²⁶ A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével, nem hatolhatnak be a munkavállaló privát szférájába jogellenes módon. Másfelől, az a kötelezettség, hogy a munkavállaló a lojalitás elvének megfelelően viselkedjen, ne rombolja a munkáltató jó hírnevét, és megtartsa a rábízott titkokat, nem ér véget a munkaidő leteltével. Bár az alaphelyzet az, hogy a munkavállaló élvezzi a magánszférához való jogot, ez a jog nem abszolút érvényű. A jog szabályozza a magánélet bizonyos vonatkozásait, a köztisztviselők számára előírja, hogy olyan módon viselkedjenek, ahogy azt hivatásuk szelleme megkívánja. Ha adott munkavállalói magatartás „offline” jogellenes lenne, azt az online környezet sem fogja legitimizálni. A magánszférához való

- 23 TIFFANY, C. LI: Privacy in Pandemic: Law, Technology, and Public Health in the COVID-19 Crisis. *Loyola University Chicago Law Journal*, 2021, 52 (3), 14. (forthcoming) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3690004 (2021. 01. 05)
- 24 KÁRTYÁS GÁBOR – RÉPÁ CZKI RITA – TAKÁCS GÁBOR: *A munkajog digitalizálása. A munkajog hozzáalkalmazása a digitális munkakörnyezetbe és a változó munkavállalói kompetenciákhoz. Kutatási zárótanulmány.* Budapest, Közösen a Jövő Munkahelyeiért Alapítvány, 2016, 80. <https://www.hwsz.hu/kepek/hirek/2018/04/Z%C3%81R%C3%93TANULM%C3%81NY-Munkajog%20digitaliz%C3%A1l%C3%A1sa.pdf> (2021. 01. 08.)
- 25 Lásd például PÓK Lajos: A közösség hálójában – Közösségi oldalak munkajogi vonatkozásai. *Infokommunikáció és Jog*, 2012, 9 (48), 10-17.; HORVÁTH LINDA – GELÁNYI ANIKÓ: Lájkolni vagy nem lájkolni? A közösségi oldalak használatának munkajogi kérdései. *Infokommunikáció és Jog*, 2011, 8 (43), 60-66.; NÉMETH JANKA: Az internet nem felejt – közösségi média-használatra alapított munkáltatói és munkavállalói felmondások. *Infokommunikáció és Jog*, 2013, 10 (55), 96.; SZÓKE GERGELY LÁSZLÓ (szerk.): *Privacy in the Workplace: Data Protection Law and Self-regulation in Germany and Hungary.* Budapest, HVG-ORAC, 2012.; BÖRÖ CZ ISTVÁN: A munkahelyi érdek-összeütközés rendhagyó formája: munkavállalók megfigyelése pró és kontra. *Infokommunikáció és Jog*, 2013, 10 (55), 99-101.
- 26 ABRANTES, JOSÉ JOÃO: *Algumas notas sobre o direito do trabalhador à reserva da vida privada.* In: AMARAL, Diogo Freitas do et al. (eds.): *Estudos Comemorativos dos 10 anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.* Vol. II. Almedina, Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, 2008, 241-248.

jog nem szolgálhat a joggal való visszaélés eszközéül.²⁷

A *véleménynyilvánítás szabadsága vs. munkáltatói érdek* problematika újra erőteljesen fókuszba került. A szabályozás puhább és keményebb eszközökkel is lehetséges. Előbbire Ausztráliában, utóbbira Németországban találunk példát.

Az *ausztrál köztisztviselői magatartási kódexet* kiegészítették az online kommunikáció szabályaival. A szabályozás inkább útmutató jellegű. Néhány óvatosságra okot adó helyzet:

- a név nélküli, vagy álnévvel ellátott posztok, vélemények nem nyújtanak teljes és végleges anonimitást, mert később kiderülhet egyéb módon a személy kiléte, beosztása, s ez már felveti a köztisztviselő felelősségét,
- önmagában a felelősség korlátozására vonatkozó klauzula (a vélemény kizárólag annak szerzőjét köti) nem mentesít a kötelezettségek alól, továbbá
- minél magasabb beosztású személyről van szó, annál nehezebb elhatárolni a magánjellegű és a hivatalos megnyilatkozást.²⁸

Németországban az illetékes minisztérium, valamint két köztisztviselői szakszervezet készült kollektív megállapodást kötni – többek között – a digitális eszközök elterjedésével felmerülő adatbiztonsági kérdésekről.²⁹

6. Támogatás

A támogatás egyik lehetséges formája a részletes, világos, mindenki számára *hozzáférhető szabályozás*. *Franciaországban* levelezési sablonokkal, bér-és felmondási idő kalkulátorral bővített *digitális Munkatörvénykönyve* áll rendelkezésre.³⁰

Az ír közszolgálatban részletes *kódex* szabályozza a *videokonferenciákon* betartandó magatartási szabályokat. A dokumentum gyakorlati és technikai előírások gyűjteménye. Technikai tanácsok között találjuk például a nyugodt, csendes környezet biztosítását, a semleges háttérrel, az illetéktelen személyek megjelenésének kizárását, WIFI, internet kapcsolat mikrofon, kamera előzetes tesztelését. A kódex kitér a testbeszédre is. Felhívja a figyelmet arra, hogy otthoni környezetben az ember könnyen dekoncentrálttá válik. Olyan technikáinak tűnő, de annál jóval többet jelentő tanácsokat ad, mint például: nézzen egyenesen a kamerába és ne a saját képernyőjére, üljön egyenes testtartással, a kamerát úgy pozicionálja, hogy a feje és vállalai látszódnak, bólintással jelezze figyelmét,

27 KAJTÁR Edit: *Európai ügyek a Facebook sötét oldaláról. A munkavállalók közösségi oldalakon tanúsított kötelezettségessé magatartása*. In: HORVÁTH István (szerk.): Tisztelgés. Ünnepi tanulmányok Dr. Hágelmayer Istvánné születésnapjára. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2015, 206.

28 *Social media: Guidance for Australian Public Service Employees and Agencies*. <https://www.apsc.gov.au/social-media-guidance-australian-public-service-employees-and-agencies> (2021. 01. 06.)

29 Bundesverwaltung: *Digitalisierungstarifvertrag für den öffentlichen Dienst geplant - Öffentlicher Dienst News* (oeffentlicher-dienst-news.de) (2021. 01. 06.)

30 <https://beta.gouv.fr/approche/>, <https://www.demarches-simplifiees.fr/stats> (2021. 01. 06.)

mosolyogjon. A kódex tartalmaz rendelkezést a *dress code*-ra is (személyes megbeszéléssel azonos ruha).³¹

Az *informatikai* támogatás szofisztikált formájára példa a *francia* gyakorlat. Autonóm fejlesztő csapatok támogatják a minisztériumokat és egyéb közintézményeket informatikai fejlesztéseik megvalósításában. Céljuk, hogy egyszerűbbé tegyék a közigazgatási eljárásokat, online alapú közszolgáltatásokat fejlesszenek ki. Jelenleg több mint 13 ezer alkalmazást működtetnek. Ez a szám havonta mintegy 13%-kal növekszik. A fejlesztésekkel kapcsolatos elégedettség 70% körüli. Interminisztériális inkubátor központot hoztak létre azon startupok számára, amelyek saját minisztériumukban még nem rendelkeznek megfelelő infrastruktúrával, működési háttérrel. A kormányzati inkubációs központ elősegíti a hálózatosodást is.³²

7. Toborzás, kiválasztás, onboarding

A digitális eszközök alkalmazása a kormányzati munkában általánosan elfogadottá vált, szabályozásának kiteljesedése dinamikusan fejlődik.

A HRM rendszerében hagyományosan a toborzás, kiválasztás területére összpontosul a különféle digitális technológiák alkalmazása. Gyakran már a kapcsolódó területeket is eléri. Így például a holland közszolgálatban a munkáltatói márka (*job branding*) kialakítását és fejlesztését szolgálja a „*werkvoornederland*” platform, amely nem egyszerűen felsorolja a megpályázható, üres álláshelyeket, hanem kedvet is csinál a pozícióhoz.³³ Minden munkakörhöz egy karriertörténetet kapcsolnak, amelyből kiderül, hogy éppen milyen konkrét projektek, egyéb feladatok megvalósításában fog közreműködni az, aki elnyeri az állást. Megtudható az is, hogy milyen rugalmassággal, megbecsüléssel, valamint előrelépési lehetőséggel jár a pozíció. Felmérések szerint az utóbbi három körülményt mérlegelik leginkább a jelöltek.³⁴

Nagy-Britanniában kiemelendő az ún. Aranyszál (*Golden Thread*) elemzési és értékelési eszköz kifejlesztése, amelynek segítségével növelhető a toborzási kampányok eredményessége. A brit toborzási és felvételi kormányhivatal (*Government Recruitment Service*) által működtetett pályázati és kiválasztási folyamatok – a pályázat benyújtásától a felvételig bezárólag – teljes körűen automatizáltak. Munkáltató és pályázó egyaránt valós idejű információt kaphat arról, hogy éppen hol tart a folyamat.³⁵ A *Government Recruitment Information Database* (GRID) több forrásból származó álláspályázatok adatait tartal-

31 www.publicjobs.ie (2021. 01. 06.)

32 <https://beta.gouv.fr/approche/> (2021. 01. 12.), adatok forrása: <https://www.demarches-simplifiees.fr/stats> (2021. 01. 12.)

33 <https://www.werkenvoornederland.nl/> (2021. 01. 06.)

34 Werken aan de favoriete werkgever van Nederland. <https://www.publiekperspectief.nl/werken-aan-favoriete-werkgever-nederland/> (2021. 01. 03.)

35 A hivatal bonyolítja a brit közszolgálat kiválasztásának kétharmadát. *New applicant tracking system takes recruitment to a different level.* <https://civilservice.blog.gov.uk/2019/09/11/new-applicant-tracking-system-takes-recruitment-to-a-different-level/> (2021. 01. 03.)

mazza. Ezeket elemzik és értékelik a *Golden Thread* eszközzel, hogy az álláshirdetések még hatékonyabbak legyenek, s valóban azokhoz jussanak el, akik potenciális pályázók lehetnek.³⁶ A brit magánszféra szervezetei is egyre inkább bevetik a digitális eszközök használatát az alkalmazottak kiválasztására, értékelésére, megtartására. A toborzás leg-szélesebb körben alkalmazott digitális eszköze az adatlap-szűrés.³⁷

Írorszáiban a közszolgálati felvételi interjúkhoz automatizált és video kapcsolatos módszert alkalmaznak. Az automatizált interjúk esetében az eljárás példakérdésekkel kezdődik, majd élesben egymás után jelennek meg a kérdések, amelyekre a jelöltnek válaszolni kell. A válaszokat, külön bizottság értékeli.³⁸ Tegyük hozzá, az ír intézkedésekhez a közelmúlt reformjai, például a már COVID előtt kialakított egységes közszolgálati informatikai infrastruktúra szolgált biztos alapul. A 2017-ben elfogadott *Our Public Service 2020* olyan reformcsomagot irányzott elő, mely „megvalósítása esetén a legfejlettebb kormányzati HR gyakorlatokkal rendelkező országok közé emelheti Írországot”.³⁹

Ausztriában a szövetségi közigazgatás belső mobilitásának támogatására hoztak létre álláshely-kereső adatbázist azok számára, akik szakmai előmenetelük, fejlődésük céljából keresnek magasabb vagy más munkakört (*Mobilitätsmanagement*). A rendszer működtetése egyúttal az optimális létszámviszonyok kialakítását is segíti.⁴⁰ A COVID járvány új lendületet adott a rendszer fejlesztésének, s önéletrajz-elemző funkcionalitással egészítették ki. Ennek lényege, hogy a rendszer először a jelölttel kitölteti az önéletrajz sablon kulcsadatait, majd ezek alapján elkészíti az önéletrajzot. Az adatokat mesterséges intelligencia segítségével elemzi, majd azokat az üres állásokat keresi meg az adatbázisból, amelyek leginkább megfelelnek a jelentkező igényeinek.⁴¹

A teljeskörű digitalizáció futurikus képe tárul elénk, ha az *USA* szövetségi kormányzati szerveinél működő *USA Staffing* programot vizsgáljuk. Ennek szolgáltatásait mintegy 70 ügynökség, 12 ezer HR és 114 ezer kiválasztási szakember használja, s átlagosan mintegy 12.000 pozíció betöltését, illetve 250.000 pályázat kezelését végzi hetente. A folyamatok és a munkateher nyomon követését, kezelését adatvizualizáció (*Dashboard*) biztosítja. A pályázók és az újonnan felvettek mobil eszközre is adaptált kapcsolattal rendelkeznek.

36 <https://civilservice.blog.gov.uk/2020/10/01/presenting-the-golden-thread-grid/> (2021. 01. 06.)

37 BLATCH-JONES, Amanda et al.: Using digital tools in the recruitment and retention in randomised controlled trials: survey of UK Clinical Trial Units and a qualitative study. *Trials*, 2020, 21 (304), 1-11. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1186/s13063-020-04234-0.pdf> (2021. 01. 05.)

38 www.publicjobs.ie (2021. 01. 06.)

39 KLOYZ Péter: *Munkakör alapú humán erőforrás-gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata – Írország*. In: GÁSPÁR Máttyás – SZAKÁCS Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (ország tanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020, 348.

40 www.jobboerse.gv.at (2021. 01. 05.)

41 https://jobboerse.gv.at/einstieg/unsere_jobs_ihr_karriereprofil/Hinweise_zur_Registrierung1.html/Hinweise_zur_Registrierung1.html#heading2 (2021.01.06.)

Pályázati anyagok kizárólag digitalizált formában kerülnek a rendszerbe. Munkaköri leírásablomok segítik a munkaköri feladatok leírását, személyre szabását. A pályázók elektronikus üzeneteket kapnak, ehhez értesítési sablonokat használnak. A pályázati eljárásban kért igazolásokat, iratokat szintén digitalizálják. Valós idejű jelentések készülnek kulcsindikátorok alapján. A pályázatokat, álláshirdetéseket nyilvántartják, adataikat elemzésekhez felhasználják. A rendszert összekapcsolják a kormányzati ügynökségek HR IT rendszereivel. Hozzáférést biztosít az *USA Hire* kompetencia-értékelési rendszerhez, amelyet az USA szövetségi személyügyi ügynöksége fejlesztett ki pszichológusok segítségével. A rendszer segítségével osztályozzák a pályázókat kompetenciáik alapján.⁴²

Szintén az *USA Staffing* keretén belül valósul meg az *onboarding*. A beillesztést az integrált tehetségkezelési rendszer részeként fejlesztették ki, amelynek célja, hogy a felvételi eljárás utolsó fázisában digitális módszerrel támogassa az újonnan felvettek beilleszkedését a munkahelyi kollektívába járvány, vagy egyéb rendkívül helyzet idején. Az újonnan felvettek számára nyújt személyre szabott információkat a munkakörükről, beosztásukról, tevékenységükről, szervezetükről, képzési lehetőségeikről. A fejlesztés megnyitja az utat a kiválasztási eljárás teljes automatizálásához.⁴³

Az élő találkozások korlátozott lehetőségét kompenzálja a *dán* megoldás: a *beillesztés előrehozása*. Az újonnan felvett köztisztviselők beillesztését a munkába a munkába lépést megelőző időszakra ütemezik. Így a felvett köztisztviselő már a munka megkezdése előtt megismerheti munkakörét, szervezetét, munkatársait. A módszer megkönnyíti a köztisztviselő befogadását, a szervezet értékeinek, kultúrájának megismerését az amúgy is nehéz időszakban.⁴⁴

8. Mentális egészségvédelem: stressz, pandémiás fáradtság, reziliencia

A munkáltató ún. oltalmi kötelezettségéhez tartozik a munkavállalók egészségének, testi-lelki épségének védelme. Ez messze túlmutat a védőfelszerelések biztosításán, vagy a fertőtlenítésen. A járvány krízishelyzetet teremtett és ennek megfelelő mentális egészségvédelmi HRM intézkedéseket igényel, különös tekintettel a hátrányos helyzetű csoportokra. Egy friss, 6700 főre kiterjedő *reprezentatív olasz kutatás* rámutat, hogy a depressziós tünetek aránya magasabb a nők, a fiatal felnőttek, szakmai bizonytalanságról beszámoló és alacsonyabb társadalmi-gazdasági helyzetűek esetén. Szintén magasabb arányt találtak az egyedül élők, az otthoni munkavégzésre kényszerülők és azok körében, akik családjában volt COVID beteg.⁴⁵

42 <https://www.opm.gov/services-for-agencies/technology-systems/usa-staffing/> (2021. 01. 06.)

43 <https://www.opm.gov/services-for-agencies/technology-systems/usa-staffing/> (2021. 01. 06.)

44 <https://oes.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/november/statens-kompetenceloesninger-tilbyder-nu-pre-og-onboarding-som-koncept-i-campus/> (2021. 01. 06.)

45 DELMASTRO, Marco – ZAMARIOLA, Giorgia: *The Psychological Effect of COVID-19 and Lock-down on the Population: Evidence from Italy*. 2020, 54. https://www.researchgate.net/publication/345178045_The_Psychological_Effect_of_COVID-19_and_Lockdown_on_the_

Az Eurofound *COVID-19 E-Survey*⁴⁶ 2020. április 30-ig több mint 85 ezer embert ért el az EU tagállamaiban. A kérdőív a járvány szubjektív életminőségre gyakorolt hatásait, az egészségpercepciókat, az intézményi bizalmat, a munkával és munkahellyel kapcsolatos aggodalmakat vizsgálta. A fiatalok jelentik a karantén korszak egyik legnagyobb vesztesét, akik a munkanélküliek mellett a legalacsonyabb jólétről számolnak be, annak ellenére, hogy némi javulás történt a világjárvány kezdete óta. Míg az étellel való elégedettség és az optimizmus április óta nőtt, a fiatalok továbbra is kirekesztve érzik magukat a társadalomból, és továbbra is a depresszió legnagyobb kockázatának vannak kitéve.⁴⁷

Az ILO főigazgatója, Guy Ryder hangsúlyozza a mentális egészség gondozásának fontosságát. A frontvonalban dolgozók különösen nehéz helyzetben vannak, de azt is fokozott stressz éri, aki otthonról dolgozhat. A munkavállalók elszigetelődnek, egyre nehezebben egyensúlyoznak a munka és a magánélet között. Nyíltan kell beszélnünk a munkahelyi mentális egészségről, annál is inkább, mivel a mentális egészségi kockázatok jelen lesznek akkor is, amikor a világjárványon túljutunk.⁴⁸ „A szervezet életében a kommunikáció valójában a problémamegoldás egyik eszköze.”⁴⁹ A nyílt kommunikáció nyilvánvalóan könnyebb ott, ahol a téma nem tabu. Kanadában például a közigazgatásban dolgozókat háromévente felmérés keretében megkérdezik, hogy mit tapasztalnak ezen a téren a munkahelyükön. A *Public Service Employee Survey* fontos és természetes eleme a munkahelyi jólét. A felmérés kitér a pszichológiailag egészséges munkahelyre, munkahelyi stressz és érzelmi kimerültség problémájára, a munkahelyi stressz okaira, illetve a munka és magánélet egyensúlyára is.⁵⁰

Mára már reprezentatív kutatások állnak rendelkezésre a járvány mentális egészségre gyakorolt hatásáról.⁵¹ A pandémiás fáradtság (*pandemic fatigue*) és a reziliencia két olyan szó, mely az elmúlt hónapok során aktív szókincsünk részévé vált.

A *pandémiás* fáradtság kimerültséget, apátiát és az ajánlott védőintézkedések alkalmazásával szembeni demotivációt jelent. Leggyakrabban ingerlékenységben, koncentráci-

Population_Evidence_from_Italy (2021. 01. 07.)

46 EUROFOUND: *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020.

47 Uo. 59.

48 RYDER, Guy: *Let's talk about mental health in the workplace*. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_757595/lang-en/index.htm (2021. 01. 10.)

49 BAJNOK Andrea: *Szervezetfejlesztés: Szervezeti kommunikáció*. In: BAJNOK Andrea et al.: *Szervezetfejlesztés*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet, 2019, 18.

50 KRISKÓ Edina: *Kanada közigazgatása és munkaköri rendszerei*. In: GÁSPÁR Máttyás – Szakács Gábor (szerk.): *Munkakör alapú humán erőforrás gazdálkodás intézményesítésének nemzetközi gyakorlata (országtanulmányok)*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Intézet, 2020, 227.

51 RAJKUMAR, Ravi Philip: COVID-19 and mental health: A review of the existing literature. *Asian Journal of Psychiatry*, 2020, 52 (1), 102. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1876201820301775?via%3Dihub> (2021. 01. 10.)

óhiányban, nyugtalanságban nyilvánul meg, és étkezési zavarokkal és az alvási szokások megváltozásával is járhat. A WHO becslései szerint a pandémiás fáradtság nyolc hónappal a vírus kitörése után az emberek 60 százalékánál már tapasztalható volt.⁵² Szetelszky Zsuzsa így fogalmaz: „Ahogy a munkatársak érzik magukat, az akár online, akár offline gyorsan tovább terjedhet, összeadódhat, megsokszorozódhat, ami a szervezeti szinten jelentkező frusztráció, düh és szomorúság gyökere. Amennyiben pedig a vezető is kimerült, az szintén intenzíven visszahathat a csapat egészére, különösen akkor, ha a szokásos módokon nincs is lehetőség a közösségi töltekezésre, gőzkiengedésre.”⁵³

A szervezet hatékony működését leginkább az támogatja, ha a stresszorok csökkentése mellett az egyéni stresszkezelést erősítik és így vértetik fel a munkavállalókat a nehézségek leküzdésére⁵⁴ - írja Berta Judit. A munkáltató ennek fényében kínálhat stresszkezelő, kiegész-prevenációs és rezilienciát fejlesztő képzéseket.

A rövidtávú védekezési szempontokon túlmutató, az alapvetően fontos társadalmi és gazdasági célok elérésében kulcs a reziliencia erősítése – hívja fel az EU közös kutatócsoportja (JRC) a figyelmet.⁵⁵

A reziliencia a mérnöki fizikából származó kifejezés. Arra utalt eredetileg, hogy mennyire mozdítható ki egy rendszer egy meghatározott egyensúlyi állapotából, hogy a zavaró behatás elmúltával még visszatérjen az egyensúlyi állapotába.⁵⁶ A reziliencia emberek szintjén is értelmezhető. Jelentése ebben az esetben „lelki immunrendszer”⁵⁷, a válsághelyzetekhez való adaptáció, a rugalmas reagálás képessége. Aki reziliens, az képes újra felállni, miután nehéz helyzetben térdre (padlóra) kényszerült. A reziliens emberre jellemző többek között a belső kontroll, az empátia, az optimizmus, a pozitív énkép, a változások pozitív kezelése és az énhatékony viselkedés.⁵⁸ A reziliencia olyan védőfaktor,

52 *Pandemic fatigue Reinigorating the public to prevent COVID-19.* <http://WHO-EURO-2020-1160-40906-55390-eng.pdf> 7 (2021. 01. 10.)

53 *Pandémiás fáradtság: a közös ügy - HR feed - powered by Profession.* <https://www.profession.hu/blog/tag/koronavirus/> (2021. 01. 10.)

54 BERTA Judit: *Szervezetpszichológia: Érzelmi intelligencia és stresszkezelés.* In: BAJNOK Andrea et al.: *Szervezetfejlesztés.* Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem Közigozgatási Továbbképzési Intézet, 2019, 70.

55 JOINT RESEARCH CENTRE (European Commission): *Time for transformative resilience. The COVID-19 emergency.* <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fa410d03-8379-11ea-bf12-01aa75ed71a1> (2020. 01. 10.)

56 SZÉKELY Iván: Reziliencia: a rendszerelmélettől a társadalomtudományokig. *Replika*, 2015, 5 (94), 7–23.

57 OLÁH Attila: Mi a pozitívuma a pozitív pszichológiának? *Iskolakultúra*, 2004, 14 (11), 39–47.

58 SZABÓ Dóra Fanni: A reziliencia értelmezésének lehetőségei – kihívások és nehézségek. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 2017, 72 (2), 1–27.; BÉKÉS Vera: *A reziliencia-jelenség, avagy az ökológizáló tudományok tanulságai egy ökológizált episztemológia számára.* In: FORRAI Gábor – MARGITAY Tihamér (szerk.): *Tudomány és történet – Tanulmánykötet Fehér Márta tiszteletére.* Budapest, Typotex, 2002, 215–228.; KIS Médea: A remény pszichológiája. Elméleti áttekintés az empiria tükrében. *Mentálhigiéné és Pszichoszomatika*, 2016, 17 (3), 257.

amely bizonyítottan egészségesebbé és eredményesebbé tesz. Nem nehéz belátni, miért fontos a HRM számára, hogy foglalkozzon a fejlesztésével. A reziliencia ugyanis tanulható és fejleszhető. A munkahelyen helyt kaphatnak az ezirányú tréningek, vagy akár a *self-coaching* (ön-coaching) ösztönzése.

„Az öncoaching egy olyan személyiségfejlesztési eszközökkel támogatott folyamat, amely során az egyén saját belső változását, növekedését menedzseli. A folyamat során pozitív irányú magatartásváltozás érhető el szakmai és magánéleti területen egyaránt, amely hatására az egyén az önismeret (self-knowledge) és öntudatosság (self-awareness) magasabb fokára lép, feladatait, problémáit nagyobb hatékonysággal kezeli.”⁵⁹ Ez az időszak kihívást jelent mindannyiunknak. Különösen fontos, hogy tudatosan, konkrét lépéseket tegyünk lelki állóképességünk, rugalmasságunk megőrzése érdekében. Léteznek olyan apró lépések, melyek bizonyítottan hozzájárulnak a mentális jólléthez. Ilyen az elegendő alvás, a mozgás, a környezet rendbetétele, a mentális – lelki – érzelmi és spirituális töltődés, a hála gyakorlása, a szolidaritás, mások segítése, a kapcsolatok ápolása és a pozitív fókusz megtalálása.

Figyelemreméltó, hogy egyes kutatások karantént követő pszichés distressz növekedése mellett magasabb szintű közösségi érzékenységet és rezilienciát is találtak.⁶⁰ Mindez megerősíti azokat a pszichológiai elméleteket, melyek szerint külső fenyegetések motiválják az embereket az összefogásra.⁶¹

9. Továbbképzés, fejlesztés

A vírus terjedése világszerte kihívás elé állította az oktatási és képzési programokat. Az első reakció, a lefagyás, nem meglepő. Tapasztalat, hogy a válságokat a képzésre szánt költségek sínylik meg először (l. a 2008-as világválságot).⁶² A kezdeti leállás után szerencsére az *adaptáció* ideje következett.

A tudás a szervezet *legfontosabb tőkéje*. A munkavállalók képzése befektetés a humán tőkébe, aminek várható eredménye a termelékenység növekedése és a magasabb bér. Kiemelten fontos, hogy a tudásátadásra és az emberi erőforrások kezelésére is megfelelő hangsúly terelődjön.⁶³ A szervezetek egy része felismerte, hogy költséghatékonyabb továbbra is befektetni a munkavállalók készségeinek fejlesztésébe, mint elbocsátás után új munkaerőt toborozni és betanítani őket, miután vége a válságnak és a gazdaság újra

59 PAKSI-PETRŐ Csilla: A közigazgatási vezetőfejlesztés oktatás-módszertani újdonságai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2017, 2 (13), 11.

60 SIBLEY, Chris G. et al.: Effects of the COVID-19 pandemic and nationwide lockdown on trust, attitudes toward government, and well-being. *American Psychologist*, 2020, 75 (5), 626. <https://psycnet.apa.org/fulltext/2020-39514-001.html?sr=1> (2021. 01. 05.)

61 Uo. 625.

62 BOEREN, Ellen – ROUMELL, Elizabeth A – ROESSGER, Kevin M.: COVID-19 and the Future of Adult Education: An Editorial. *Adult Education Quarterly*, 2020, 70 (3), 201-204.

63 SZONDI Réka: Tudásmenedzsment-eszközök alkalmazásához társított attitűdök. *Acta Carolus Robertus*, 2020, 10 (2), 174; 185.

felgyorsul. Ez különösen igaz, ha a világvárvány az előrejelzéseknek megfelelően hullámokban ismétlődik.

Az érintett munkaerő gyors készségfelmérése segít annak megállapításában, hogy a munkavállalók olyan készségeit használják-e, amelyeket a vállalkozás más területeire is át lehet helyezni. A *belső az álláshirdetések* elősegíthetik ezt a belső mobilitást.⁶⁴

A *Világbank* szakértője szerint az online tanulásra váltás világméretű trend, ugyanakkor sok esetben a köz és a magánszféra intézményei még nem állnak készen erre az átállásra.⁶⁵ A szervezetnek biztosítania kell a munkaerő folyamatos tanulását egy költséghatékony virtualizációs mechanizmus segítségével.⁶⁶ A képzés átalakításának első lépése a prioritások felállítása. Változatlanul elengedhetetlen például az új munkavállalók *onboarding*ja. Ugyanakkor megjelennek új, prioritást élvező témák is, mint például a távmunkavégzés szabályai, a táv-management vagy a vezetés krízis idején.⁶⁷ Ha elbocsátás helyett a továbbképzés biztosítását választja a munkáltató, válság után elérheti az ideális célt, vagyis azt, hogy a „foglalkoztatottak létszáma mennyiségileg és minőségileg is igazodik az ellátandó feladatok számához és jellegéhez”.⁶⁸

A „*nincs rá pénz*” nem jelenthet kifogást. Az is képzési eszköz, hogy a munkáltató ezekre felhívja a figyelmet, támogatja a választást. A COVID-ra tekintettel számos *ingyenes* képzési, átképzési, továbbképzési program vált mindenki számára elérhetővé. Erre dedikált TV- és rádiócsatornák, kurzusok, tréningek, workshopok, podcastok állnak rendelkezésre világszerte. Előtérbe került az önvezérelt tanulás. A tanulás feltételei ugyanakkor területileg differenciáltan biztosítottak. Jellemzően urbanizált területeken széles társadalmi kör számára a digitális átállás csekély nehézséget okozott, hiszen biztosítottak voltak a feltételek (infokommunikációs eszközök, internet-hozzáférés, digitális kompetenciák).⁶⁹ Ennek jegyében fordítható figyelem például az informatikai és nyelvi

64 ILO: *Restructuring for recovery and resilience in response to the COVID-19 crisis*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_742725.pdf 7. (2021. 01. 06.)

65 AZZI-HUCK, Kaliopé – SHMIS, Tigran: Managing the impact of COVID-19 on education systems around the world: How countries are preparing, coping, and planning for recovery. *World Bank blogs*, 2020. március <https://blogs.worldbank.org/education/managing-impact-covid-19-education-systems-around-world-how-countries-are-preparing> (2021. 01. 10.)

66 CHOWDHURY, Supratim: The ‘4V’ Approach in Strategic Human Resources Management Post-COVID-19. *International Journal of Engineering and Management Research*, 2020, 10 (4), 98-105.

67 KSHIRSAGAR (2020) i. m.

68 LUDÁNYI Dávid: Álláshelyalapú létszámgazdálkodás. In: HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Közzszolgálati jog I.: A kormánytisztviselők kormányzati szolgálati jogviszonya*. Budapest, Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közzszolgálati Továbbképzési Intézet, 2019, 46.

69 Magyarország viszonylatában lásd: KOÓS Bálint et al.: *Epilógus*. In: CZIRFUSZ Márton (szerk.): *Az új koronavírus-járvány társadalmi-gazdasági hatásai és ezek területi következményei*. Budapest, Közzszgazdaság-és Regionális Tudományi Kutatóközzszpont Regionális Kutatások Intézete, 2020, 125.

lemaradás behozására. Ugyancsak kiemelt kell, hogy legyen a mentális megerősödéssel irányuló programok helye.

A jó gyakorlatok között említhető *Portugália*, ahol a közigazgatásban a képzési rendszert meghatározó törvényerejű rendelet megállapítja, hogy az állami munkáltatónak biztosítania kell a munkavállalók és a vezetők számára a munkájuk által megkövetelt képzést, amely magában foglalja az IKT-eszközök használatát, mint például a távmunka esetében.⁷⁰

*Virtuális továbbképzési piac*teret hoztak létre *Franciaországban* az állampolgári jogon járó szakképzési támogatási keret hatékony felhasználása érdekében. Az alkalmazás (*moncompteformation*) a már jól ismert szolgáltatás megosztó oldalak, pl. *Airbnb* mintája alapján működik. A regisztrált felhasználók saját számlával rendelkeznek, s az egyéni képzési igényeik szerint kereshetnek a tanfolyamok között. A rendszer a keresési kritériumoknak megfelelő ajánlatokat a tanfolyamot korábban elvégző személyek értékelése alapján állítja sorrendbe. Az eszköz segítségével évente, mintegy 1 millió képzést menedzselnek.⁷¹

A képzés annál is inkább fontos, mert kohéziós erő. Az *Adult Education Quarterly* folyóirat szerkesztőivel együtt „reméljük, hogy ebben a nehéz időszakban a felnőttképzés olyan erő, amely összeköti az embereket. Az embereket, akik több hónapos társadalmi elszigeteltség és fizikai elhatárolódás után minden eddiginél jobban felismerhetik a támogató hálózatok értékét és a társadalom tagjai közötti szolidaritást.”⁷²

10. Jó a rosszban: a COVID, mint katalizátor

A közszolgálati HRM reformját szolgáló (jogalkotói, szervezeti, szervezetfejlesztési) projektek olyan erőteljes impulzust kaptak, ami óhatatlan változásokhoz vezet. Ezek erőssége az igazítástól a paradigmaváltásig terjed. A COVID több szintéren a változás katalizátora.

- a) A COVID, mint *a digitális változások katalizátora*: A múltban a közzféra digitalizációja elmaradt a privátszférától. A COVID kikényszeríti a digitális technológiák és eszközök terjedését a HRM olyan alapvető területein, mint például a toborzás, a kiválasztás, onboarding, belső mobilitás, képzési programok. Látványos fejlesztések születnek.
- b) COVID, mint *a digitális kompetencia katalizátora*: Ha hazánkra nézünk, azt láthatjuk, hogy néhány hónap alatt bizonyos területeken akár két évtizednyi lemaradást sikerült behozni azzal, hogy szélesebb kör számára vált hétköznapi rutinná a digitális szolgáltatások használata, legyen szó buszjegyvásárlásról vagy időpontfoglalásról.⁷³
- c) A COVID, mint *a fenntartható fejlődés katalizátora*: A munkavégzés és HR funk-

70 Uo. 24.

71 DUMOULIN, Sébastien: 'Moncompteformation', une 'appli' inspirée des géants de la tech. *Les Echos*, 2019. 09. 20. <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/moncompteformation-une-appli-inspiree-des-geants-de-la-tech-1133279> (2021. 01. 05.)

72 BOEREN, Ellen – ROUMELL, Elizabeth A. – ROESSGER, Kevin M.: COVID-19 and the Future of Adult Education: An Editorial. *Adult Education Quarterly*, 2020, 70 (3), 34-54.

73 KOÓS et al. i. m. 125.

ciók részbeni digitalizálásának következménye a HR öko-lábnomának radikális csökkenése. Dániában például a toborzás (kiválasztás), díjazás, továbbképzés teljes körű digitalizálásával nem kevesebb, mint 70%-kal csökkentek a papíralapú adminisztrációs terhek.⁷⁴

- d) A COVID, mint *a hatékonyság katalizátora*: Egyes (pl. utazásra szánt) költségek kiesnek. Ügyintézési folyamatok (pl. kiválasztás) lerövidülnek.
- e) A COVID, mint *a társadalmi párbeszéd katalizátora*: Kiemelkedő a francia példa, ahol megindult az országos konzultáció a közzszolgálat átalakításáról. Ez a közzszolgálat számára új helyzetet teremtett, mivel a kormány úgy döntött, hogy a tapasztalatok felhasználásával az állam működésének megszervezését új alapokra kell helyezni, ehhez azonban strukturális átalakításokra van szükség. Az intézkedések kidolgozásához országos konzultációt hirdettek a köztisztviselők körében, hogy meghatározzák a legsürgetőbb változtatásokat. Két kérdést tettek fel: (1) Milyen intézkedéseket kell hozni a működés egyszerűsítése, illetve az ország újraindítása érdekében? (2) A mindennapi tevékenységét hogyan lehetne fejleszteni, hogy az segítse az ország újraindítását?⁷⁵
- f) COVID, mint *a bizalom újraépítésének katalizátora*: Mint láthattuk, sok esetben olyan munkáknál is gyorsan – napok, hetek alatt – sikerült az átállás otthoni munkavégzésre, melyeknél korábban biztosnak vélte a munkáltató, hogy az kizárt. Felhívjuk a figyelmet egy ausztrál kutatásra, mely szerint a „jó a rosszban” az, hogy kiderült, a távmunka olyan működőképes konstrukció, mely a pandémia után is alkalmazható. *A Miért nem alkalmazták korábban?* – felvetésre a megkérdezettek válasza a következő volt: hiányzott a bizalom. A munkavállalók ellenőrzésének mértéke a beléjük vetett bizalom indikátora is.⁷⁶ Ez az, amit Harari *totalitarian surveillance* versus *citizen empowerment* közötti választásként fogalmaz meg.⁷⁷ Ugyancsak ő írja, „Az évek alatt széttöredezett bizalmat nem lehet egy éjszaka alatt újraépíteni. De [...] krízishelyzetben a vélemények gyorsan változnak. Lehet, hogy évek óta elmérgesedett a viszonyod a testvéreddel, de egy vészhelyzet esetén hirtelen mindketten felfedezitek a bizalom és egyetértés rejtett mélységeit, és rohantok segíteni egymásnak.” Kell-e ennél jobb üzenet a megújuló HRM-nek?

74 <https://oes.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/juni/statens-hr-er-faerdigudviklet-i-version-10/> (2021. 01. 06.)

75 <https://www.transformation.gouv.fr/la-ministre/actualite/appele-aux-agents-publics-agents-de-la-relance-de-la-france> (2021. 01. 08.)

76 ATKEN-FOX, Eileen et al.: COVID-19 has put trust front and centre in human resources management. *LSE Business Review*, 2020. 05. 22. 1-4. <https://blogs.lse.ac.uk/businessreview/2020/08/14/covid-19-has-put-trust-front-and-centre-in-human-resources-management/> (2021. 01. 06.)

77 HARARI, Yuval Noah: The world after coronavirus. *Financial Times*, 20, 2020. <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75> (2020. 01. 10.)

COVID 19 – TRANSPARENTIA ÉS PARTICIPÁCIÓ A KÖZSZOLGÁLATBAN

Bevezetés

A cikk a közszołgálatban alkalmazottak járvány alatti foglalkoztatását érintően elsősorban az információkhoz való hozzáférésük és érdekképviseleteik bevonásának kérdéseit járja körbe nemzetközi összehasonlításban. Az írás alapját képező vizsgálódás időpontja 2020 ősze, a Covid 19 második hullámának időszaka.

Az Európában 2020 első negyedében jelentkező koronavírus járvány a világra gyakorolt, globálisan lesújtó hatásán túl merőben új, szokatlan kihívások elé állította a kormányzati szereplőket munkaadóként is. Az állam megoldandó feladatai felölelik a járvány leküzdésének, a gazdaság kilábaltatásának, az óriási munkanélküliség kezelésének, valamint a hagyományos állami működés, a közhatalom gyakorlása és a közszołgáltatások biztosításának lehetőség szerinti minél magasabb szinten történő tartására irányuló kötelezettségeket. Egyben az állam, mint munkáltató számára is rendkívüli helyzetet teremtenek. E feladatok megoldása a közszołgálat világában a feladatmegoldásra rendelkezésre álló emberi erőforrások menedzselésének új, vagy legalábbis tömegében váratlanul újként jelentkező formáit követeli meg; amelyre a közszołgálati vezetés túlnyomórészt nem volt felkészülve.

A köz alkalmazottainak érintett rétegei napi feladataik mellett a járvány elleni küzdelem frontvonalában kénytelenek emberfeletti energiákat mozgósítva teljesíteni, míg mások a válság egészségügyi, gazdasági, társadalmi következményei tekintetében az intézkedések kidolgozásában és megvalósításában vállalnak szerepet, ami megnövekedett munkateherrel és az eredmények produkálásához való új alkalmazkodási utak keresésével, alkalmazásával jár együtt.¹

A koronavírus járvány megfékezése érdekében történő távolságtartás igénye előtérbe állította az illeszkedő személyzeti politikák és a hozzájuk kapcsolódó gyakorlat, rendelkezésre álló eszközök/módszerek átgondolásának égető szükségét. Az európai uniós és OECD tagállamok is számos intézkedést fogantatosítottak, amelyeknek célja alkalmazot-
taik védelme azzal párhuzamosan, hogy prioritást élvez az állami működés fenntartása,

1 OECD/1: *Public servants and the Coronavirus (Covid-19) pandemic: emerging responses and initial recommendations*. 2020, 1-9.; SIGMA-OECD: *Public Administration: Responding to the COVID-19 Pandemic. Mapping the EU member states' public administration responses to the COVID-19 pandemic* (for EU Enlargement and Neighbourhood countries). Part 2 Public service and human resource management. 2020, 1-35.

össztársadalmi szinten az alapvető közszolgáltatások meghatározott szintjének az állam, a társadalom, a gazdaság, a polgárok, az üzleti élet számára történő biztosítása.

A járvány első szakaszában a „bezárkózás” különböző formáinak és mértékének alkalmazásával egyidejűleg a közszolgálati munkaerő – a feladatok biztosításának lehetőségei függvényében – különböző megoldásokra kényszerült. Az államok a kormányzatok különböző szintjein működő intézmények, a közigazgatás működtetése érdekében a rendkívüli helyzetben bevezették vagy általánossá tették a távmunkát, az otthonról történő munkavégzést, a home-office-t, vagy egyéb rugalmas munkavégzési praktikákat alkalmaztak (például egymást váltó team-ek a munkahelyen történő feladatellátásra) annak érdekében, hogy hatékonyabban legyenek képesek reagálni a krízishelyzetre.^{2,3}

1. Külföldi közszolgálatok járvány idején. Átláthatóság és bevonás

Az OECD-országok kormányzati szektorában történő foglalkoztatásra fordított összegek 2017-ben átlagosan a GDP 17,7% -át tették ki. A közszektorbeli alkalmazás az egyes országok esetében többféle foglalkoztatási formát és környezetet ölel fel. A kormányzatok a járvány első hulláma alatt munkaadóként arra helyezték a hangsúlyt, hogy biztosítsák a távolból történő munkavégzés és az alapvető közszolgáltatások területére történő átcsoportosítások révén az ügyek vitelének folytonosságát, támogatást/megoldást nyújtsanak azoknak a közzférabeli alkalmazottaknak, akik meghatározott okok, körülmények miatt nem tudnak dolgozni, fenntartsák a kapcsolatot az érdekképviselletekkel, más érintett felekkel.⁴

A közszolgáltatások első vonalát illetően elsősorban az egészségügyi és az időskorúak ellátását biztosító szektorokra összpontosítottak, azzal, hogy maximalizálják az orvosok és a támogató személyzet rendelkezésre állását, továbbá azokra a területekre, amelyeknek feladata az ezekhez szükséges intézkedések megvalósítása.⁵ Az intézkedések a munkaórák számának kibővítését, a közelmúltban nyugdíjba vonult egészségügyi szakemberek és orvostanhallgatók elérhetőségének biztosítását és bevonását⁶, illetve az alapvető közszolgáltatásokat teljesítő szakemberek juttatásainak növelését⁷ ölelték fel. Kiemelt területnek

2 SIGMA-OECD i. m. 1-35.

3 OECD/1 i. m. 1-9.

4 OECD/2: *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*. 2020/2, 1-206.

5 Mint például a foglalkoztatási szolgálatok/hivatalok, munkaerőközpontok.

6 Magyarországon a járvány második hullámában merült fel az idősebb egészségügyi alkalmazottak bevetésének szükségessége; mivel az első hullám általi csekélyebb érintettség lehetővé tette, hogy a 65 év feletti orvosokat, ápolókat kizárják az egészségügyi ellátási feladatokból saját egészségük védelme érdekében. Éppígy az orvostanhallgatók közreműködését sem követelte meg a járvány enyhébb jelenléte.

7 Ez Magyarországon a járvány első hulláma után egyszeri nagyobb összegű juttatás formájában valósult meg az egészségügyi ellátásban érintettek számára (amelyből azonban a szociális szektor alkalmazottai kimaradtak). Majd a járványhelyzet derekán a második hullámban a hálapénz kivezetése mellett a béremelés megvalósításának ígéretével fogadta

minősültek az oktatás, a rendvédelem, az IT szolgáltatások és a call centerek. Az OECD országok többségében az ügyek vitelének folytonosságára kidolgozott tervek működtek a központi közigazgatásban; a tevékenységeket elsősorban az alapvető szolgáltatások biztosításának szintjére korlátozták. A megszorítások és a járvány okozta fertőzésveszély a munkakörülményeket úgy változtatta meg, hogy korábban nem látott mértékben igényelte a rugalmas, távolból történő munkavégzést, valamint – meghatározott indokolt esetekben – egyes rétegek számára kitágította a szabadságot és a szabadságot lehetővé tevő lehetőségeit; míg más esetekben az érintett szolgáltatóknál épp megtiltotta azt. Az OECD-országok szakpolitikai válaszai változatosak voltak, csakúgy, mint a szakszervezetek és más szociális partnerek bevonása, részvételük mértéke a változások tervezésében és végrehajtásában.

A kormányok az első hullám folyamában egyre inkább olyan járulékos kérdésekre is kénytelenek voltak összpontosítani, mint a frontvonalban dolgozók esetében a stressz kezelése és a kiegészítő védelem, illetve a távmunkában vagy home office-ban dolgozó közfoglalkoztatottnál a mentális egészség fenntartásának támogatása. Sok ország – amennyiben az adott munkaterület jellege és az infrastruktúra lehetővé tette – a köztisztviselők jó része tekintetében szigorúan a távolból történő munkavégzés támogatását részesítette előnyben. A vonatkozó döntéshozatal szintjei tekintetében egészen változatos megoldások születtek. Sokhelyütt a kormányzat különböző szintjein fogadtak el keretszabályokat, iránymutatásokat, ajánlásokat – központi, közép, helyi szinteken – a távmunka/home office, egyéb rugalmas munkavégzési megoldások elrendelésére. A legtöbb országban emellett a szervek vezetői decentralizált jogkörben döntöttek arról, illetve pontosították, hogy mely alkalmazotti kategóriák, munkakörök, személyek tartoznak az olyan kulcspozíciókat betöltők körébe, akiknek munkahelyi jelenléte nélkülözhetetlen, illetve kik azok, akiknek munkaköre esetében ez nem áll fenn; a személyes jelenlét az ő esetükben nem elengedhetetlen, és a munkába járás mellőzése mind járványügyi, mind hatékonysági szempontból előnyösebb. Szintén általános jelenség, hogy szinte mindenhol külön normák/rendelkezések bevezetésére került sor a gyermekneveléshez, a szülői szabadsághoz kapcsolódó támogatások tekintetében a rendkívüli helyzet idejére; hiszen a családokban ellátandó feladatok megoldása nélkül az érintett közalkalmazottak szolgálatba állítása sem képzelhető el. A későbbiekben az idő előrehaladtával számos országban tervek kidolgozására került sor az irodákba történő fokozatos visszatérés megoldásaira oly módon, hogy ötvözzék a távolból történő munkavégzési lehetőségeket,

el az Országgyűlés az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvényt, amelynek értelmében az egészségügyi szolgáltatóknál foglalkoztatott – a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény hatálya alá tartozó – közalkalmazottak jogviszonya egészségügyi szolgálati jogviszonnyá alakul át. Az érintettek és a Magyar Orvosi Kamara által üdvözölt egyes rendelkezések mellett a törvény azonban olyan, számukra elfogadhatatlan foglalkoztatási jogviszonyelemeket (például összeférhetetlenségi rendelkezések) is tartalmaz, amelyek következtében az orvosok tömegével nyilatkoztak úgy, hogy nem írják alá az új egészségügyi szolgálati munkaszerződést, inkább távoznak a közegészségügyből. Erre reagálva a Kormány a törvény módosítására, a tervezett végrehajtási rendelet(ek) által pontosítandó korrekciókra tett ígéretet.

a rugalmas munka(idő) elosztásokat a szükséges egészségügyi és biztonsági intézkedések fenntartása érdekében.⁸

Amellett, hogy központi keretjogszabályok, egyéb rendelkezések majd' mindenütt születtek, a leggyakrabban a helyi viszonyokat ismerő szervek vezetőinek decentralizált hatáskörébe tartozott/tartozik a részletesen lebontott intézkedések elrendelése, bevezetése. A különböző szinteken megfogalmazott jogi normák, alacsonyabb szintű utasítások, körlevelek, iránymutatások nem csupán a munka elosztásának részleteire, de a köztisztviselők fizikai egészségének megőrzése érdekében tett intézkedések mellett a mentális egészség fenntartására irányuló segédanyagokat is felőleltek. További jellemző volt – a közszolgálati dolgozók munkaalkalmasságát elősegítendő – az otthoni munkakörnyezet kialakítására tett javaslatok közzététele. Az egyes országok a legtöbb helyen vagy új internetes felülete(ke)t hoztak létre a köztisztviselőkre vonatkozó, foglalkoztatásukhoz kapcsolódó részletes és naprakész információk megosztására, vagy a már működő közszolgálati portálokon teszik közzé a járványhoz kapcsolódó speciális helyzet kapcsán a jog- és munkavégzési viszonyaikat, jogaikat, kötelességeiket, támogatási formáikat speciálisan érintő tájékoztatást. Mindezek célja naprakész széleskörű tájékoztatásuk, eligazodásuk támogatása, érdekeik védelméhez való hozzájárulás; az átláthatóság alapjogi követelményeinek biztosítása. Ilyen tájékoztatási felületeket működtethetnek az állami berendezkedés különböző szintjein működő kormányzatok, a közszolgálatért felelős központi szervek, a foglalkoztató szervek, vagy a szakszervezetek, illetve az egyéb köztisztviselői közösségek/tömörülések.

Kapcsolódó, meghatározó kérdés a közszolgálati dolgozók érdekvédelmét ellátó szakszervezetek bevonásának kérdésköre. A szociális partnerek tájékoztatásba, döntésselőkészítésbe/a döntéshozatali konzultációs folyamatba történő bevonása változatos formákban és mértékben érvényesül az egyes országokban. Az általános elv (és gyakorlat) – amely a jogi szabályozásból és nem utolsó sorban a közszolgálati kultúrából adódik –, hogy az érdekképviseltek megkerülése, kihagyása/kizárása a döntésselőkészítési-konzultációs folyamatból a konszolidált jogállami demokráciákban elképzelhetetlen.⁹

A következő táblázat e két kérdés tekintetében – az átláthatóságot biztosító tájékoztatáshoz, valamint az érdekképviseltek döntésselőkészítésbe történő bevonásához kapcsolódóan – informál. Az adatok néhány OECD tagállam vonatkozásában a közszolgálatban dolgozókat érintő, számukra a járvány idején eligazodást nyújtani hivatott rendelkezések kibocsájtójáról;¹⁰ a szociális partnerek döntésselőkészítésbe történő bevonásáról; a közszolgálati alkalmazottak tájékoztatásának más formális vagy informális forrásairól/mikéntjéről; egyéb releváns jellemzőkről tájékoztatnak. A cél nem a járvány elleni küzdelem során alkalmazott, a munkaviszonyokat érintő igen változatos megoldások bemutatása;

8 OECD/2 i. m. 1-206.

9 Hiszen ez minden családot érintő második generációs alapjogként is kiemelt figyelemre tart számot; a közszférában folytatott szociális párbeszéd sok évtizedes (néha évszázados) gyakorlata az alkalmazottak jogait realizáló vívmányként jelenik meg a közszolgálati szabályozásban (számos esetben magában az alkotmányban).

10 A materiális értelemben vett jogforrásról, amely a szabályozás szintjéről is tájékoztat.

hanem elsősorban az átláthatóság és a részvétel vonatkozásainak bemutatására fókuszál; a központi kormányzati alkalmazottak körét érintően. A járvány elleni küzdelemben alapvető, nélkülözhetetlen és tetemes szerepet vállaló egyéb kormányzati szintek, köztük a helyi önkormányzatok – amelyeknek feladatellátását az országok elsöprő többségében a központi kormányzat számos intézkedéssel, költségvetési támogatással segíti – esetében történő vizsgálódás meghaladja a kutatás kereteit.

COVID 19 – átláthatóság és érdekképviseltek bevonása a közzszolgálatban				
Ország	Iránymutatást nyújtó kormányzati szint, szerv	Szociális partnerek bevonása	Alkalmazottak tájékoztatásának formái, módja, eszközei	Egyéb releváns jellemzők
Ausztrália	Közzszolgálati Bizottság	Szakszervezeti ajánlások	Koronavírus-információs honlap a közzszolgálat alkalmazottai részére ¹¹	A Közzszolgálati Bizottság útmutatása nem csupán az otthoni munkavégzésre, de a jó mentális egészség megőrzésével kapcsolatos ajánlásokra is kiterjed.
Ausztria	Szövetségi Művészeti, Kulturális, Közzszolgálati, Sport Minisztérium	Szociális partnerségi konzultációk folyamatosak a közzszolgálati szakszervezetekkel (GÖD). A megelőző intézkedéseket a helyi érdekképviseltek bevonásával hajtják végre.	Internetes járványügyi információs felület a közzszolgálat részére ¹²	A minisztériumok decentralizált hatáskörben határoztak a személyes munkavégzésre kötelezett „kulcspozíciókról”. Törvény biztosította a Szövetségi Személyzeti Terv módosítását; gyakoronokok továbbbszolgáltatásának lehetővé tétele céljával.
Belgium	Szövetségi kormány (királyi dekrétum)	Folyamatos konzultáció a szociális partnerekkel a gazdasági kockázatokat kezelő csoportban, bevonásuk az átmeneti munkanélküliség bevezetésének intézkedéseibe.	A járványügyi kérdésekről is tájékoztat a Szövetségi Közzszolgálati Stratégiai és Támogató Hivatal (BOSA) internetes felülete. ¹³	Gyermekek esetén járó speciális szabadság.

11 <https://www.apsc.gov.au/coronavirus-covid-19> (2020. 11. 30.)

12 Coronainfo für Öffentlichen Dienst <https://www.bmkoes.gv.at/Themen/Corona/FAQ-Corona-%C3%96ffentlicher-Dienst.html> (2020. 11. 30.)

13 <https://fedweb.belgium.be/fr/actualites/overview> (2020. 11. 30.)

Cseh Köztársaság	Közszolgálati főigazgató	n.a.	Honlapok. ¹⁴	A közszolgálati főigazgató a közigazgatási vizsgák, felvételi eljárások, teljesítményértékelési eljárások elnapolásáról rendelkezett.
Dánia	Kormányzati HR-ért felelős Ügynökség és szervek HR-vezetőinek heti kétszeri megbeszélései	Hasonló gyakorisággal (heti kétszer) egyeztetések a szakszervezetekkel.	n.a.	A szakszervezetekkel közösen dolgozták ki a nem kulcspozíciók tekintetében a szabadságok rendezésének kérdéseit. A szervek határozzák meg, mely tevékenység „alapvető” az állami működésben.
Észtország	Kormány	n.a.	n.a.	Szerv vezetőjének hatásköre a munkavégzési viszonyokról rendelkezik.
Finnország	Kormány	Közszolgálati szakszervezetek bevonása normál konzultációs eljárásban (A magánszektorban ehhez speciális tárgyalásokra volt szükség.)	Speciális tájékoztatás a közszektorban dolgozók számára. „Élet rendkívüli körülmények között Finnországban” –köztisztviselők részére külön is rendelkezésre álló fórum.	Szervek vezetői decentralizált hatáskörben döntenek. (A távolból történő munkavégzés korábban is széles körben elterjedt. – 2 évvel korábbi felmérés szerint a köztisztviselők 55%-a tudná munkáját otthonról végezni.)
Franciaország	Kormány, Közigazgatási és Közszolgálati Főigazgatóság	Folyamatos konzultáció és megállapodásokon alapuló intézkedések, körlevelek. ¹⁵	A mindenkor kimerítő információkat tartalmazó francia közszolgálati honlapokon megtalálható az összes, a közszolgálatot érintő koronavírus infó. ¹⁶	A különböző élet helyzetben lévő (idős, rossz egészségi állapotú, gyermekes, stb.) köztisztviselők részére kidolgozott támogató intézkedések. A távolról történő munkavégzés kötelező szabály minden munkakörben, ahol lehetséges. ¹⁷

14 https://koronavirus.mzcr.cz/wp-content/uploads/2020/11/20_R_administrative-authorities_1114_30102020.pdf; https://koronavirus.mzcr.cz/wp-content/uploads/2020/11/21_R_administrative-authorities-2_1114_30102020.pdf (2020. 11. 30.)

15 Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique: *Épidémie Covid 19. Réunion à distance des instances de dialogue social.* 24 avril 2020.

16 <https://www.fonction-publique.gouv.fr/coronavirus-covid-19> (2020. 11. 30.)

17 https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Espace_Presse/dussopt/note-DGAFP-stade-3.pdf (2020. 11. 30.)

A COVID-JÁRVÁNY HATÁSA A KÖZSZOLGÁLATI HRM FEJLŐDÉSÉRE

Ír Köztársaság	Kormány, Közkiadások és Reformok Minisztériuma	Kormányzati döntéshozatalba történő bevonásuk; folyamatos konzultáció.	Közkiadások és Reformok Minisztériuma számos naprakész körlevelet, gyakran ismételt kérdések gyűjteményét teszi közzé. ¹⁸	Központi útmutató az otthoni munkavégzés indokai kapcsán; alapvetően a távolból történő munkavégzést támogatták.
Kanada	HR-szolgálat vezetője és Közszolgálati Bizottság	HR-szolgálat vezetője az események változásával párhuzamosan rendszeresen bevonja a szakszervezeteket.	Naprakész weboldalak tájékoztatókkal, adatokkal, a közzszolgálati alkalmazottakat segítő. ¹⁹	Covid 19 utánkövethetőségi adatbázis szervenként, pld. igazolt pozitív esetek száma, szervek bevezetése, stb.
Nagy-Britannia	Kormány és a közzszolgálatért felelős legfelső szintű kormányzati szereplők	Folyamatos konzultáció a szakszervezetekkel.	A hivatalos kormányzati tájékoztatókon túl a közzszolgálatért felelős kormányzati szereplők informális támogató tevékenysége (blogok/körlevelek). Közzszolgálati közösségekben történő kapcsolattartás. ²⁰	A közzszolgálati 95%-a otthonról dolgozott a járvány tavaszi hulláma alatt. ²¹

18 Például: *Guidance and FAQs for Public Service Employers during COVID-19 In relation to working arrangements and temporary assignments across the Public Service.* 22 October 2020 – version 12. 1-38. <https://www.gov.ie/en/publication/0cfe6-update-24th-august-2020-to-guidance-on-working-arrangements-during-covid-19-for-the-civil-and-public-service/> (2020. 11. 30.)

19 <https://www.canada.ca/en/government/publicservice/covid-19/government-operations.html#toc3>

20 Például: <https://www.civilserviceworld.com/professions/article/i-know-i-can-count-on-you-sedwill-tells-officials-as-services-come-under-coronavirus-pressure>; <https://civilservice.blog.gov.uk/2020/04/15/always-adding-value-staff-networks-in-the-civil-service/> (2020. 11. 30.)

21 Nyár végén a közzszolgálatért felelős miniszter bejelentette, szeptember végére lehetővé kell tenni, hogy az angol közzszolgálati 80%-a legalább heti egyszer a munkahelyén teljesítse feladatait. Az egyik szakszervezet vezetője erre reagálva azt nyilatkozta, tavasszal már bebizonyították, távolból is képesek működtetni az országot. Jelen helyzetben sem ítélik biztonságosnak a munkába járást, ezért jogi lépéseket, végső esetben sztrájk megfontolását helyezte kilátásba. SLAWSON, Nikola: Civil servants' union will consider strike action over back-to-office plans. *The Guardian*, Sat. 5 Sep. 2020. <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/05/mark-sedwill-urges-more-civil-servants-to-return-to-offices-in-england> (2020. 11. 30.)

Német Szövetségi Köztársaság	Belügyminisztérium	Folyamatos konzultáció. ^{22 23}	Külön információs portálok a kinevezett állomány, valamint a kollektív szerződések hatálya alá tartozóknak. ²⁴	Szervek vezetői decentralizált jogkörben döntenek. Speciális gyermekgondozási vagy munkaszabadságot megemelték. Nehézségek esetén további kiegészítő szabadság adható. Kollektív szerződések a Kurzarbeit esetére (csökkentett munkaidőben ideiglenes foglalkoztatás) a helyi közszolgálatban. ²⁵
Spanyolország	Kormány	Érdekképviseletek folyamatos bevonása. Paritásos bizottságok létrehozása a jövőbeli munkavégzés irányainak kialakítására. ²⁶	Internetes portálok a közszolgálatot érintő normák, utasítások, a szociális dialógus fejleményeinek közzététele céljával. ²⁷	Szervek vezetői helyi szinten döntenek a munkavégzésről. Eszközhiánya a távmunkavégzéshez. ²⁸

22 <https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/dienst-und-beamte> (2020. 11. 30.)

23 A LinkedIn karrierplatformján a Kölni Egyetem Orvos-szociológiai, Egészségügyi Ellátás-kutatási, Rehabilitációs Tudományi Intézetének (IMVR) kutatói által végzett felmérésen alapuló adatok szerint a megkérdezett köztisztviselők 58,8%-ának még nem volt tapasztalata az otthoni munkavégzés terén. A megkérdezettek 80%-a úgy nyilatkozott, az otthonról végzett munka váratlanul érintette mind a vezetőket, mind a beosztottakat, mivel mindeddig a vezetés részéről inkább nem mutatkozott szándék a home office támogatására. Ennek indoka nem csupán a technikai eszközök hiányában keresendő, hanem elsősorban abban is, hogy a vezetők szkeptikusak a távolból végzett munka hatékonyságát illetően. Öffentlicher Dienst news: *Home office in öffentlichen Dienst: Technische mängel und fehlende Unterstützung durch Vorgesetzte*. 21. Augusts 2020 <https://oeffentlicher-dienst-news.de/home-office-oeffentlichen-dienst-studie/> (2020. 11. 30.)

24 <https://www.dbb.de/corona-informationen-fuer-den-oeffentlichen-dienst.html>; <https://www.dbb.de/corona-informationen-tarifbeschaeftigte.html> (2020. 11. 30.)

25 https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/personal-tarifrecht/kurzarbeitergeld-fuer-den-oeffentlichen-dienst_144_512220.html (2020. 11. 30.)

26 <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/dialogo-social/Actuaciones-relacionadas-con-el-COVID-19.html> (2020. 11. 30.)

27 <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/dialogo-social/Actuaciones-relacionadas-con-el-COVID-19.html> (2020. 11. 30.)

28 A spanyol közszféra hiányosságairól – amely nagy mértékben a politikai pártok káros befolyásának, ennek következtében az elégtelen személyzeti politikának, eszközhiánynak (távmunkát lehetővé tevő technikának) tudható be – értekezik az El Mundo rovatvezetői véleménycikkben. DE LA NUEZ, Elisa: Administración pública y coronavirus. *El Mundo*, 25/05/2020.

A COVID-JÁRVÁNY HATÁSA A KÖZSZOLGÁLATI HRM FEJLŐDÉSÉRE

Szlovák Köztársaság	Kormányiroda, hatóságok	Miniszterelnöki szintű találkozó a közszolgák szakszervezeteinek szövetségével (KOZ) a szociális helyzet megvitatására; együttműködés jelentőségének elismerése.	n.a.	Általános utasítás nincs, csupán iránymutatás az állami foglalkoztatóknak; miként teljesítsék a közszektor alkalmazottaival szembeni kötelezettségeiket. Munkavégzésre vonatkozó szabályokat a foglalkoztató szerv határozta meg.
Szlovénia	Közigazgatási minisztérium	n./a.	n./a.	Íránymutatás a köztisztviselők járvány alatti speciális jogaira, kötelezéseire vonatkozóan.
Új-Zéland	Kormány	Mind a döntéshozatalba, mind a megvalósításba bevonták a szakszervezeteket (az alacsony reprezentativitás ellenére) az egyes szektorok tekintetében.	A Nemzeti Válságkezelési Központ nyújt egységes tájékoztatást a járvány vonatkozásairól.	A szervek (folytonossági) üzleti tervei szerint biztosították a távolból történő munkavégzést. A Kormány áprilisi döntése alapján a kormánytagok, közszolgálati felsővezetők illetményét 6 hónapra 20%-kal csökkentették. (Nem költségvetési megtakarítási-, hanem a társadalommal való szimbolikus szolidaritási céllal.)
Magyarország	Nyilvánosan nem ismert központi rendelkezés (csupán a tág értelemben vett közszolgálat érintettjei; frontvonal részére).	A szakszervezetek szerint nincs konzultáció; nem ismerik valójában a gyakran változó szándékot.	Nincs honlap, nem érhető el tájékoztatás.	Nem ismertek a távolról dolgozó közszolgálati/köz-/kormánytisztviselők arányai.

Forrás: Saját gyűjtés és szerkesztés OECD/1 i.m. 2020. 1-9.; OECD/2 i.m. 2020. 1-206.; SIGMA-OECD i.m. 2020. 1-35., valamint nemzeti internetes közszolgálati és egyéb nyílt honlapok, egyéb kiadványok információi alapján

2. Magyar közszolgálati szabályozás és gyakorlat – átláthatósági és participációs deficitek; éppúgy, járvány idején

A hazai tág értelemben vett közszolgálat különböző kategóriái igen eltérő gyakorlat szerint látták el feladataikat a járvány első hullámában. Míg az egészségügyben dolgozók a járvány elleni harc frontvonalában teljesítették emberfeletti feladataikat, a rend fenntartásában szolgálók is fokozott elvárásoknak tettek eleget; ezzel párhuzamosan foglalkoztatásukat érintően ideiglenes korlátozások bevezetésére került sor²⁹. A közoktatásban a távoktatás új kihívásainak formái valósultak meg; Magyarországon az alap- és középszintű köznevelésben dolgozó pedagógusok nehézségek árán, de sikerrel, igen rövid határidő alatt álltak át a távoktatásra.³⁰ A felsőoktatásban – bár azt gondolnánk, hogy elsősorban ez az a terület, ahol minden kondíció adott – egyetemenként eltérő formában, módokon, eszközökkel – a lehetőségekhez igazodva – folyt a távoktatás. A civil közigazgatás hivatalai tekintetében ez utóbbihoz hasonló a tendencia. Központi utasítás, intézkedés nem vált ismertté; így akár az államigazgatás egy-egy ágazatán belül is eltérő megoldásokat alkalmaztak a minisztériumok és az általuk irányított, felügyelt szervek.

2019-es hatályba lépése óta a kormányzati tisztviselők jogállását szabályozó törvény³¹ szabályozza mind a távmunkára, mint az otthoni munkavégzésre vonatkozó fő rendelkezéseket – a különbségek részleteit tisztázva a két foglalkoztatási megoldás között –, a jogalkotó a felek, a munkáltatói jogkör gyakorlója és a kormánytisztviselő megállapodására bízva az ezekről történő megállapodást.³² A Kit rendelkezése szerint³³ az otthoni munkavégzés részletes szabályait a Kormány rendeletben, továbbá ennek keretei között a hivatali szervezet vezetője a közszolgálati szabályzatban állapítja meg. A Különleges jogállású szervek köztisztviselőire vonatkozó törvény³⁴ szabályozása a Kit-éhez hasonló. A közszolgálati tisztviselői törvény³⁵ rendelkezése szerint a Kormány rendeletben szabályozza a távmunkavégzés feltételeit,³⁶ azonban az otthoni munkavégzésről a Kttv. nem rendelkezik.

Magyarország a 2010-től fokozatosan erősödő centralizációs folyamatok ellenére a közigazgatás alrendszerében, a különböző jogviszonyokban eltérő szabályozási tartalmak, de még egy-egy ágazaton belül is különféle humán erőforrás gazdálkodási megoldások és gyakorlatok jelentek meg az elmúlt időszakban; ekként a világjárvány hónapjaiban is. Mindezek illeszkednek abba a folyamatba, amelyet a 2010 utáni, kezdetben az életpályák

29 A felmondási tilalom, szabadság kivételének tilalma például.

30 Nem taglalva a diákok oldalán jelentkező feltételek meglétét vagy azok hiányát.

31 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról (Kit.).

32 Kit. 125. és 126. §-ok.

33 Amelyet a 2019. december 10-én elfogadott 2019. évi CIX. törvény módosított és 2020. június 2-án lépett hatályba.

34 2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről (Küt.).

35 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.).

36 Amelyet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről szóló 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet végez el.

nehezen elképzelhető átjárhatóságának vízióját hirdető³⁷, ám a gyakorlatban hektikus és gyakran irányt váltó közzszolgálati szabályozás megélt az utóbbi tíz évben, és amelynek következtében a szabályozás és az annak mentén folytatott gyakorlat nagymértékben szétartóvó vált. A jelenség a döntéshozói szerepben lévő szervek, személyek elképzeléseihez, az egymást váltó, a közzszolgálati emberi erőforrás gazdálkodásért, -igazgatásért, azok egy-egy területéért felelős tárcák eltérő koncepcióihoz köthetően arra vezetett, hogy a közzszolgálati létben nehezen lelhető fel koherencia.³⁸ Ami egyrészt a Kormány irányítása alá tartozó szervek, másrészt az önkormányzatok, harmadrészt a különleges jogállású szervek tisztviselőinek külön kezelése szándékán keresztül a jogi szabályozásban is megmutatkozik. Az új törvények elfogadása, majd némelyek hatályon kívül helyezése következtében előálló jogállásváltások gyakorisága, a felmentési szabályok lazulása, a politikai befolyás mélyreható jelenléte, mindezek következtében a nagyfokú fluktuáció, mind olyan tényezők, amelyek minden bizonnyal a közzszolgálati közösségépítés ellenében hatnak. Nem kétséges, hogy ez negatív hatást gyakorol a közzszolgálati presztízssre is; amely a semlegességet, a pártatlanságot, a zsákmanýrendszeri elemek eliminálását igényelné.³⁹ Hozzá kell tennünk, hogy ez az erózió már korábban, majd' mintegy másfél évtizede, 2006 környékén elkezdődött, amikor is az akkor hivatalban lévő kormányok a versenyalapú közzszolgálat irányába fordították a szabályozást; habár inkonzekvensen, egyúttal attól rendszeridegen elemeket bevezetvén, hatályban tartván. Ilyenként jelent meg például a teljesítménycentrikus szemlélet mellett új elemként – a magyar közzszolgálati jogi szabályozás mintegy másfél évszázados fennállása alatt elsőként – az erősen központosított kiválasztási rendszer versenyvizsgával, amelynek dacára ugyanakkor ez a szigorú kiválasztási rendszer csak formailag és annak bizonyos lépcsőfokáig elérve létezett, mivel valójában nem garantálta jogszabály (és gyakorlat) az arra legérdemesebbek pályára kerülését. De ily módon lazult az alkalmazás biztonsága is a felmentési okok sokasodásával; az előmeneteli tábla változatlanul hagyása mellett. Majd 2010 után egy új közzszolgálat felépítése, új életpálya rendszerek meghirdetésével fogalmazódott meg.⁴⁰ A 2010 utáni hektikus szabályozást számokban kifejezve; az elmúlt 10 évben a civil közigazgatás tisztviselőinek zömére vonatkozóan öt új törvény látott napvilágot (Ktjv.⁴¹; Kttv.;

37 Elsőként a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programokban (MP 11.0; MP 12.0) hirdették meg az átjárható közzszolgálatot és életpálya modelleket.

38 A közigazgatási személyzeti politikát a Kormány határozza meg. 2020 őszén ennek érvényesítéséért három központi szerv felel; a Miniszterelnökséget vezető miniszter a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszteri minőségében; a belügyminiszter, mint a miniszterelnök nemzetbiztonságért felelős helyettese a Kormány közzszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős tagja. A kormányzati személyügyi igazgatás központi feladatait ellátó szervként a Kormány a Miniszterelnöki Kormányirodát jelölte ki (94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.)

39 Lásd részleteiben: LINDER Viktória: A közzszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében: Irányváltások és útkeresés az ezredforduló után. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2018/4, 76-95.

40 MP 11.0.

41 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról.

Áttv.⁴²; Kit.; Küt.), amelyből kettőt (Ktjv.; Áttv.) mintegy másfél-két év után hatályon kívül helyeztek. Ezek a jogi szabályozások eltérő felfogású közszolgálati modelleket (az életpályák meghirdetésével ellentétesen egyre inkább nyílt rendszeri elemekkel), koncepciókat, eltérő előmeneteli formákat (szenioritás-, munkakör- és álláshely alapú), eltérő illetményrendszereket (előmenetelhez kötött illetménytábla szerinti, sávok megoldások), eltérő jogviszony-megszüntetési szabályokat (beleértve az alkotmányellenes és nemzetközi jogi kötelezettségeinkbe ütköző indoklás nélküli felmentést, a bizalomvesztés, a méltatlanság/érdemtelenység intézményeit, vagy a Kit-nek és a Küt-nek azokat a felmentési indokait, miszerint felmentési ok, ha a kormányzati igazgatási vagy a különleges jogállású szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő/köztisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt/köztisztviselőt alkalmaz) ölelnek fel. Az eltérő koncepciók ellenére a felmentési szabályok egységes lazulása mellett mindhárom törvényt illetően közös elem, hogy egyik törvény sem szabályozza valójában a kiválasztást, ami nyílt teret enged a nepotizmusnak, patronázsnak, a diszkrecionális jogkör gyakorlásának, a transzparencia hiányának.⁴³ A hatályos Kttv., Kit., Küt. rendelkezései szerint a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Ha pályáztatás folyik, abban az esetben csak az nevezhető ki, aki részt vett és a kiírt feltételeknek megfelelt; a kiírt feltételek megnevezése, részletezése tekintetében azonban nagyon szűkmarkú a jogalkotó. Ilyenképpen a kiválasztás tekintetében a helyzet hasonló ahhoz, amiről a 2011-es és 2012-es közigazgatás-fejlesztési stratégiák névadója, Magyary Zoltán közel nyolcvan éve ezt írta: „Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak a beavatottak pályázhatnak”.⁴⁴ A jogszabályi megoldások mentén folytatott gyakorlat az átláthatóságot ma is teljes mértékben nélkülözi.

Mindemellett a civil közigazgatásban dolgozók nagy arányát kitevő önkormányzati köztisztviselők kezét elengedte a jogalkotó; ami a járvány időszakában még egyértelműbbé vált. Az alapilletményük számítási alapját képező illetményalapként a 2007 óta változatlan 38.650,- forint szolgál. Bár 2012-től hatályos a rájuk vonatkozó új szabályozás, az illetmény tekintetében a Kttv. azonban nem tartalmaz novumokat a korábbi, 1992-es köztisztviselői törvényhez⁴⁵ képest a bérezés területén.⁴⁶ Feltételezhető, hogy a járvány kezelése során a magyar önkormányzatokra rótt plusz terhek és azok a központi intézkedések, amelyek jelentős bevételelvonásokhoz vezetnek, tovább fogják mélyíteni az önkormányzati köztisztviselők és az egyéb kategóriák közötti szakadékot.⁴⁷

42 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről.

43 Lásd a kérdésről például: LŐRINCZ Lajos: Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 2000/6, 8.

44 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 401.

45 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról (Ktv.).

46 Hozzá kell tenni, hogy más kategóriák számára is azonos a közszolgálati illetményalap, de a vonatkozó jogállási törvények bérszámítási szabályai eltérően fejlődtek az utóbbi évek jogszabályváltozásai mentén.

47 A Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók szakszervezete

A jogviszonyelemeket érintő szabályozási hiányosságok és deformítások mellett folyamatosan – ciklusokon átívelően –, ám tartalmilag egymással szerves egységben áll az a két tény, miszerint a szabályozásról és a végrehajtandó intézkedésekről megszülető döntések az átláthatóság hiánya mellett és az érdekképviseltek bevonása nélkül kerülnek elfogadásra és valósulnak meg; sem az érintettek, sem érdekképviseltek nem kapnak tájékoztatást a döntéselőkészítési folyamat tartalmáról.⁴⁸ Ezek az eljárások a tisztviselő kar nagy része számára azonban nem csupán az át nem látható döntéshozatali folyamatot, érdekeik képviselőhiányát jelenítik meg, hanem a bizonytalanság, a kiszolgáltatottság, a nem partnerként történő kezelés érzését erősítik.⁴⁹

A járvány hullámainak időszakára az előzőekben részletezett transzparencia hiánya szinte törvényszerűen rányomja bélyegét. A közigazgatásra vonatkozóan nem ismert olyan központi rendelkezés⁵⁰, amely egységes keretet biztosítana az iránymutatások tekintetében. Az államigazgatás szerveinél egy-egy ágazaton belül is gyakran, sokszor napról napra változó, eltérő utasítások jelennek meg a szerveknél a home office engedélyezését vagy annak tilalmát érintően; amelyről néha még az érintetteknek is vissza kell tartaniuk az információt a szeleesebb szakma vagy a nyilvánosság előtt. Ami egyik héten/nap még támogatást élvez, röviddel később tiltás alatt áll. Számos esetben eszközhiányra hivatkoznak a vezetők az otthoni munkavégzés akadályaként. Abban a számtalan kérdésben, amely a közzolgálati foglalkoztatás különböző vonatkozásait érintheti – és másutt, mint láttuk, információs portálok részletezik a jogokat, kötelességeket, nyújtanak eligazodást a speciális lehetőségekről, támogatást a munka-, és egyéni egészség fenntartásához, a családi- és egyéb (a járvány okozta) nehézségek megoldásához –, hazánkban nem létezik hozzáférhető tájékoztatói lehetőség. Sem járvány idején, sem „normál” időszakokban. Effajta segítség igénybevételeinek lehetőségeivel jobbára csak a civil önszerveződések tevékenysége révén találkozhatunk. A közzolgálati dolgozók járványbeli érintettsége kapcsán az információk, adatok, statisztikák teljes mértékben ismeretlenek; ha léteznek ilyenek, az érintettek számára nyilvánosan nem hozzáférhetőek. E tények természetesen összefüggésben állhatnak azzal a jelenséggel, gyakorlattal is, hogy a közzolgálati dolgozók érdekképviseléseivel sem folyik konzultáció, hiányzik a valós szociális párbeszéd. A döntéshozók kerülnek a közzolgálati alkalmazottak őket érintő ügyeiben az egyértelmű

2020 szeptember elejére sztrájkot hirdetett, amelynek indokaként attól való félelmüket nevezték meg, hogy „a járványra hivatkozással történt, az önkormányzatokat érintő kormányzati elvonások miatt elbocsátásokra lehet számítani”. Illetve, hogy „a belügyminiszter nem volt hajlandó érdemi párbeszédre a szakszervezettel és közölte, hogy egyik követelésüket sem tartja tárgyalási alapnak”. <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200902/haromnapos-onkormanyzati-sztrajkot-hirdettek-447016> (2020. 11. 30.)

48 A Kit. előkészítése ezt teljes mértékben nélkülözte.

49 Az érdekképviseltek tájékoztatásának, döntéselőkészítő partnerként történő bevonása hiányának példájára lásd például: <https://www.hrportal.hu/c/nem-minden-hivatalnal-es-miniszteriummal-engedik-a-tavmunkat-20200319.html> (2020. 11. 30.)

50 Itt nem térünk ki a tág értelemben vett közzszolgálatra, a frontvonalban dolgozókat érintő intézkedésekre.

és nyílt tájékoztatást, csakúgy, mint érdekképviselőitek döntéselőkészítésbe történő bevonását.^{51,52}

3. Profitálni a kényszerűségből

Az OECD egyik kiadványa, amely a koronavírus járvány kapcsán a közszolgálati foglalkoztatás érintettségét vizsgálja, felhívja a figyelmet arra, hogy a járvány okozta kényszerű, eddig szokatlan vagy kipróbálatlan gyakorlatok a normál jövőt tekintve elmozdulási lehetőségeket, pozitív hozadékokat termelhetnek ki.⁵³ A járvány során a közszolgálati emberi erőforrás gazdálkodás olyan mélyreható és korábban előre nem látható „kísérleteken” esik át, amelyek feltárják mind az erős pontokat, mind a gátló tényezőket. A teljesítmény és a hatékonyság válságbeli megfigyelése lényeges lehet az eredmények későbbi realizálását tekintve. A járvány alatt szükségessé vált olyan innovatív megoldások rendszerbe állítása, mint a távolból történő (esetleg tömeges) munkavégzés, az új kommunikációs- és információtechnológiák alkalmazása, a munkaerő gyors és zökkenőmentes átcsoportosítása csak néhány a járvány kezelése során bevetett módszerek közül. Ezeknek az eszközöknek ugyanakkor számos más téren történő alkalmazása is lehetségessé válhat a közszolgálat egészében, amely által az újonnan kialakuló rend állandó elemeivé válhatnak. A korábbiakhoz képest az egyének, szervezeti egységek, csoportok/teamek, szervek, köztük a minisztériumok közszolgálat-szerte nagyobb intenzitással működnek együtt, folytatnak eszmecsereket a krízishelyzetben. A veszélyhelyzet utáni közigazgatások építhetnek ezekre a változásokra és pozitív hozadékokra, amelynek révén olyan közszektor irányába mozdulhatnak el, amely fokozottabban rugalmas és alkalmazkodóbb.

51 „A Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálatban Dolgozók Szakszervezetének (MKKSZ) elnöke szerint ő mondta, látott egy szöveget (sic!), amelyben ez állt: „Valamennyi kormánytisztviselő és közalkalmazott személyes munkavégzésre kötelezett. (...) Erre tekintettel otthoni munkavégzés, illetve távmunka alapesetben további intézkedésig nem engedélyezhető”. <https://www.hrportal.hu/c/nem-minden-hivatalnal-es-miniszteriumnal-engedik-a-tavmunkat-20200319.html> (2020. 11. 30.)

A Külgazdasági és Külügyminisztériumban például kifejezett tiltott volt a home office (mint láttuk, a nemzetközi gyakorlatban általában a szerv vezetőjének hatáskörébe tartozik arról dönteni, hogy mely tevékenységek minősülnek alapvetőnek az állami működés szempontjából). A home office iránti igény szankciójaként felmentést helyeztek kilátásba. A miniszter egyben közölte, a Külügyminisztériumban nem játszanak „szakszervezetesdit”. <https://www.facebook.com/szijasarto.peter.official/videos/302733904149750/> (2020. 11. 30.) Természetesen olyan közigazgatási szervek is voltak, amelyek támogatták a home office-t, a munkahelyen egymást váltó teamek feladatellátását.

52 A szakszervezetek nyílt levélben fordultak a Kormányhoz az otthoni munkavégzés elrendelése érdekében, de válasz – legalábbis normatív formában – nem érkezett. https://hvg.hu/itthon/20200327_kozszolgalmati_szakszervezetek_otthoni_munkavegzes_nyilt_level (2020. 11. 30.)

53 SIGMA-OECD i.m. 1-35.

Az országoknak a hivatkozott OECD-felmérésekre adott válaszaiban közös pont, hogy korai és proaktív elköteleződés mutatkozott a foglalkoztatók és az érdekképviseltek között, amely erősítette azt a lehetőséget, miszerint a szakszervezeteket partnerként lehet elkötelezni a változásban. A hatékony közszolgálati vezetők erősíthetik ezeket a lehetőségeket egy olyan közszolgálati jövőkép érdekében, amely előrelátó, rugalmas és teljesítménycentrikus. A végrehajtott intézkedések lehetőséget teremthetnek a fő közszolgálati értékek kidomborítására, a hatékony közszolgáltatások biztosítására, az innovációra és az eredményességre történő összpontosításra.⁵⁴ Így a járvány kezelése hangsúlyozhatja a közszolgálati értékek elismerését is. Hiszen a közszolgálati dolgozók működtetik az egészségügyi ellátórendszert, biztosítják a rend fenntartását, új utakat találnak annak érdekében, hogy a példa nélküli gazdasági és társadalmi hatásokat – köztük az óriási mértékű munkanélküliséget – kezeljék, az üzleti életet működésben tartsák. Mindez egyedüli lehetőség arra, hogy a közszolgálat imidzsét megújítsák, munkáltatói-munkavállalói vonzerejét növeljék. A válság után a közszolgálati vezetőknek érdemes átgondolniuk, hogyan találják a szélesebb rétegek felé a közszolgálati karrier vagy a közszolgálati állások értékeit és komparatív előnyeit.⁵⁵

A hagyományos közszolgálati presztízs a világon talán sehol sem élvez olyan elismerést, mint néhány évtizeddel ezelőtt. Helyreállítása – amennyiben erre lehetőség kínálkozik – feltehetően nem egyszerű, nem zökkenőmentes, nem egyik napról a másikra végbe menő és korántsem egységes folyamatot feltételez a különböző országokban. A magyar közszolgálatban ezekhez az előremutató gondolatokhoz feltétlenül szükség lenne kiindulási alapként mindenekelőtt az átláthatóság és a részvétel jelentőségének elismerésére, megteremtésére, erősítésére; akár már a járvány idején.

54 Uo.

55 Uo.

ELJÁRÁSI KÉRDÉSEK

EGY IRÁNI HALLGATÓ KIUTASÍTÁSA ÉS AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG KÉRDÉSEI

Gondolatok a döntés ténybeli és jogi alátámasztásáról nemcsak járvány idejére

1. Felvezetés

Magyarország migrációs politikája folyamatos vita tárgya, amelyre a járványhelyzet kitörése csak ráerősített.¹ Jelentős sajtóvisszhangot kapott az ún. *iráni diákok ügye*,² akik esetében az elsők között merült fel a COVID-19 fertőzöttség gyanúja, és akiket nem sokkal a veszélyhelyzet kihirdetését követően,³ járványügyi szabályok megsértésével összefüggő okokból Magyarország – és egyúttal az Európai Unió – területéről kiutasítottak. Közülük kiemelkedik annak az iráni egyetemi hallgatónak az ügye, aki állítása szerint semmilyen szabályt nem sértett meg, mégis egy kalap alá vettek a rendbontó honfitársaival, és végső soron jogorvoslati kérelmét a Fővárosi Törvényszék is elutasította.

Jelen tanulmány vizsgálati tárgya a *Magyar Helsinki Bizottságtól* jogi segítséget kapott, kiutasított iráni hallgató ügyében (továbbiakban: iráni hallgató) született bírósági ítélet,⁴

- 1 Lásd pl. *Orban uses Coronavirus as excuse to suspend asylum rights in Hungary*. 03 March 2020. EuroNews. <https://www.euronews.com/2020/03/03/orban-uses-coronavirus-as-excuse-to-suspend-asylum-rights-in-hungary> ; How Hungary's Orban blamed migrants for coronavirus. By Edit Inotai 20 March. EUObserver. <https://euobserver.com/coronavirus/147813> (2020. 11. 29.)
- 2 Lásd pl. *Kiutasítottak két iráni egyetemistát, akik megszegték a karantént és agresszíven viselkedtek az ápolókkal*. 2020. március 13. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/kiutasítottak-ket-irani-egyetemistat-akik-megszegték-karantent-es-agressziven-viselkedtek-az> ; Coronavirus - Hungary expels Iranian students for violating quarantine rules. 16 March 2020 MTI <http://www.visegradgroup.eu/news/coronavirus-hungary>; Coronavirus: Another 13 Iranian Students Expelled for Violating Quarantine Rules. MTI-Hungary Today 2020.03.16. <https://hungarytoday.hu/coronavirus-iranian-students-hungary-expelled/> (2020. 11. 29.)
- 3 A veszélyhelyzet 2020. március 11-től június 18-ig állt fenn az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése alapján. 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről 1-2. §; 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről, 1-2. §.
- 4 Fővárosi Törvényszék 15.K.701.176/2020. számú ítélete [a továbbiakban: Ítélet]. Az az ítélet anonimizált változata a Magyar Helsinki Bizottság részéről és Dr. Kirs Eszter jóvoltából áll a Szerző rendelkezésre, amelyért ezúton mond köszönetet. A témafeldolgozás kezdetekor a Bírósági Határozatok Tárában (<https://birosag.hu/birosagi-hatarozatok-gyujtemenye>) nem volt elérhető (vö. a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 163-164. §).

amely a magyar közigazgatási eljárásjog egy olyan érdekes megoldására hívja fel a figyelmet, amelyet ugyan a járványhelyzet helyezett középpontba, ám attól függetlenül és azon túlmutató kérdéseket vet fel: az indokolási kötelezettség formai és tartalmi szabályait abban az esetben, ha több hatóság is közreműködik az érdemi döntés kialakításában.

2. Az iráni hallgató ügyéről dióhéjban: kiutasítás közbiztonsági veszély okán a járványügyi szabályszegés gyanúja miatt

A tanulmányi célú tartózkodási engedéllyel rendelkező iráni hallgató COVID-19 fertőzés gyanúja miatt 2020. március 7-től 2020. március 12-ig járványügyi zárlat hatálya alatt volt több honfitársával együtt. A karantén-időszaknak a lappangási idő elteltével a fertőzésmentes állapot igazolása vetett véget. 2020. március 13-án a Budapesti Rendőr-főkapitányság Nyomozó Főosztálya (a továbbiakban: nyomozó hatóság) járványügyi szabályszegés vétségének alapos gyanúja miatt indított büntetőeljárást azt állítva, hogy a számára kijelölt körtermet egy alkalommal engedély nélkül elhagyta, és oda többszöri felszólítás után tért csak vissza.⁵ Az *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága* (a továbbiakban: idegenrendészeti hatóság) az iráni hallgatót még aznap határozatával az Európai Unió tagállamainak területéről Iránba hatósági kísérettel (kitoloncolás) kiutasította, és vele szemben 3 év időtartamra beutazási és tartózkodási tilalmat rendelt el.⁶ A kiutasítás jogalapjaként a nyomozó hatóság azon

5 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban Btk.) 361. §. b) szerint, aki a járvány idején az elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályait megszegi, vétség miatt elzárással büntetendő. A veszélyhelyzet megszűnésével a jogkövetkezmény módosulásáról rendelkezett a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény. Ennek 185-186. §-ai szerint nem bűncselekmény, hanem szabálysértés valósul meg, ha a Btk. 361. §-ában meghatározott bűncselekményt a COVID-19 fertőzöttség vagy annak gyanúja miatt elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályainak megszegésével követik el. A hatály kérdésben lásd a 408. § (1) bekezdését.

6 106-1-33158/7/2020-Ké sz. határozat (nem nyilvánosan hozzáférhető), lásd: Ítélet [3]; IV/01013/2020. A Fővárosi Törvényszék 15.K.701.176/2020/4. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz (idegenrendészeti ügyben hozott határozat felülvizsgálata; kiutasítás járványügyi szabályszegés miatt) 4. pont. Az Ítélet alapján megállapítható, hogy a határozat a kiutasításról a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény [a továbbiakban Harmtv.] 43. § (2) d) pontja alapján, a kiutasítás hatósági kísérettel történő elrendeléséről a Harmtv. 65. § (1) bekezdés c) pontja alapján rendelkezett, figyelemmel arra, hogy az iráni diák kiutazásának ellenőrzése a közbiztonság, közrend védelme érdekében szükséges. A beutazási és tartózkodási tilalom elrendeléséről a Harmtv. 47. § (4) bekezdése alapján döntött, és annak időintervallumát a nyomozó hatóság javaslat alapján a Harmtv. 43. § (4) bekezdése és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Harmvhr.] 119. §-a alapján határozta meg.

*javaslatát*⁷ jelölte meg, amely szerint a járványügyi szabályszegés megalapozott gyanúja miatt folyamatban lévő büntetőeljárás okán az iráni hallgató közbiztonságra és közrendre veszélyes. A nyomozó hatóság ezért indítványozta a kiutasítást és a 3 éves beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, amelynek az idegenrendészeti hatóság feladat-és hatáskörében eljárva – követve a mérlegelési jogkört nem hagyó, rá nézve kötelező indítványt – eleget tett.⁸

Az iráni hallgató az idegenrendészeti hatóság határozatával szemben közigazgatási pert indított;⁹ keresetét a Fővárosi Törvényszék – végső fokon – elutasította.¹⁰ A kereseti kérelem egyes elemeire reagált ugyan,¹¹ de összességében a jogorvoslati kérelmet megalapozatlannak tartotta,¹² és nem állapított meg az idegenrendészeti hatóság részéről jogsértést.¹³ A közbiztonsági veszély értékelésének vizsgálhatóságát a jogalapot képező jogszabály okán kizártnak tartotta,¹⁴ ezzel pedig továbbra is nyitva hagyta a fő kérdést: hogy miért jelent az iráni hallgató a közrendre és közbiztonságra olyan fenyegetést, amely alapján kiutasításnak helye van.

A jogeset több, elemzésre érdemes jogi problémát vet fel, azonban mindegyik gyökere azonos gócpontra vezethető vissza: a *hatósági döntés indokolási részére*. A továbbiakban ebből a megközelítésből vizsgáljuk az ügyet.

3. A ténybeli megalapozottság és az indokolási kötelezettség értelmezésétől a hatékony jogorvoslatig

3.1. A kiutasítás oka

Az iráni hallgató az idegenrendészeti hatóság határozatával szemben keresetet terjesztett elő, amely elsődlegesen a határozat megsemmisítésére és a hatóság új eljárás lefolytatására kötelezésére irányuló kérelmet tartalmazott. Az előadott indokok egyrészt a határozat jogalapját vitatták, mivel az idegenrendészeti hatóság elmulasztotta megjelölni, hogy a

7 01000/13948/2020. sz. vélemény és javaslat, lásd: Ítélet [2]; Alkotmányjogi panasz 4. pont.; a vélemény nem nyilvánosan hozzáférhető.

8 A történeti tényállást lásd: az Ítélet [1]-[3] és az Alkotmányjogi panasz 1-4. pontjaiban.

9 L. Harmtv. 46. cikk (2) bek. A kiutasítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozatot közigazgatási perben nyolc napon belül lehet megtámadni. A bíróság a keresetlevélről - a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított - tizenöt napon belül dönt. [2017. évi CXLIII. törvény az egyes migrációs tárgyú törvények módosításáról, 38. §-a alapján 2018.01.01-től]

10 L. Harmtv. 43. § (2b) bek. A bíróság határozata ellen további perorvoslatnak helye nincs. [2017. évi CXLIII. törvény 40. §-a alapján 2018.01.01-től]

11 A hatósági döntés jogalapja (Ítélet [5]); a visszaküldés tilalmának alkalmazhatósági kérdései (Ítélet [22]-[24]), magánélethez való jog (ítélet [24]) személyes meghallgatáshoz való jog az eljárás során (Ítélet [25]).

12 Ítélet [7].

13 Ítélet [9].

14 Ítélet [17].

harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.) 43. §-ának mely pontjára alapozta a döntést; emiatt a határozat – a keresetben foglaltak szerint – érdemi felülvizsgálatra is alkalmatlan. A jogorvoslati kérelem hivatkozott továbbá arra, hogy az idegenrendészeti hatósági határozat nem tartalmaz kézzelfogható tényállást és a döntés alátámasztásául mindössze a folyamatban lévő büntetőeljárás ténye szolgál, bizonyíték nem, miközben a hallgató az idegenrendészeti meghallgatás, továbbá a büntetőeljárásban történt kihallgatás során is tagadta, hogy szabályszegést követett volna el.¹⁵ Az Irán területére való kiutasítás kapcsán pedig hiányolta az országinformációt, a véleményt megalapozó bizonyítékot, hivatkozva ezzel arra, hogy nem ismerhető meg, hogy a menekültügyi hatóság mire alapozva adta ki a véleményét.¹⁶

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény 43. §-a az idegenrendészeti kiutasítás és a beutazási és tartózkodási tilalom és a közbiztonsági kockázat kapcsán az alábbiakról rendelkezik:

„[a]z idegenrendészeti hatóság – az e törvényben meghatározott kivétellel – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, (...) d) akinek a beutazása és tartózkodása a nemzetbiztonságot, a közbiztonságot vagy a közrendet sérti vagy veszélyeztet; (...)”¹⁷

Folytatva a rendelkezést,

„[a]z önálló beutazási és tartózkodási tilalmat (...) a (2) bekezdés d) pontjában foglalt okból törvényben meghatározott érdek védelmével kapcsolatos feladata ellátása céljából, saját feladatkörében a kormányrendeletben meghatározott rendvédelmi szervek is kezdeményezhetik”.

Ezen rendvédelmi szervek a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (Harmvhr.) szülő 114/2007. (V. 24.) Kormányrendelet rendelkezése alapján a *nyomozó hatóság*, az *Alkotmányvédelmi Hivatal* és a *Terrorelhárítási Központ*.¹⁸ Ezek a szervek jogosultak a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamára is javaslatot tenni.¹⁹

A Harmtv. rendelkezései kőgensék: a javaslatban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el.²⁰ Erre a rendelkezésre alapozva a Fővárosi Törvényszék megerősítette, hogy a rendvédelmi szervek által tett javaslatot a hatóság sem tényében, a beutazási és tartózkodási tilalom időtartama tekintetében nem vizsgálhatja felül. A Hivatkozott jogszabályok szövegét valóban nem idézte a hatóság, „egyértelműen megállapítható, hogy a kiutasításra a BRFK javaslatára közzendi, közbiztonsági okból, a Harmtv. 43. cikk § (2) bekezdés d) pontjára alapítottan került sor,” a határozat jogalapja tehát a törvényszék álláspontja alapján rögzített volt. Arra hivatkozva, hogy a koronavírus világjárvány terjedésére tekintettel kihirdetett veszélyhelyzet idején az iráni hallgatóval szemben

15 Ítélet [3].

16 Ítélet [5].

17 Harmtv. 43. § (2) d) pont.

18 Harmvhr. 114. § (4b) bek.

19 Harmtv. 43. § (3) bek.

20 Harmtv. 43. § (3) bek. utolsó fordulata.

„a járvány megfékezését célzó intézkedés eredményességét megakadályozó törvénybe ütköző és a magyar társadalom érdekeivel ellentétes cselekmény folytán” terjesztett elő a BRFK kiutasítás iránti javaslatot, szükségtelen és egyben irreleváns volt a perben a közbiztonság és a közrend fogalmának jogdogmatikai elemzése”.²¹

Az idegenrendészeti hatóság határozatának részét képezi, hogy a kiutasítást a rendvédelmi szerv „milyen tartalmú javaslata alapján rendelte el, ezen túlmenő indok megjelölése, így a Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pontjának szűkítése szükségtelen volt.”²² A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint a határozatból hiányolt tényfeltárás és a közbiztonsági veszély értékelése a kiutasítás jogalapját képező jogszabály szerint nem vizsgálható, az indítványnak megfelelő döntést mérlegelés nélkül kell meghozni. A bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a nyomozó hatóság átiratokkal javasolta az idegenrendészeti kiutasítást és a 3 éves beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, és azt a szükséges mértékben megindokolta. Ennek tartalmára azonban ezúttal sem tértek ki, de a Fővárosi Törvényszék hivatkozott arra, hogy a 2020. március 13-án foganatosított idegenrendészeti meghallgatás alkalmával azt ismertették. Ebből a Fővárosi Törvényszék azt a következtetést vonta le, hogy a javaslat az idegenrendészeti eljárás alapja, amelynek kapcsán a Harmtv. 43. § (3) bekezdése kógens rendelkezés, és ez egyúttal kizárja a további kérdések vizsgálatát is, többek között a mérlegelési lehetőséget is. Ennek következményeként az sem releváns, hogy mi a büntetőeljárás kimenetele. Felhívta továbbá arra is figyelmet, hogy az idegenrendészeti eljárás és a büntetőeljárás elkülönülnek egymástól, és az ártatlanság vélelme – amelyre a jogorvoslati kérelem is hivatkozott – kizárólag ez utóbbiban érvényesül.²³

A Fővárosi Törvényszék ennek alapján, megalapozatlanságra hivatkozva a keresetet elutasította és az idegenrendészeti hatóság döntését *jogszabályoknak megfelelő, jogszerű és megalapozott* döntésnek minősítette, amely nem szenved a kifogásolt eljárási hibában, nevezetesen az indokolási kötelezettség elmulasztásában.²⁴

A Fővárosi Törvényszék ítéletében foglaltakból is összegezve megállapítható, hogy tulajdonképpen sem a hatósági döntés, sem a bírósági ítélet nem tartalmaz olyan tényállási elemeket és indokolást, amely alapján a kiutasítás, valamint a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése okszerű kapcsolatot mutatna egy magatartással, így a továbbiakban a vizsgálat tárgya az, hogy a döntések indokolására nézve melyek a megfelelő, jogszerű és megalapozott döntés alapvető kritériumai. A kérdés a továbbiakban az, hogy ezen feltételeknek megfelel-e egy jogszabályi hivatkozás, nevesen az, hogy a rendvédelmi szerv javaslatától eltérni nem lehet.

21 Ítélet [16].

22 Ítélet [16].

23 Ítélet [17] – [20].

24 Ítélet [26].

3.2. A ténybeli és jogi indokolási kötelezettség

A döntések ténybeli megalapozottsága és jogszabályokon alapuló, megfelelő indokolása alapvető eljárási garancia, amely mind a bírósági, mind a hatósági döntések esetében a törvényesség záloga, és a hatékony jogorvoslat alapfeltétele. Mindebben az Európa Tanács²⁵, az Európai Unió Bírósága²⁶ és a magyar alkotmányos gyakorlat is egyöntetű.

3.2.1. Az idegenrendészeti hatósági határozat indokolásáról

Az Alaptörvény konkrétan rögzíti, hogy „[a] hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”²⁷ Az indokolt döntés és a XXIV. cikkben foglaltak voltaképpen csak *önállóan nevesített* alapjogként számítanak nóvumnak, hiszen a korábbi alkotmánybírósági és ombudsmani gyakorlatban is jelen voltak, továbbá a

25 *Hirvisaari v. Finland* (App. no. 37801/97) ECtHR 1 July 2003, 30.; *Suominen v. Finland* (App. no. 37801/97) ECtHR 1 July 2003, 37. Ezzel összefüggésben lásd még: *Baucher v. France* (App. no. 53640/00) ECtHR 24 July 2007, 47-51. Ugyan az Emberi jogok Európai Egyezményének 6. cikk (1) bekezdése és ezzel összefüggésben az azt elemző esetjog a bírósági ítéletekre vonatkozna, az esetjogból nem vonható le az a következtetés, hogy a hatósági döntésekre nézve gyengébb garanciális szabályok lennének irányadóak, sőt ennek ellenkezőjére utal az, hogy a tényszerűség és a döntések indokolása az eljárási garanciák egyikeként eljárási alapelv. Erről lásd: STELKENS, Ulrich – ANDRIJAUSKAITĖ, Agnė: *Added Value of the Council of Europe to Administrative Law: The Development of Pan-European General Principles of Good Administration by the Council of Europe and their Impact on the Administrative Law of its Member States*. German Research Institute for Public Administration, Speyer, FÖV 86 Discussion Papers, 2017, 24.; HEPBURN, Jarrod: *The Duty to Give Reasons for Administrative Decisions in International Law*. *International & Comparative Law Quarterly*, 2012, 61 (3), 641-663., elérhető: <https://ssrn.com/abstract=2405065> 15. (2020. 12. 02.); *The Administration and You. A handbook. Principles of administrative law concerning relations between individuals and public authorities*. Strasbourg, Council of Europe, 2018; 35-36. A 6. cikk szerinti tisztességes eljáráshoz való jog befolyásolja a bírósági felülvizsgálat terjedelmét, l. DUDÁS Dóra Virág - KOVÁCS András: *A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében*. *Jogtudományi Közöny*, 2018, 73 (3), 158-159.

26 Az Európai Unió Alapjogi Chartája. OJ C 326, 26.10.2012, 391-407 [a továbbiakban: Alapjogi Charta], 41. cikk (2) c) pont, vö. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326, 26.10.2012, 47-39, 296. cikk. Kivételes esetekben, főként titkosított dokumentumok esetében ismerhető el jogszerűen a hiányos indokolás, ellenben ez esetben sem lehet az érvelést annak érdemi elemétől megfosztani: MARTIN, Denis: *Article 41 CFR*. In: KELLERBAUER, Manuel – KLAMERT, Marcus – TOMKIN, Jonathan (eds): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford, Oxford University Press, 2019, 2207. L. még: OPDEBEEK, Ingrid – DE SOMER, Stéphanie: *The Duty to Give Reasons in the European Legal Area: a Mechanism for Transparent and Accountable Administrative Decision-Making? A Comparison of Belgian, Dutch, French and EU Administrative Law*. *Rocznik Administracji Publicznej*, 2016, 2 (2), 115.

27 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXIV. cikk (1) bekezdés második mondata.

közigazgatási eljárásra vonatkozó törvényi szabályozásban alapelvi jelleggel szerepeltek.²⁸ Kérdésként merülhet fel ugyanakkor az indokolás *minőségi és mennyiségi* követelményeinek meghatározása.

A kiutasítást elrendelő határozatnak – a Harmtv. 46. cikke alapján – tartalmaznia kell: (i) a mérlegelési szempontok körét a 45. § (1)-(6) bekezdése alapján hozott döntések esetén (*ez jelen esetben nem releváns*); (ii) a beutazási és tartózkodási tilalom időtartamát; (iii.) annak az államnak a megnevezését, ahová a kiutasítás végrehajtása történik; (iv.) az Európai Unió tagállamainak – e törvényben meghatározott esetben az ország – területről történő önkéntes távozás teljesítésének határnapját; (v) az arcképmás készítésének, valamint az ujjnyomat rögzítésének tűrésére vonatkozó kötelezettség előírását; továbbá (vi) az önkéntes távozással elrendelt kiutasítás esetén a kiutasítást elrendelő határozatnak tartalmaznia kell a figyelmeztetést arra, hogy ha a harmadik országbeli állampolgár a kiutasításnak önként nem tesz eleget, az idegenrendészeti hatóság kitoloncolja.²⁹ Ez azonban nem jelenti, hogy kizárólag ezek lennének a döntés tartalmi elemei. A hatósági döntés klasszikus elemeit a Harmtv. is általános szabályként rögzíti a 3. cím alatt, mióta az általános közigazgatási rendtartás hatálybalépése nyomán már az általános szabályok alóli kivett eljárásról van szó.³⁰ Ez azonban nem jelenti, hogy ne lehetne visszautalni az általános rendtartási szabályokra.³¹ Az alapelvi szintű rendelkezések alapvető alkotmányos jogok érvényre juttatását szolgálják, ezáltal összekapcsolják a közigazgatási eljárást az Alaptörvénnyel.³² Ezen rendelkezések tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályok alkalmazását, ezért az ezekre vonatkozó, joggyakorlat által kimunkált iránymutató megállapítások – függetlenül attól, hogy jelenleg kivett, vagy az Ákr. hatálya alá tartozó eljárásról van szó – megkerülhetetlenek.³³ Az élő jogban kimunkált gyakorlat konkrét

28 Ld. CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 2014, 61 (3), 143.

29 Harmtv. 46. § (1)-(1a) bek.

30 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról [a továbbiakban: Ákr.] 8. § d).

31 PATYI András: *A hatósági eljárásjogi jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy*. In: PATYI András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012, 79.

32 L. Ákr. 1. §, utalva az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkére; ASZALÓS Dániel -BARABÁS Gergely - BARANYI Bertold - DOMBI Gergely - FORGÁCS Anna - HOFFMAN István - KOVÁCS András György - ROZSNYAI Krisztina - SZABÓ Krisztián - SZEGEDI László - SZÁMADÓ Tamás - TÓTH András: *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez*. Hatály: 2019. IV. 26. - Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye - Wolters Kluwer [a továbbiakban: *Kommentár az Ákr. ...§-ához*] *Kommentár az Ákr. 1. §-ához* 1. Az Ákr. 3. §-a maradéktalanul folytatja a hazai közigazgatási eljárásjogi tradíciókat a hivatbóliság tekintetében, így a bírói gyakorlat által kimunkált elvek továbbra is irányadók, sőt az alapelvek között kapott helyett abban a megfogalmazásban, hogy a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást. *Kommentár az Ákr. 3. §-ához*, 2. pont.

33 A törvényi alapelvek visszavezethetők az Alaptörvényre, „így »ottlétük« az egyedi eljárásokban csillantja (csillanthatja) meg az alkotmányosságot.” BALOGH-BÉKESI Nóra: *Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban*. *Új magyar közigazgatás*, 2016, 9 (4), 14. Hajas Barnabás állítása, mely szerint „[a] kivett eljárások között azonban csak olyan eljárások

előírás hiányában, absztraktabb fogalmakra alapozva él tovább, hiszen a cél továbbra is a bírósági felülvizsgálatra alkalmas, jogszerű döntés meghozatala.³⁴ A jogszerűség ellenőrizhetőségének és az önkényesség elkerülésének nélkülözhetetlen feltétele ugyanis az, hogy a jogalkalmazó szervek megfelelő módon indokolják a döntéseiket.³⁵

A Harmtv. általános rendelkezései nyomán – amelyek egyébként egybevágóan az Ákr. vonatkozó részeivel – az idegenrendészeti döntés kötelezően tartalmazza (a) az eljáró idegenrendészeti hatóság, az ügyfél és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, (b) a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevitelével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a (c) megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.³⁶ Ezt kiegészítve egyes ügytípusok vonatkozásában törvény vagy kormányrendelet (d) *további* részletszabályokat határozhat meg.³⁷ Ide tartoznak a kiutasítást elrendelő határozat esetében a fentebb említett elemek.

Mindebből következik, hogy a tényállás megállapítása, továbbá a rendelkező részt magyarázó indokolási kötelezettség a jelen esetben is jogszerű kívánalom.

3.2.2. A bírósági ítélet indokolásáról

A Fővárosi Törvényszék az ítéletében rögzíti, hogy a kiutasítás jogszerűségének vizsgálatakor az Harmtv és a Harmvhr. rendelkezéseit a jogalkotói cél szerint és az Alaptörvény fényében elemezte az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően.³⁸ Ebből azonban eredményként arra kellett volna jutni, hogy a hatóság döntése nem felel meg az irányadó eljárási garanciák által támasztott követelményeknek. Kérdés, hogy a bíróságot a hatósági döntés felülvizsgálata során terhelő indokolási kötelezettsége vajon megfelelő-e, hiszen a Fővárosi Törvényszék ugyanazon jogalpra – a Harmtv. 43. § (3) bekezdés kógens rendelkezése-

meghatározása indokolható, amelyek per definitionem hatósági eljárások lennének, azonban valamely indok alapján nem célszerű, életszerű vagy kivitelezhető az Ákr. szabályainak alkalmazása (...)” is ez utóbbi értelmezést támasztja alá. HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás — Ket. kontra Ákr. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016, 9 (4), 19. Az alkotmányos alapveti rendelkezéseket a kivett eljárási szabályok sem írhatják felül. Ehhez l. még VARGA Zs. András: *Az alkotmányosság követelménye és az eljárás alapelvei*. In: PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2019. 163-169.

34 VÁRADI-TÖRNYOS Bálint: A megújult közigazgatási eljárásról jogelméleti megközelítésben. *Jog, állam, politika*, 2018, 10 (1), 185.

35 PATYI-VARGA (2019) i. m. 41.

36 Harmtv. 87/M. § (1) bek., vö. Ákr. 81. §. (1) bek. L. még ehhez a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) vonatkozásában: BOROS Anita: Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közlemény*, 2006, 61 (11), 420.

37 Harmtv. 87/M. § (2) bek.

38 Ítélet [11].

ire – alapozva, ugyanazzal az indokkal hagyta helyben a hatóság határozatát, mint amit a hatóság részéről kifogásoltak. Ezzel azonban továbbra sem kerültek közelebb ahhoz, hogy a tények és a jogi következmények kapcsolatát megértjük, mondhatni, pusztán formai szempontból történt a felülvizsgálat.

Az Alkotmánybíróság elsőként a 7/2013 (III.1.) ügyben foglalkozott mélyrehatóan az indokolási kötelezettséggel a hatósági döntések bírósági felülvizsgálata okán. A XXVIII. cikk (1) bekezdését elemezve a tisztességes eljárás és a jogállamiság alapfeltételeként értékelte a bírói döntések megfelelő indokolását. A strasbourgi gyakorlatból³⁹ levezetett, az *ügy lényegi részeire vonatkozó szükséges alaposság* a hatósági döntések felülvizsgálata során minimális elvárás, amelyről és amelyek értékeléséről a bíróságnak az ítélete indokolásban számot kell adnia, az adott ügy összes körülményei által indokolt mélységben és minőségben.⁴⁰ Ennek az elvárásnak – és ezzel az EJEE 6. cikkének – pedig nem felel meg az, „ha a felülbírálati bírói fórum az alsóbb fokú bíróságnak az ügy lényegi kérdései tekintetében kifejtett érveit további vizsgálat és a vizsgálat indokainak előadása nélkül hagyja helyben.”⁴¹ Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye alapján tehát a döntésének indokairól – tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése az eljárási jogi szabályokban megfelelő módon értékeléséről – az eljárási törvényeknek megfelelően számot kell adni. Ha azonban az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben sérelmet szenved, az az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.⁴² Mindebből, *a majori ad minus*, következtethetünk arra, hogy az egyfokú felülvizsgálat esetén a hatósági határozat kapcsán indított közigazgatási per során – főként azt szem előtt tartva, hogy tulajdonképpen ez az egyetlen rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség – a bíróságnak alapos indokokkal kell alátámasztania a határozat – többek között – ténybeli és jogalapbeli megalapozottságát támadó kereset elutasító ítéletét, amennyiben a hatékony jogorvoslat követelményeinek meg akar felelni.

3.2.3. Mi következik ebből a hatósági döntések indokolására nézve?

Felmerül a kérdés, hogy milyen konkrét követelmények azok, amelyek alkalmazása az alkotmányos mércének megfelelő indokolást eredményez.

Az Alkotmánybíróság a 7/2013 (III.1) ügyben ugyan bíróságra nézve elemezte az indokolási kötelezettséget a tisztességes eljárás részemeként, abból eredően azonban, hogy a megállapításait az EJEB azon joggyakorlatára alapozva vezette le, amely a hatósági döntések kapcsán már elismerte a bírósági ítéletekre vonatkozó értelmezési gyakorlatot irányadónak, ezért a magyar alkotmányos gyakorlatot is ennek megfelelően a hatósági döntésekkel szembeni követelményekre is ki kell terjeszteni.

A követelményekkel egybevág az elvi bírósági gyakorlat. Eszerint a hatósági eljárás garanciális szabályainak – így az indokolási kötelezettségnek – a figyelmen kívül hagyása

39 A hivatkozott döntéseket lásd: 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-388. [31].

40 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-388. [31]; [34].

41 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 387-388. [31].

42 7/2013. (III.1.) AB határozat, ABH 2013, 388. [34].

vagy megsértése *az ügy érdemére kiható jogszabálysértést* eredményez akkor is, ha egyébként a garanciális szabályok betartásával is ugyanazon közigazgatási döntést hozná meg a hatóság.⁴³ A hatóság kötelezettsége ugyanis a határozata *indokolási részében a tisztázott és bizonyított tényállás megállapítása*, és a tényállási elemeknek az irányadó jogszabályokkal való ütköztetése, jogi álláspontjának *részletes* indokolása.⁴⁴ Ennek a követelmények az, hogy pusztán egy jogszabályi rendelkezésre történik hivatkozás – nevezetesen, hogy a nyomozó hatóság indítványa kötelező, és ezen kötelezettség több irányból való körüljárása, magyarázata⁴⁵ is megtörténik – nyilvánvalóan nem felel meg sem a hatósági döntés részeként, sem az azt felülvizsgáló bírói fórum részéről.

Itt szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy az irányadó gyakorlat szerint a hatóság a határozatában köteles megjelölni, hogy mely jogszabályi rendelkezésre alapította a kérelem elutasítását. *A jogszabályok megjelölésének teljes hiánya* lényeges eljárási szabálysértés, a jogi hivatkozás a peres eljárás során nem pótolható.⁴⁶ Ennek okán a Fővárosi Törvényszék azon megállapítása, amely pusztán azzal érvel, hogy „egyértelműen megállapítható”⁴⁷ a döntés alapjául szolgáló jogszabályhely, és nem minősíti a hiányt, aggályokat ébreszt.

Ugyanakkor, ez a bíróság oldaláról nézve egyéb kérdéseket vet fel. Amennyiben ugyanis olyan mértékű az eljárási szabályszegés, hogy az a határozatot *érdemi felülvizsgálatra alkalmatlanná* teszi – márpedig a tényállás és az indokolás minőségbeli problémái kétségkívül ilyennek minősülnek – akkor a bíróságnak ezt a körülményt kell nevesítenie. Az idegenrendészeti hatóság által hozott határozatot a bíróság nem változtathatja meg,⁴⁸ a megállapított jogsértés orvoslásának valamennyi lényeges pontjára kiterjedően azonban iránymutatást ad (hat) az ítéletben elrendelt új eljárás (megismételt eljárás) lefolytatására.⁴⁹ Márpedig a gyakorlat érdemi felülvizsgálatra is alkalmatlan jogsértésnek minősíti azt, ha

- ha az *indokolásból nem állapítható meg a döntés jogszerűsége*;⁵⁰
- ha a határozat nem tartalmazza a rendelkezésre álló *adatok* – jogalap és jogkövetkezmény tekintetében – *eltérő megítélésének indokát*;⁵¹
- ha határozatnak *nincs tényállása, jogi indokolása és a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyeket nem tartalmazza*.⁵²

A továbbiakban a tanulmány arra keresi a választ, hogy milyen mélyebb problémák azok, amelyek a konkrét ügy mögött ezzel összefüggésben meghúzódnak. Tényleg olyan

43 EBH2017. K.8.

44 BH2019. 91.

45 Lásd Ítélet [16]-[18].

46 BH2016. 316.

47 Ítélet [16].

48 Harmtv. 88/R. § (2) bek. A szabály alól kivételt képez a hontalanság megállapítására irányuló eljárás.

49 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.) 86.§ (4) bek.

50 KGD2013. 47.

51 KGD2015. 91.

52 KGD2012. 196.

érinthetetlen a nyomozó hatóság indítványa (és annak indokolása), mint amilyenek jelen eljárás alapján tűnik?

3.3. Az indokolási kötelezettség és a hatóságok együttműködése: a kettő közötti kapcsolat jogi jellege és eljárásjogi garanciái

Az előbbiek kapcsán azt a kérdést szükséges tisztázni, hogy az eljáró hatóságon – idegenrendészeti hatóság – kívüli eljárási szereplőként megjelenő hatóságok, és elsősorban a nyomozó hatóság, közreműködése eljárási garanciák szempontjából miként minősül. Más oldalról megközelítve: vajon van-e olyan rendelkezés, amely alapján igazolható az, amit a Fővárosi Törvényszék sugall: hogy tudniillik irreleváns a rendőrségi javaslat tartalma – a tényállás és annak minősítése, mint közrendre, közbiztonságra való fenyegetés –, a kiutasítást pusztán az a tény is megalapozza, hogy azt a rendőrség javasolta és ez a javaslat kötelező erővel bír.

Konkréten, a Fővárosi Törvényszék arra hivatkozott, hogy a büntetőeljárás, amelynek keretén belül a nyomozóhatóság a javaslat alapjául szolgáló információkkal rendelkezett, és az idegenrendészeti eljárás, amelynek keretén belül a kiutasítást és a beutazási tilalmat elrendelték, *egymástól elkülönül*. Az ítélet indokolása szerint 2020. március 13-án fogantatosított idegenrendészeti meghallgatás alkalmával a BRFK javaslatát az iráni hallgatóval ismertették, és ez a javaslat alapozta meg a Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pontjának alkalmazását, ebből eredően a büntetőeljárás megindítása és jövőbeli kimenetele az idegenrendészeti hatóság eljárására nincs kihatással. Az ezzel összefüggésben felmerülő ártatlanság vélelmével kapcsolatban pedig arra az álláspontra helyezkedett a Fővárosi Törvényszék, hogy az büntetőeljárás alapelv, „*az abban való bármintemű állásfoglalás idegenrendészeti eljárásban fogalmilag fel sem merülhet, annak értékelése jelen bíróság hatáskörének kereteit meghaladja*”.⁵³

3.3.1. Az ügyben eljáró hatóság és az egyéb hatósági szereplők: a jogi probléma gyökere

A kereseti kérelem rendőrségi javaslatra, mint *de facto* szakhatósági szereplőre való utalása, és az ezzel összefüggő eljárási garanciák hiányára vonatkozó hivatkozása kapcsán felmerül a kérdés, hogy vajon jogintézmény tekintetében mivel azonosítható az, ha egy hatóság a másik hatóságot feladat-és hatáskörében eljárásra készíti és tulajdonképpen dönt is helyette. Az iráni diák ügyében ugyanis úgy tűnhet, mintha az idegenrendészeti hatóság, mint feladat-és hatáskörében kiutasítás és beutazási tilalom elrendelésére jogosult hatóság pusztán az alakszerűséget biztosította a nyomozó hatóság döntésének.

Jelen ügyben két hatóság jelenik meg az eljáró hatóság döntésével összefüggésben, és *de iure* egyik sem minősül sem szakértőnek, sem szakhatóságnak, és az eljárásjogi státuszuk is különböző, ellenben mindkettő kötelezettséget keletkeztet az eljáró hatóság számára a döntés tartalmára nézve. A *nyomozó hatóság*, mint a hivatalbóli eljárás megindítására

53 Ítélet [20].

okot adó eljárási szereplő és a *menekültügyi hatóság*, akinek az állásfoglalását a visszaküldés tilalmának kérdésében az eljáró idegenrendészeti hatóság beszerezte.

Két jogintézményt szabályoz a magyar hatósági eljárásjog, amely az eljáró hatóság döntésére kihatással van: a szakértőt és a szakhatóságot. A szakértő bizonyítási eszközt szolgáltat olyankor, ha az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, és azzal az eljáró hatóság nem rendelkezik.⁵⁴ Ennek megfelelően az általános szabályok szerint a szakértői vélemény mérlegelés tárgya, de nem köti az eljáró hatóságot. Ezzel szemben a szakhatóság eljárási szerepe lényegesen eltérő: törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet⁵⁵ közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben rá nézve kötelező hatóság állásfoglalását szerezze be.⁵⁶ A joggyakorlat rögzíti, hogy szakhatósági közreműködés létesítése esetén a jogszabálynak – a szakkérdés körülírásával – erre pontosan és kifejezetten utalnia kell.⁵⁷ Ilyen esetben nincs helye tehát mérlegelésnek az eljárási lépés kapcsán, és annak elmulasztása, továbbá a szakhatósági állásfoglalásnak nem megfelelő érdemi döntés az eljáró hatóság döntésére nézve semmisséget eredményez.⁵⁸

A különbözőség ellenére a két jogintézmény közös eleme, hogy mind a szakértő véleménye, mind pedig az szakhatóság állásfoglalása az érdemi döntés részeként jogorvoslat tárgya lehet.⁵⁹ A szakértői vélemény az indokolás részeként, míg a szakhatósági állásfoglalás ezen felül az érdemi döntés rendelkező részeként kötelező elemként jelenik meg.⁶⁰

54 Ákr. 62. § és 71. § (1) bek.

55 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről.

56 Ákr. 55. § (1) bek.

57 Kúria Idegenrendészeti Joggyakorlat-Elemző Csoport. Összefoglaló Vélemény. 2012. EL.II.F.1./9. 2013. https://kuria-birosag.hu/hu/joggyak_csop/az-idegenrendeszeti-joggyakorlat-elemzo-csoport-osszefoglalo-velemenye (2020. 12. 02.) [a továbbiakban: Kúria - idegenrendészeti joggyakorlat] p. 26. lásd például: Harmtv. 78.§ (4) A hontalanság megállapítására irányuló eljárásban a külön jogszabályban meghatározott hatóság *azon szakkérdésben*, hogy a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát, az állásfoglalását húsz napon belül adja meg az eljáró idegenrendészeti hatóságnak. Erre építve a Harmvhr. 165. § (1) bek. A Kormány a hontalanság megállapítására irányuló eljárásban az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorrelhárítási Központot *szakhatóságként jelöli ki.* (kiemelések a szerzőtől)

58 Ákr. 123. § b).

59 Ákr. 55. § (4) bek. A szakhatóság döntése az eljárást befejező döntés elleni jogorvoslat keretében támadható meg. vö. Ákr. 81. § (1). HUSZÁRNÉ OLÁH ÉVA: *A szakhatóság közreműködése.* PETRIK Ferenc (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. Budapest, HVG-Orac, 2017, 137. A szakhatósági állásfoglalással szemben jogorvoslatról részletesen l.: KÁLMÁN János: A szakkérdés vizsgálata a magyar közigazgatási hatósági eljárásjogban. *Jogtudományi Közöny*, 2018, 73 (2), 113.

60 Ákr. 81. § (1) bek. A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült

3.3.2. Eljárásjogi garanciák az idegenrendészeti hatóság eljárásában résztvevő hatóságok közreműködése kapcsán: minek nevezzem?

Ahhoz, hogy az ügyre nézve a nyomozó hatóság jogintézményi hovatartozását és ezzel a rá irányadó eljárási garanciákat beazonosítsuk, érdemes párhuzamba állítani és végig követni a vonatkozó rendelkezés Harmtv.-be, illetve Harmvhr.-be való beépülését, és a menekültügyi hatóság ugyanezen jellemzőivel párhuzamba állítani.

3.3.2.1. A menekültügyi hatóság eljárásjogi státusza

A *menekültügyi hatóságot* az idegenrendészeti hatóság a visszaküldési tilalommal összefüggésben kereste meg, hogy adjon állásfoglalást arra nézve, hogy a kiutasításnak akadálya lehet-e a származási országba, Iránba való visszatérés. Erre a Harmvhr. alábbi rendelkezései alapján került sor:

„Az eljáró idegenrendészeti hatóság a kiutasítás elrendelésére irányuló eljárásban vagy a kiutasítás végrehajtása során a *non-refoulement* követelmény fennállásának vizsgálata érdekében köteles beszerezni a menekültügyi hatóság véleményét, amely a megkeresést soron kívül teljesíti. A menekültügyi hatóság véleményében foglaltaktól az eljáró idegenrendészeti hatóság nem térhet el.”⁶¹

A rendelkezés alapján a szakhatóságra vonatkozó szabályozás alapvető kritériumai megfigyelhetők: kormányrendelet által előírt kötelező eljárási cselekményről van szó, valamint az állásfoglalás tekintetében nincs hely az eljáró hatóság részéről mérlegelésnek, a szakhatóságként minősítéshez már csak az ekként való nevesítés hiányzik.

A 2015-ös év mérföldkő volt a szabályozás tekintetében: eredetileg ugyanis a rendelkezés csak azt tartalmazta, hogy az eljáró idegenrendészeti hatóság „beszerzi a menekültügyi hatóság véleményét”. A kihirdetés óta változatlan tartalmú rendelkezés eljárásjogi értelmezése a nem túl nagy számú esetből kialakuló gyakorlat ellenére sem volt egyértelmű.⁶² A Kúria joggyakorlat-elemző csoportja igyekezett ezért a vonatkozó passzust elemezni, amely 2015. augusztus 1. előtt így hangzott:

„[a]z eljáró idegenrendészeti hatóság a kiutasítás elrendelésére irányuló eljárásban vagy a kiutasítás végrehajtása során a *non-refoulement* követelmény fennállásának vizsgálata érdekében beszerzi a menekültügyi hatóság véleményét, amely a megkeresést soron kívül teljesíti.”⁶³

eljárási költséggel –, továbbá a *megállapított tényállásra*, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a *döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.* (kiemelések a szerzőtől) A szakhatósági döntés szakmai és jogi érveket tartalmazó indoklását az eljáró hatóság okszerűen beépíti a saját határozatának indoklásába. JÓZSA FÁBIÁN: *A hatóság az eljárásban.* In: Patyi András (szerk): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei.* Budapest, Dialóg Campus, 2019, 120.

61 Harmvhr. 124. § (3) bek.

62 Kúria - idegenrendészeti joggyakorlat, 26.

63 Harmtv. 124. § (3) 2015. augusztus 1. előtti szövegállapot.

A közigazgatási bíróság azt az álláspontot alakította ki ezen passzus értelmezésére nézve, hogy az idegenrendészeti hatóság *köteles* a menekültügyi hatóságot megkeresni, de mivel a menekültügyi hatóság nem szakhatóságként ad információt és véleményt, mérlegelési jogköre van az országinformáció *értékelése és mérlegelése* vonatkozásában és azt *egyéniésíteni kell az ügyfélre nézve* a rendelkezésre álló valamennyi adat fényében. Az idegenrendészeti hatóságnak a mérlegelés szempontjairól számot kell adnia, a menekültügyi hatóság megkeresése, álláspontjának rögzítése önmagában nem pótolja az indokolási kötelezettséget, amelynek hiánya lényeges eljárási szabálysértéshez vezet.⁶⁴ A garanciális elemek már csak azért is kiemelten fontosak, hiszen a *visszaküldés tilalma* olyan nemzetközi emberi jogi és alapjogi kérdéseket vet fel, amelynek tiszteletben tartására és biztosítására nézve Magyarországot több szálon is kötelezettség terheli.⁶⁵

A Kúria felhívta a figyelmet arra, hogy az Áe. kapcsán előfordult, hogy az egyetértési jogkör értelmezésekor a bírói gyakorlat a jogszabály által egyébként nem szakhatóságnak nevezett közigazgatási szerv ilyen jellegű közreműködését szakhatóságnak minősítette, de az állásfoglalásra vonatkozó időszakban hatályos a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) égisze alatt már a szakhatósági közreműködésre a törvénynek vagy kormányrendeletnek a szakkérdés körülírásával erre *pontosan és kifejezetten utalnia kell(ett)*.⁶⁶ A menekültügyi hatóság közreműködését tehát nem minősítette szakhatósági állásfoglalásnak, mert a kötelező megkeresés előírása és a vélemény és az egyéb beszerzett, az érintettre nézve egyéniésített bizonyítékok egybevetése révén állást lehet foglalni a visszaküldési tilalom kérdésében. Az erre vonatkozó jogorvoslat hatékonyságát pedig lehetővé tesz a vélemény határozatba foglalása, és a határozat elleni jogorvoslat.

A jogalkotó 2015-ben bevezette azt a máig hatályos – és az iráni hallgató ügyében is alkalmazott – rendelkezést, amellyel pontosította a jogalkotói szándékot a menekültügyi

64 Az FT 20.K.32.700/2011/10. és 20.K.33.146/2011/4. ügy kapcsán I. Kúria - idegenrendészeti joggyakorlat, 26.; 112-113.

65 Többek között I. 1989. évi 15. törvényerejű rendelet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január hó 31. napján létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, 33. cikk és ezzel összefüggésben: Alapjogi Charta 18-19. cikk; A külföldiek kiutasítására irányadó *emberi jogi eredetű korlátokról* I. MOLNÁR Tamás: *A külföldiek kiutasításának korlátai a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának koordinátarendszerében – 50 év távlatából*. In: CSAPÓ Zsuzsanna (szerk.): Jubileumi tanulmánykötet az 1966. évi emberi jogi egyezségokmányok elfogadásának 50. évfordulójára. Budapest, Dialóg Campus - Wolters Kluwer, 2019, 184-202.; I. különösen: Alaptörvény XIV. cikk (4), és ezzel összefüggésben: TÓTH Judit: „... a hazájukat elhagyni kényszerülők emberi jogainak és alapvető szabadságainak védelmére”. *Fundamentum*, 2015, 19 (4), 63-65.; I. még: BLUTMAN László A kiutasítás és visszaküldés az alapjogok árnyékában. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 1997, (52) 2, 5-27.

66 Kúria- Idegenrendészeti joggyakorlat, 26. Kijelölés hiányában a hatóság részére megküldött irat nem tekinthető szakhatósági állásfoglalásnak. Kfv.III.37.587/2011/7.Kommentár az Ákr. 55. cikkéhez, 2. pont.

hatóság állásfoglalásával kapcsolatosan, felülírva ezzel azt, amit a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja a korábbi szabályozás alapján lefektetett. Az idegenrendészeti hatóság ezentúl „kötelezően beszerzi” a menekültügyi hatóság véleményét, az abban foglaltaktól azonban „az eljáró idegenrendészeti hatóság nem térhet el.”⁶⁷

A jogszabálymódosítás eredményeként azonban szembetűnővé vált a szakhatósági minősítéssel való párhuzam kérdése, hiszen már csak a szakkérdés megnevezése és szakhatósági titulus hiányzik. A jogalkotó annak idején a Ket. 2007. január 1-jén hatályba lépett módosításával⁶⁸ pont annak a gyakorlatnak igyekezett véget vetni, hogy kötelező szakvélemények eljárási garancia nélkül kerülhessenek az érdemi döntésbe. Ágazati szabályok kötelező szakértői véleményekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaztak ugyanis, és ennek alapján a szakértői szervek úgy adtak az eljáró hatóságra nézve kötelező erejű állásfoglalást, hogy azért semmiféle felelősséggel sem tartoztak, és szakvéleményeik kizárólag a bírósági felülvizsgálat során voltak megtámadhatóak, állásfoglalásaik kiadásához, eljárásukhoz semmiféle eljárási garanciák nem kapcsolódtak. Ezt a helyzetet kezelte úgy az említett módosítás, hogy az eljáró hatóság valamely meghatározott kérdésben egy meghatározott tudományos vagy szakmai testület, illetve szakértői szerv szakvéleményéhez kötve legyen, és ezesetben a szakhatóság közreműködésére és eljárására vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni a szakértő eljárására. Ilyen esetre nézve további eljárási garancia volt az az előírás, hogy a jogorvoslati eljárás során nem járhat el változatlan személyi összetételben ugyanaz a testület, illetve szakértői szerv. Jelenleg – az Ákr. égisze alatt –, az ilyen típusú közreműködésre már csak kifejezetten a szakhatósági eljárás keretében nyílik lehetőség.⁶⁹

Időközben – a Kúria állásfoglalása óta – az eljárásjogi szabályozási környezet megváltozott, az idegenrendészeti ügyek a menekültügyi eljárással együtt kikerültek az általános szabályozás alól,⁷⁰ az Ákr. szakhatóságra vonatkozó rendelkezései alapján⁷¹ az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet sem rendelkezik idegenrendészeti eljárások kapcsán szakkérdésről. A Harmvhr. nevesít szakhatósági közreműködést a szakkérdés és szakhatóság kifejezett

67 204/2015. (VII. 23.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet, valamint az egyes migrációs, illetve menekültügyi tárgyú és más kormányrendeletek jogharmonizációs célú módosításáról, 7.§; 2015. augusztus 1-jén lépett hatályba a 34.§ alapján.

68 2006. évi CIX. törvény a kormányzati szervezetalakítással összefüggő törvénymódosításokról 2. § (1) i) alapján a szakértőkre vonatkozó rendelkezések körében a Ket. 58. § (6) szakasza kiegészült a dőlt betűvel szedett résszel: [t]örvény vagy kormányrendelet előírhatja, hogy az eljáró hatóság valamely meghatározott kérdésben kötve van egy meghatározott tudományos vagy szakmai testület, illetve szakértői szerv szakvéleményéhez. Ilyen esetben *a szakhatóság közreműködésére és eljárására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni azokkal, hogy a jogorvoslati eljárás során nem járhat el változatlan személyi összetételben ugyanaz a testület, illetve szakértői szerv.*

69 Kommentár az Ákr. 55. §-ához, 7. pont.

70 Ákr. 8.§ (1) d).

71 Ákr. 139. § b).

megjelölésével,⁷² de nem a visszaküldési tilalommal összefüggésben. Mindez azonban nem jelentheti, hogy ismét visszatérünk az eljárásjogi garanciákat mellőző gyakorlathoz.

Az ilyen típusú szakhatósági kifejezést egyáltalán nem tartalmazó, de tulajdonképpen egyetértési jogot biztosító rendelkezésen alapuló együttdöntés *sui generis* jogintézményi jellegű, s korábban egyértelműen kimondták: erre a szakhatóságra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak. Ha ehhez ragaszkodunk, akkor formálisan ez azt jelentené, hogy az egyetértési jogot gyakorló szerv döntése sem önállóan, sem pedig az ügy érdemében hozott határozat elleni jogorvoslattal nem támadható.⁷³ Viszont, ha az Ákr. rendelkezéséből kiindulva, nyelvtani értelmezéssel talán közelebb kerülhetünk a megoldáshoz: „[t]örvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (a továbbiakban szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie.”⁷⁴ Az Ákr. ez utóbbi hatóságot nevezi szakhatóságnak, és a rendelkezés nyelvtani értelmezése alapján, ha bármely törvény a feladat-és hatáskörben eljáró hatóság számára előírja azt, hogy egy másik hatóság állásfoglalását, véleményét beszeresse és azt magára nézve kötelezőnek ismerjen el, akkor az Ákr. kommentárja a korábbi gyakorlatot továbbvive, megjelölésétől függetlenül a szakhatósági közreműködési minősítés mellett teszi le a voksát.⁷⁵ Ez ugyan ellentmond annak a gyakorlatnak, amely kifejezetten a szakkérdés körülírását és szakhatósági kijelölést tartja kulcselemnek a szakhatósági eljárási

72 A Kormány az összevont kérelmezési eljárásban annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár magyarországi munkavállalása támogatható-e, főszabály szerint elsőfokú eljárásban a munkavégzés helye szerint illetékes kormányhivatalt, másodfokú eljárásban a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert jelöli ki szakhatóságként. [Harmvhr. 72/H. §]; A Kormány a harmadik országbeli állampolgár ideiglenes letelepedési engedélyének, nemzeti letelepedési engedélyének, illetve EK letelepedési engedélyének megadása iránti eljárásban – annak megállapítása kérdésében, hogy a harmadik országbeli állampolgár letelepedése veszélyezteti-e Magyarország: (a) *nemzetbiztonságát* – elsőfokon az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot, másodfokon a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki; [Harmvhr. 97. §]; (b) *közbiztonságát* – elsőfokon a megyei rendőr-főkapitányságot, másodfokon az Országos Rendőr-főkapitányságot szakhatóságként jelöli ki [Harmvhr. 97/A. §]; (c) vonatkozásában a nemzetpolitikai érdek fennáll-e, a Kormány a nemzetpolitikáért felelős minisztert szakhatóságként jelöli ki [Harmvhr. 106/A. §] A Harmtv. 78. § (4) bekezdésében rendelkezik arról, hogy hontalanság megállapítására irányuló eljárásban a külön jogszabályban meghatározott hatóság *azon szakkérdésben, hogy a harmadik országbeli állampolgár veszélyezteti-e Magyarország nemzetbiztonságát*, az állásfoglalását húsz napon belül adja meg az eljáró idegenrendészeti hatóságnak. Az említett külön jogszabály a Harmvhr., amely szerint a Kormány a *hontalanság megállapítására irányuló eljárásban* az Alkotmányvédelmi Hivatalt és a Terrorelhárítási Központot szakhatóságként jelöli ki. [Harmvhr. 165. §]

73 BH1996. 446., I. még: Kommentár az Ákr. 55. §-ához 7. pont.

74 Ákr. 55. § (1) bek.

75 Legf. Bír. Kfv.X.37.055/2001/5., Kfv.X.37.055/2001/5.), I. még: Kommentár az Ákr. 55. §-ához 7. pont.

minősítésnek, másik oldalról viszont – az Alaptörvénnyel összhangban⁷⁶ – a hatékony jogorvoslati lehetőséggel összefüggő követelmények megkövetelik – ha nem is a szakhatóságra, de – a szakhatósági *eljárásra irányadó eljárási garanciák* érvényesítését.

Bárhogy is nevezzük, illetve csűrjük-csavarjuk, a joggyakorlatelemző csoport állásfoglalására építve, az alaptörvényi rendelkezéseket, valamint a hatósági eljárási garanciákra vonatkozó nemzetközi és hazai gyakorlatot figyelembe véve levezethető a menekültügyi hatóság véleményével kapcsolatban az eljáró idegenrendészeti hatóság kötelezettsége az indokolási részbe való inkorporálásra, és ezáltal hatékony jogorvoslati lehetőség lehetővé tételére nézve. Az iráni hallgató ügyében ez meg is valósult, és a Fővárosi Törvényszék – ugyan a hatósági döntést megerősítve – vizsgálta a határozat ezen részét és helyben hagyta azt.⁷⁷

Ezek után továbbra is kérdés, hogy a nyomozó hatóság javaslatának tartalma miért nem volt vizsgálat tárgya a kifejezett kérelem ellenére sem.

3.3.2.1. A nyomozó hatóság eljárásjogi státusza

A nyomozó hatóság eljárásjogi szerepe merőben más, mint a menekültügyi hatóságé. Ez utóbbi *egyéb eljárási szereplőként* jelenik meg, míg a nyomozó hatóság az idegenrendészeti hatóság hivatalból indított eljárásának kezdeményezőjeként. A gyakorlat szerint ez a típusú hatóságok közötti kapcsolat nem minősül szakhatósági közreműködésnek, akkor sem, ha az alapján az eljárás megindítása kötelező, de érdemi döntésként sem azonosítható.⁷⁸ Ebből eredően kapcsolódó eljárásnak sem minősíthető, hiszen a rendőrség részéről döntéshozatalról nincs szó. A kapcsolódó eljárás pedig fogalmilag feltételezi, hogy a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, és alapvetően kérelemre induló eljárások esetén az az ügyfelek jobb kiszolgálását, tehermentesítését szolgálja a hatóságok tevékenységének jobb összehangolásával, és az ügyfél személyes közreműködésének mellőzésével.⁷⁹

A javaslat alapján elrendelt kiutasítás jogintézményét 2010-ben emelte be a jogalkotó, de korábban – 2018. január 1. előtt⁸⁰ – a nyomozó hatóság javaslata nem bírt kötelező erővel. A jelenlegi szabályozási környezet – t.i. hogy a javaslatban foglaltaktól az idegenrendészeti hatóság nem térhet el,⁸¹ és semmilyen elemében, sem a javaslat tényében, sem a beutazási és tartózkodási tilalom időtartama tekintetében nem bírálhatja felül⁸² – viszont azt eredményezi, hogy az együttműködés újabb *sui generis* mintájára látunk példát. Az érdemi döntéshozatalhoz szükséges tényfeltárást, a valósághű tényállás megállapítását

76 Alaptörvény XXVII. cikk (7) bek.

77 Ítélet [22]-[23].

78 Főv. Ít. 2.Kf. 28.405/2004/2., I. még; Kommentár az Ákr. 55. §-ához 7. pont.

79 Ákr. 45. § és indokolása.

80 2017. évi CXLIII. törvény 38. §-a nyomán került a rendelkezés a Harmtv-be.

81 Harmtv. 43. § (3). lásd még: KGD2019. 105. A Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó harmadik országbeli állampolgár kiutasításának elrendelése nem mérlegelési jogkörben hozott döntés, a vonatkozó idegenrendészeti szabályok kógensek.

82 Harmtv. 43. § (3) és a 2017. évi CXLIII. törvény 38. §-ához fűzött indokolás.

és ennek okán tulajdonképpen a *de facto* döntés meghozatalát a javaslatot tevő szerv végzi, magát a kiutasítást és a beutazási és tartózkodási tilalom *de iure* elrendelését pedig a feladat- és hatáskörében eljáró hatóság, az idegenrendészeti hatóság. Amiatt, hogy jelen ügyben nem jelent meg az eljáró hatóság érdemi döntésében a javaslattevő szerv által végzett tevékenység teljes mértékű dokumentálása – tehát a részletes tényállás és a jogkövetkezményhez vezető indokolás –, felmerül a kérdés, hogy milyen jogi kapcsolat áll emögött az együttműködési forma között, amely ezt lehetővé teszi; ellenkező esetben érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan hatósági döntésről beszélhetünk.

Jelen esetben olyan hivatalbóli eljárásról van szó, amelyet *más hatóság kezdeményezése* alapján folytatott le az idegenrendészeti hatóság,⁸³ kérdés, hogy ennek az érdemi döntésben miként kell megjelennie, erre milyen szabályok alkalmazhatóak legalább analógia útján.

A hatóság hivatalbóli eljárását kiváltó észlelésének vagy tudomásszerzésének egyik formájaként a *közérdekű bejelentés* hasonló abban, hogy olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.⁸⁴ A közérdekű bejelentést elvileg *bárki* tehet – bár a jogalkotói cél az állampolgár, és nem más állami szerv számára biztosít ezzel törvényi lehetőséget⁸⁵ – ez is *tartalmazhat javaslatot*, de lényeges különbség, hogy ez vizsgálati kötelezettséget és *elbírálati* lehetőséget keletkeztet, amennyiben a törvény által előírtaknak megfelelő módon történt a bejelentés, és az alaposnak bizonyul. A nyomozó hatóság javaslatának kötelező jellege minden további vizsgálatot és döntési alternatívát kizárt.

A kérelemre vonatkozó szabályokkal való azonosítást már a 2008-as Ket.-novella is elvetette az értelmezési problémák miatt.⁸⁶ A joggyakorlat szerint azonban hatóság más hatóság eljárást kezdeményező aktusát kérelemnek lehet tekinteni, ha a kezdeményezésre feljogosító vagy kötelező jogszabályból megállapítható e hatóságnak az ügygel összefüggő közvetlen jogosultsága vagy az ügynek a feladatkörével való közvetlen kapcsolata. A más hatóságoktól érkező kezdeményezések egy része ugyanis (a) a hatóságok *egymás közötti együttműködésén alapuló információközlés*, azaz nem jogi hatású cselekmény, másik részük (b) *eljárás megindítását kezdeményező aktus*, melyek kibocsátására a másik hatóságra vonatkozó szabályok jogosítják fel vagy akár kötelezhetik is ezt a szervet; ez esetben hivatalbóli eljárásról beszélünk.⁸⁷ A nyomozó hatóság

83 Kommentár az Ákr. 104. §-ához, 1.

84 2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről (a továbbiakban: Panasztv.). 2/A § -3.§ (1) bek.

85 A Panasztv. cél szerinti értelmezése különben is világossá teszi, hogy az Alaptörvény XXV. cikkében foglalt alapjog érvényesíthetőségének tesz eleget.

86 BARABÁS Gergely - BARANYI Bertold - BOROS Anita - DEMJÉN Péter - DOBÓ Viola - F. ROZSNYAI Krisztina - FAZEKAS János - FAZEKAS Marianna - FORGÁCS Anna - HOFFMAN István - HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó - HUBER Gábor - KAPA Mátyás - KOVÁCS András György - KOVÁCS Tamás - LAPSÁNSZKY András - MUDRÁNÉ Láng Erzsébet - NAGY Marianna - SZALAI Éva - SZEGEDI László: Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (archív) [Kommentár a Ket. ...§-ához] Kommentár a Ket. 29. § (1)-(2) bekezdéshez, 4. b).

87 Kommentár a Ket. 29. § (1)-(2) bekezdéshez, 4. d). vö. Kommentár a Ket. 15. §-ához,

kötelező erejű javaslata egyértelműen ez utóbbi kategóriába esik.

Konkrét rendelkezések hiányában az alapelvi rendelkezések nyújthatnak támpontot, jelen esetben külön kiemelten a közérthetőség és a hivatalbóliság. A hatóság az officialitás elvét köteles az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesíteni. Ez magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is,⁸⁸ illetve ehhez szorosan kapcsolódva a tisztességes eljárás fényében a megfelelő indokolást is.⁸⁹ Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz (ügyintézéshez) való joggal, és végső fokon a jogállamiság elvével ellentétes az olyan jogalkalmazói tevékenység, amely a jogalkotó célját a hatékonyság érdekében úgy értelmezi, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben.⁹⁰ Az ügyfél érdekeit szolgálja ebből a szempontból az *egyszerűség (közérthetőség elve)* is, fontos ugyanis, hogy az ügyfél számára az eljárás lefolytatása, és maga a döntés érthető és egyértelmű legyen.⁹¹ Az alakszerű határozatra vonatkozó szabályozás azt hivatott biztosítani, hogy az ügyfél teljes képet kapjon arról, hogy a hatóság milyen tényeket tárt fel, melyeket vett figyelembe és mellőzött állásfoglalásának kialakítása során és milyen jogszabályi rendelkezések mentén döntött. Ebben évtizedek óta következetes a gyakorlat,⁹² *általános jogelvvé* érlelve azt a követelményt, ami szerint a határozat rendelkező részének és indokolásának összhangban kell lennie.⁹³ A határozat csak akkor megalapozott és jogszerű, ha az indokolásban foglalt ténybeli és jogi indokok a határozat rendelkező része szerinti hatósági döntést kellően alátámasztják.⁹⁴ Az indokolásnak teljes körűen, a döntési folyamat minden részére ki kell terjednie, a hatóság érvelési logikájának pedig nyomon követhetőnek kell lennie.⁹⁵ A határozat tartalmi megfelelése tehát annak a garanciája, hogy az abban foglalt döntés utóbb is ellenőrizhetővé válik, helyessége, jogszerűsége ez alapján elbírálható.⁹⁶

Összességében, egzakt jogszabályi rendelkezések – vagy analógia lehetőségének – hiányában is arra a következtetésre juthatunk, hogy a hatóság hivatalbóli eljárására irányadó követelmények – így tényállástisztázás és a döntésének indokolása –, valamint az Alaptörvényen alapuló jogalkalmazási és jogértelmezési gyakorlat abba az irányba mutatnak, hogy a Fővárosi Törvényszék által közigazgatási perben vizsgált hatósági határozat azzal, hogy nem tartalmazta a nyomozó hatóság által megállapított tényállást és indokolást,

ehhez l. még: LAPSÁNSZKY András: *A hivatalbóli eljárás*. In: PATYI András (szerk): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 419-420.

88 30/2015. (X. 15.) AB határozat, ABH 2015, 787, 792 [39] [53].

89 Alaptörvény XXIV. cikk és Kúria Kfv.I.35.066/2016/7.

90 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 1302. V.1.1.

91 Kommentár az Ákr. 2. §-hoz, 5.

92 L. Legf. Bír. Kfv.I. 35.534/1999.; Főv. Ít. 4.Kf.27.031/2005/9.; 4.Kf.27.369/2006/7. Kommentár az Ákr. 80. §-ához, 5.

93 L. Legf. Bír. Kfv.V.35.538/2009/5.; Kúria Kfv.III.35.425/2015/7. Kommentár az Ákr. 80. §-ához, 5.

94 L. Legf. Bír. Kf.IV.37.291/2004/2. Kommentár az Ákr. 80. §-ához, 5.

95 L. Legf. Bír. Kfv.III.37.191/2006/7.

96 Kommentár az Ákr. 1. §-ához 6. Főv. Ít. 2.Kf.27.236/2008/6.; 2.Kf.27.237/2008/7.

olyan mértékben hiányos volt, hogy azzal kapcsolatban érdemi felülvizsgálatot lehetővé tevő hatékony jogorvoslatról nem beszélhetünk. Ennélfogva a hatályos szabályok szerint a Fővárosi Törvényszéknek a hatósági határozatot hatályon kívül kellett volna helyeznie és az idegenrendészeti hatóságot új eljárásra kellett volna köteleznie.⁹⁷

3.3.3. Mennyiben választható el a két eljárás?

A Fővárosi Törvényszék az *ártatlanság vélelme* kapcsán hivatkozott a büntetőeljárás és a hatósági eljárás két külön világára;⁹⁸ kérdés, hogy ez a hatóság döntésének tartalmi elemeire nézve jelenthet-e befolyást.

Az Alkotmány 57. § (2) bekezdésében foglalt általános jogelv a büntetőeljárásban érvényesülő ártatlanság vélelmét tartalmazta, így közigazgatási eljárásban ennek sérelme fogalmilag kizárt volt.⁹⁹ Jelenleg az Alaptörvény XXVIII. cikkének (2) bekezdéseként alapelvei szintre emelkedett, ez azonban nem jelenti az elv korlátlan kiterjesztését, figyelembevétele inkább azt a jogsérelmet hivatott megakadályozni, amelyet – törvénynek megfelelően lefolytatott eljárás során – megállapított felelősség hiányában alkalmazott, és utóbb reparáció nélkül maradt joghátrányok okozhatnak.¹⁰⁰ A bírói gyakorlat következetes abban, hogy elhatárolást igényel a rendőrségnek – mint nyomozó hatóságnak – a nyomozással kapcsolatos eljárási tevékenysége, amelynek felügyelete, e cselekmények vizsgálata, és jogszerűségének megítélése nem a közigazgatási perben eljáró bíróság feladata,¹⁰¹ a rendőrség büntetőeljárás cselekményeinek jogszerűségi felülvizsgálatára a közigazgatási bíróságnak nincs alkotmányos hatásköre.¹⁰² Többek között ez magyarázhatja azt, hogy a nyomozó hatóság javaslatának tartalmát – a közrendre veszélyességet megalapozó tényeket és annak minősítését – a Fővárosi Törvényszék nem vizsgálhatta, de nem menti ki az idegenrendészeti hatóság határozatára nézve a kötelező tartalmi elemek hiányát. Ez ugyanis egyetlen esetben fordulhat elő jogszerűen: *minősített adatok* esetén. A kérdésben a Kúria iránymutatása elvi szintű: az idegenrendészeti hatóság a beutazási és tartózkodási tilalmat elrendelő határozata alapjául szolgáló minősített adatokat nem tüntetheti fel döntésében.¹⁰³ A minősített adat megismerése nem az idegenrendészeti eljárásban, hanem egy külön, az indítványozó kérelmére indult eljárásban, a minősítő által kiadott engedély birtokában lehetséges, amelynek esetleges megtagadása esetén a döntés ellen önálló jogorvoslatnak van helye.¹⁰⁴ Ilyen esetben nem vitatható az idegenrendészeti hatóság tényfeltárási és indokolási kötelezettsége és az ezzel összefüggő *pro forma* jellegű jogorvoslati lehetőség, hiszen a javaslatot tevő szerv álláspontját megalapozó bizonyítékok megismerhetőségnek

97 Harmtv. 88R.§ (2) Kp. 90. § (3) d) okán 92. § (1) d) vö. a).

98 Ítélet [20].

99 Legf. Bír. Kfv.III.27.519/1997/6.; Legf. Bír. Kf.II.25074/1994/4.

100 Kommentár az Ákr. 1. §-ához, 10. pont.

101 BH2011. 179.

102 Kúria Kfv.III.37.315/2012/4., 1. még Kommentár az Ákr. 7. §-hoz, 8. pont.

103 KGD2016. 27. A hivatkozott ügyben a Terrorrelhárítási Központ volt a javaslattevő szerv.

104 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről 11. §.

korlátjai nem az ő eljárására vezethetők vissza.¹⁰⁵ Itt szükséges megjegyezni, hogy bizonyos helyzetekben a nemzetközi gyakorlat elismeri azt, ha az indokolás egy része nem az érdemi döntés része, de megismerhető.¹⁰⁶ Az iráni hallgató ügyében azonban szóba sem került a minősített adat kérdése, ellenben, ennek ismeretében még inkább szembetűnő az eljárási garanciák hiánya a nyomozóhatósági javaslat és az érdemi döntés kapcsolatában.

Összegezve, a jogalkotó számára mindenképpen üzenet kell, hogy legyen: a jogintézmény eljárásjogi garanciák szabályozása terén hiányban szenved, ráadásul, ha tartalmazta volna az idegenrendészeti hatósági határozat az indokolási részben a tényállást és a bizonyítékokat, azt az ellene indított közigazgatási perben a minősítés tartalmát tekintve egyébként sem lehetett volna felülvizsgálni.

Epilógus

A kiutasítás Magyarország államhatáráig történő hatósági kísérettel való végrehajtására 2020. április 16. napján került sor. Az iráni hallgató jogi képviselője a Fővárosi Törvényszék ítéletének, illetve az idegenrendészeti hatóság határozatának megsemmisítését kérve alkotmányjogi panasszal élt az ártatlanság védelmére vonatkozó, a hatékony jogorvoslathoz, valamint a magánélethez való, Alaptörvényben biztosított jogok megsértése miatt.¹⁰⁷ Az ügyben alkotmánybírói döntés a kézirat lezárásakor még nem született, ellenben 2020. október 29-én kelt levelében az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (OIF) arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a járványügyi szabályszegés vétsége vonatkozásában folytatott nyomozást megszüntette. Az iráni diák jogi képviselője a 2020. július 9. napján, valamint 2020. szeptember 9-én kelt kérelmében a külföldivel szemben elrendelt 3 évi időtartamban meghatározott beutazási és tartózkodási tilalom visszavonását indítványozta, amelyre tekintettel az OIF 2020. július 14. napján a javaslattevő rendvédelmi szerv felé megkereséssel élt. Ennek nyomán Budapest Rendőrfőkapitánya megállapította, hogy *a külföldi tartózkodása a továbbiakban a közrendet és a közbiztonságot nem veszélyezteti*, emiatt az idegenrendészeti hatóság a beutazási és tartózkodási tilalmat a 2020. október 9. napján kelt határozatával visszavonta.¹⁰⁸

105 L. hasonló ügyben: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 42.K.32.031/2019/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról szóló 3171/2020 AB végzés, ABH 2020, 899 [14]-[15].

106 C-16/65 *Firma G. Schwarze v. Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel, Frankfurt am Main*, ECLI:EU:C:1965:117, 888.; C-119/97 P *Union française de l'express (Ufex), formerly Syndicat français de l'express international (SFEI), DHL International and Service CRIE v Commission of the European Communities and May Courier*, 4 March 1999, ECLI:EU:C:1999:116, 57.

107 IV/01013/2020. A Fővárosi Törvényszék 15.K.701.176/2020/4. számú ítélete elleni alkotmányjogi panasz.

108 Az Országos idegenrendészeti Főigazgatóság Alkotmánybírósághoz címzett 2020. október 29-én kelt levele, amely az alkotmányjogi panasz ügyében indult eljáráshoz kapcsolt mellékletként elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/DA7553273FBD-B2AFC1258589005BEB59?OpenDocument> (2020. 11. 30.)

A probléma ebben az ügyben látszólag megoldódott, ám ez az annak szabályozási környezetével összefüggő kérdéseket nem teszi tisztábbá, ahogyan azt egyértelműen jelzi az a további 14 alkotmányjogi panasz, amely járványügyi szabályszegés miatti kiutasítás kapcsán – különböző okokra hivatkozva, amelyek vizsgálata jelen tanulmány kereteit átlépné – az Alkotmánybírósághoz 2020. június 3. és szeptember 18. között érkezett.¹⁰⁹

Jelen tanulmány arra a kérdésre igyekezett felhívni a figyelmet, hogy a jogszerűség ellenőrizhetőségének, és az önkényesség elkerülésének nélkülözhetetlen feltétele az, hogy a jogalkalmazó szervek megfelelő módon indokolják a döntéseiket. Ennek érdekében az iráni hallgató közrendi, közbiztonsági veszély miatti kiutasításának ügyében született hatósági határozat ellen indított közigazgatási perben a Fővárosi Törvényszék által hozott ítéleten keresztül igyekezett az indokolási kötelezettséggel összefüggő kérdéseket vizsgálni, és a kötelezettség, mint eljárási jogi garancia megsértésével okozott jogi helyzet tekintetében állást foglalni.

109 L. Alkotmánybíróság. https://alkotmanybirosag.hu/ugykereso/talalatok?hatarozat_sorszam=&hatarozat_evksam=&ugyszam_sorszam=&ugyszam_evksam=&dontes_szer-v=&lezaras_modja=&befejezo_dontes_tartalma=&rendelkezo_resz=&indoklas=&velemenyek=&alkotmanybiro=&ugyszaki_jelleg=&inditvanyozo_tipusa=&eljaras_tipusa=&ugyallapot=2&alkotpanasz_ugyall=&jogszabaly=&lenyeg=&feltetel1=2&feltetel2=2&befejezes_tipusa= (2020. 11. 30.)

KÖZELEBB VAGY TÁVOLABB? – GONDOLATOK A FIZIKAI KAPCSOLATTARTÁS HIÁNYÁNAK ÉS A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁTLÁTHATÓSÁGÁNAK KAPCSOLATÁRÓL

1. Bevezetés

Az elmúlt időszakban az Európában és világviszonylatban is előretörő COVID-19 koronavírus járvány¹ és a védekezés jegyében elrendelt kormányzati intézkedések egyik megkülönböztető jegye lett a szociális távolságtartás, amely hatékonyan hozzájárulhat a járvány további terjedésének megakadályozásához, lassításához². Az ehhez kapcsolódó intézkedéscsomag – a folyamatok biztosítása érdekében – természetesen a közigazgatás tevékenység-ellátásában is megjelent³ és átfogóan jellemzi e kézirat megírásának idején a hazai és európai közigazgatási rendszerek feladatellátását. Ennek keretében a halasztható személyes ügyintézésrel járó ügyeket több országban felfüggesztették⁴, a közigazgatás személyzete – ahol az egyáltalán értelmezhető volt – részben átállt otthoni munkavégzésre⁵. E szituáció talán még élesebben világított rá arra a jelenségre, amely évek óta zajlik a közigazgatás és azon belül a hatósági jogalkalmazás folyamatában. A folyamatok elektronizálása, digitalizációja, az elektronikus kapcsolattartás a közigazgatás ügyfeleivel, az e-közigazgatás vívmányainak megjelenése és általánossá válása, valamint az erre referáló nemzeti szabályozások már mind – egyesével és együttes hatásukat is tekintve – ezt a változást készítették elő vagy gördítették tovább. A célkitűzések középpontjában természetesen a lehető legkényelmesebben, leggyorsabban, távolról is elérhető elektronikus közigazgatási szolgáltatásnyújtás elérése állt a front office

-
- 1 HORTON, Richard: *The COVID-19 Catastrophe: What's Gone Wrong and How to Stop It Happening Again*. Cambridge, Polity Press, 2020, 5-10.
 - 2 LUNN, Peter D. et al: Motivating social distancing during the Covid-19 pandemic: An online experiment. *Social Science & Medicine*, 2020, 265 (113478), 1-14.
 - 3 BARROT, Jean-Noel – GRASSI, Basile – SAUVAGNAT, Julien: *Sectoral effects of social distancing*, 2020, 5-7. <http://acdc2007.free.fr/barrot420.pdf> (2021. 01. 04.)
 - 4 ANSELL, Christopher – SØRENSEN, Eva – TORFING, Jacob: The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 2020, 1-12. DOI: 10.1080/14719037.2020.1820272. <https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/14719037.2020.1820272?needAccess=true> (2021. 01. 04.)
 - 5 FADINGER, Harald – SCHYMIK, Jan: The costs and benefits of home office during the covid-19 pandemic: Evidence from infections and an input-output model for Germany. *COVID Economics: Vetted and Real-Time Papers*, 2020/9, 110-118.

tevékenységek vonalán⁶, miközben – jelentősen leegyszerűsítve a kérdéskört – az elektronizálástól a back office jellegű tevékenységek terén egyfajta hatékonyságnövelő hatást⁷ várhatunk a vonatkozó szakirodalmi álláspontok alapján. S ebben a kérdéskörben joggal merül fel a kérdés, amely a jelenlegi, pandémiás társadalmi hatásokkal terhelt időszakban még szembetűnőbbé vált: fenntartható marad hosszútávon a közigazgatás és azon belül az egyedi ügyekben zajló hatósági jogalkalmazás folyamatának átláthatósága az ügyfelek irányában, ha az ügyfél és a társadalom a közigazgatással – annak személyzetével, folyamataival – nem találkozik személyesen, csak elektronikus platformokon keresztül? Értékként tekintünk a személyességre⁸, mint a közigazgatás iránt mutatkozó, újonnan erőre kapó elvárásra vagy a modernizációs folyamatok egyfajta gátjának tekintjük azt? A létrejövő előnyök meg tudják-e haladni a potenciálisan bekövetkező hátrányokat vagy legalábbis elrendelhetőek-e olyan intézkedések, amelyek ezek előfordulását vagy súlyosságát mérsékelik vagy kizárják?

Ahhoz, hogy e kérdésekre válaszokat is tudjunk adni, érdemes körbejárni az átláthatóság értelmezhetőségét e speciális területen belül, utóbbival összevetve a fizikai távolságtartás alkalmazásának okait, céljait és az ezekből eredő adottságokat, annak érdekében, hogy értékelni tudjuk ezek hatásait a hatósági jogalkalmazás átláthatóságára vonatkozóan.

2. A hatósági eljárás átláthatóságának körvonalai

Az átláthatóságot, mint meghatározást és fogalmat napjainkban gyakran használják fel a jogalkotási és igazságügyi stratégiai tervezési dokumentumok megalkotása és alkalmazása során, itthon és külföldön egyaránt⁹. A nemzetközi szakirodalomban, illetve jogalkotási és jogalkalmazási gyakorlatban már évtizedek óta élő és rendkívül aktív szerepet betöltő fogalom az utóbbi években hazánkban is kimondatlan vagy akár *expressis verbis* követelménnyé vált az egyes jogágak és a teljes jogrendszer tekintetében. Elterjedése mára olyan szintre jutott el, hogy nemcsak általános jogpolitikai elvvé, hanem az egyes jogi szabályozási területeket vizsgáló kutatók és szakértők terminológiájában is általánosan alkalmazott fogalomként vált az elmúlt évtizedekben¹⁰. E körülmények között alapvető fontosságúvá válik, hogy az átláthatóságot, mint fogalmat egyértelműen és egyöntetűen értelmezzék annak használói – a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogtudományi kutatások területén egyaránt – hiszen csak ebben az esetben biztosítható az, hogy a fogalomhoz és jogelvezet rendelt tartalmi elemek végső soron érvényesülést nyerjenek a jogi szabályozás és annak alkalmazása által.

6 BUDAI Balázs Benjámin: *A közigazgatás újragondolása. Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2017, 103.

7 ARCHMANN, Sylvia – IGLESIAS, Castillo: *EGovernment: A driving force for innovation and efficiency in public administration*. *EIPAScope*, 2010/1, 29-31.

8 RIXER, Ádám: *A New Direction for Public Administration: Personalness*. *Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

9 BALL, Carolyn: *What is transparency?* *Public Integrity*, 2009, 11 (4), 293-300.

10 Ld. pl. RIXER Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2020, 174.

Ha a fogalmat értelmezni kívánjuk, abból a hipotézisből kell kiindulnunk ennek megfelelően, hogy annak ellenére, hogy az átláthatóság fogalmát mind gyakrabban használják fel az egyes szerzők és válik a jogalkotás egyik tárgyává, nincs egyértelműen meghatározott és elfogadott fogalma, s ez érvényesülésének, alkalmazásának egyik gátját jelentheti. A nyugati hatásra hazánkba kerülő, jellemzően jogállami elvárásokat magába foglaló fogalom gyakran kiforratlan körülmények között, gyakorlati vonatkozásait nélkülözve, csupán jelmondatként kerül alkalmazásra.

A fogalmi elemek feltárása és elemzése önmagában is kimutathat számos olyan problémát, amelyeket a modern jogrendszerek legfontosabb kihívásainak tekinthetünk napjainkban és amelyek megalapozhatják a fenti témakörön belüli átláthatóságára vonatkozó következtetéseket. Az átláthatóság jogtudományi, azon belül közigazgatási környezetben érvényes fogalmának ilyen jellegű meghatározása és jellemzése hozzájárulhat az erre vonatkozó jogalkotói, szakirodalmi álláspontok egységesítéséhez és az átláthatóságból eredő követelmények mind teljesebb átültetéséhez, mely követelmények a 21. századi jogrendszerek fontos alapelveivé válhatnak.

Előzetesen annyit egészen biztosan megállapíthatunk, hogy az átláthatóság fogalmának használata és ebből adódó értelmezése napjainkra megkerülhetetlenné vált, s különösen igaz ez, ha jogtudományi, különösen közjogi témakörökben vizsgálódunk¹¹.

Az eredetileg – legalábbis szűkebb értelmezési területén – az 1700-as évek vége körül megalkotott és használatba kerülő fogalom eredetileg a jogtudományokhoz képest egy teljesen más kontextusban bukkant fel¹², amikor egy Massachusetts-i szenátor, az újságok postai terjesztéséről szóló vitában az alábbi mondatot fogalmazta meg a kormányzat átláthatóságával kapcsolatban: *“However firmly liberty may be established in any country, it cannot long subsist if the channels of information be stopped.”*¹³

A fogalom használata ebben a szerepkörben még nyilvánvalóan a formálódó amerikai demokrácia alapjainak letételét szolgálta és erősen politikai színezetű definícióként, programként lehetett meghatározni, azonban jól kifejezte azt az irányultságot, hogy a modern állam csak akkor tekinthet magára átláthatóként, ha nyitott a mindenkori politikai hatalmat legitimáló népre és társadalomra, és folyamatos kommunikációval, elszámoltathatósággal biztosítja az állami működés betekinthetőségét¹⁴. Mindez termé-

11 JAEGER, Paul T. – BERTOT, John Carlo: Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 2010, 27 (4), 371-376.; KRAUS, Jody S.: Transparency and determinacy in common law adjudication: A philosophical defense of explanatory economic analysis. *Virginia Law Review*, 2007, 93 (287), 287-301.

12 HANDLIN, Amy: *Dirty Deals? An Encyclopedia of Lobbying, Political Influence, and Corruption*. Santa Barbara, ABC-CLIO, 2014, 125.

13 WARNER, Michael: *The Letters of the Republic: Publication and the Public Sphere in Eighteenth-Century America*. Cambridge, Harvard University Press, 2009, 128.

14 KORFF, Douwe et. al.: *Boundaries of Law: Exploring Transparency, Accountability, and Oversight of Government Surveillance Regimes. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, 2017/16, 13.

szetesen a szűkebb vizsgálódási körünk tekintetében is ébreszt számos követelményt vagy elvárást, amelyet a későbbiekben részletesen vizsgálok meg. Az átláthatóság a fentiek szerint sokáig sokkal inkább politikai kiáltvány és elvárás volt, mintsem konkrét jogi tartalmat megtestesítő fogalom¹⁵.

Az átláthatóság a 20. század közepén, a *transparency and accountability* irányzat elterjedésével¹⁶ kapott új értelmet, amikor is az állami tevékenység átláthatósága (kormányzati átláthatóság¹⁷) mellett az e tevékenységben részt vevő személyek elszámoltathatósága¹⁸ is a vizsgálatok középpontjába került.

Az elszámoltathatóság politikai dimenzióján túl magától értetődően vonzotta magához a jogi felelősséget, azon belül is először a közjogi¹⁹, majd a magánjogi felelősségi alakzatok²⁰ vizsgálatát. Az elszámoltathatóság e koncepción belül, mint a társadalmi-politikai rendszer megfelelő, jogszerű és legitim működésének elengedhetetlen feltétele jelent meg²¹. Végül a közvetlenül a 21. század előtt kialakuló governance tanok²² végérvényesen beemelték a közjogi gondolkodás középpontjába a kérdéskört.

Az átláthatóság fogalmának jogi jellegét, egyes fogalmi elemeit azért is igen nehéz egzakt formában megragadni, mert a fogalom erősen szubjektív²³ jellegű elemeket is magába foglal.

15 BOVENS, Mark – GOODING, Robert E. – SCHILLEMANS, Thomas: *Public accountability*. In: BOVENS, M. – GOODING, R. E. – SCHILLEMANS, T. (eds.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford, Oxford University Press, 2014, 2-3.

16 DUBNICK, Melvin J.: *Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework*. In: PRESTON, N. – BOIS, C. (eds.): *Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values*. London, Routledge, 1998, 68-72.

17 PIOTROWSKI, Suzanne J.: *Governmental transparency in the path of administrative reform*. New York, State University of New York Press, 2008.

18 CHRISTENSEN, Tom – LÆGREID, Per: *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Burlington, Ashgate, 2011, 17-20.; BERTOT, John Carlo – JAEGER, Paul T. – GRIMES, Justin M.: Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 2012, 6 (1), 78-85.; FOX, Jonathan: The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 2007, 17 (4-5), 663-671.

19 BOVENS, Mark: Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13 (4), 2007, 447-468.

20 VISHWANATH, Tara – KAUFMANN, Daniel: *Towards transparency in finance and governance*. Washington, The World Bank Institute, 1999. 4.; OWEN, William C.: Private Penalties and Public Policy. *Labor Law Journal*, 21 (6), 1970, 323-337.

21 MASHAW, Jerry L.: *Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance*. In: DOWDLE, Michael W. (ed.): *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006, 120.

22 WEISS, Thomas G.: Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 2000, 21 (5), 795-800.

23 BIRCHALL, Clare: Radical transparency? *Cultural Studies – Critical Methodologies*, 2014, 14 (1), 78-81.

Az átláthatóság ugyanis függ annak alanyától²⁴ és tárgyától²⁵, hiszen alapvetően határozza meg az átláthatóság jellemzőit az, hogy kinek a szemszögéből vizsgáljuk az egyes társadalmi viszonyokat és az is, hogy mely társadalmi jelenségeket vizsgálunk az átláthatóság szempontrendszerén keresztül. Ettől függetlenül elkülöníthető egy olyan fogalmi „mag”, amely a jogtudomány általi tanulmányozás és jelen kézirat nézőpontja alapján elkülöníti a fogalmat más fogalmaktól. Ezt az alábbiak szerint fogalmazhatjuk meg, a fenti szakirodalmi hivatkozásokra is tekintettel:

Az átláthatóság jogi értelemben olyan alkotmányos és jogállami követelmény, amely arra irányul, hogy az átláthatóság alanya számára az átláthatóság tárgyát felfoghatóvá, érthetővé és folyamatában is értelmezhetővé tegye.

Nyilvánvalóan az átláthatóság gyakorlati megvalósulásához szükséges az, hogy az átláthatóság tárgya (jelen esetben az államilag szervezett társadalom és azon belül jellemzően az államszervezet) valamilyen mértékben nyitott legyen az átláthatóság alanyának irányába²⁶, ellenkező esetben nem beszélhetünk átláthatóságról.

Egyszerűsítve a fogalom értelmezését – a leggyakrabban alkalmazott állampolgár-államszervezet viszonylatban alkalmazva a fenti definíciót – az államszervezet átláthatósága azt jelenti, hogy az államszervezet egyes szervei, így különösen a közhatalmat gyakorló szervek működésüket a nyitottságnak rendelik alá és ennek megfelelően a szükséges mértékben a nyilvánosság bevonásával²⁷, az állampolgárok tájékoztatásával, tudatosságának kialakítására is figyelmet szentel.

Az átláthatóság megteremtése ennek megfelelően egyszerre jogalkotási, jogalkalmazási illetve politikai és ehhez kapcsolódó kommunikációs feladat, ezek számbavételével érzékeltethetjük leginkább, hogy mikor beszélhetünk átláthatóságról általános és egzakt értelemben véve is az államműködésre tekintettel.

Jogalkotási szempontból az átláthatóság – ugyan jogáganként más és más követelmények és elvárások, de azonos célok mellett – átfogó szabályozási igényt kíván meg a jogalkotótól, mert az átláthatóság gyakorlati megvalósulásának lehetősége csak ebben az esetben várható. Elegendő lehet egy államilag szabályozott viszony (jellemzően az állam saját szervezetrendszerén belüli vagy az állam, illetve egyes állami szervek és az állampolgárok közötti jogviszony) anyagi jogi, eljárásjogi szabályozásának vagy más felosztásban ehhez kapcsolódóan anyagi, alaki és szervezeti normák egyetlen eleme, rendelkezése ahhoz, hogy a teljes jogviszony, illetve az államműködés adott speciális területének átláthatóságát korlátozza vagy akár meg is szüntesse. Ez szupranacionális és nemzetközi

24 TAGIURI, Renato – KOGAN, Nathan – BRUNER, Jerome S.: The transparency of interpersonal choice. *Sociometry*, 1951, 18 (4), 368-369.

25 ROBERTS, John: No one is perfect: The limits of transparency and an ethic for 'intelligent' accountability. *Accounting, Organizations and Society*, 2009, 34 (8), 958.

26 DROR, Yehezkel: *Transparency and openness of quality democracy*. In: KELLY, Michael (ed.): *Openness and transparency in governance: Challenges and opportunities*. Maastricht, NISPAcee, 1999, 25-27.

27 NAURIN, Daniel: Transparency, publicity, accountability – The missing links. *Swiss Political Science Review*, 2006, 12 (3), 91-92.

jogalkotás tekintetében ugyanúgy érvényesülő tétel²⁸ lehet, mint a tagállami, nemzeti jogalkotás esetében. Természetesen a fenti tulajdonságot a közigazgatási jogviszonyok vonatkozásában is érvényesnek találhatjuk.

Jogalkalmazási szempontból a fentiekben kifejtetteknek megfelelően már eleve függő helyzetről beszélhetünk, hiszen a jogalkalmazás során alapvetően akkor alakíthatóak az e tevékenység átláthatóságához vezető folyamatok, ha a jogalkalmazási tevékenységet létrehozó és alakító jogszabályi környezet megteremti erre a lehetőséget. Zárt, „titkokat őrző” szabályozás esetén a jogalkalmazás, funkciójából eredően már csak e zártásra törekvő jogszabályi rendelkezések következetes végrehajtására törekedhet²⁹, ettől való eltérési lehetőségei rendkívül korlátosak.

Az esetek csak egy részét fedi le a szorosabb értelemben vett jogalkalmazói tevékenység, az átláthatóság tekintetében emellett legalább ilyen gyakran felmerülő kérdéskör az, amikor politikai és ahhoz kapcsolódó folyamatokról van szó. A követelmények között ugyanazokat említhetjük, mint a fentiekben, azonban azok szintje akár magasabban is lehet, hiszen a jogalkalmazó tevékenységgel ellentétben a politikai jellegű folyamatok és azok szereplői aktívan részt vesznek a döntéshozatalban és a jogalkotásban is³⁰.

Nem hunyhatunk szemet a jól kivitelezett, teljeskörű és a befogadó számára is érthető kommunikáció szükségessége felett sem, ha átláthatóságról van szó. Az átlátható szabályozási környezet és az ez alapján transzparens módon végzett jogalkalmazás csak akkor töltheti be szerepét, ha a szélesebb értelemben vett társadalmi környezet megfelelő tájékoztatást kap a jogalkalmazási és politikai tevékenység minden fontosabb részletéről³¹, nyilvánvalóan az adatvédelmi és egyéb titokvédelmi szabályok betartása mellett, de nem e szabályok keretei mögé bújtatva a tevékenység legfontosabb adatait.

Az átláthatóság fogalmának fentiek szerinti megalapozása mellett figyelmet kell szentelni az államműködés átláthatóságának jogi értelemben vett tárgyának, melyet jellemzően a jogbiztonság fennállásában és fenntartásában³², az államszervezet működésének megismerhetőségében³³, a közérdekű ügyek megismerhetőségében és lehetőség szerinti

28 LENAERTS, Koen: Some reflections on the separation of powers in the European Community. *Common Market Law Review*, 1991, 28 (11), 15-25.; WELCH, Eric W.: The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 2012, 78 (1), 93-115.

29 MOSS, Randolph D.: Executive Branch Legal Interpretation: A Perspective from the Office of Legal Counsel. *Administrative Law Review*, 2000, 52 (4), 1326-1330.

30 MATTOZZI, Andrea – MERLO, Antonio: The transparency of politics and the quality of politicians. *American Economic Review*, 2007, 97 (2), 311-315.

31 FAIRBANKS, Jenille – PLOWMAN, Kenneth D. – RAWLINS, Brad L.: Transparency in government communication. *Journal of Public Affairs*, 2007, 7 (1), 23-37.

32 PRECHAL, Sacha – DE LEEUW, Madeleine: Dimensions of Transparency: the building blocks for a new legal principle? *Review of European Administrative Law*, 2007, 1 (1), 51-62.; EBBESSON, Jonas: The rule of law in governance of complex socio-ecological changes. *Global Environmental Change*, 2010, 20 (3), 414-422.

33 BIRCHALL, Clare: Transparency, interrupted: Secrets of the left. *Theory, Culture & Society*, 2011, 28 (7-8), 60-84.

alakításában³⁴, valamint az igazságszolgáltatási és hatósági tevékenység áttekinthetőségében³⁵ jelölhetünk meg.

Az átláthatóság fogalmának értelmezése során a másik nagyon fontos csomópontot jelentheti az, hogy kit tekintünk az átláthatóság alanyának, kinek a szemszögéből kívánjuk vizsgálni az őt körülvevő jogviszonyok tömeges rendszereinek átláthatóságát.

A fent már kifejtett átláthatósági definícióból kiindulva az átláthatóság legfontosabb alanyának a közigazgatás speciális szerveként értelmezhető, a közigazgatási szervvel kapcsolatba kerülő állampolgárokat³⁶, ügyfeleket jelölhetjük meg, akik a jogállami követelményeknek megfelelően joggal fogalmazznak meg elvárásokat a közigazgatás és azon belül az adott szerv eljárásainak, teljes működésének és szervezetének kielégítő szintű átláthatóságával kapcsolatban.

A további vizsgálatok céljának megfelelően azonban érdemes azt a vizsgálati nézőpontot lehatárolni, amely révén e szervek tevékenységét, működését értékelhetjük:

1. *Az állampolgárok szélesebb köre.* Az ő nézőpontjuk azért releváns, mert a hatósági jogalkalmazást végző közigazgatási szervek közpénzből gazdálkodnak. Ennek megfelelően közfeladatot látnak el és közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak, és így átláthatóságukhoz minden állampolgárnak és a teljes államszervezetnek érdeke fűződik, amely alkotmányos követelményekként jelenik meg e szervek oldalán.
2. A hatósági eljárás szempontjából azonban nyilvánvalóan kiemelendő egy ennél szűkebb réteg, a hatósági jogalkalmazással érintett ügyfeleké, akiket a szerv működése, szervezeti folyamatainak átláthatósága, joghoz kötöttsége és nyomon követhetősége erőteljesebben érint, mint a társadalom többi tagját. Ennek megfelelően a szerv tevékenységével érintett ügyfelek joggal fogalmazznak meg magasabb szintű elvárásokat a közigazgatási szerv professzionális, jogállami berendezkedést is tükröző működésére vonatkozóan³⁷.

Erre tekintettel nyilván az átláthatóság fent meghatározott alanyainak szempontjai a döntő jelentőségűek, amikor az átláthatóság gyakorlati érvényesüléséhez szükséges követelményekről van szó.

Afelett sem lehet szemet húyni, hogy egyes szerzők a hatósági feladatokat ellátó szerveket – tehát magát a közigazgatási szervet, illetve a közhatalmi tevékenységet ellátó személyeket, belső szervezeti egységeket –, mint az átláthatóság alanyait említik meg³⁸ – hiszen a hatósági

34 FAIRBANKS, Jenille – PLOWMAN, Kenneth D. – RAWLINS, Brad L. (2007) i. m. 30-35.; MERGEL, Ines: *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world.* San Francisco, John Wiley & Sons, 2012, 258-275.

35 WEHNER, Joachim – DE RENZIO – Paolo: Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 2013, 41 (1), 96-108.; JAEGER, Paul T. – BERTOT, John Carol (2010) i. m. 371-376.

36 VIGODA, Edwin: From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 2002, 62 (5), 529-530.

37 GLATZ, Ferenc: Kezdeményezőkézség, rendszeresség, folyamatosság, korrekcióképesség. *Magyar Tudomány*, 2002, 47 (5), 536.

38 LODJE, Juliet: Transparency and democratic legitimacy. *Journal of Common Market Studies*,

jogalkalmazási feladatokat ellátó szervezet és szervezetrendszer csak akkor tudja biztosítani az átláthatóság érvényesülését, ha önmaga is átláthatja a rá vonatkozó követelményeket.

3. A fizikai kapcsolattartás elmaradása – az e-közigazgatás előrelépései az átláthatóság tükrében

A jelen kézirat bevezetőjében kifejtetteknek megfelelően a közigazgatást az elmúlt években egyre inkább jellemezte az ügyfél és a hatósági jogalkalmazási tevékenységet végző közigazgatási szerv személyes kapcsolattartásának a háttérbe szorulása. Mindez természetesen arra vezethető vissza, hogy a közigazgatási rendszerek vonatkozásában megfogalmazásra került az a jogos elvárás, hogy egyes, jól meghatározott folyamatokat vagy ügýtípusokat az ügyfél fizikai jelenlétének hiányában is meg lehessen indítani, vagy hozzájuk kapcsolódóan lehetővé váljon az ügyintézés a távolból. E jelenség gyökerei messzire vezetnek az időben, hiszen a közigazgatási ügyekben történő képviselői szabályai és a meghatalmazás jogintézménye is már erre az igényre és problémakörre vonatkozó egyik lehetséges választ jelentette évszázadokon keresztül³⁹. Ez azonban nem tudta orvosolni azt a problémát, amikor a közigazgatási ügy az ügyfél személyes jelenlétét igényelte – tehát az írásbeli út nem jelentett üdvözítő megoldást – és az ügyfél valamilyen külső vagy belső oknál fogva nem volt abban a helyzetben vagy részéről nem volt reálisan elvárható, hogy személyesen megjelenjen a közigazgatási szerv előtt és ott ügyeit intézze, nyilatkozzon vagy más jellegű cselekményt hajtson végre. Részben erre a problémára is megoldást kínált az elmúlt évtizedekben nagyívű kibontakozást mutató elektronikus út, amely majd minden közigazgatási folyamatot érintett. Napjainkra Európa legtöbb államában – mind a jogi személy, mind a természetes személy ügyfelekkel kapcsolatban – az elektronikus kapcsolattartás válik főszabállyá és a hagyományos kapcsolattartási formák pedig lassan, de jól prognosztizálhatóan háttérbe szorulnak. E tanulmány azonban – terjedelmi okokból és célkitűzései miatt – nem vállalkozhat arra, hogy az elektronikus közigazgatás kialakulásának és elterjedésének részletes elemzésében elmerüljön: ehelyett itt három olyan fő jellemzőt emelnék ki, amely érdemben meghatározza majd a levonható következtetéseket is. Egyrészt meg kell jegyezni, hogy az elektronikus közigazgatás és annak megjelenési formái jelentős eltéréseket mutathatnak egyes államok összehasonlításában, sőt alacsonyabb szinteken vizsgálódva, közelebb lépve szűkebb vizsgálati körünkhöz: egyes közigazgatási területeken, hatósági jogalkalmazási tevékenységekben és ügýtípusokban is⁴⁰. Ennek megfelelően az ügyfélnek és a közigazgatásnak is eltérő lehet a kapcsolata, kapcsolódása és ez magától értetődően hatással van arra is, hogy miként történik a kommunikáció és az információk átadása e vonatkozásban. Ez pedig törvényszerűen hatással lesz a kapcsolódó hatósági eljárások átláthatóságára, hiszen az átláthatóság mértéke – a fentiekben már kifejtettek szerint – függ a közigazgatási szerv

1994, 32 (3), 343-368.

39 VOM BAUR, F. Trowbridge: Representation Before Administrative Agencies. *New York University Law Review*, 1955, 30 (1), 1297.

40 CZÉKMANN Zsolt – KISS Lilla Nóra: The Concept of E-Administration in the Hungarian Regulation. *Juridical Current*, 2015, 18 (1), 75-81.

és az ügyfél közötti információátadás mértékétől és minőségétől: az eljárás átláthatósága elképzelhetetlen hatékony kommunikáció nélkül. Az elektronikus közigazgatás szintjei eltérő kommunikációs folyamatokat eredményezhetnek. Megítélesem szerint azonban téves lehet az az előfeltételezés, hogy az elektronikus közigazgatás kiterjedése, a teljesen elektronizált, sőt akár részben perszonalizált folyamat minden más tényezőtől függetlenül nagyobb átláthatósági érzetet⁴¹ keltene az érintett ügyfélben – hiszen pusztán információk elektronikus közzétételével is nagyon jó szintre lehet javítani az adott hatósági eljárás átláthatóságát az ügyfél szempontjából, annak ellenére, hogy az eljárás ez esetben a hagyományos kapcsolattartás mellett kerül lefolytatásra. Sokkal inkább tartom helyeselhető, igazolható álláspontnak azt – összhangban a fenti szakirodalmi vonatkozásokkal is –, hogy az átláthatóságot mind a hagyományos, mind az elektronikus ügyintézés során meg kell teremteni (párhuzamosan is⁴²), és hogy erre a mai modern közigazgatási rendszereknek széles és viszonylagosan szabadon felhasználható eszköztár áll rendelkezésére.

Az elektronikus közigazgatás 4 szintje

1. Információk közzététele elektronikusan

(várhatóan kevesebb kérdés fog érkezni az ügyfelektől személyesen)

2. Egyirányú kommunikáció

(pl. letölthető formanyomtatványok)

3. Kétirányú kommunikáció

(pl. azonosítás mellett biztosított az elektronikus kapcsolattartás)

4. Teljesen elektronikus folyamat

(a teljes folyamat elektronikusan, pl. fizetést, kézbesítést is beleértve)

5. Targetizáció, perszonalizáció

(ügyfélre szabott ügyintézési folyamatok, proaktív, automatizált szolgáltatások)

1. ábra – Az elektronikus közigazgatás 5 szintje. Forrás: saját szerkesztés, az alábbi forrás figyelembevételével: Budai Balázs Benjámin: *E-közigazgatási alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, 2017, 16-17.

41 MICHEL, Hélène: E-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs. *The Electronic Journal of e-Government*, 2005, 3 (4), 214-215.

42 PINA, Vicente – TORRES, Lourdes: Online transparency and corporate governance in Spanish governmental agencies. *Online Information Review*, 2019, 43 (4), 654-660. Különösen igaznak találhatjuk a fenti állítást, ha a perszonalizáció jelenségével oly sokszor összekapcsolt személyiségprofilok átláthatatlanságára is gondolunk, ld. SZÓKE, Gergely László – PATAKI, Gábor: Az online személyiségprofilok jelentősége – régi és új kihívások. *Infokommunikáció és Jog*, 2017, 14 (2), 63-70.

Másrészt figyelembe kell venni azt is, hogy az elektronikus kapcsolattartás és ügyintézés során elveszhet az a személyesség, amely a hagyományos hatósági jogalkalmazási folyamatok kapcsolattartását jellemzi⁴³. Ez egyrészt előnyösnek is tekinthető, hiszen, ha a folyamatban kevesebb emberi beavatkozásra van szükség (gondoljunk itt akár egy automatizált döntéshozatal keretében megszülető közigazgatási aktusra), akkor azzal hatékonyan javítható az emberi döntéshozatalból adódó és sokszor nehezen eliminálható részrehajlás vagy hibázás lehetősége. Ettől függetlenül azonban be kell látnunk, hogy még a legmodernebb elektronikus közigazgatási informatikai rendszerek és szoftveres megoldások is korlátosak⁴⁴, legalábbis abban az értelemben – leszámítva a mesterséges intelligencia alkalmazását⁴⁵ ebben a speciális vonatkozásban –, hogy meghatározott folyamatot hajtanak végre, adott bemenetek esetén képesek előre meghatározott kimeneteket létrehozni, de csak kiegészítő megoldásokkal és emberi beavatkozás mellett képesek valójában arra, hogy egy ügyfél összes felmerülő kérdésére, észrevételére és cselekményére adekvát választ adjanak. E szempontból az e-közigazgatási megoldások egyrészt növelhetik az átláthatóságot az emberi részrehajlás és hiba kizárásával, a követelmények érvényesítésével és a folyamatok teljes uniformizálásával, másrészt csökkenthetik az ügyfolyamat informatikai adottságából természetszerűleg következő viszonylagos merevséget. E két tényező optimális együtthatása kényes egyensúlyt eredményezhet, amelyet objektív döntéshozatalra épülő, mégis az ügyféli kapcsolattartási igényeire szabott elektronikus ügymenettel lehet előidézni és fenntartani.

Végül azt is figyelembe kell venni, hogy az elektronikus közigazgatási szolgáltatások tekintetében várhatóan mindig lesznek olyan személyek, társadalmi csoportok, akik perifériára csúszhatnak e rendszerek használata szempontjából: a visszafogottabb, hiányos informatikai vagy akár csak írás-olvasási készségekkel, lehetőségekkel rendelkező személyek hátrányba kerülhetnek a fizikai kapcsolattartás háttérbe szorulásával, amely jelenséget megfelelő társadalmi érzékenységgel (szolidaritással) kell kezelni, különben e személyek és csoportok számára a hatósági eljárás folyamata, az elektronikus ügyintézés, sőt akár a teljes állami tevékenységellátás átláthatatlan felelősségek, kötelezettségek és eljárások szövevényé válhat, ami – végső soron – bizonyítottan alááshatja például e személyek önkéntes jogkövető magatartását is.⁴⁶

43 RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019, 12 (4), 3-7.

44 ABRAHAMAS, Lucienne: E-Governance policy 1999-2009: Paths and limitations to progress. *Journal of Public Administration*, 2009, 44 (1), 1015-1026.

45 REIS, João – SANTO, Paula Espírito – MELÃO, Nuno: *Impacts of artificial intelligence on public administration: a systematic literature review*. In: 2019 – 14th Iberian conference on information systems and technologies (CISTI). Coimbra, IEEE, 2019, 1-7.

46 WOLNIAK, Radosław – SKOTNICKA-ZASADZIEŃ, Bożena – ZASADZIEŃ, Michał: Problems of the Functioning of E-Administration in the Silesian Region of Poland from the Perspective of a Person with Disabilities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2019, 15 (57), 137-145.; CZÉKMANN Zsolt – KISS Lilla Nóra – RITÓ Evelin: *OECD (2003): The E-government imperative, OECD E-Government Studies*. Paris, Az Európai Unió infokommunikációs stratégiája. In: CZÉKMANN Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg

4. Az átláthatóság érvényre juttatása a koronavírus járványhoz kapcsolódó szociális távolságtartási intézkedések tükrében

Az előző fejezetben közelebről megvizsgáltam a fizikai kapcsolattartás hiányának, az elektronikus kapcsolattartás térnyerésének hatásait a hatósági eljárás átláthatóságának vonatkozásában. Ezen összefüggésekhez, szituációhoz nagyon hasonló, de mégis más előzményekre épülő jelenséget figyelhettünk meg a modern közigazgatási rendszerek tekintetében a koronavírus járványhoz kapcsolódó védekező kormányzati intézkedések tekintetében. Európában és világviszonylatban is számos kormány, a koronavírus járvány elharapozásának lehetséges következményeit felmérve olyan intézkedéseket hozott, amelyek a társadalmi kapcsolattartás során a szociális távolságtartás megvalósítását tették lehetővé⁴⁷. Ezen intézkedések természetesen a közigazgatás szervezetrendszerét és az ügyfelekkel való, *front office* jellegű tevékenységeket is érintették.⁴⁸ A legtöbb közigazgatási rendszer tekintetében ez a fizikai kapcsolattartás minimálisra szorítását, a halasztható, személyes jelenlétet igénylő ügyek halasztását⁴⁹ és a közigazgatás személyzete vonatkozásában legalább részleges otthoni munkavégzést jelentett. Ennek természetesen már e kézirat megírásának időpontjában is megállapítható hatásai vannak a pandémia időtartama alatt meginduló vagy folyó hatósági eljárások átláthatóságára, amelyet az alábbi szempontok szerint kívánok összefoglalni.

Egyrészt, amíg az elektronikus közigazgatási folyamatokra, kapcsolattartásra történő átállás tervszerűen kerül megvalósításra az egyes közigazgatási rendszerek vonatkozásában, addig a kialakuló pandémiás helyzet a jogalkotó és a közigazgatás gyors reagálását kívánta meg. Természetszerűleg, a gyors, turbulens jellegű változások ronthatják a közigazgatás és a hatósági eljárások átláthatóságát az ügyfelek irányából⁵⁰, mert a gyorsan változó követelmények között nehezebben igazodnak el az állampolgárok, az ügyféllel való szervezetek egyaránt.

Másrészt az is látható vált, hogy miközben a személyesség sok tekintetben elveszett a hagyományos formában, normál körülmények között lefolytatott eljárásokhoz képest, aközben a közigazgatás szervezete nem feltétlenül volt felkészülve arra, hogy a személyesség hiányából adódó hátrányokat a kapcsolattartás más formáival pótolja⁵¹. Mivel

Campus, 2019, 39.

47 FARBOODI, Maryam – JAROSCH, Gregor – SHIMER, Robert. *Internal and external effects of social distancing in a pandemic*. Chicago, Becker Friedman Institute, 2020.

48 BARROT – GRASSI – SAUVAGNAT (2020) i. m. 5-6.

49 Pl. a személyi igazolvány vagy jogosítvány érvényességi idő lejártja miatt cseréjére irányuló eljárások halasztását azzal, hogy ezek érvényességét sok ország tekintetében jogszabályi rendelkezések segítségével meghosszabbították. Ezek atipikus hatósági tevékenységek, mégis az átlagállampolgárok szempontjából ezeknek is fontos szerepe van a közigazgatásba vetett bizalom és az átláthatóság vonatkozásában, ld. FÁBIÁN Adrián et. al.: Atipikus hatósági tevékenység és döntéshozatal, különös tekintettel az új közigazgatási rendtartásra. *Pro Publico Bono*, 2017/1, 18-19.

50 ANSELL – SØRENSEN – TORFING (2020) i. m. 2-5.

51 SCHOMAKER, Rahel M. – BAUER, Michael W.: What Drives Successful Administrative Per-

a közigazgatás tekintetében minden állam esetében hatalmas szervezeti rendszerekről beszélhetünk, ezért ezek átállítása a fenti intézkedések miatt megváltozott követelményekre nagyon komoly erőforrásokat és legfőképpen időt igényelt. Ez több tekintetben okozhatott egy olyan *shockhatást* az eljáró szervek számára, amely alkalmas lehetett arra is, hogy a folyamatok normalizálásáig eltelő időtartamban erőteljesen korlátozza, rontsa az egyes eljárások átláthatóságát⁵².

Végül pedig fontosnak tekinthetjük azt a jelenséget is, hogy a védekezéshez kapcsolódó kihívások sok tekintetben eleve lekötötték, és jelenleg is lekötik a közigazgatás meglévő kapacitásait, hiszen a kialakuló helyzet – sok állam tekintetében veszélyhelyzetet vagy különleges jogrendet⁵³ létrehozó situációként – nem feltétlenül tette lehetővé azt, hogy a közigazgatási reálcselekményeken és foganosított intézkedéseken, erőforrás-átcsoportosításokon túl arra is figyelmet szenteljen a közigazgatás szervezetrendszere, hogy minden egyes ügytípusban megfelelő tájékoztatást adjon a változó követelményekről, és a korábbiakban megfogalmazott kommunikációs szempontokat teljes körűen érvényesíteni tudja.

5. Következtetések, konklúzió

Az átláthatóság egy sokat hangoztatott, egyes vonatkozásokban kedvező, míg más nézőpontokból már-már kellemetlen mércét jelenthet minden egyes kormányzat számára. Az erre vonatkozó várakozások, társadalmi elvárások sok tekintetben nem nyertek ezidáig átfogó, *expressis verbis* szabályozást a magyar és az európai alkotmány- és közigazgatási jog vonatkozásában. Ez az állítás még akkor is fenntartható, ha egyébként a tervezési és jogszabályalkotási dokumentumokból, a kifejezett alkotmányos követelményekből, a közigazgatás alapelveiből és részletszabályainak vizsgálata nyomán egyértelműen megállapítható, hogy a közigazgatásban, s azon belül a hatósági eljárás folyamatában, működésében mégis érvényesülnie kell ezen elvárás szempontjainak, annak érdekében, hogy jogszerű, hatékony, de egyében a társadalom bevonására épülő folyamatok szerint működjön a közigazgatás rendszere.

Ezekre az alapokra építkezve izgalmas összefüggésként jelenik meg a fizikai kapcsolattartás elmaradásának jelensége: a személyesség háttérbe szorulása sok tekintetben új, megoldandó situációkat eredményez, amelyek megfelelő kezelése, feloldása egyértelmű és szoros kapcsolatban áll a közigazgatás és a hatósági eljárás átláthatóságával. E tekintetben megállapítható, hogy a személyesség – éppen az erre vonatkozó lehetőségek szűkülése okán – egyre nagyobb értéként jelenik meg a modern közigazgatási rendszerek mű-

formance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. *Public Administration Review*, 2020, 80 (8), 845-850.

52 Ld. pl. Olaszország vonatkozásában: MASCIÒ, Fabrizio Di – NATALINI, Alessandro – CACCIATORE, Federica: Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy. *The American Review of Public Administration*, 2020, 50 (6-7), 621-627.

53 MÉSZÁROS Gábor: Indokolt-e különleges jogrend koronavírus idején? *Avagy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelettel összefüggő alkotmányjogi kérdésekről. Fundamentum*, 2020, 24 (3-4), 63-72.

ködési folyamatában, hiszen a különböző okok miatt szűkülő személyes kapcsolattartás fontossága felértékelődik, sőt, az annak minőségével kapcsolatos elvárások további, hasonló felértékelődése is feltételezhető. Olyan fontos tényezőként fogalmazható meg a közigazgatás ezen új irányultsága, amely bármely okból fizikai távolságtartás mellett zajló közigazgatási, hatósági jogalkalmazási feladatok ellátását, azok átláthatóságát is nagyban elősegítheti azáltal, hogy legalább kisebb mértékben jellemzi a vizsgált folyamatokat.

Ezt a jelenséget tudjuk azonosítani az elektronikus közigazgatási szolgáltatások előretörése során – hiszen, miközben hosszú fejlődési folyamat eredményeképpen az elektronikus kapcsolattartás válik főszabállyá és hagyományos kapcsolattartás kivételé, aközben mégiscsak fontos kiegészítő lehetőség marad az, hogy mégiscsak vissza lehet térni bizonyos körülmények között a hagyományos kommunikáció egyes formáira, annak érdekében, hogy a közigazgatás folyamatait biztosító informatikai megoldások előnyei szinergikusan kapcsolódjanak össze a közigazgatásban, annak személyzetében meglévő szakértelemmel, rátermett problémafeloldó képességgel és lehetőséggel.

S ugyanezt a lehetőséget figyelhettük meg a koronavírus járvány kibontakozása során is: a legtöbb európai országban a védekezést szolgáló, elrendelt kormányzati intézkedések keretében a szociális távolságtartás bevezetését láthattuk, s ez természetesen a közigazgatási rendszerek vonatkozásában is érvényesült. Ennek keretében az állam sok tekintetben „messzebb” került a polgárától – több olyan személyes kapcsolattartási forma szakadt meg, vagy alakult át, amely az állampolgárok információhoz való jutását, ügyintézését segítette (volna) elő. A viharos gyorsasággal átalakuló folyamatok, a turbulens változások olyan új szituációt hoztak létre a közigazgatás tevékenység-ellátási folyamatában, amelynek során az átláthatóság biztosítása nehézkessé, akár teljesíthetetlené válhatott. Fontos e tekintetben azt is megjegyezni, hogy a szakirodalmi álláspontok szintézisében kimutatható az is, hogy az átláthatóság legfontosabb alanyai, az ügyfelek tekintetében az átláthatóság-érzet megteremtése nagyban függ attól, hogy a közigazgatási szerv és annak személyzete milyen mértékben látja át a közigazgatás egyéb szerveinek, szervezetrendszeireinek, irányainak és célkitűzéseinek, valamint a rá irányadó követelményrendszernek a fő mozgatórugóit. Egy, a koronavírus járványhoz hasonló helyzetben törvényszerűen romlik a szerv és személyzete ezzel kapcsolatos képessége és lehetősége, aminek folyamánként az ügyfelek által tapasztalt átláthatóság mértéke is korlátozottá válhat. Mégis, e kritikus szituációban, az elektronikus kommunikáció, tájékoztatások mellett a közigazgatás személyzetének tetterkésztsége, eljárása által – a szociális távolságtartás szabályainak betartása mellett is – létrehozott személyesség segítheti a szélesebb értelemben vett társadalmat ebben a nehéz helyzetben, annak érdekében, hogy az állam és annak polgára közelebb kerüljenek egymáshoz.

RENDESZET ÉS HONVÉDELEM

Móré Sándor, habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)
Szilvássy György Péter, tanársegéd (NKE RTK)

A RENDÉSZETI ÉS KATONAI FELLÉPÉS EGYES KÉRDÉSEI JÁRVÁNYÜGYI VESZÉLYHELYZET ÉS JÁRVÁNYÜGYI KÉSZÜLTÉS IDEJÉN¹

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 vagyónbiztonságot 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: 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 elsődlegességét vallotta, megítélése szerint szuverénnek az tekinthető, aki kivételes állapot bevezetésére jogosult. Ilyenkor felfüggeszhető a jogrend, és jogi helyett ’tényszerű’ rend

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. Első megjelenés: *Glossa Iuridica*, 2020/3-4, 67-89.

vezethető be; a jogrend kötőereje megszűnik, a rend alapja a szuverén döntése lesz, a döntés pedig a normák felett áll ('abszolúttá' válik).²

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.³ 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.⁴ A kivételes állapotok pontos meghatározása ugyanakkor igen nehéz, mert ilyenkor lényegében a jog és a politika határterületére érkezünk.⁵ 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).⁶

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.⁷ Ezek az elméletek tehát a különleges jogrend eseteit *nem* jogon, alkotmányon kívüli helyzetekként kezelik,⁸ nem vitatják 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

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 között – 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.; SÁBJANICS István: Elméleti alapvetések a különleges jogrend vonatkozásában. *Magyar Rendészet*, 2013/2, 76.

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),⁹ sőt, akár igen jelentős alapjogkorlátozásokat 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.¹⁰

Az alkotmányosság minimuma azonban mindenkor megőrzendő:¹¹ egyes alapvető jogok korlátozhatatlansága nem szűnhet meg,¹² az alkotmány alkalmazása nem függeszthető fel, és az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható (hiszen a különleges jogrendben alkotott jogszabályok alaptörvény-konformitásának ez a szerv a végső biztosító). A különleges jogrendet az annak bevezetésére jogosult szerv (az Országgyűlés, az államfő, a Kormány) köteles megszüntetni, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn.¹³

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

10 JAKAB András: *A különleges állapotok idején kiadott rendeletek*. In: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. 5., átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016, 167-168.; MÓGOR Judit – HORVÁTH László: Alkotmányos korlátok (garanciák) a minősített időszakokról szóló szabályozásban. *Bohói 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: ÖSZE Áron: Analízis a magyar különleges jogrendi szabályozás hatékonyságáról. *Diskurzus*, 2018/2, 41-42.

Ugyancsak biztosítéknak tekinthető, hogy a különleges jogrendben alkalmazandó részletes szabályokat az országgyűlési képviselők minősített többségét igénylő, sarkalatos törvényi szabályokként kell meghatározni.¹⁴

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.¹⁵

Az Alaptörvény a különleges jogrendi esetek hatféle típusát szabályozza, ezek a következők: rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet,¹⁶ 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.¹⁷

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 közjogi 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 történeti körkép kapcsán ld. KELEMEN Roland: *A különleges jogrend történeti modelljeinek kialakulása és fejlődése a 20. század második évtizedének végéig*. In: FARKAS Ádám – KELEMEN Roland (szerk.): *Szküllá 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 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 – példalózó, de viszonylag részletes – felsorolással ekként adja meg:

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

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, ipartelepeket, 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 megýét érintően akadályozott.”

Mint az világosan látható, a törvény tulajdonképpen bővíti az alkotmányos felsorolást, amikor „egyéb eredetű veszélyek” körében olyan eseteket is említ, 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.¹⁸

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,¹⁹ hanem azért, mert *ilyen természetű* válsággal sem hazánk, sem a világ nem szembesült talán még soha.²⁰

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 közelebről 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 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,²¹ összefoglaló jelleggel – néhány szempont szerint teszünk összehasonlító megjegyzéseket.

18 A lehető legszigorúbb álláspontot Szente 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. Ósze Áron – igaz, még a pandémia előtt megfogalmazott – véleménye szerint a veszélyhelyzet jogi szabályozása kielégítő. Ld. ÓSZE 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 spanyolnáthajárványt 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.

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.

A fellépés *helyszíne* tekintetében az állapítható meg, hogy a rendészetnek általában olyan környezetben kell reagálnia, ahol a törvénytisztelet, 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 rendező 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 'véletlen' civil személyek, intézmények elpusztítása); rendészeti fellépésnél az élet- és vagyonbiztonság, 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, 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.²² Az nyilvánvaló, hogy mindhárom szervnek jelentős feladatai lehetnek különleges jogrend idején, kiemelten is a Honvédségnek, amely katonai jellegű támadások esetén köteles reagálni.

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].

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,²³ 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 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.²⁴ 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.²⁵ Értelemszerűen azonban ekkor a 'hagyományos' katonai fegyverhasználat lehetősége nem merül fel.

23 Alaptörvény, 45. cikk (1) bek.

24 Ld. az Alaptörvény hatodik módosításának indokolását.

25 Alaptörvény, 45. cikk (3) bek.

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.

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.²⁶

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*.²⁷ 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 előjárójának bejelentse – ez nyilvánvalóan külön munkáltatói intézkedést feltételez.²⁸ A külföldre utazás csak a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai tekintetében korlátozható vagy tiltható meg.²⁹

26 41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről, 6. §.

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.³⁰ 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.³¹ Ez a feladat – akár igen rövid idő alatt is – alkalmanként nagy tömegű, akár napi több száz kérelem gyors elbírálását követelte meg.³²

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 veszítette. 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

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

31 41/2020. Korm. rendelet, 3/A. §.

32 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.

(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,³³ és ellene (sem közigazgatási, sem bírói) jogorvoslat nem volt igénybe vehető.³⁴

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 irányadók, ugyanakkor intézkedésének jogszerűségét már a honvédelmi törvényben meghatározottak szerint kellett vizsgálni.³⁵

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.) Korm. rendelettel a veszélyhelyzetet a kihirdetést követő nappal megszüntette, ezáltal – az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdésének megfelelően – valamennyi, 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

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. §.

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.³⁶

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 veszélyhelyzettel és az egészségügyről szóló törvény szerinti egészségügyi válsághelyzettel kapcsolatos feladatokban.³⁷ E közreműködés során a katona segítheti a veszélyhelyzettel és az egészségügyi válsághelyzettel érintett területen a veszélyhelyzet és az egészségügyi válsághelyzet felszámolásához szükséges feladatok ellátását.³⁸ Hasonlóan a veszélyhelyzet idején megalkotott szabályokhoz, e körben a törvény a katonát felruházta 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,

36 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.

37 2020. évi LVIII. törvény, 348. §.

38 2020. évi LVIII. törvény, 349. §.

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 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.³⁹

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 jogrende ideje alatt a szerződéses katona egyoldalú szerződésbontással nem szüntetheti meg szolgálati viszonyát, a hivatásos állomány tagja nem mondhat le a szolgálati viszonyáról,⁴⁰ az önkéntes tartalékos katona pedig a szolgálati viszonyát egyoldalú nyilatkozattal nem szüntetheti meg.⁴¹ 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.⁴²

A személyi állomány utánpótlását érintő kérdés, hogy a hazai tisztképzés felsőfokú intézménye, a Nemzeti Közszolgálati 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

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. §.

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.⁴³

A fentiekhez hasonlóan a törvény azt is előírta, hogy a rendészeti felsőoktatás nappali munkarendű alapképzései esetében az egészségi, a pszichikai és a fizikai 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.⁴⁴

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

A veszélyhelyzet időtartama alatt és azt követően is megállapítható, hogy az általános rendőrségi feladatok 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.⁴⁶

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.⁴⁷

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

43 2020. évi LVIII. törvény, 80. §.

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. §.

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.⁴⁸

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 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.⁴⁹

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

48 2020. évi LVIII. törvény, 310. §.

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

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 fertőtlenítőszeres (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 miniszter⁵⁰ 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.⁵¹

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*. Értelemszerűen 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 kórházfőparancsnok⁵² útján gyakorolta, aki meghatározta a kórházparancsnokok tevékenységi körét, és koordinálta tevékenységüket.⁵³ Az országos kórházfőparancsnok helyettese

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, 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.

egészségügyi intézmény vezetésében jártassággal rendelkező orvos volt.⁵⁴ 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 megkötött 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 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.⁵⁵

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 veszítette 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 miniszter⁵⁶ javaslatára az Operatív Törzs vezetőjének döntése alapján a kórházparancsnokok további, ún. *intézményparancsnoki* feladatokat láttak el.⁵⁷

Az intézményparancsnokok jogállása lényegében megegyezett a kórházparancsnokokéval. 'Javaslatuk' az intézményvezetőre nézve itt is kötelező erejű volt. Ápolási, gondozási és

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 (2020. 11. 02.)

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 'többfeladatként', a belügyminiszter döntése alapján az 'idősothonokban' is hasonló feladatokat láttak el.

orvosszakmai kérdésekben itt sem tehettek javaslatot, és nem hozhattak döntést.

Mint fentebb említettük, a kórházparancsnoki rendszerről szóló rendelet a veszélyhelyzet megszüntetésével hatályát veszítette. A 'múlt idő' azonban mégsem indokolt e tekintetben: a rendszer működésének kedvező tapasztalatai folytán a Kormány úgy döntött, a kórház- és intézményparancsnoki rendszert a továbbiakban, a járványügyi készség 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 közigazgatás 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.⁵⁸

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.

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 demokratikus működő jogállam sem nélkülözheti a rendészeti, adott esetben katonai fellépéseket az állam, a társadalom, a rend és biztonság védelmében.

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 előírnák az ellenjegyzését (úgy, hogy egyébként orvosi-egészségügyi végzettsége nem feltétlenül van).

A KORONAVÍRUS ELLENI KÜZDELEM ÉS A NEMZETI ADATVAGYON ÚJRAHASZNOSÍTÁSA A RENDŐRSÉG VONATKOZÁSÁBAN

1. Bevezetés

A múlt évben, 2019-ben Kínából indult COVID-19 fertőzés 2020 év elejére már világjárvánnyá változott, s az európai kontinens valamennyi országát, köztük hazánkat is súlyosan érintette. Mivel globális megoldás a járvánnyal szemben nem volt ismert, ezért a koronavírus elleni küzdelem során minden ország maga dolgozta ki védekezési stratégiáját.¹

A magyar Kormány Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki, az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében.²

A jelen tanulmány a digitális adatok, a nemzeti adatvagyon jelentőségét veszi górcső alá, amelyek a koronavírus-járvány idején a védelmi intézkedések foganatosításához, ellenőrzéséhez, valamint a bűncselekmények, a terrorizmus megelőzéséhez és felderítéséhez nélkülözhetetlenek. A tanulmány kizárólag a rendőrség oldaláról vizsgálja az adatok és a nemzeti adatvagyon jelentőségét.

2. A rendőrség egyes feladatai a járvány idején

A veszélyhelyzet kihirdetése szükségessé tette a büntetőjog, a büntető eljárásjog és a büntetés-végrehajtás területén is az egyes általános rendelkezések módosítását.³ Továbbá a koronavírus gazdasági hatásai mellett nagyon komoly következményei vannak a polgári jogra nézve is.⁴

1 2020. évi XII. törvény végső előterjesztői indokolása a koronavírus elleni védekezésről <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A2000012.TVI/> (2020. 11. 23.)

2 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről.

3 Tóth Mihály: A járványi veszélyhelyzettel összefüggő büntetés-végrehajtási rendelkezések. *Glossa luridica*, 2020, 7 (Jog és vírus klnsz), 45.

4 Boóc Ádám: Megjegyzések a COVID-19 vírus hatásairól a magyar szerződési jogban, különös figyelemmel a vis maior fogalmára. *Glossa luridica*, 2020, 7 (Jog és vírus klnsz), 85.

Továbbá a koronavírus-járvány megakadályozása nem csak egészségügyi feladatot jelentett, hanem komoly rendészeti munkát és egyben kihívást is jelentett.⁵

A járvány számos többletfeladatot adott a rendőrségnek, ezek közül kiemelendők az alábbiak:

- adatok nyilvántartása (a Körözési Nyilvántartási Rendszerben, amely alkalmas olyan feltételes intézkedések támogatására, mint a hatósági házi karanténra vonatkozó szabályok betartásával összefüggő feladatok ellenőrzése);
- az elektronikus hatósági házi karantén távellenőrzése [okostelefonon a házi karantén rendszer (applikáció) letöltésével működik, így automatikusan ellenőrizhetővé teszi a házi karanténban lévő személyek esetében a karantén szabályainak betartását];
- a védelmi intézkedések betartásának ellenőrzése (a kijárási korlátozások, az üzletek nyitva tartásának, valamint a maszkviselési szabályok betartásának ellenőrzése);
- helyszíni intézkedések (helyszíni bírság kiszabása vagy szabálysértési feljelentés, pl. maszkviselési szabályok megsértése, vagy a boltokra, vendéglátóhelyekre, szálláshelyekre és szabadidős létesítményekre vonatkozó szabályok megszegése miatt);
- a határátlépés biztosítása és ellenőrzése (pl. a magyar állampolgárok vagy a magyar állampolgársággal nem rendelkezők Magyarországra történő belépése szabályainak betartása és ellenőrzése);
- a kórházparancsnokságok létrehozásával felmerülő feladatok végrehajtása (a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának, valamint a járványügyi intézkedések betartásának ellenőrzése);
- együttműködés járványügyi szakemberekkel – kontaktkutatás [COVID-19 pozitív személy kontaktjainak kutatása, olyan személy(ek) felderítése, aki(k) kapcsolatban volt(ak) vagy kapcsolatban lehetett (lehettek) fertőzött személlyel];
- az Operatív Törzsben, illetve az ORFK Törzsben való részvétel (az Operatív Törzs fő feladata a COVID elemzése, értékelése, az intézkedések hatékony megszervezése és ezek érdekében az állami szervek tevékenységének összehangolása).

A felsorolt feladatok megmutatják, hogy a rendőrségre számos többletfeladat hárult a koronavírus-járvány idején. Azonban a papír alapú munka egy részét felváltották az elektronikus munkafolyamatok, és a digitalizáció az adatok nyilvántartásokban való rögzítésével összefüggésben is jelentős mértékben segítette a rendőrség munkáját. A távellenőrzés is lehetővé tette, hogy ne kelljen fizikailag a karanténban lévő személyt ellenőrizni, ezzel a munkateher is csökkent. A digitális személyellenőrzés fejlődéséhez nagy lendületet adott a koronavírus-járvány.⁶

5 VÉPRIK Zita: *Az államhatárhoz kapcsolódó rendőri feladatok korrupciós kockázatai a járványügyi veszélyhelyzet tükrében*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (XXII. kötet). Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020, 185.

6 VARGA Mária – ZSIGOVITS László: *Globálisan kialakuló veszélyhelyzetek (COVID-19 koronavírus okozta megbetegedés) hatása a rendészeti infokommunikációs technológiára*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (XXII. kötet).

2020 második felétől egyes előrejelzések szerint nagy valószínűséggel emelkedni fog a bűnözés, s a trend várhatóan legalább 1-2 éven keresztül folytatódik majd.⁷ Erre azonban a bűnüldöző hatóságoknak és a büntető igazságszolgáltatás szereplőinek is fel kell készülniük.⁸

Az viszont egészen biztos, hogy a jövőben a mesterséges intelligencia még jobban hozzá fog járulni a rendészeti feladatok végrehajtásához, a bűnüldözéshez és a bűnmegelőzéshez egyaránt, azonban ehhez szükség van az adatokra, amelyekből 'táplálkozni' lehet.

2.1. A határátlépés biztosítása és ellenőrzése a veszélyhelyzetben

A járvány terjedését megakadályozó első intézkedés volt, hogy a fertőzött területeket le kell zárni, ami kijárási korlátozásokkal, utazási és egyéb tilalmakkal járt.⁹ Az első hullámkor kihirdetett veszélyhelyzet idején a külföldről érkező nem magyar állampolgárok Magyarország területére nem léphettek be, illetve a személyforgalomban külföldről érkező magyar állampolgárok, akiknél az egészségügyi vizsgálat során COVID-19 fertőzés gyanúja nem merült fel, kötelesek voltak 14 napra lakóhelyükön vagy tartózkodási helyükön otthoni járványügyi megfigyelésnek alávetni magukat.¹⁰ A szigorú rendelkezések alól különös méltánylást érdemlő esetben a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes felmentést adhatott, illetve egyedi magatartási szabályt állapíthatott meg az egészség és élet megóvása, valamint a nemzetgazdaság helyreállítása érdekében elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatos rendkívüli intézkedésekről szóló 81/2020. Korm. rendelet alapján. Különös méltánylást érdemlő körülményként volt értékelhető, ha a kérelmező igazolta, hogy a belépés célja:

- a) a magyarországi bírósági vagy hatósági eljáráshoz kapcsolódó, magyar bíróság vagy hatóság által kiállított okirattal igazolt eljárási cselekményen történő részvétel;
- b) olyan üzleti célú tevékenység vagy egyéb munkavégzés, amelyek indokoltságát központi kormányzati igazgatási szerv, önálló szabályozó szerv vagy autonóm államigazgatási szerv meghívó levelével igazolja;
- c) az egészségügyi intézmény beutalójával vagy más megfelelő igazolással egészségügyi ellátás igénybevétele;
- d) hallgatói vagy tanuló jogviszony alapján fennálló vizsgakötelezettség teljesítése, amennyiben ezt az oktatási intézmény által kiállított igazolás tanúsítja;

Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020, 198.

7 GÁL István László: A spanyolnátha, a koronavírus és a büntetőjog. *Büntetőjogi Szemle*, 2020/1, 57.

8 AMBRUS István: A koronavírus-járvány és a büntetőjog. *MTA Law Working Papers*, 2020/5, 22. http://C:/Users/USERUJ/Downloads/2020_5_Ambrus.pdf (2020. 12. 02.)

9 HEGYALJAI Máttyás: *A COVID-19 járvánnyal összefüggésben bevezetett intézkedések a határok ellenőrzése tekintetében Magyarországon és Ausztriában*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (XXII. kötet)*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020, 301.

10 A szigorú korlátozások esetében is voltak kivételek, lásd a 81/2020. Korm. rendelet.

- e) a fuvarozási tevékenységgel összefüggő munkavégzéshez kapcsolódó utazás személyforgalomban, amelynek célja a fuvarfeladat kiinduló pontjára (munkavégzés megkezdésének helyszínére) történő eljutás vagy az ilyen munkavégzést követően személyforgalomban történő hazatérés, amennyiben ezt a munkáltató által kiállított igazolás tanúsítja;
- f) közeli hozzátartozó temetésén történő részvétel.¹¹

Naponta több százas, néhány esetben ezres nagyságrendű kérelem érkezett a hatósághoz. Veprik Zita álláspontja alapján a magas engedélykérelmek száma, illetve a különös méltányosság fogalmának értelmezése visszaélésre adhatott okot.¹² Az új feladatok kihívásai, mint minden új esemény, negatív következményeket (visszaélésszerű magatartásokat) is hozhatnak magukkal, amelyek felismerése szintén változásokat (szervezeten belüli változtatásokat) követel.

Az egyéni kérelmekhez csatolt dokumentumok hitelességének ellenőrzése szintén kihívás elé állította a hatóságot. Kérdésként merül fel, hogyan lehetett ellenőrizni közvetlenül a csatolt dokumentum (igazolások) hitelességét, valódiságát. A csatolt igazolások többségét közvetlenül ellenőrizni nem lehet, csak közvetett módon, megkeresés útján, mivel számos hiteles nyilvántartáshoz a hatóságnak nincs hozzáférése, belépési jogosultsággal nem rendelkezik.

Ehhez – mármint az eredményes ellenőrzéshez – szükség lenne számos hazai adatbázis közvetlen elérhetőségére, a nemzeti adatvagyon újrahasznosítására, illetve arra, hogy az adattárak egységes „nyelvet beszéljenek”, és megvalósuljon az interoperabilitás. Az interoperabilitás a különböző informatikai rendszerek együttműködésre való képességét jelenti.¹³ Az interoperabilitás hiánya nemcsak hazai probléma, hanem megmutatkozik az uniós nemzeti adatvagyon felhasználása tekintetében is, és jelenünkben, mindennapjaink során is problémát jelent.

Veprik szerint további problémát, „különösen nagy korrupciós veszélyforrást jelentett a humanitárius célú tranzitáthaladások engedélyezése”.¹⁴ A szomszédos állammal humanitárius célból tranzitáthaladás érdekében kötött megállapodás szerinti állam állampolgárai beléphettek Magyarország területére, ha a belépéskor alávetették magukat egészségügyi vizsgálatnak, és az a COVID-19 fertőzés gyanúját nem állapította meg.¹⁵ A megállapodás alapján az abban meghatározott célból és feltételek igazolásával

11 Közlemény az államhatár személyforgalomban történő átlépése során irányadó szabályok alóli felmentés tárgyában a rendészeti országos rendőrfőkapitány-helyettes által meghozható méltányossági döntés iránt benyújtható elektronikus kérelem formai és tartalmi szabályairól.

12 VEPRİK i. m. 190.

13 <https://fogalomtar.aeek.hu/index.php/Interoperabilit%C3%A1s> (2020. 11. 30.)

14 VEPRİK i. m. 190.

15 Az Országos Rendőrfőkapitány 29000/9828/2020. ált. számú határozata a szomszédos állam polgárai esetében, valamint a humanitárius célból történő tranzitáthaladás során a határátlépésre, a Magyarország területén tartózkodásra, az áthaladásra, az útvonalra, a

volt biztosítható a szomszédos állam állampolgárának belépése. Veszélyhelyzet idején a tranzitáthaladás során bemutatott dokumentumok (igazolások) valóságának (valódiságának) az ellenőrzése is számos kérdést vet fel. Így az uniós tagállamok tekintetében ismét felmerül az nyilvántartások interoperabilitásának kérdésköre.

A pandémia időszaka számos elektronikusan rögzített adatot hozott létre, amelye egyrészt az állampolgároktól (általuk létrehozott szervezetektől), másrészt az állami szervektől, közigazgatási hatóságoktól származtak. Ez az időszak is rávilágított arra, hogy a digitalizáció nélkülözhetetlen a szabályok betartatásában, ellenőrzésében, illetve a rendőrség által foganatosított intézkedések tekintetében is.

3. A koronavírus hatása a terrorizmusra

A koronavírus-világjárvány rákényszeríti az európai országokat az intenzívebb együttműködésre és a hatóságokat az összehangolt ellenőrzésekre a pandémia okozta kihívások leküzdése érdekében – ezen a területen is.¹⁶

Hazánkban számos rendészeti csúcsszervet hoztak létre vagy alakítottak át jogutódlással az elmúlt években. A fő kérdés e vonatkozásban is az, hogy hogyan tudják veszélyhelyzetben a rendészeti szervek a nemzeti adatvagyonot (fel)használni. Ezekben a válságos időszakokban át- és felértékelődik az adatok jelentősége, és különösen lényegessé válik az adat (információ) áramlásának gyorsasága. Úgy vélem, hogy számos rendészeti kutatásnak kellene foglalkoznia – s nem csak a jövőben, hanem – már a jelenben is a meglévő hiteles és nem hiteles adatok információáramlásának a modelljével, valamint az interoperabilitási e-nyomozási ismeretekkel. Továbbá az interoperabilitás, illetve a hozzáférés megteremtése előtt a digitális diktatúra, a politikai és egyéb visszaélések elkerülése céljából szigorú garanciális elemek (jogszabályok) megalkotása és folyamatos felülvizsgálata (módosítása) volna elengedhetetlen, és ugyanennyire nélkülözhetetlen lenne a társadalmi elfogadottság megteremtése, növelése is.

A digitális adat, a nemzeti adatvagyon felhasználása a jövőben a terrorizmus elleni küzdelemben is életbevágó lesz, mivel alapvető fontosságú, hogy a terrorelhárító hatóság jogszerűen hozzáférhessen a nemzeti adatvagyonhoz. A hozzáférési lehetőség azonban nem elegendő, a hangsúly az információ, az adat áramlásának gyorsaságán is van. Pontosabban nem mindegy, hogy másodperceken belül kapja-e meg az adatot a hatóság, vagy hosszú percekkel, órákkal vagy a legrosszabb esetben napokkal később. Az idő múlásának veszélye azt jelenti, hogy amikor az adatkérő szerv megkapja az adatot, az már nem fog relevanciával bírni, nem lesz fontos (érdemi felhasználásra alkalmas). Ha ugyanis időben kapta volna meg, valószínűleg – a példa kedvéért – az adott címen, objektumban intézkedés

megállási lehetőségekre, a humanitárius tranzitforgalomra vonatkozó különös közlekedésre vonatkozó szabályokról.

16 PECHNYÓ Péter: Az idegenrendészeti hatóságok szerepe a pandémia elleni küzdelemben. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán (szerk.): Pécsi Határőr Tudományos Közlemények (XXII. kötet). Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020, 335.

alá lehetett volna vonni a célszemélyt, és meg lehet volna akadályozni az általa elkövetni kívánt bűncselekményt. Az interoperabilitási e-nyomozási ismeretek elsajátítása, illetve a nyilvántartások közötti átjárhatóság növelheti az információáramlás gyorsaságát. Azonban az interoperabilitás, az adatbázisok közötti átjárhatóság megteremtéséhez nemcsak eljárásjogi garanciákat, illetve kriminalisztikai ajánlásokat kell megfogalmazni, hanem informatikailag is meg kell teremteni a szükséges háttérbázist. Az e-nyomozás célja, hogy rövid idő alatt minél több elektronikus információt el lehessen érni, még hozzá extra erőfeszítések nélkül: ezt pedig leginkább egy virtuális tér létrehozása szolgálná.¹⁷ A COVID-19 világválság számos ország intézményeinek sebezhetőségére, a társadalom sérülékenységére hívja fel a figyelmet. Felforgatta a világot, mivel a vírus gyors terjedése, annak hatásai számos ember életét, testi épségét, illetve az egészségügyi intézmények működését is veszélyeztetik.

A terroristák a jelenlegi pandémia okozta helyzetet, az állami szervek leterheltségét, valamint az ebből adódó biztonsági réseket is kihasználhatják a terrorcselekmények elkövetésére, ezért a járvány idején (is) rendkívül komolyan kell vennünk a terroristák általi fenyegetést, valamint a jövőbeli terrorcselekmények megakadályozása érdekében figyelemmel kell kísérni a kommunikációjukat a különböző platformokon.¹⁸

Egyes terrorcsoportok felszólították híveiket a koronavírus terjesztésére, aminek vannak jelei például Indiában, Egyiptomban és az Egyesült Államokban is.¹⁹ Ebből kiindulva véleményem szerint a koronavírus-járvány negatív hatásai a terroristák elkövetési módszereire is hatással lesznek. A jövőben várhatóan a terroristák nem tehergépkocsival fognak tömegbe hajtani, vagy öngyilkos robbantásokat végrehajtani, hanem a vírusokat és baktériumokat fogják fegyverként használni, pontosabban a bioterrorizmus fog előtérbe kerülni, amelynek hatásai súlyosabbak lehetnek, mint a klasszikus terrorista módszerek. Egy jól megszervezett bioterrorista támadás ugyanis több áldozattal járhat, és az abban részt vevő elkövetők beazonosítása, elfogása is nehezebb lesz.

3.1. Az interoperabilitási e-nyomozási ismeretek

Az interoperabilitási e-nyomozás a kriminalisztika új kutatási területének is tekinthető. Jelenleg az interoperabilitási e-nyomozás alapjáról, a raszter nyomozásról beszélhetünk. Az interoperabilitási e-nyomozás keretében – megfelelő jogi garanciák mellett – meg kellene teremteni az átjárhatóságot a közigazgatási, egészségügyi, pénzügyi, elektronikus hírközlési, illetve egyéb nyilvántartások között, így a nyomozó részletes dokumentumot (teljes áttekintést) kapna az ellenőrzésben érintett személy kapcsán keletkezett elektronikus adatokról. A rövid idő alatt beszerzett információ egy láncfolyamatot, információáradatot indíthatna el.²⁰

17 NYITRAI Endre: Az interoperabilitási e-nyomozás alapjai. *Belügyi Szemle*, 2018/10, 113.

18 SERBAKOV Márton Tibor: Kriminalitás a dark weben: illegális piacok, pedofil oldalak, terroristák és az ellenük való küzdelem. *Büntetőjogi Szemle*, 2020/1, 104.

19 <https://infostart.hu/gazdasag/2020/04/20/egy-terrorcsoportok-a-koronavirus-terjesztese-szolitottak-fel-hiveiket> (2020. 12. 12.)

20 NYITRAI i. m. 113.

Az e-nyomozás azt jelenti, hogy a nyomozó hatóság a közvetlenül vagy a közvetetten elérhető adatbázisokból kér információt a felderítés és a bizonyítás érdekében, taktikai ajánlásokat alkalmazva a nyomozás sikeressége érdekében. A közvetlenül elérhető nyilvántartások olyan nyilvántartások, amelyekbe a nyomozó hatóság tagjainak joguk van belépni, és a rendszerbe bármikor lehetséges a belépés anélkül, hogy megkereséssel kellene fordulni a nyilvántartást létrehozó – természetes vagy jogi – személyhez. A közvetetten elérhető nyilvántartások olyan adatbázisok, amelyekhez a nyomozó hatóság (rendőrség) tagjainak nincs belépési jogosultságuk, így az adatbázisban rögzített információkat csupán külső megkeresés útján érhetik el.²¹

4. Összegzés

Az adatok újbóli, gyors felhasználása, az információs modellek, folyamatok kidolgozása életet menthet. Hozzásegíthet a bűncselekmények felderítéséhez, megelőzéséhez vagy megszakításához is, de a jogszabályi környezet kidolgozottságának a hiánya számos visszaélésre, bűncselekmény elkövetésére adhat alapot. Elengedhetetlen és nélkülözhetetlen a rendészeti területen a digitális, mesterséges intelligencia, az e-nyomozási kutatások folytatása, valamint az ismeretek továbbadása. 2020 márciusának közepén az Egészségügyi Világszervezet (WHO) igazgatója a COVID-járvány elleni küzdelem lényegét így fogalmazta meg: „Tisztelni, tisztelni, tisztelni.”²² Ez az egyszerű üzenet ihlette a rendészeti területen tevékenykedő kriminalistáknak, illetve szervezeteknek szóló üzenetemet: „A legfontosabb teendőnk a nemzeti adatvagyon újhasznosítása területén: kutatni, kutatni, kutatni.”

21 Uo. 113., 114.

22 <https://magyarnarancs.hu/belpol/ablak-a-jarvanyra-129723> (2020. 12. 18.)

OKTATÁS

A KORONAVÍRUS HATÁSA A FELSŐOKTATÁSI IGAZGATÁSRA

A digitális oktatás innovatív közigazgatási megoldásai és hatásai¹

1. Előzmények, bevezetés

A koronavírus (COVID-19) által okozott humán megbetegedések az Alaptörvénybe iktatott különleges jogrendek egyikének életbe léptetését tették szükségessé 2020-ban. Március 11. napján a Kormány először rendelt el a rendszerváltás óta járványhelyzet miatt az egész országra kiterjedő hatállyal veszélyhelyzetet.² A veszélyhelyzet elrendelésének az alapját részben az Alaptörvény 53. cikke, részben a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (továbbiakban: Kat.) képezte.³ A Kat. meghatározza azon leglényegesebb rendelkezések kereteit is, amelyek ilyen esetekben bevezethetők. Ezek között az 51. § (4) bekezdése kizárólag a közneveléssel kapcsolatos egyedi intézkedések lehetőségét tartalmazza, míg a felsőoktatás kapcsán ilyenről nem tesz említést. A 2020-ban bekövetkezett helyzet azonban világossá tette, hogy a köznevelés mellett a felsőoktatásban is szükségessé válhatnak ilyen egyedi intézkedések.

A tanulmány elsősorban a felsőoktatási igazgatás veszélyhelyzet miatt bevezetett új elemeire fókuszál, és azt vizsgálja, hogy milyen hosszabb távon is érvényesülő innovatív megoldások bevezetésére ösztönözte a járványhelyzet a felsőoktatás ágazati irányítását és az intézményeket. A helyzet értékelését nehezíti, hogy jelen tanulmány írásának az időpontjában is a veszélyhelyzeti jogrend érvényesül, azonban a szabályozásban máris fellelhetők olyan elemek, amelyek beépültek az általános szabályok közé, illetve amelyek nyomán megőrzendőnek vélt gyakorlatok alakultak ki. A tanulmány elsősorban a felsőoktatás közigazgatási jellegű elemeire koncentrálna: ilyen elsősorban a jogviszony keletkezése, azaz a felvételi eljárás, a tanulmányi ügyintézés, a számonkérések rendje és a záróvizsgáztatás. Jelen tanulmány keretei között arra nincs lehetőség, hogy valamennyi felsőoktatási intézmény valamennyi képzését megvizsgálja, így főként azon intézmények gyakorlatát vizsgálja, ahol jogászképzés folyik és elsősorban ezen képzés fókuszán keresztül vizsgálja tematikusan a felsőoktatási igazgatás egyes kérdéseit.

A tanulmánynak továbbá nem feladata járványügyi szempontból sem értékelni a bemutatott akár kormányzati, akár felsőoktatási intézményi intézkedéseket, hiszen az a

1 A tanulmány megjelenését az EFOP-3.6.1-16-2016-00022 Debrecen Venture Catapult Program című pályázat tette lehetővé.

2 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

3 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról (továbbiakban: Kat.) 44. § ca) pont.

szerző kompetenciáján kívül esne: kizárólag a közigazgatás, illetve felsőoktatási igazgatás szempontjából elemzi azokat.

A tanulmány hipotézise, hogy a veszélyhelyzeti oktatás szükségleteihez a hazai felsőoktatási intézmények megfelelően alkalmazkodtak és a jogi oktatás terén a veszélyhelyzeti oktatás egyes szabályai beépültek a későbbi szabályozásba. A tanulmány ennek vizsgálatához először kronológikus sorrendben veszi számba a felsőoktatást érintő speciális jogi és intézményi szabályozást, majd felsőoktatási igazgatási szempontból értékeli azokat.

2. A felsőoktatási igazgatás szabályozása, az intézmények jogállása⁴

Bár a felsőoktatás jogi szabályozása és intézményrendszere elkülönül a közneveléstől, a felsőoktatás ugyancsak humán közszolgáltatást valósít meg, így a közigazgatás tágabb értelemben vett intézményrendszerének a részét képezi. Egy olyan szegmens, amely volumenében közel háromszázezer hallgató életére van kihatással, így mind járványügyi, mind más szempontból is jelentős részt képvisel. A felsőoktatásra vonatkozó jogi szabályozás összetettségét jól jelzi, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 110. § (1) bekezdése jelenleg is 28 pontban és a (2) és (3) bekezdés további öt pontban tartalmazza a Kormány számára adott felhatalmazásokat, amelyet kiegészít a felsőoktatásért felelős miniszter⁵ számára biztosított felhatalmazások sora.⁶

A felsőoktatási szabályok vizsgálatához fontos előkérdés a felsőoktatási intézmények sajátos jogállása. E körben egyértelműnek tűnhet a közintézetként történő meghatározás. Ugyanakkor az új Ptk. koncepciója sem hozott változást a tekintetben, hogy a közintézet a magyar jogi szabályozásban nem jogszabályi fogalom és a 2006. évi LXV. törvény csupán az egyes közjogi személyekre tartalmaz elkülönült szabályozást. Fazekas Marianna a jogszabályi rendezetlenséget részben a költségvetési szerv fogalmának az elterjedésével magyarázta,⁷ amelynek mentén továbbra is irányadó azon tudományos megfogalmazás, hogy a közintézetek humán közszolgáltatást ellátó intézmények.⁸ Ez utóbbi a felsőoktatási intézményeknek is sajátossága, azonban a felsőoktatási intézmények viszonylagos autonóm jellegű működése más szervekhez képest jóval hangsúlyosabb.

Az 1993-ban született felsőoktatási törvény a szakmai önállóság mellett még az önkormányzati jelleget is kiemelte,⁹ amelyet Fazekas Marianna a szervezeten belüli akadémiai jellegű működéssel és a fenntartóhoz való speciális viszonytal magyarázott, rögzítve azonban, hogy a gazdálkodás terén már ekkor sem egyértelműen érvényesült az autonómia.

4 A fejezet alapját képezi: ÁRVA Zsuzsanna: Hallgatói jogviszony és hallgatói jogérvényesítés. *Közjvarek*, 2020/1-2 (különszám), 25-29.

5 2019-től az Innovációs és Technológiai Miniszter.

6 Nftv. 110. § (4) bekezdés.

7 FAZEKAS Marianna: *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008, 157.

8 Lásd erről Berényi Sándor álláspontját. FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris, 1998, 112.

9 1993. évi LXXX. tv. 2. § (1) bekezdés.

A 41/2005. (X. 27.) AB határozat szintén a felsőoktatási intézmények autonóm, önkormányzati jellegű működését erősítette meg, továbbá az intézménynek a kormánytól és az államigazgatástól való önállóságát. A 2005-ben alkotott új törvény,¹⁰ bár hasonló fogalmi elemeket tartalmazott, és az autonómia egyes részelemeit is konkretizálta, ám Fazekas Marianna véleménye szerint ezzel összességében zavarosabb szabályozást eredményezett.¹¹ A jelenleg hatályos Nftv. már inkább a felsőoktatási intézmény fogalmát határozza meg az alaptevékenység (oktatás, tudományos kutatás, illetve művészeti alkotótevékenység), továbbá a már említett költségvetési szervként történő működés és a jogi személyiség kimondásával. Ennek nyomán egyre egyértelműbb a fentiek alapján is a közintézeti jogállás, amely esetében a belső szabályozás kivételesen hangsúlyosan érvényesül¹².

A közintézeti jellegből fakadóan a hallgatói jogviszony esetében is nyilvánvaló közigazgatási szempontból a speciális közintézeti jogviszony érvényesülése, azonban a jogviszony kapcsán fontos elhatárolási kérdéseket vizsgált mind az Alkotmánybíróság¹³, mind a bírósági gyakorlat¹⁴. A Kúria 2017-ben közzétett tájékoztatója¹⁵ ez utóbbiakkal egybehangzóan mondta ki, hogy a hallgatói jogviszonyra elsődlegesen a felsőoktatási törvény irányadó, míg kifejezett felhatalmazás alapján a közigazgatási hatósági eljárás szabályai is alkalmazandóak.

A közigazgatási szakirodalom alapján¹⁶ kijelenthető, hogy a gyakorlat a közintézeti jogviszony elemeit alkalmazza a hallgatóra, mint a szolgáltatás igénybe vevőjére, és a felsőoktatási intézményre, mint közintézetre. Így a hallgató ún. intézeti hatalom alatt áll, azaz a jogviszonyra a közintézet szabályozása irányadó. Ennek alapján a hallgatói jogviszony a szuprematív jogviszonyokra is jellemző sajátosságokkal bíró speciális közintézeti jogviszony, amelyet elsődlegesen az Nftv., mint speciális törvényi szabályozás határoz meg, és amelynek szabályait az intézményi szabályok részletezik.

Mindezen speciális szabályozás és jogviszony tükrében érdemes megvizsgálni, hogy a fenti sajátosságok miként érvényesülnek rendkívüli jogrend idején.

10 A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 1. § (3) bekezdés.

11 FAZEKAS i. m. 158.

12 NAGY Marianna: *Felsőoktatási igazgatás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, Wolters Kluwer, 2013, 111-146. és NAGY Marianna: *Felsőoktatási igazgatás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020, 871-890.

13 27/2005. (VI. 29.) AB határozat.

14 Hajdú-Bihar Megyei Bíróság K. 30.414/2010/12. sz. közigazgatási ügyben hozott ítélete.

15 Elérhető: https://kuria-birosag.hu/hu/kollegiumok-hirei?tid_1=51&tid=48&body_value=&page=5 (2018. 01. 25.)

16 BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási eljárások*. Budapest, Debrecen University Press, 2017, 32. vagy FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris, 2006, 302.

3. Különleges jogrendi szabályozása a felsőoktatás aspektusából

3.1. A 2019/2020. tanévet érintő szabályozás

A koronavírus által előidézett helyzet miatt a Kormány 2020. március 11-től veszélyhelyzetet rendelt el, és még ugyanazon a napon megszületett a felsőoktatást is érintő rendelkezés, az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 41/2020 (III. 11.) Korm. rendelet. A szabályozásnak voltaképpen egyetlen pontja vonatkozott kifejezetten a felsőoktatásra, amely azt mondta ki, hogy a felsőoktatási intézmények hallgatók általi látogatása tilos.¹⁷ A szabályozás látszólag egyértelművé tette, hogy a felsőoktatás kizárólag távolléti oktatás formájában történhet, azonban ennek megvalósítási módjára bővebb iránymutatást már nem tartalmazott a jogszabály.

Külön jogszabály hiányában az intézmények belső szabályozása határozhatta meg az oktatók és nem oktató dolgozók munkavégzését és az oktatással kapcsolatos szabályokat is. Az átállás hirtelensége miatt a felsőoktatási intézmények előrehozott szünetet rendeltek el a távolléti oktatás feltételeinek megteremtése érdekében. Általánosságban elmondható, hogy a technikai feltételek rendelkezésre álltak és a felsőoktatási intézmények többsége változó intenzitással ugyan, de csatlakozott már a Moodle rendszerhez, amely Magyarországon 2002-ben jelent meg.¹⁸

A veszélyhelyzet elrendelése és az ekkor bevezetett távolléti oktatás kétségkívül igazodott a szerte a világban ugyanekkor zajlott más oktatási folyamatokhoz,¹⁹ azonban az egyes államok e téren nagyban eltérő oktatási megoldásokat alkalmaztak igazgatási szempontból is.²⁰ Magyarországon a veszélyhelyzetben a Kormány által alkotott intézkedések az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján mindösszesen 15 napig maradhatnak hatályban, kivéve, ha az Országgyűlés felhatalmazza a Kormányt a rendeletek hatályának a meghosszabbítására. Ez azonban 2020. március 26-ig nem történt meg, így a veszélyhelyzetre nézve elrendelt hallgatói látogatási tilalom a jogszabályok alapján 2020. március 26-val véget ért. Figyelemmel azonban a járványügyi helyzetre, a felsőoktatásért felelős miniszter, azaz az Innovációs és Technológiai Miniszter (a továbbiakban: ITM) a felelős

17 41/2020. (III. 11.) Korm. r. 4. § b) pont.

18 Ugyan a Moodle története ennél jóval régebbre nyúlik vissza és nem is volt kizárólagosan e-learning rendszer. Lásd BÁNHÉGYESI Zoltán: E-learning keretrendszerek használatának lehetősége az iskolákban. https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatas/pok/Budapest/szaktanacsadói_anyagok/informatika_lms_rendszerek.pdf (2020. 11.30.)

19 Például Olaszországban március 4-én, míg Bajorországban 2020. március 12-én szüntették be a hagyományos jelenléti oktatást. Lásd CRAWFORD, Joseph – BUTLER-HENDERSON, Kerryn – RUDOLPH, Jürgen – MALKAWI, Bashar – GLOWATZ, Matt: – BURTON, Rob – MAGNI, Paola A. – LAM, Sophia: COVID-19: 20 countries' higher education intra-period digital pedagogy responses. *Journal of Applied Learning & Teaching*, 2020/1, 12 és 14.

20 Uo. 9-27.

államtitkár útján a 2020. március 26-án kelt tájékoztatóban arról értesítette és arra kérte a felsőoktatási intézményeket, hogy belső szabályozás alkotásával tartsák fenn a hallgatói látogatási tilalmat és távoktatás, illetve távolléti oktatás formájában folytassák az oktatást.

Az Országgyűlés végül a 2020. március 30-án elfogadott a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvénnyel hosszabbította meg a rendkívüli jogrendben elfogadott intézkedések hatályát. Ezt követően született meg a veszélyhelyzet során teendő egyes, a felsőoktatási intézményeket és a hallgatókat érintő intézkedésekről szóló 101/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet, amely alapvetően az alábbi szabálycsoportokat érintette:

I. A felsőoktatást érintő szabályok:

- Passzív félévek számítására és doktori értekezés benyújtására vonatkozó rendelkezés
- Tanév időtartamára vonatkozó rendelkezés
- Átsorolásra vonatkozó rendelkezés
- Állami (rész)ösztöndíj-jogosultságra vonatkozó rendelkezés
- Nyelvvizsga-követelmény teljesítésére vonatkozó rendelkezés
- Záróvizsga szervezésére vonatkozó rendelkezés
- Oklevélkiadásra vonatkozó rendelkezés
- Doktori fokozatszerzésben komplexvizsga szervezésére vonatkozó rendelkezés

II. Felvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések:

- Felvételi többletpontok számítására vonatkozó rendelkezés
- A felvételi eljárásban személyes jelenlétet igénylő vizsgák szervezésére vonatkozó rendelkezések

Az említett Korm. r. rendelkezéseit az ITM államtitkára a pár nappal később, 2020. április 17. napján kiadott tájékoztatóban értelmezte.²¹ Időközben megszülettek a felsőoktatási intézményekben a dékáni és rektori utasítások formájában elfogadott működési rendet érintő belső szabályok²² is és ezek, összhangban a jogszabályokkal, lehetőséget adtak a karoknak arra, hogy a 2019/2020. tanév végét 2020. augusztus 31-ig meghosszabbítsák.

2020. június 17-én a Kormány a veszélyhelyzetet a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelettel végül megszüntette. A veszélyhelyzetben kiadott kormányrendeletek 15 napon túli hatályának általános meghosszabbításáról szóló 2020. évi XII. törvényt pedig a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény hatályon kívül helyezte. Figyelemmel arra, hogy a felsőoktatásban a szemeszterek közben meglehetősen nehéz egyik napról a másikra a hallgatói jogviszonyokban változást előidézni, így ismét több, a felsőoktatást érintő átmeneti szabály született.

Ilyen volt a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény, amely a 79. §-ában meghatározta, hogy az Nftv-t milyen eltérésekkel kell alkalmazni. Ezek egy része a működést érintette (elektronikus döntéshozatal, vezetői megbízások), míg mások kifejezetten a hallgatók-

21 FEKF/35835/2020-ITM iktatószámú tájékoztató.

22 Ezeket általában az intézmények a saját honlapjukon tették közzé.

kal és az oktatási tevékenységgel kapcsolatos szabályozást tartalmaztak. Ide tartozott a tanév időtartamára vonatkozó felhatalmazás, a hallgatói jogviszony szüneteltetése és az átsorolással kapcsolatos szabályozás, a magyar állami (rész)ösztöndíjas hallgatói jogviszonnal kapcsolatos szabályozás érvényesülése, az oklevél kiadásának előfeltételéül előírt nyelvvizsga letételének kötelezettsége és a nem magyar állampolgár magyarországi tanulmányainak távolléti oktatás keretében történő megkezdése.

Ugyanakkor a járványügyi készütség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. r. az egészségügyi válsághelyzet elrendelésével járványügyi készütséget vezetett be, amely fenntartásának a szükségességét a Kormány háromhavonta rendelte felülvizsgálni. A 284/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti kormányrendeleti további szabályokat határozta meg. A szabályozás az alábbi témaköröket érintette:

- a nyelvvizsgáztatással kapcsolatos speciális szabályozás;
- a doktori eljárások rendjével kapcsolatos szabályozás a komplexvizsga-bizottság létszámára, valamint annak külsős tagja vonatkozásában;
- az Oktatási Hivatal által kezdeményezhető végrehajtási eljárás hiánya egészen 2020. december 31-ig;
- a felvételi eljárással kapcsolatos speciális szabályok; továbbá
- a záróvizsga-bizottság létszámára, valamint annak külsős tagjára vonatkozó rendelkezésektől történő eltérés lehetősége.

A szabályok döntő többsége 2020. augusztus 31-ig, azaz a 2020/21-es tanév meghoszabbított ideiéig maradhatott hatályban, és kizárólag a felsőoktatási intézmények ellen indítható végrehajtási eljárás moratóriumának a végét határozták meg 2020. december 31. napjában.

A külföldi hallgatók beutazását a 291/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet szabályozta újra, amelynek hatálya elsősorban az Európai Unió kívüli és az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes államok állampolgáira vonatkozott. A rendelet alapján az a személy, akinél az egészségügyi vizsgálat COVID-19 betegség gyanúját állapítja meg, Magyarország területére nem léptethető be, míg azok, akinél az egészségügyi vizsgálat során COVID-19 betegség gyanúja nem merül fel, 14 napra a járványügyi hatóság által kijelölt karanténba vagy hatósági házi karanténba kerülnek.

2020. június 18-án tehát megszűnt a járványügyi veszélyhelyzet Magyarországon, és ezen a napon úgynevezett járványügyi készütség lépett hatályba. Az ITM 2020 júniusában ismét tájékoztatóban rendelkezett a diplomaosztók és a kollégiumok rendjéről. Rögzítette, hogy bár a rendezvényekre - a zenés, táncos rendezvényekre vonatkozóak kivételével – nem maradt hatályban tiltó rendelkezés és így a diplomaosztók ünnepélyes keretek között megtarthatók, a minisztérium óvatosságra intette az intézményeket és javasolta azok szabadban történő megtartását.

3.2. A 2020/21. tanév

A 2020/21-es tanév előkészítése során - konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában - ismét pszeudonormák adtak iránymutatást. Ilyen volt az ITM által 2020. augusztus 17. napján kiadott Ágazati ajánlás a felsőoktatási képzés egészségügyi válsághelyzet során történő megszervezéséhez nevű dokumentum, amelynek jogi alapját az ajánlás alapján az Nftv. 64. § (3) bekezdés b) pontja képezte, amely szerint a felsőoktatásért felelős miniszter fejlesztéssel kapcsolatos feladatai közé tartozik a felsőoktatásban jelentkező képzési, oktatási problémák vizsgálata, megoldások kidolgoztatása, az országos hallgatói kompetenciamérés szakmai feltételeinek megteremtése.²³

Az ajánlás elsődleges szempontként a felsőoktatásban résztvevő személyek élet-, egészség-, személyi, vagyoni- és jogbiztonságának védelmét, a felsőoktatási képzés folyamatosságának és az intézményi működés stabilitásának a garantálását, valamint a koronavírus világjárvány továbbterjedésének megelőzését vette figyelembe. Ennek érdekében valamennyi felsőoktatási intézmény számára előírta a járványügyi készültséget kezelő intézményi intézkedési terv készítését, és annak folyamatos aktualizálását. Az intézkedési tervet az ITM is kérte rendelkezésére bocsájtani annak érdekében, hogy ágazati irányítóként azt megvizsgálja, és amennyiben szükséges, további intézkedéseket kezdeményezzen.

Az ajánlás az alábbi témakörökkel kapcsolatban tartalmazott rendelkezéseket:

- A felsőoktatási intézmény feladatainak ellátásához szükséges egészségügyi szempontból biztonságos környezet kialakítása.
- A személyes közreműködést igénylő tanórák látogatása, a beiratkozás.
- Szakmai gyakorlatok, gyakorlati képzések megvalósítása.
- A számonkérés, beszámolás rendje.
- (Szak)kollégiumok, diákotthonok működtetésére vonatkozó szabályok.
- Tanévnyitók, gólyatáborok, illetve egyéb rendezvények megtartására vonatkozó ajánlások.
- Sportlétesítmények, uszodák, egyéb szabadidős létesítmények használata.

Lényeges elem, hogy az ajánlás szabály(zat)alkotásra is felhívta az intézményeket, amely szabályokat az ITM számára is szükséges volt megküldeni. Az Intézkedési Terv jellemzően a veszélyhelyzet ismételt elrendeléséig több módosításon esett át, ahogyan az ajánlás is²⁴. Az ajánlás 1. sz. melléklete tartalmazta továbbá azon tünetek listáját, amelyet észlelve az

23 Az ágazati ajánlás nyilvánosan is elérhető változata a 2020. szeptember 28. napjától hatályos változata https://mad-hatter.it.unideb.hu/portal/displayDocument/Dokumentumt%C3%A1r/Nyilv%C3%A1nos%20adatok/J%C3%A1rv%C3%A1nyhelyzettel%20kapcsolatos%20dokumentumok/ITM_A%20fels%C5%91oktat%C3%A1si%20int%C3%A9zm%C3%A9ny%20l%C3%A1togat%C3%A1s%C3%A1ra%20vonatkoz%C3%B3%20aj%C3%A1nl%C3%A1sok_20200928.pdf (2020. 12. 01.)

24 https://mad-hatter.it.unideb.hu/portal/displayDocument/Dokumentumt%C3%A1r/Nyilv%C3%A1nos%20adatok/J%C3%A1rv%C3%A1nyhelyzettel%20kapcsolatos%20dokumentumok/emmi_intezkedesi_terv_2020_2021_tanev_v3_20201001.pdf (2020. 12. 01.)

egyes személyeknek tilos volt az intézmény területére belépnie és ott tartózkodnia, a 2. sz. melléklet pedig egy kérdőíves kérdéslista alkalmazását javasolta az intézményeknek.

A nyári lazítások után a 2020/21. tanév megkezdése volt a legfontosabb kérdés, amely immáron nem veszélyhelyzetben történt, azonban a járványveszély továbbra is fennállt. A fent említett ajánlások elsősorban a higiénés és járvány megelőzési szempontokra helyezték a hangsúlyt és az oktatás rendjével kapcsolatban a 2.6. pont mindössze annyit tartalmazott, hogy „Jelen járványügyi készültségi helyzetben elsődlegesen a jelenléti oktatási formát szükséges a felsőoktatási intézménynek alkalmaznia, de speciális esetekben indokolt lehet a távolléti oktatás és az online oktatási rend fenntartása is”²⁵.

Ezen speciális megoldások intézményenként jelentősen különböztek, ami szintén arra utal, hogy azok kidolgozása a felsőoktatási intézmények belső kompetenciája maradt azzal a korlátozással, hogy a távolléti oktatás kizárólagos bevezetésétől valamennyi intézmény tartózkodott és azt a fenntartóval egyeztetendő kérdésnek tekintette. Nem volt azonban tilalmazott az, hogy a távolléti oktatást legalább részben alkalmazza az intézmény akár *blended learning* órák megtartásával, akár egyes tárgyak vonatkozásában teljesen online módon. Az intézményi megfontolások között szerepelt a külföldi hallgatók látogatásának a lehetősége, illetve az intézmény járványügyi érintettsége, tehát hogy hány hallgató, illetve oktató személyes jelenlétét kellett nélkülözni.

Az ajánlás a járványügyi helyzetnek megfelelően folyamatosan módosult és a 2020. szeptember 28-án közzétett ajánlásban már az szerepelt, hogy a nagy hallgatói létszámot érintő tanórákat online módon – lehetőség szerint élőben, a megfelelő interaktivitást biztosítva – célszerű megtartani, vagy szükség esetén csoportbontásban. A kiscsoportos vagy személyes konzultációs lehetőséget folyamatosan biztosítani szükséges. A 2.4. pont szerint továbbra is elsődlegesen a jelenléti oktatási formát szükséges a felsőoktatási intézményeknek alkalmazniuk. Az eljárásrendben foglalt oktatási formától való eltérésről a járványügyi intézkedést követően a rektor kezdeményezésére az ágazati irányító dönthet a rektor egyetértésével.

Míg tehát az augusztusban kiadott ágazati ajánlás alapján kivételes forma lehetett a távolléti oktatás, addig a szeptember végi dokumentum már elvi szinten lehetőséget biztosított az eltérésre az ágazati irányító döntése alapján. Nem változott azonban az, hogy bár az oktatás főszabály szerint jelenléti, egyes speciális szempontok alapján az megvalósulhat e-learning vagy blended formában is. E körben teljesen változó volt az egyes intézmények gyakorlata.²⁶ Az egyes szakok képzési igényeihez igazodva pedig eltérő volt az is, hogy egy intézményen belül mely karok milyen gyakorlatot folytattak. Annyi azonban megállapítható, hogy az egyes intézmények jellemzően a szakok eltérő jellegével indokolva a karok hatáskörébe adták annak eldöntését, hogy a képzés mennyiben történjen jelenléti módon, melyek azok a tárgyak, amelyek esetében nem mellőzhető az akkori szempontok alapján a jelenléti jelleg.

25 Ágazati ajánlás 2020. augusztus 17-én kel szövege (Ágazati ajánlás a felsőoktatási képzés egészségügyi válsághelyzet során történő megszervezéséhez).

26 Például az ELTE ÁJK-n egyes órák jelenléti módon, más órák pedig online vagy valós idejű online módon zajlottak. <https://www.ajk.elte.hu/tanrend> (2020. 11.28.)

Az egyre súlyosbodó járványügyi adatok miatt a Kormány 2020. november 4. napjától²⁷ ismét kihirdette a veszélyhelyzetet. Majd az Országgyűlés a 2020. évi CIX. törvénnyel a veszélyhelyzetet megerősítette és a veszélyhelyzet ideje alatt elfogadott rendeletek érvényességét 90 napban állapította meg. Ekkor azonban még nem történt változás a tekintetben, hogy a képzés főszabály szerint jelenléti és csak egyes (bár nem meghatározott arányú) tárgy oktatása történhet online módon. A különböző internetes felületeken induló online képzés melletti kampányok után előbb a Miskolci Egyetem tért át online képzésre, majd november 10. napján kihirdették a 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletet, amelynek 14. §-a tartalmazta a felsőoktatással kapcsolatos szabályokat. Ennek (1) bekezdése értelmében a felsőoktatási intézményben a digitális oktatás keretei között folytatható a képzés 2020. november 11. napjától. Ezen védelmi intézkedés alól a felsőoktatásért felelős miniszter a felsőoktatási intézmény rektorának kezdeményezésére adhat felmentést.

A rendelet alapján 2020. november 11. napjától már valamennyi óratartás, vizsgáztatás és bármely az oktatás fogalmkörébe vonható tevékenység csak online történhet, amely alól a rektor kezdeményezésére a fenntartó adhat felmentést. A rendelet annak 28. §-a alapján 2020. december 11-ig marad hatályban, azonban éppen jelen tanulmány írásának időpontjában döntöttek annak hatálya meghosszabbításáról 2021. január 11-ig.²⁸

4. Jellemző területek a felsőoktatási igazgatásban

4.1. Oktatás

A felsőoktatási intézmények alaptevékenysége körébe az Nftv. alapján is az oktatás tartozik, amelynek módját és tartalmát az intézmények határozhatják meg a képzési programjuk keretei között. Közigazgatási szempontból egyértelmű, hogy külön jogszabályi felhatalmazás hiányában az intézmények teljes egészében nem állhatnak át távolléti oktatásra. Annak azonban nincsen akadálya, hogy az oktatási szabadság keretei között egyes tárgyak oktatása sajátosan valósuljon meg, bár ez nem ölthet kizárólagos formát. Ezen a ponton azonban felmerül, hogy mit is jelent pontosan a távolléti oktatás. A távolléti oktatás nem összetévesztendő a távoktatással, amely az Nftv-ben az értelmező rendelkezések között is definiált a jogalkotó és amely a teljes és részidejű (azaz korábbi szóhasználatnál nappali és levelező) képzéstől is különbözik és amelynek egyik jellemzője, hogy a tanórák száma nem éri el a teljes idejű képzés tanóráinak 30%-át.²⁹ Közös pontja a távolléti oktatással, hogy a képzés digitális taneszközök alkalmazásával valósul meg. Azonban mint önálló formát, ezt a képzési programnak is tartalmaznia kell és a távolléti oktatásnál a jogalkotó nem ezt kívánta megvalósítani, hiszen a teljes és részidejű képzések változatlan módon és elvileg változatlan óraszámokban folytak tovább, azonban nem személyes jelenléti, hanem távolléti formában. Ennek elsődleges magyarázata az

27 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet.

28 569/2020. (XII. 9.) Korm. r. 1. §.

29 Nftv. 108. § 44. pont.

volt, hogy az oktatók és a hallgatók, illetve a hallgatók egymás közötti kontaktusszámát csökkentsék. Később a jogalkotó is alkalmazni kezdte jogszabályi szinten is a fogalmat, így feltűnt az Nftv. végrehajtási rendeletében³⁰ vagy a felvételit szabályozó kormányrendeletben³¹ ám továbbra is értelmező rendelkezések alkalmazása nélkül.

A veszélyhelyzetet elrendelő és a felsőoktatást digitális oktatásra áttérítő szabályok valójában kerültek a szóhasználatot is. Így a tavaszi 41/2020 (III. 11.) Korm. r. az intézmény hallgatók általi látogatását tiltotta meg, míg az őszi 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendeletet digitális oktatást rendelt el.

Talán ezen szabályozatlanságnak is volt köszönhető az, hogy nagymértékben eltérő volt a tavaszi és az őszi időszakban az online oktatás jellege, és mindez tavasszal még intézményi szinten is kevésbé szabályozott maradt. A hallgatók és az oktatók is jellemzően egyaránt ismerkedtek az e-learning platformmal, így vegyesen jelent meg az élő online közvetítés, a tananyagok felvételtől történő sugárzása vagy a tananyagok feltöltése online konzultációs lehetőség biztosításával. Az őszi időszakban ezzel szemben már intézményi szinten is jellemzően nagyobb elvárás volt az élő online órátartás más megoldások helyett, amely így biztosította a hagyományossal teljes mértékben azonos értékű és óraszámú képzést egy online platformon.

Kérdéses persze, hogy a jogalkotó részéről mennyiben volt tudatos döntés a távolléti vagy digitális oktatás módja meghatározásának a hiánya. A tavaszi időszak–technikai értelemben - meglehetősen váratlanul érte mind az intézményeket, mind a hallgatókat. Bár az intézmények már jó ideje használták több-kevesebb rendszerességgel az elektronikus oktatási platformokat Magyarországon, ez a használat volumenében össze sem volt hasonlítható azzal a terheléssel, ami 2020 tavaszán érte a rendszert. A tavaszi időszakban az intézményi infrastrukturális feltételek folyamatosan fejlődtek, amelyek ősszel már sokkal inkább lehetővé tették akár az élő online órák megtartását is a képzésre egyébként meghatározott számmal azonosan.

A hallgatói oldal kapcsán még a nemzetközi tanulmányok³² is foglalkoztak azzal, hogy a hallgatók estében rendelkezésre állnak-e azok a feltételek, amelyek a távolléti oktatáshoz szükséges, amelyhez nem kizárólag a megfelelő internetkapcsolat tartozik hozzá, hanem egy hang- és képtovábbításra alkalmas számítástechnikai eszköz is. E körben ismét kiemelendő szempont, hogy összhangban a nemzetközi tendenciákkal, a felsőoktatás rövid távon igyekezett a digitális oktatásra áttérni, amely megpróbáltatás elé állított egyes hallgatókat. A híradások szerint a *home office*-nak is köszönhetően ugrásszerűen megnőtt a laptop értékesítések száma Magyarországon³³, de nemzetközi szinten

30 87/2015. (IV. 9.) Korm. r. 2020. június 18-tól hatályos 39/A. §-ában.

31 423/2012. (XII. 29.) Korm. r. 12. § (5a) bekezdése (2020. július 17-től hatályos).

32 CRAWFORD – BUTLER et al. i. m. 2-4. és ARISTOVNIK, Aleksander – KERŽIC, Damijana – RA-VŠEJLJ, Dejan – TOMAŽEVIC, Nina – UMEK, Lan: Impacts of the COVID-19 Pandemic on Life of Higher Education Students: A Global Perspective. *Sustainability*, 2020, 12 (20), 8. és ADNAN, Muhammad – ANWAR, Kainat: Online learning amid the COVID-19 pandemic: Students' perspectives. *Journal of Pedagogical Sociology and Psychology*, 2020/1, 45-51.

33 <https://g7.hu/vallalat/20200325/roham-indult-a-laptopokert-a-tavoktatás-miatt-ma->

is³⁴, így a számítógép beszerzése rövid távon akár akadályba is ütközhetett³⁵.

Kiemelendő, ugyanakkor, hogy a képzés tekintetében általában elsősorban a digitális jelleg volt meghatározó, semmint a módszertani váltás, ahogyan ezt nemzetközi tanulmányok³⁶ is hangsúlyozták.

Változás az Nftv-t módosító 2020. december 18-án kihirdetett 2020. évi CXLVIII. törvénnyel állt be, amely bevezette a zárt rendszerű elektronikus távoktatás és a zárt rendszerű távoktatási közmenedzsment-rendszer³⁷ fogalmát, amelyet egyenértékűnek tekintett a jelenléti tanórával.³⁸ A módosítást elsősorban a koronavírus járvány motiválta, azonban a törvényjavaslatához fűzött indoklás kiemelte, hogy a módosítással szintet lép felsőoktatás és a tanulmányi rendszerek képesek lesznek a felsőoktatási intézmény alapfeladata teljes spektrumának a támogatására, ideértve a zárt rendszerű elektronikus távoktatás támogatását is³⁹. A módosítás nyomán fontos követelmény, hogy a digitális oktatás arra alkalmas kellően zárt rendszerben valósulhat meg, amely biztosítja az adatok utólagos megváltoztathatatlanságát.

4.2. Tanulmányi ügyintézés, hallgatói jogviszony

Míg az oktatás kapcsán a központi jogi szabályozás inkább a feltételek biztosítására, az óraszámra és a számonkérésre koncentrált, a hallgatói jogviszonnyal kapcsolatban egyes ügytípusokban alaposan körülírja a viszonyt, kevesebb helyet hagyva az intézményi szabályozásnak. Ilyen terület a képzés lezárása, különös tekintettel a végbizonyítvány kiadására és a záróvizsgáztatásra, illetve az oklevél kiadására, valamint a felvételi eljárás. A probléma közigazgatási tartalma elsősorban abban ragadható meg, hogy annak körében az intézmény közigazgatási feladatot lát el, így nem kívánatos, hogy alapjaiban eltérő gyakorlat alakuljon ki.

A végbizonyítvány kiadásának szabályozását az online oktatás értelemszerűen csak annyiban érintette, hogy a tanulmányi ügyintézés főszabály szerint elektronikusan zajlott, így itt nem vált szükségessé gyökeres átalakítás, és a változások olyan fejlesztésekben manifesztálódtak, amelyek egyébként is bekövetkeztek volna, csupán a járvány

gyarorszagon/ (2020. 11. 29.)

34 https://hvg.hu/tudomany/20200830_egyesult_allamok_iskola_laptop_laptopiany (2020. 11. 29.) és <https://www.extremetech.com/computing/314256-massive-laptop-shor tage-united-states> (2020. 11. 29.)

35 Összességében a Debreceni Egyetem jogi karán nem volt olyan hallgató, aki kizárólag a technikai feltételek hiánya miatt nem vállalta az oktatás folytatását: a Kar azzal is igyekezett segíteni, hogy a záróvizsgákhoz beállított gépek használatát is engedélyezte előzetes jelzés alapján, a 2020. április 17-i ITM ajánlásban foglaltaknak megfelelően.

36 ARISTOVNIK et al. i. m. 8.

37 A felsőoktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2020. évi CXLVIII. tv. 68. §.

38 Nftv. 17. § (1) bekezdésének 2021. január 1-től módosítása. (2020. évi CXLVIII. tv. 71. §. 8. pont).

39 T/13956 sz. törvényjavaslat (Parlex azonosító: CH46I3E30002) <https://www.parlament.hu/irom41/13956/13956.pdf> (2020. 12.08.)

felgyorsított egyes folyamatokat. Így a Neptun tanulmányi rendszer olyan már létező szegmenseit vették igénybe a karok, amelyeket addig nem használtak ügyintézésre. Így például a szokásos tárgyfelvétel és vizsgajelentkezéseken kívül talán kevésbé ismert, hogy a Neptun-rendszernek más moduljai is léteznek, amelyek kiterjednek például a gazdasági és humán erőforrás adminisztrációra (SAP platformon), de akár iktatási és kérdőívkezelési lehetőséget is kínálnak, illetve adatszolgáltatási lehetőségre is használhatók az állami szervezetek felé – például a felsőoktatási informatikai rendszer számára vagy a diákhitellel kapcsolatban. A rendszer az egyedi intézményi sajátosságoknak megfelelően formázható, abba számos oktatásszervezési és adminisztrációs funkció építhető be.⁴⁰ Ilyen új funkció a lentebb írtakkal kapcsolatban a záróvizsga-modul használata, amelynek segítségével a záróvizsgára jelentkező hallgatók önállóan, közvetlen ügyintézői segítség nélkül jelentkezhetnek az egyes részvizsgákra.

A hallgatói jogviszonnal kapcsolatos más speciális intézkedések és szabályok inkább szociális jellegűeknek voltak tekinthetők és éppen ezért, mint ilyenek, ideiglenes jellegűek. Ilyen volt az átsorolás ideiglenes tilalmára vonatkozó szabályozás,⁴¹ de az is, hogy az intézmények jellemzően rugalmasabbak és szociálisan érzékenyebbek voltak a költségterítések befizetésével kapcsolatban.

4.3. Záróvizsgák

A jogi karok számára a legégetőbb kérdés a záróvizsgák megkezdése volt, amelyről a Jogász Dékáni Kollégium is többször egyeztetett 2020 tavaszán. Az már ekkor is nyilvánvaló volt, hogy az osztatlan jogász képzésben eltérések vannak az intézmények között a tekintetben, hogy mely tárgyakból és milyen (hány) részvizsgát kell a hallgatóknak tenniük, illetve időben hogyan alakul a záróvizsgáztatás, azaz mikor kezdődik a záróvizsgaidőszak. Annyi bizonyos volt, hogy valamennyi jogi karnak lesz tavasszal záróvizsgája, de az átállás hirtelensége miatt nagyobb súllyal esett latba, hogy ez a tavaszi kezdés pontosan mit is jelent, így egyes karok már márciusban kezdtek volna, míg mások például eleve is májusban. Ez azt jelentette, hogy egyes karok gyakorlatilag az eredeti ütemezés szerint meg sem tudták kezdeni a vizsgáztatást, hiszen a hallgatók márciustól nem léphettek be az intézmény területére, ugyanakkor az online vizsga kapcsán még nem volt biztos, hogy az a jogszabályoknak is megfelelő forma.

A problémát az jelentette, hogy a záróvizsgáztatásra központi szabályozás vonatkozik, így az Nftv. végrehajtási rendelete határozza meg a záróvizsgabizottság összetételét, amely szerint a bizottságnak legalább egy tagja egyetemi vagy főiskolai tanár, illetve egyetemi vagy főiskolai docens lehet, és további legalább egy ún. külsős tag szükséges, aki nem állhat foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban az érintett felsőoktatási intézménnyel. Az intézmény határozhatja meg azonban a záróvizsgára jelentkezés módját, a záróvizsga megszervezésének és lebonyolításának rendjét, és eredményének kiszámítási módját.⁴²

40 <https://neptun.org.hu/neptun-2019/> (2020. 12. 01.)

41 Az állami finanszírozásból a költségesbe, de fordítva nem volt tiltott.

42 87/2015. (IV. 9.) Korm. r. 59. § (1) bekezdése.

Ennek alapján nemcsak az volt kérdéses, hogy az elnökök mennyiben vállalják a vizsgáztatást, hanem az is, hogy a záróvizsga elvileg megszervezhető-e online módon.⁴³

Alapvetően, mivel a jogászképzés nem igényel elengedhetetlenül jelenléti formát, a jogi karok együttesen kérték a minisztert, hogy adjon felmentést egyes szabályok alkalmazása alól, és ezzel egyidejűleg azok a karok, ahol a záróvizsga csúszott, arról értesítették a hallgatókat, hogy a záróvizsgákat később kezdhetik meg.

A megoldást a 101/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet hozta meg, amely lehetővé tette, hogy a bizottságok összetételére vonatkozó rendelkezések közül a záróvizsga-bizottság létszámára, valamint annak külsős tagjára vonatkozó rendelkezésektől a veszélyhelyzet idején eltérés történjen⁴⁴

A jogi karok bár technikailag eltérő módon, de az online vizsgáztatás mellett döntöttek. Ez azonban nem oldotta volna meg azon hallgatók problémáját, akiknek az otthonában nem volt megfelelő számítástechnikai eszköz vagy internet, hiszen a Korm. r. megtiltotta az intézmény területére történő belépést. Mindezt az ITM 2020. április 17. napján kiadott tájékoztatója oldotta fel azzal, hogy külön előírta – mintegy *contra legem* –, hogy a záróvizsgázók, a felvételizők és az oklevelüket átvenni szándékozó személyek az intézmény területére a higiénias szabályok betartásával beléphetnek.

Maga a vizsga megvalósulhatott úgy is, hogy mind a bizottság tagjai, mind a hallgatók az otthonukban tartózkodtak, de úgy is, hogy a hallgató a záróvizsga érdekében belépett az intézménybe és a hallgató az egyetem területén vizsgázott online módon.

4.4. Nyelvvizsgák, diplomák kiadása

A nyelvvizsgával kapcsolatos visszamenőleges könnyítések bár érintették a felsőoktatást, azok valójában nem az aktív hallgatói viszonyal rendelkező hallgatókra vonatkoztak, így annak értékelése kívül esik a tanulmány vizsgálódási körén. Felsőoktatási igazgatás kérdés azonban az oklevelek kiadásának bonyolítása. E körben az egyik problémát az jelentette, hogy sok, több éve vagy akár egy évtizede végzett hallgató számára kellett kiadni az oklevelet, amely első lépésben feltétlenül adategyeztetést igényelt. Az említett miniszteri tájékoztató is rögzítette, hogy az oklevelek átadása vagy hivatalos iratként történő kézbesítéssel vagy személyesen történhet a már említett belépésre vonatkozó szabályok értelmezésével. A hivatalos iratként történő kézbesítés az oklevelek számának nagyságrendje miatt azonban tetemes költséggel járt az intézmények számára, amelyek az Nftv. 81. § (1) bekezdés f) pontja alapján a hallgatóra nem voltak háríthatók. E tekintetben az intézmények, de még az egyes karok is, vegyes gyakorlatot folytattak. Így volt, ahol az okleveleket inkább postai úton kézbesítették a járványhelyzet miatt, míg máshol lehetőség adtak a személyes átvételre.

43 A záróvizsgákkal szorosan összefüggő kérdés volt a szakdolgozatok leadása a könyvtárak zárva tartása mellett, ám ezen hiányt próbálta kompenzálni a MERSZ adatbázis létrehozása. Elérhető: <http://mersz.hu> (2020.12. 03.)

44 101/2020. (IV. 10.) Korm. r. 14. §.

A Felsőoktatási felvételi jelentések⁴⁵ főszabály szerint az egyes területek vonatkozásában tartalmazzák intézményenként lebontva a kiadott oklevelek számarányát. Amennyiben az adatokat képzési területenként tekintjük át, akkor az látható, hogy a legkevésbé érintett terület az orvosi és egészségtudományi terület, míg a leginkább érintett a gazdaságtudomány és a műszaki tudomány, míg a végzetek számához arányosítva a társadalomtudomány.⁴⁶ Összességében, az adatok szerint, az így kiadott oklevelek száma azonban százezer felett alakult.

4.5. Felvételi eljárás

A felvételi eljárás annyiban speciális, hogy azt az Oktatási Hivatal folytatja le azzal, hogy bizonyos szegmensei az intézmények hatáskörében vannak és akként szabályozottak. E vonatkozásban is lényeges elem volt a belépésre vonatkozó szabályok engedélyezése, valamint az, hogy a vizsgák személyes megjelenést lehetőleg ne igényeljenek. Ennek érdekében ismét megnyitották az intézmények számára a felvi.hu szerkesztői felületeit, valamint iránymutatást adtak arról, hogy a pályaalakmassági vizsgák helyett mi fogadható el (például motivációs levél, illetve nyilatkozat). A jogi képzési területet a felvételi eljárás változása kevésbé érintette. A 2020. őszi időszakban az intézmények már maguk gondoskodtak róla, hogy az átmeneti szabályok alkalmazása helyett a felvételi szabályzat módosítása történjen meg.

5. Összegzés

Bár a fenti elemek szükségszerűen nem érinthették valamennyi szegmenst, és a felsőoktatási igazgatás teljeskörű elemzésére sem alkalmasak, bizonyos tendenciák már ezek alapján is következtethetők. A jogi helyzet átfogó átalakítását előmozdította az is, hogy a veszélyhelyzet immár tavaszi és őszi félévet egyaránt érintett, így valamennyi képzési területen érzékelhető hatással bírt.

Kétségtelen tény, hogy a koronavírus-járvány felgyorsította a felsőoktatásban is a digitális megoldások bevezetését mind az értekezletek, mind az oktatás támogatása terén. Átrendezte továbbá a rendezvények megvalósítását is, így számos megoldás nyílt arra, hogy tanórákat, konferenciákat, vagy éppen könyvbemutatókat, illetve akár doktori védéseket rendezzenek például a Webex, Zoom vagy Microsoft Teams felületen keresztül.

A jogi szabályozás tekintetében az ideiglenes jellegű kormányrendeleti szabályozás mellett nagy súllyal estek latba a szakmai irányító által kiadott minisztériumi tájékoztatók és ajánlások. Ez utóbbiak egy része a bevezető rendelkezések között még felhatalmazásra történő utalást is tartalmazott, úgymint a minisztérium a felsőoktatással kapcsolatos ágazati irányítására vonatkozó szabályaira utalást, míg más részében ilyen nem szerepelt, hanem csupán értelmezte a már korábban kiadott kormányrendeleteket. Ezen értelmezések adott esetben akár contra legem jellegűvé is váltak a hégzagpótlás körében, mint az

45 https://www.felvi.hu/felsooktatasiimuhely/folyoirataink/fej/fej_2020_1 (2020. 11. 25.)

46 https://eduline.hu/felsooktatasi/20200605_bentragadt_diplomak_szama (2020. 11. 26.)

említett belépés alól kivételt tevő/javasoló rendelkezések. Egyes dokumentumok pedig a felsőoktatási intézményt szabályalkotásra hívták fel, mint például az említett intézkedési tervek megalkotására, úgy, hogy előbbieik többszörös módosítása egy szoros kapcsolatot és intenzív szabályalkotást eredményezett.

Összeségében kétségtelen, hogy a tájékoztatók a pszeudonormák közé tartoznak, amelyeket már a 60/1992. (XI.17.) AB határozat is nemkívánatosnak és megtevesztőnek értékelt. Kérdésként merülhet fel, hogy a veszélyhelyzet által előidézett különleges jogrendben mennyiben tekinthető magától értetődőnek ezek megnövekedett száma. Nyilván e körben bizonyos hézagpótló megoldást jelenthetne a Kat. bevezetőben említett rendelkezéseinek módosítása, kiegészítése.

Szintén jellemző, hogy a veszélyhelyzet kihirdetését nem azonnal, hanem néhány nap késéssel követte a távolléti jellegű oktatás elrendelése, majd viszonylag hosszabb időt, közel egy hónapot követően születtek meg a felsőoktatást érintő részletszabályok. Mindebből az is következtethető, hogy a járványügyi veszélyhelyzet elrendelése nem teremt arra automatikusan alapot, hogy a felsőoktatás digitális oktatásra térjen át, ugyanis ez kizárólag kormányzati döntés eredményeként történhet meg, amely már jogszabályi (kormányrendeleti) szintet igényelt.

Ugyanakkor a távolléti vagy digitális oktatás módszertanát, illetve akár fogalmát a jogszabályok ekkor még nem határozták meg, és még a minisztériumi tájékoztatók is alig érintették ezen kérdést, így az intézményi szabadság keretébe utalva annak eldöntését, hogy mely szakon milyen formát igényel az oktatás megvalósítása. A szabályozott kérdések kizárólag egyes működési és oktatásszervezési kérdéseket érintettek, de magát a szűkebb értelemben vett oktatás megvalósítását már a távolléti oktatáson belül nem, s ezen csak az említett 2020. évi CXLVIII. törvény változtatott. Ez utóbbi elfogadása – különösen az Nftv. 17. § (1) bekezdésének módosítása - arra utal, hogy a felsőoktatási intézmények jellemzően képessé váltak a digitális oktatás folytatására a jelenléti oktatással akár egyenértékű módon is.

A központi szabályokat azok az intézményi szabályok egészítették ki, illetve töltötték ki tartalommal, amelyeket a tavaszi időszakban még jellemzően rektori, illetve dékáni utasítás formájában fogadtak el, közzétéve a tanulmányi és vizsgaszabályok ideiglenes szövegét is. Az őszi időszakban a helyzethez alkalmazkodva az intézmények igyekeztek egyes szabályokat hosszabb távon is érvényesíteni. Így átalakítani a hallgatói ügyintézés, a záróvizsgajelentkezéseket, lehetővé téve az egyetemi szervek online működését, illetve a felvételi eljárást átalakítani az online érintkezést bevett gyakorlattá emelve. Ezen szabályok egy része éppen a jó gyakorlatok miatt várhatóan hosszabb távon, illetve véglegesen is beépül az egyetemi szabályok közé, így különösen említhető a hallgatói ügyintézés nagyobb fokú elektronizálása.

A felsőoktatási igazgatás vonatkozásban az állapítható meg, hogy az általános közigazgatási tendenciákkal egybevágó folyamatok zajlottak le⁴⁷, amelyek egyrészt az ügyintézés elektronizálásában, másrészt a pszeudonormák nagyobb térnyerésében figyelhető meg.

47 BALÁZS, István – HOFFMAN, István: Közigazgatás koronavírus idején – a közigazgatási jog rezilienciája? *MTA Law Working Papers*, 2020/21, 1-16.

Előbbi mindenképpen kívánatos és pozitív hatásként jelentkezik, hiszen felgyorsított olyan innovatív folyamatokat, amelyeket az intézmények már egyébként is szorgalmaztak, csak különféle okok miatt elodázták a bevezetését. Az innovatív elemek között említhető a Neptun-modulok kiterjedt használata, adott esetben az intézményben végbemenő szükségszerű és technikai fejlesztések és összességében az elektronikus ügyintézés kiterjedése.

A pszeudonormák jelensége ugyanakkor arra is utal, hogy a jogalkotás nem tudta követni a társadalmi viszonyok változását. E körben lényeges kérdés, hogy ezen tájékoztatók mennyiben érhetőek el, hiszen mivel nem jogszabályokról van szó, így a kihirdetés nem érvényességi kellék és adott esetben az intézményi vezetőn, mint címzetten múlt, hogy az mennyiben jutott el más érintettekhez, és az is, hogy mennyiben szükséges ezeket betartani – figyelemmel az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) határozatára.

Bár jelen tanulmány eleve nem vállalhata a felsőoktatási igazgatás egészének járványügyi elemzését, betekintést nyújtott azon közigazgatási folyamatokba, amelyeket a járvány idézett elő. Ezek mellett külön terület az oktatásmódszertan, amelyet a szabályozások nem érintettek. E körben egyetérthetünk azzal, hogy a hirtelen váltás miatt a digitális oktatásnak inkább a technikai szabályozása történt meg és arra már alig volt mód, hogy egységes iránymutatás történjen annak módszertanára.

NON SCHOLAE, SED VITAE DISCIMUS¹

Oktatásetikai kérdések és dilemmák

1. Bevezető és helyzetismertetés

Az oktatási rendszer a társadalmi folyamatok egyik legérzékenyebb szenzora, amelynek krízisek esetén egyrészt komoly kihívásokkal kell szembenéznie és ebben a helyzetben igen kiszolgáltatott, másrészt számtalan esetben igen váratlan és kiszámíthatatlan funkcióváltozásokon kell keresztülmennie.

A COVID-19 járvány a gyermekek és fiatalok körében egyfajta globális, intézményes zavart hozott létre, amely Földünk szinte minden országának gyermekeit érinti, beleértve az alacsony és közepes jövedelmű országokat, ahol a legtöbb kiskorú él és ahol a globális válság súlyosbítja a már meglévő különbségeket, éppen a legkiszolgáltatottabb gyermekek, fiatalok körében, vagyis a szegények, a vidéki, rossz körülmények között, hátrányos területeken élők, a lányok, hajlék nélküliek, a fogyatékossgal élő diákok fogják a legkisebb eséllyel, illetve rendkívül nehezen lesznek képesek (még a normalizálódás időszakában is) folytatni a tanulást.

Számtalan nemzetközi statisztika (UN, UNICEF, UNESCO, EU stb.) arra figyelmeztet, hogy a lemorzsolódás (amely 23,8 millió tanulót közvetlenül érint), a tanulási hátrányok elmélyülése egy egész generációt veszélyeztet és több évtizedes, hosszú távú következményei lesznek a teljes társadalomra, a nemzetgazdaságokra nézve. A különböző berendezkedésű országok között – de még a jóléti társadalmakon belül² is – egyre növekszik a polarizáció³, a gazdagok és szegények közötti jövedelemkülönbségek⁴ globális

1 Seneca írta, hogy „non scholae, sed vitae discimus”, vagyis nem az iskolának, hanem az életnek tanulunk, s a gondolatot megfordítva így folytatta: az a mi hibánk, hogy nem az életnek, hanem az iskolának tanulunk („non vitae, sed scholae discimus”). SENECA KB.I.SZ.64. Idézi: KELEMEN, Imre: *Institutiones Juris Hungarici Privati*, Vol. I, 1818, §80.

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 WILKINSON, Richard G. – PICKETT Kate E.: The problems of relative deprivation: Why some societies do better than others. *Social Science & Medicine*, 2007, 65 (9), 1965-1978.

3 MOULAERT, Frank – ARANTXA, Rodriguez et al. (eds.): *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford, Oxford University Press, 2003, 12-14.

4 2017-ben a „TUC kimutatta, hogy a Londoni Értéktőzsde irányadó FTSE-100-as indexét

méretekben és lokálisan egyaránt diverzifikálódnak. Ez a folyamat azzal jár, hogy a társadalmi olló nyílása következtében mind nagyobb különbség tapasztalható az egyes társadalmi rétegek erőforrásokhoz, foglalkoztatási lehetőségekhez, egészségügyi ellátáshoz, kultúrához, szociális szolgáltatásokhoz való hozzáférési esélyei terén, így a következő generációkat oly érzékenyen érintő oktatási rendszer terén is.

A világgazdaság folyamatosan növekszik, ugyanakkor ez a folyamat egyenlőtlen, számos országban növekedési zavarok (erre a veszélyre Simon Kuznets már 1955-ben felhívta a tudományos közvélemény figyelmét) és egyensúlytalanságok tapasztalhatóak⁵, melyek időnként továbbgyűrűznek – általában a gazdasági centrumoktól indulva a perifériák felé regionális, majd globális méreteket öltenek, pénzügyi és gazdasági válságokat okozva a világgazdaság egészében.

Az ipari szektorokban, a mezőgazdaságban a gépesítettség és a munkaerő-hatékonyság folyamatosan nő, a felszabaduló munkaerő többletet azonban a szolgáltató szektor csak részben szívja fel; azaz a szükségletek kielégítésére szolgáló javakat és szolgáltatásokat egyre kevesebb emberi munkával termelik meg. A processzus a várakozásokkal ellentétben nem a munkaidő csökkenésének irányába hatott, hanem éppen a munkaidő növekedését és a munkaerő további leépítését hozta magával.

Az erőforrásainkkal való gazdálkodásunk globális tendenciái egyértelműen jelzik, hogy az ökonómiai és szociális fejlődési modellek hosszú távon, egyes jelzések szerint már középtávon is fenntarthatatlanok. Egy anómiás, igazságtalan társadalomba, jövőjében veszélyeztetett környezetbe, alapvetően egoista-individualista világba érkezik az a következő generáció, amelynek mégis meg kell alapozni valamilyen módon az értékrendjét, viselkedését, amelyet elméletileg főként a családi otthon⁶ és az általános iskola együttes szocializációs folyamatai kell, hogy biztosítsanak. Bár az etika fontosságát az élet egyetlen területén sem lehet figyelmen kívül hagyni, mégis talán az oktatás területén kiemelten fontos az emberi viszonyok méltányos volta, ha úgy tetszik: tisztasága, igazságossága, a belső döntések etikája. Az etika megalapozott normák rendszere, meghatározza a

alkotó legnagyobb tőkeértékű vállalatok vezetői az előző egy évben átlagosan 3,4 millió fontot kerestek, 123-szor többet a brit alkalmazotti átlagbérnél, de például Sir Martin SORRELL, a világ legnagyobb reklámcége, a WPP vezérigazgatója 70 millió fontot vihetett haza; ez az alkalmazotti átlagjövedelem 2500-szorosa volt. A FTSE-100-as vállalatok vezetőinek teljes javadalmozása átlagosan 47 %-kal, az alkalmazotti átlagbér viszont csak 7 %-kal nőtt 2010 és 2015 között a TUC adatai szerint. A társadalmi egyenlőtlenségek ellen küzdő nagy-britanniai székhelyű kampányszervezet, az Oxfam legutóbbi kimutatása szerint a britek leggazdagabb 10 százalékáé a nemzetgazdasági szintű magánvagyon tömeg 54 %-a, ezen belül a felső 1 százaléké az összvagyon 23 %-a. A britek legszegényebb 20 %-a viszont országos átlagban a magánvagyon 0,8 százalékán osztozik. Az Oxfam számításai szerint ez azt jelenti, hogy a legtehetősebb 634 ezer brit összvagyonja több mint a hússzorosa a legszegényebb 13 millióénak”. (MTI, 2017.)

5 KUZNETS, S.: Economic growth and income inequality, *The American Economic Review*, 1955, 54 (1), 145-167.

6 FEINSTEIN, Leon – DUCKWORTH, Kathryn et al.: *Education and the Family: Passing Success Across the Generations*. London&NewYork, Routledge, 2008.

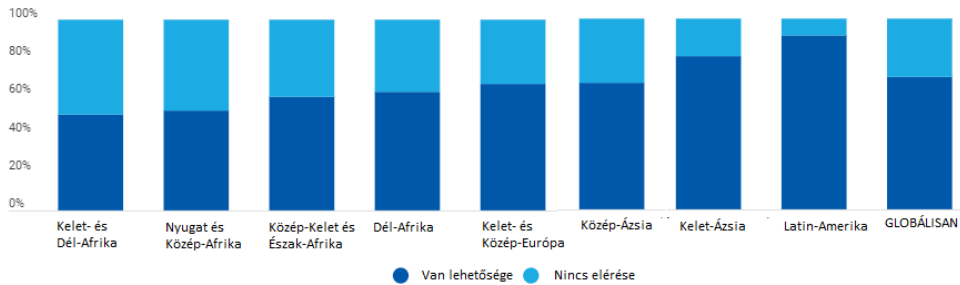
felelősségteljes viselkedést, amennyiben van honnan elsajátítani; segít tájékozódni a mindennapi életben, maga az etikai értékrend szabályozza és kiszámíthatóbbá teszi a társadalmi folyamatokat. Elméleti szinten egy etikus világ, az esélyegyenlőség – amely egy idealista fogalom és nem lehet egy létező végcél, csak egy irány – azt jelenti, hogy egy adott társadalomban minden felnövekvő egyén igazságos, erkölcsileg tiszta világban él, maga is aszerint cselekszik, igazságos helyzetekben azonos lehetősége van arra, hogy életében egy-egy (jövedelem, életszínvonal, presztízs szempontjából azonos szintű) társadalmi pozíciót elérjen, elfoglaljon. „Egy olyan maxima, amely minden demokratikus társadalomban célként fogalmazódik meg, akkor is, ha nem teljesül maradéktalanul. A polgári társadalom legfontosabb célkitűzése, illetve vívmánya. A jog előtt mindenki egyenlő, nincsenek kiváltságok, az út nyitva áll a tehetség előtt.”⁷

A COVID-19 járvány – mint egy világméretű kísérlet – létrehozott egy hangsúlyozottan virtuális, az eddigi szokásainkat felforgató „szép, új világot”; eddig soha nem látott mértékű – mondhatni globális kiterjedésű – torzulásokat okozva minden társadalmi intézményben, különösen az oktatási rendszerekben, amelyekhez hasonló, a gyors változtatás nyomásával fellépő externáliákat eddig még soha sem tapasztalhattunk. Az iskola, mint intézmény egy sokezer éves fejlődés eredménye, tömegesítése az ipari forradalom terméke⁸, de az is hosszú évtizedekben mérhető folyamat, a pandémia esetén minden változ(tat)ás szinte pillanatok alatt kellett, hogy történjen. Az ilyen gyors és gyökeres változásoknak mindig vannak nyertesei és vesztesei; esetükben a vesztesek a legtöbb esetben éppen a már eleve az új helyzetbe hátrányból érkezők. Számadatokban kifejezve az oktatási diszfunkciók közel 1,6 milliárd tanulót érintenek az összes földrészen, több mint 190 országban. Az iskolák és más tanintézmények, oktatási szervezetek bezárása a pandémia első hullámában, azaz 2020 tavaszától a Föld területének 94 százalékát érintette; a világ alacsony és közepes jövedelmű országaiban élő diákok közel 99 százalékát ez jelentősen nehezebb helyzetbe hozta⁹. Hatalmas tömegekről van szó, így például globálisan a gyermekek 31 %-a egyáltalán nem rendelkezik semmiféle eszközzel arra, hogy bármilyen formában részt vegyen a távoktatásban.

7 M. É. K. 2003: fn. Pol. Szociol. *Az állapot, amelyben (az érvényesülésre) mindenkinek (megközelítőleg) egyenlő esélyei, azonos lehetőségei vannak*, továbbá: 126/2008. (XII. 4.) OGY határozat a Nemzeti Tehetség Program elfogadásáról, a Nemzeti Tehetség Program finanszírozásának elveiről, valamint a Nemzeti Tehetségügyi Koordinációs Fórum létrehozásának és működésének elveiről.

8 CARL, J.: *Le rouge et le noir: Approaches to the origins of mass schooling*. In: BOUZAKIS, J. (ed.): *Historical-Comparative Perspectives*. Athens, Gutenberg Press, 2000, 333–347.

9 UN adatai, 2020. okt.



1. ábra: A gyermekek számára a távoktatás elérése a világ nagy régióiban¹⁰

A diagramon tisztán kirajzolódik, hogy Afrika legtöbb országában minden második gyermeknek elérhetetlenné vált az oktatás, de globálisan is igaz a fejlődő és elmaradott térségekben minden harmadik diákra, hogy egyáltalán nem képes megkapni a minimális oktatási lehetőséget sem.

A válságot kimutathatóan súlyosítja, hogy a már meglévő oktatási egyenlőtlenségeket, a társadalmi különbségeket a járvány nem csak egészségügyi értelemben, de a lehetőségek csökkentésével is tetézi a hátrányosabb helyzetű területeken. Globálisan elterjedt jelenségként, főként a fejletlen és fejlődő országokban, így Magyarországon is megfigyelhető az a sajnálatos és a szociális igazságtalanságokat felerősítő jelenség, hogy az oktatási rendszertől a legkiszolgáltatottabb, leghátrányosabb helyzetű gyermekek, fiatalok, és felnőttek kirosztalódnak: ők a szegény vagy vidéki területeken élők, vagy más esélyegyenlőtlen, hátrányos helyzetben lévők, a szegregátumba kényszerült vagy/és kisebbségi diákok, akik informatikai felkészültség és egyéb technológia támogatás híján nem képesek bekapcsolódni a távoktatásba, illetve az infrastruktúrális (pl. lakhatási) és a pszichológiai feltételek is némely esetben hiányoznak. Ezt az igen veszélyes és hosszú távon negatív hatást eredményező jelenséget csak egy rendkívül felkészült, mobilis és flexibilis oktatási rendszer¹¹ tudná kompenzálni, ez azonban nem áll rendelkezésre a legtöbb helyen.

2. Reakciók, intézkedések és az oktatás szereplőinek etikai vizsgálata

A rendhagyó egészségügyi válság minden szinten válaszlépéseket kényszerített ki az oktatási rendszer résztvevőiből: globális, országokon átívelő gondolkodás indult meg a nemzetek fölötti szervezetek esetén, miközben állami, lokális, az egyes intézményi és akár egyéni szinteken is számtalan változás és változtatás történt. A reakciók érdekek, értékrendek, kultúrák, normák szerint meghatározottan változóak voltak a legfelsőbb döntéshozóktól a különböző dolgozókon át a diákokig, és olyan közvetve és mégis erősen érintett társadalmi csoportokig is, mint például a szülők, nagyszülők.

¹⁰ COVID-19 and children - UNICEF DATA. <https://data.unicef.org/covid-19-and-children/> (2020. 12. 10.)

¹¹ GÁTI Annamária: *Nemzetközi tapasztalatok feltárása az oktatási ágazati K+F+I és tudásmenedzsment rendszerek területén*. Budapest, TÁRKI, 2009.

Nemzeti szinten, a hazai intézmények esetében elmondhatjuk, hogy a pedagógusok alapvetően nem voltak erre a helyzetre felkészülve, ahogyan a diákok sem. A valódi online oktatás technikai háttere nem volt biztosítva egyik fél számára sem (internet hozzáférés, kamera, megfelelő infrastruktúra), a legtöbb esetben a technológiai ismeretek és a szoftverek használatának képessége sem állt rendelkezésre. Az online létnek is számtalan buktatója volt: az internet hirtelen leterhelődött, sok diák nem tudott csatlakozni, vagy menet közben esett ki (egyes szolgáltatói hibák miatt). Mivel az első alkalommal, vagyis a pandémia első hullámával kapcsolatos kormányzati intézkedések a tavaszi szünethez közeli időpontban történtek, a diákok kezdetben úgy értelmezték a helyzetet, hogy ez a vakáció meghosszabbítása. A digitális oktatás a felelősséget, a tevékenységek ösztönzését, támogatását és ellenőrzését, a tanulással kapcsolatos feltételek és motiváció biztosítását az eddiginél is jobban áthárította az otthoniakra, így a családi háttér még fontosabbá vált és még erősebb befolyást gyakorolt a gyerekek tanulási lehetőségeire és hajlandóságára. A pandémiás helyzet kialakulása óta különösen élesen kirajzolódnak az eddig is érzékelhető problémák, az oktatási egyenlőtlenségek.¹² A hátrányok többféle szinten jelenhetnek meg, úgymint a különböző – széles értelemben vett – képzési programok eltérő hozzáférésénél, a tanulmányok alatt a tudáshoz, kompetenciákhoz való eltérő hozzájutási esélyeknél, valamint a rendszer következő lépcsőjére, illetve a munkaerőpiacra történő belépésnél. Az oktatási rendszer méltányosságát, vagyis a rászorulóknak megsegítésének sikerességét e pontokon vizsgálhatjuk. A témával foglalkozó szakirodalom általában azt tekinti sikernek, ha a rászoruló kisebbség és a többség közötti kezdeti esélykülönbségek csökkennek.

Ez egyelőre csak a bonyolult problémakör első megközelítésének tekinthető, hiszen az sok további kérdést is felvet. Így például:

- a) Beszélhetünk-e sikerről abban az esetben, ha bármelyik köztes fázisban csökken a rászorulóknak lemaradása, de ez nem elég ahhoz, hogy megállják a helyüket a munkaerőpiacon vagy beilleszkedjenek a társadalomba?
- b) Feltétlenül az oktatási rendszer kudarcáról kell-e beszélnünk abban az esetben, ha a leszakadók lemaradása nő? Hiszen lehet, hogy lemaradásuk nagyobb lenne, ha az oktatási rendszer nem tenné hozzá a saját teljesítményét!
- c) Értékelhető-e az esélykülönbségek csökkenése szempontjából önmagukban az egyes képzési szakaszok, vagy pedig csak a teljes – most már csaknem élethosszig tartó – tanulási folyamat egésze alkalmas erre az értékelésre?

A felvetett kérdések nagyon időszerűek, aktuális helyzet- és programértékelések, fejlesztési koncepciók, oktatás-, foglalkoztatás- és szociálpolitikai döntések rendelkeznek hozzájuk.

Sikernek tekinthető-e a roma népesség iskolázottságában bekövetkezett változás, ha közben fokozódott munkaerő-piaci kirekesztettségük? Milyen mértékben tekinthető az oktatási rendszer kudarcának a hátrányos helyzetűek lemaradása, s mennyiben felelősek ezért az egyéb társadalmi alrendszerek? Létezik-e alternatív oktatási út azok számára, akik a többség esetében követett úton nem tudnak megfelelően teljesíteni, vagy akikkel ennek az „útnak” az intézményei nem tudnak mit kezdeni?

12 RADÓ Péter: Oktatási egyenlőtlenségek Magyarországon. *Esély*, 2007/4, 56-78.

A tanulási, tudásbeli, szocializációs veszteségek széleskörben való megjelenése, a lemorzsolódás, a kudarcélmények és az iskolából való kirekesztettség tömeges megjelenése egyaránt a hátrányos helyzet további elmélyülésével, mind strukturális, mind földrajzi kiterjedésének növekedésével is fenyeget a most felnövekvő generáció legsérülékenyebb rétegei körében.

Az egyik legaggasztóbb globális esélyegyenlőtlenségi probléma, hogy a lányok és a nők esetében a statisztikák szerint körülbelül 23,8 millió azon gyermekek és fiatalok száma (az óvodától a felsőoktatásig), akik soha többet nem fognak tudni visszatérni már az oktatási rendszerbe, vagy legalábbis jövőre nem tudnak iskolába járni pusztán a járvány gazdasági hatása következtében. Számtalan más pédát is idézhetnénk azzal kapcsolatban, amit 'Máté effektus'-nak nevezhetünk.

A jelenség Máté evangéliumára vezethető vissza, amely így szól: „Mert mindenkinek, akinek van, adatik, és bővelkedni fog; attól pedig, akinek nincs, még az is elvétetik, amije van”¹³. Az idézet arra a jelenségre hívja fel a figyelmet, amikor az előnyösebb helyzetben lévők további kiváltságokhoz jutnak, míg a hátránnyal indulók további nehézségekbe ütköznek. Az iskolai oktatásban rendkívül meghatározó jelenség a fent ismertetett 'Máté-hatás', ugyanis többnyire kimutatható, hogy a jelenlegi feltételrendszer a jó tanulók és a jó családi háttérrel rendelkező diákok előmenetelét növeli¹⁴, ám a gyengébb képességű tanulók és a hátrányos helyzetűek még inkább lemaradnak a többiek mögött¹⁵. Ezt a hatást erősítette fel a világméretű pandémia és jelen tanulmányunk fókuszában is ez az igen ellentmondásos jelenség áll.

Szűkebb témánkat, az oktatás és a tudásátadás etikáját három szemszögből vizsgáljuk, a deontologizmus, vagyis a normakövetés, a 'kötelességelv' szempontjából, a konzekvencializmus, azaz a 'következményelv' nézőpontjából, valamint az 'erényetika' paradigmáját¹⁶ használva.

Pedagógusokkal végzett interjúink azt mutatják, hogy a tanulók nagy többsége a legelső pillanattól nem vette komolyan az on-line tanítást, inkább élvezték a „semmittevős” lustálkodás lehetőségét, sokan tudatosan kihasználták, hogy – a központi rendelkezések szerint –, nem lehet hiányszáznak minősíteni, ha nincs jelen a diák az online órán, vélt vagy valós indokkal (bármit a technika hiányára, hibájára, egyéb internetproblémára lehetett fogni). Arról is beszámolnak a tanárok, hogy a 2019/2020-as tanév végéhez közeledve kezdett kialakulni egy jobb együttműködés, a diákok is jobban igyekeztek addigra, jobban aktivizálódtak, például a beadandók terén (hiszen ettől függött az év végi jobb jegyük), mindazonáltal a tanítás hatékonyságának csökkenése minden esetben általános panasznak számít mind a szülők, mind a pedagógusok oldaláról. A vezetői intézkedések pedig intézményi szinten egyrészt az oktatási tevékenység folytatását, másrészt a veszély elhárítását, az egészségügyi szempontból biztonságos környezet kialakítását kellett, hogy szolgálják – a tartalmi minőségi szempontok elsődlegessége helyett.

13 Mt. 25,29. A társadalomtudományi jelenség elnevezése Richard K. Merton-tól és Harriet zuckerman-tól eredeztethető.

14 MERTON, Robert K.: The Matthew Effect in Science, II. Cumulative Advantage and the Symbolism of Intellectual Property. *ISIS*, 1988, 79 (4), 606–623.

15 <https://lexiq.hu/mate-effektus> (2020. 11. 02.)

16 WEBER, H.: *Általános erkölsteológia*. Budapest, Szent István Társulat, 2001.

A pedagógusok munkája a pandémia mindkét hulláma alatt nehezebbé vált, sokkal többet készültek, írtak, szerkesztettek, adminisztráltak, miközben meg kellett tanulniuk az új, oktatást segítő technológiák alkalmazását, a tartalmak előállítását, használatát. Szintén a pedagógusokkal végzett fókuszcsoporthoz beszélgetéseinkből derült ki, hogy a második hullám elején, a 2020. őszi időszakban a megszerzett tapasztalatokat már jobban tudták alkalmazni, de az infrastruktúra továbbra sem volt megfelelő mértékben biztosítva. Az intézmények a vezető stílusának, a közösségben rejlő lehetőségeknek, illetve a változásra való hajlandóságnak megfelelően reagáltak a pandémia okozta veszélyhelyzetre.

2.1. *Utilitarista¹⁷ megközelítés: az iskola funkciói*

Amikor az oktatás hasznos voltának, eredményességének a területi és társadalmi egyenlőtlenségekkel való összefüggéseit vizsgáljuk, és az iskolai esélyegyenlőtlenségek okait keressük, elengedhetetlen, hogy megértsük: mit is gondolnak a társadalom tagjai és azon belül az iskolarendszer szereplői arról, hogy miért is jött létre, mi célból működik egyáltalán az iskola mint társadalmi intézmény.

Az 'utilitarista következményelv' szerinti megközelítésben azt vizsgáljuk, hogy milyen társadalmi előnyökkel, gazdasági növekedéssel jár az iskola működése, vagyis a hasznossági elv a fejlődést, mint egyfajta nyereséget tekinti elsősorban célnak. Az iskola annyiban felel meg a 'hasznosság elvének', amennyiben hozzájárul a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, amely a hedonista megközelítés szerint maga a jólét/jóllét és a boldogulás (pleasure, happiness) lehetősége és mércéje is egyúttal. Az ellentét a tudás és a megelégedettség között ugyanazt a feszültséget hordozza, mint a puritán utilitarizmus és a hajszolt hedonizmus között. Mi mutatna rá az iskola ilyenét kettősségére jobban, mint Mill szavai: „Jobb elégedetlen embernek lenni, mint kielégült disznónak; jobb kételkedő Szókratésznek lenni, mint egy megelégedett bolondnak.”¹⁸

A szociológia az oktatás fő funkcióit többek között a következőkben látja:

- a társadalmi mobilitáshoz való hozzájárulás, vagy éppen az ellentettje, a 'konzerváló' funkció¹⁹;
- társadalmi egyenlőtlenségek alakulásában betöltött funkció;
- munkaerőképzés;
- szociális/szocializációs funkciók^{20, 21};
- személyiségfejlesztés.

17 Az utilitarizmus = haszonelvűség Jeremy Bentham és John Stuart Mill nevéhez köthető 19. századi angolszász etikai irányzat.

18 PIEPER, A.: *Ethik und Moral. Eine Einführung in die praktische Philosophie*, München, Beck Verlag, 1985, 168.

19 BOURDIEU, Pierre: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1978.

20 DURKHEIM, Émile: *Tudás és társadalom*. 1893. (ford.: NÉMEDI Dénes) Budapest, Áron Kiadó, 1996.

21 MÁRTON Sára – VENTER György: *Iskola és hátránykezelés*. In: BÁBOSIK István – TORGYIK Judit (szerk.): *Az iskola szocializációs funkciói*. Budapest, Eötvös József Könyvkiadó, 2009, 163-177.

A neveléstudományi megközelítésben Halász szerint az oktatási rendszer egymással folyamatos kölcsönhatásban lévő funkciói²² (amelyek XXI. századi szerepére és változásaira még visszatérünk) a következők:

ETIKAI FOGALOM	FUNKCIÓ	VÁLTOZÁS
Értékrend	Az ember értékrendjének újratermelése	Már a digitális fejlődéssel és az információáradattal megingott, a COVID csak erősített az anomias állapoton.
Kultúra, Közösségi emlékezet	Emberiség civilizációs örökségének, vívmányainak továbbadása, vagyis a kulturális reprodukció.	
Individuum	Az egyének személyiségének alakítása.	A családok irányába eltolódott a felelősség.
Homo sociologicus	A társadalmi struktúra újratermelése vagy megváltoztatása.	A társadalmi struktúra felerősödött újratermelése.
Homo oeconomicus	A gazdaság működésének és növekedésének elősegítése, vagyis a gazdasági funkció.	Ezen funkciók kevésbé érvényesültek, erősen sérültek, illetve részben megszűntek az iskolabezárások következtében ²³ .
Homo politicus	A társadalmi változások elősegítése vagy fékezése, vagyis a társadalmi változást és fejlődést támogató funkció.	
Legitimitás, hatalom.	A politikai rendszer legitimálása.	
Integráció, közérdek, Társadalmi béke	A társadalmi integráció biztosítása.	
Gyermek-jólét	A különböző közvetlen szolgáltatási funkciók ellátása, vagyis a szolgáltatási funkció ²⁴ .	Új szolgáltatások jönnek létre, korlátozott erőforrásokkal és szelektív hozzáféréssel.

1. táblázat: Az oktatás etikai és funkcionális rendszere²⁵

A társadalomtudományi megalapozás Durkheimnél kezdődik, aki szerint a szervezett oktatás és nevelés elsődleges funkciója a társadalom igényeinek megfelelő egyén formálása, kialakítása a természetesen kifejlődő személyiség helyett²⁶.

22 HALÁSZ Gábor: *Az oktatási rendszer*. Budapest, Műszaki Könyvkiadó, 2001.

23 FIRZLI, M. Nicolas, a Nyugdíjak Világtanácsának (WPC) igazgatója és a Világbank Globális Infrastrukturális Eszközének (GIF) tanácsadó testületének tagja a pandémiát „a Nagy Pénzügyi Válságnak” nevezi, amely „felszínre hozza a pénzügyi és geopolitikai diszfunkciókat”..., s azt jóslja, hogy „[sok] nemzetgazdaság ennek következtében szenvedni fog, és maga a politikai szuverenitás is súlyosan megkophat”. ECR Risk Experts Contemplate another Financial Crisis. *Euromoney*, March 20., 2020.

24 Erről először 1965-ben Bailey írt elemzést: BAILEY, Stephen K.: *The Relationship Between Ethics and Public Service*. In: MARTIN, R. C. (ed.): *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul Appleby*. Syracuse, N.Y., Syracuse University Press, 1965.

25 HALÁSZ i. m. alapján saját szerkesztés.

26 DURKHEIM, Émile: *Nevelés és szociológia*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1980.

Az esélyegyenlőtlenségből eredő hátrányos helyzet gyermekkorban alapvetően abból ered, hogy bizonyos környezeti, elsősorban társadalmi-szociális-kulturális eredetű és művelődési tényezők gátolják a gyereket az adottságaihoz mért fejlődésben; rosszabb esetben a hátrányok halmozódása állhat fenn, pl. a szülői odafigyelés hiánya, hanyagság, az alapvető létszükségletek biztosításának (lakhatás, ételmezés) problémái révén, aminek oka lehet egy rossz családi élethelyzet, valamelyik szülő alkoholizmusa vagy más deviáns viselkedés, abúzus, szélsőségesen nehéz anyagi körülmények; ilyen esetben már veszélyeztetettségéről is kell beszélnünk.

A COVID időszak alatti oktatásban, az iskolabezárások, a digitális oktatásra való átállás folyamán számos funkció megváltozott, illetve megkérdőjeleződött, miközben ezek a változások részben kezeletlenek maradtak, részben szinte tabutémává váltak. Ezen folyamatot elemezzük konkrét példákkal, illetve számokkal is a következőkben.

2.2. Az iskolabezárások következményei (nemzetközi kitekintéssel)

Jelen alfejezetben az Egyesült Királyságban az IFS kutatócsoportja által 2020 április 29-e és május 12-e között végzett vizsgálatra²⁷ támaszkodunk. A kutatás legfontosabb eredményei 4000 szülő 4-15 év közötti gyermekeire vonatkozóan – a beszámoló és az összefoglaló szerint:

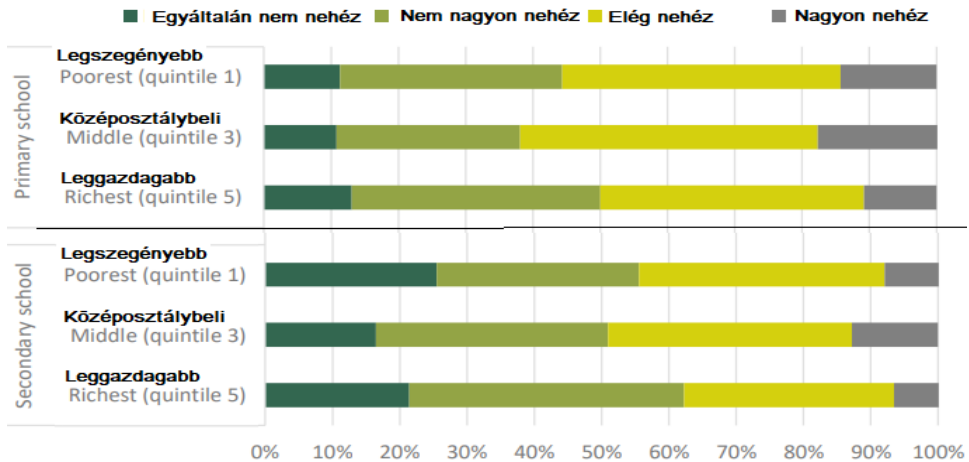
A általános és középiskolások átlagosan napi 5 órát töltöttek otthoni tanulással. Azonban a középiskolás gyermekeknek nagyobb valószínűséggel tartanak online órákat, és szabadidejüket szintén online-on töltik.

A magasabb jövedelmű szülők sokkal nagyobb arányban számolnak be arról, hogy gyermekük iskolája online osztályokat szervez és folyamatos hozzáférést biztosít a tanárokkal folytatott online videokonferenciához, mint a kevésbé tehetősek. 64%-a azon állami középiskolába járó diákoknak, akiknek a családi háttere a leggazdagabb háztartásokhoz tartozik, sok aktív segítséget kapnak a tanáraiktól, például egyéni online oktatás formájában is, míg a családok legszegényebb ötödének kevesebb, mint a fele (47%-a) számolt be hasonló lehetőségekről. A magániskolába járó középiskolás tanulók 82%-ának kínálnak aktív segítséget, 79%-uknak online osztályokat biztosítanak. A jobb helyzetben lévő családok gyermekei 30% -kal több időt töltenek otthoni tanulással, mint a szegényebb családok gyermekei. A családok legmagasabb jövedelmű ötödében élő gyermekek napi 5,8 órát töltenek oktatási tevékenységekkel, több mint 75 perccel többet, mint társaik a háztartások legszegényebb ötödében (4,5 óra). Az iskolák bezárásának legalább 34 napja alatt a legjobban teljesített családok diákjai 7 teljes iskolanapon felüli többlet tanulási időt teljesítettek. Ez már akkor előrevetítette, hogy ha az iskolák nem állnak vissza szeptemberig a személyes jelenléti képzésre, és az otthoni tanulás jelenlegi aránya továbbra is fennáll, a különbség megduplázódik, és 15 teljes iskolai napra nő. Ennek nagyon jelentős hosszú távú következményei lehetnek annak alapján, hogy – bizonyítottan – akár heti egy óra oktatási többlet-idő is jelentősen növelheti az eredményeket. A jobb helyzetben lévő diákok több forráshoz juthatnak az otthoni tanuláshoz is. Az állami általános és középiskolákban a leggazdagabb családok szülei körülbelül 15 százalékponttal nagyobb valószínűséggel

27 ANDREW, Alison – CATTAN, Sarah et al.: Learning during the lockdown: real-time data on children's experiences during home learning, 2020. (m. a.)

jelentik, hogy gyermekük iskolája aktív erőforrásokat kínál (például online órákat, video- vagy szöveges csevegést), mint a legszegényebb ötödbe tartozó szülők.

A Pénzügyi Tanulmányok Intézetének kutatói (UK) azt is megkérdezték mind a 4000 szülőtől, hogy „az iskolabezárás idején mennyire érzi nehéznek gyermeke(i) támogatását az otthoni tanulásban?”



2. ábra: Különböző helyzetű szülők vélekedése az otthoni tanulás támogatásáról²⁸

A fenti ábrán jól látható, hogy a jövedelemeloszlás szempontjából középszinten álló szülők küzdenek legjobban gyermekük otthoni tanulásának támogatásáért. Az általános iskolákban a jövedelemeloszlás közepén álló szülők 62%-a számol be arról, hogy meglehetősen vagy nagyon nehéz támogatni az otthoni tanulást, míg a legszegényebb ötödben a szülők 56%-a, és a jövedelemeloszlás tetején lévő szülők 50%-a állítja ugyanezt. Míg ezeket a jövedelmi csoportokat a pandémiát megelőző jövedelmek alapján definiáljuk, lehetséges az a magyarázat is, hogy a jövedelemelosztás közepén álló szülők (mindketten) nagyobb valószínűséggel dolgoznak, mint a legszegényebb háztartásokban élő szülők, miközben még mindig nincs annyi „otthoni tudásuk”, mint a leggazdagabbaknak.

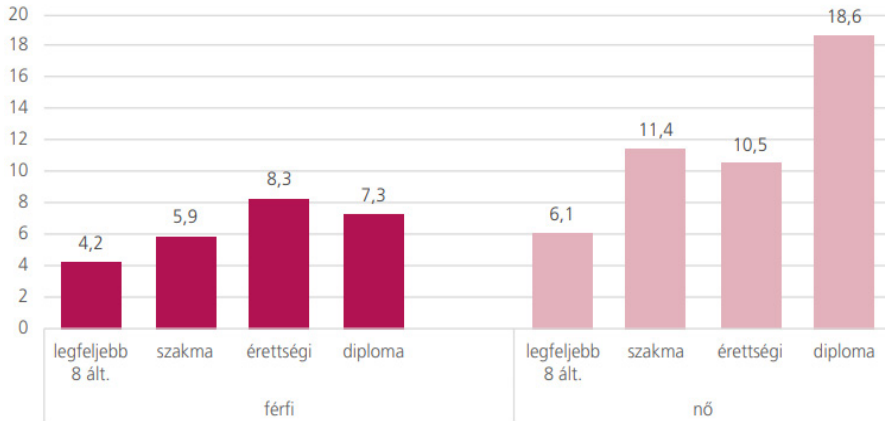
Az egyenlőtlenségek alakulását kutatta a koronajárvány idején hazánkban Fodor-Gregor és mtsai szociológiai vizsgálata²⁹ 2020. május 26-29. között egy 1900 fős mintán³⁰, és

28 Uo.

29 FODOR Éva – GREGOR Anikó et al.: *Az egyenlőtlenségek alakulása a koronajárvány idején Magyarországon*. Budapest, Friedrich Ebert Stiftung, 2020.

30 A kutatás telefonos lekérdezéssel történt a 18 és 65 év közöttiek körében. Az 1900 fős minta nem, iskolai végzettség, lakóhely településtípusa és a hét régió mentén jól reprezentálta az ebbe a korcsoportba eső magyar lakosságot. A mintavételi hiba becslése a teljes mintára 95 % konfidencia-intervallum mellett legfeljebb ± 2 százalékpont, azaz 95 százalékos valószínűséggel várhatóan ezen az értéktartományon belülre esne a vizsgált arány, ha a populáció összes tagjától be tudtuk volna gyűjteni a szóban forgó információt. Az adatfelvételt a Szinapszis Piackutató és Tanácsadó Kft. végezte.

igen hasonló következtetésekre jutott. A magyarországi szülők is arról számoltak be, hogy nagyban megnőtt a pandémia időszakában a gyermek(ek)re fordított idő; ez a nemek szerint is különböző, vagyis férfiak esetében 19,2 órától 26,1 órára nőtt, a nők esetében pedig 32,3 órától 43,8-ra. Ha azonban ennek az adatnak a szülők végzettsége szerinti eloszlását vizsgáljuk, elég egyértelműen látható a szignifikáns különbség.

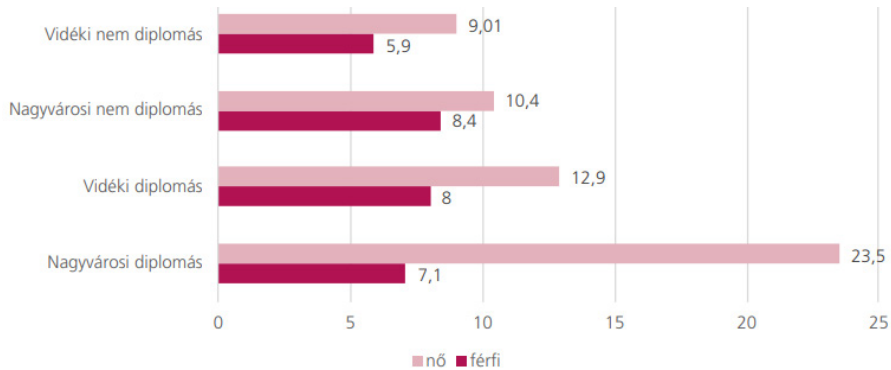


3. ábra: Gyermekgondozással töltött idő változása iskolai végzettség szerint³¹

Nem újdonság, hogy a diplomások több időt áldoznak a gyerekekkel való foglalkozásra. A Központi Statisztikai Hivatal Időmérleg kutatásának legutóbbi, 2010-es adatai is mutatnak hasonló különbségeket iskolai végzettség szerint, bár közelítőleg sem ekkorát³². A megnövekedett időráfordítást részben magyarázhatja az, hogy a diplomás szülők esetében esett ki leginkább a nagyszülői segítség.

31 FODOR-GREGOR és mtsai, 2020. (18 évnél fiatalabb gyerekekkel élők, óra/hét).

32 A kutatók megjegyzése szerint a diplomás férfiak is jelentősen, az átlagosnál valamivel jobban növelték a gondoskodási munkára fordított idejüket. Nem is ők, hanem a nők azok, akik az átlagtól jelentősen eltérnek: míg a diplomás nők hetente 19 plusz órát, az általános iskolát végzettek „csak” kb. 6 plusz órát tudtak a gyerekeik gondozásával tölteni.



4. ábra: Gyermekgondozásra fordított idő változása iskolai végzettség és lakóhely szerint³³

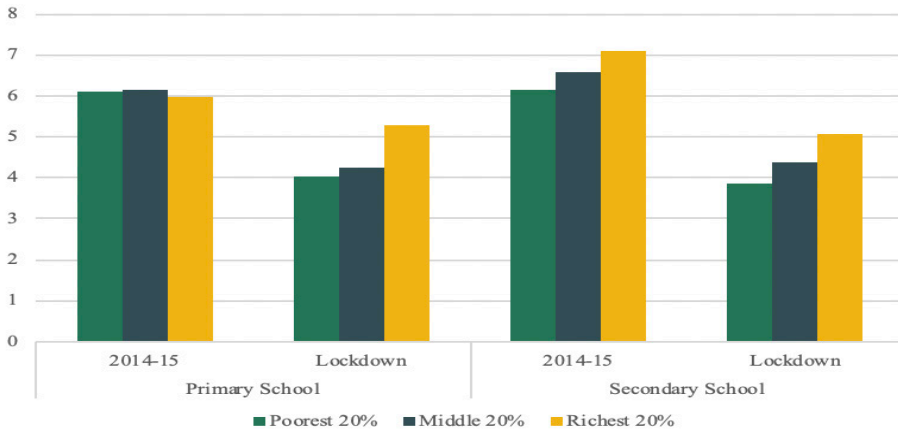
A diplomások 15 százaléka, míg a 8 általánossal vagy annál alacsonyabban végzettséggel rendelkezők 2 százaléka számolt be arról, hogy míg a vírus előtt kaptak segítséget a nagyszülőktől, a járvány alatt nem. Fizetett segítséget nagyon kevesen használtak már a koronaintézkedések előtt is (kb. 5 százalék), de ez is felére csökkent a járvány alatt. Összességében azt látjuk, hogy bár a diplomás szülők gyerekeire mindig több gondoskodás jutott, mint a nem diplomásokéira, a járvány csúcshónapjai alatt ezt a munkát a szülőknek nagyrészt maguknak kellett elvégezniük, és ebben a nők oroszlánrészt vállaltak³⁴. Bár általában különbséget látunk a diplomás megkérdezettek között a gyermekgondozásra fordított feladatok megosztásában, a különbség jóval nagyobb a nagyobb városokban, mint a kisebb városokban, illetve községekben lakók között. A fenti ábrán négy kategóriát láthatunk lakóhely (Budapest és a megyei jogú városok kerültek a „nagyvárosi kategóriába”) és iskolai végzettség (diplomások és mások) szerint.

Mindezekből látható, hogy az otthontanulás nehézségei nagyjából globálisan hasonlóak és valószínűsíthetően sokkal inkább függenek a társadalmi hovatartozástól, szülői háttértől, otthoni környezeti és infrastrukturális adottságoktól, mint a nemzeti hovatartozástól, az országok szintjén a földrajzi meghatározottságtól (geográfia szempontból inkább a centrum-periféria teória hatásai érvényesülnek).

Visszatérve az Angliában lefolytatott IFS kutatásra: a legkevésbé védett családokból származó általános iskolások több mint fele (58%) számára otthon nincs kialakítva saját tanulmányi tér. Az általános iskolás gyermekek szüleinek csaknem 60%-a és a középiskolások szüleinek csaknem fele számolt be arról, hogy meglehetősen vagy nagyon nehéz támogatni gyermekeik otthoni tanulását, ez komoly küzdelmet jelent számukra. Kimutatható, hogy az iskolabezárások szinte biztosan növelik az oktatási egyenlőtlenségeket.

33 18 évnél fiatalabb gyerekekkel élők, változás a vírus előtt és után, óra/hét.

34 FODOR - GREGOR és mtsai, 2020. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/16606.pdf> (2020. 11. 06.)



5. ábra: Támogatott tanulásra szánt idő általános és középiskolások esetében a 2014/15-ös tanévben és a 2020/21-es tanévben az iskola bezárások idején³⁵

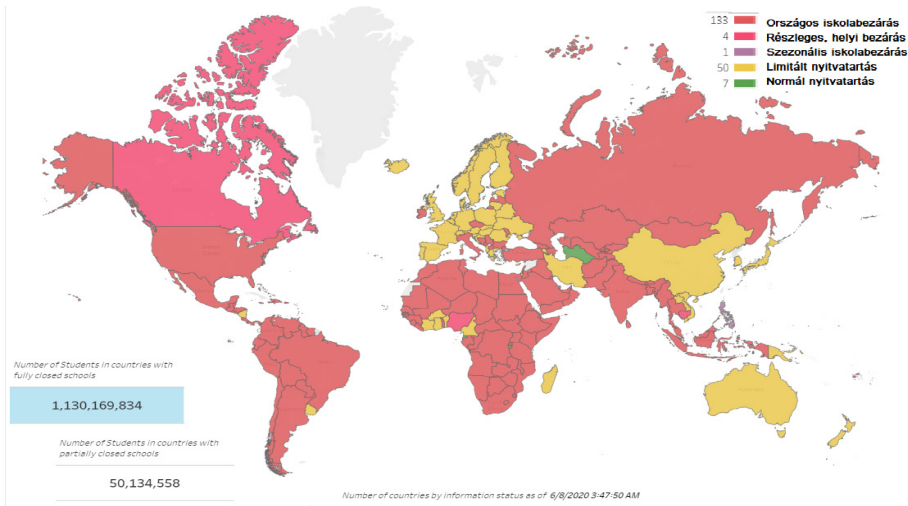
A kutatás az 5 évvel ezelőtti helyzetet veti össze a korai iskolabezárások utáni helyzettel és világosan kimutatja, hogy az esélyegyenlőtlenség a pandémiás időszakban felerősödött. A jobb helyzetben lévő családok tanulói hosszabb időt szánnak otthoni tanulásra; személyre szabottabb forrásokhoz férhetnek hozzá, például magántanárhoz vagy a tanárokkal folytatott beszélgetésekhez; jobb otthoni digitális infrastruktúra áll rendelkezésükre a távoktatáshoz; és szüleik arról számolnak be, hogy jobban képesek támogatni őket. Az angliai kutatók tanulmányukban felhívják a figyelmet arra, hogy a döntéshozóknak már azon kellene gondolkodniuk, hogy hogyan lehetne megoldani az oktatási hiányosságokat, amikor a válság mélyül. Bármilyen stratégiát követ is a kormány az iskolák újranyitása érdekében, fennáll annak a veszélye, hogy növelni fogja az egyenlőtlenségeket. A szülők kevesebb, mint fele állítja, hogy visszaküldené gyermekét az iskolába, ha lenne választása. Éppen a magasabb jövedelmű szülők hajlandóbbak, nyitottabbak arra, hogy gyermekeik visszatérjenek az iskolába, így a szabad választás azt a kockázatot jelenti, hogy éppen a rosszabb helyzetben lévő gyerekek maradnának otthon, miközben kimutathatóan ők kapják a kevesebb hazai segítséget, miközben az anyagilag, felszereltségben és szülői támogatás szempontjából is jobb helyzetben lévő osztálytársaik térnek vissza az osztályterembe.

Az átlag alatti országok esetén az iskolabezárások után nyilvánvalóan még több gyermeknek jelentett nehézséget a tanulás informatikai hátterének biztosítása, főképpen azok számára, akik addig csak az oktatási intézményükben, vagy könyvtárban tudtak a pandémia előtt internetet használni, hiszen az iskolai gépek nagy része elérhetetlenné vált.

Az OECD országokban kimutatták (de Földünk minden érintett helyére általánosítható az állítás), hogy az iskolabezárások közvetett és közvetlen módon, rövid- és hosszútávon egyaránt okoztak érezhető és mérhető gazdasági nehézségeket, miközben bizonyos társadalmi

35 ANDREW – CATTAN i. m. 2.

feszültségeket is növeltek, hiszen a szülőkre, – akik többnyire egyúttal nagy arányban az adótermelő középréteg, a keresőképes középosztály képviselői – hatalmas plusz terhet rótt.



6. ábra: A COVID-19 következményei világtérképen: az iskolabezárások által érintett³⁶

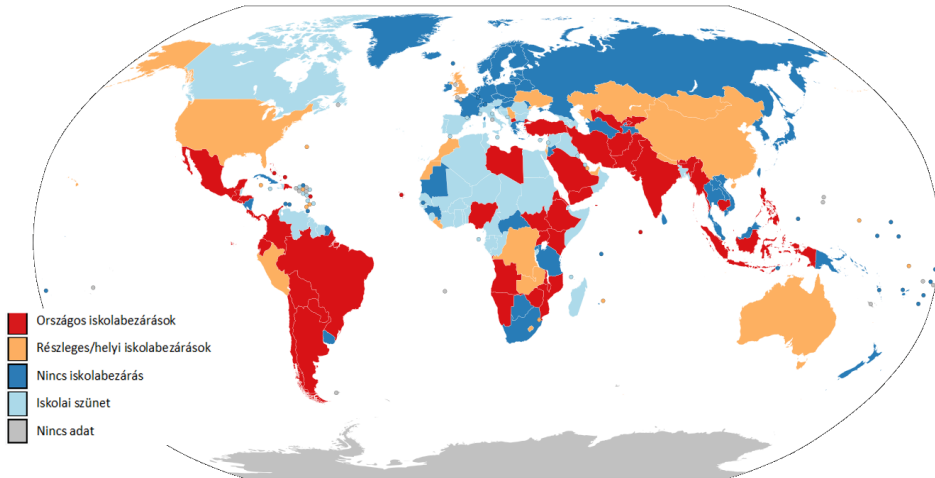
A legtöbb országban a pandémia első hulláma alatt a köz- és kormányzati figyelem a munkanélküliségre és az üzleti élet rövid távú kérdéseire összpontosult.

A második hullámban már az első tanulságaira alapozva az országok kormányzatai döntöttek az iskolabezárás, vagy a részleges, illetve teljes nyitva tartás lehetőségei között, bizonyos esetekben diszkrecionális jogokat adva az intézményeknek (vagy fenntartóiknak) a saját döntésre, más esetekben pedig időleges iskolaszüneteket rendeltek el (v.ö. az alábbi világtérképpel).

A 2020/21-es tanév kezdetekor egyrészt már a pandémia második hullámáról beszélhettünk, másrészt egy tavaszi szemeszter lezajlásáról a COVID-19 fenyegetésének árnyékában, ezért bőséges tapasztalat állt rendelkezésünkre oktatási módszerek, lehetőségek, problémamegoldási alternatívák területén, mégis olybá tűnik, mintha a világ újból előlről kezdené a kísérletezgetést, hogy mit is tegyen, hogy is cselekedjen? Itt már komoly politikai, nemzetgazdasági, helyi, országos és globális döntéshozói szinteken egyaránt igen komoly etikai kérdésekről beszélhetünk. Ha nagyon nyersen tesszük fel az ebben a helyzetben felmerülő alapkérdést, az a *Gazdaság vagy emberéletek?* problematikája lesz.

36 2020. május 8-i állapot.

Az előző térképen láthattuk, hogy világméretben viszonylag egységesen intézkedtek a döntéshozók, 133 országban teljes iskolabezárást rendeltek el, 4 esetben részleges, 1 esetben szezonális és 50 állam esetében limitált nyitvatartást engedélyeztek. A második hullám esetén már sokkal 'színesebb' a kép, s miközben a szakemberek nagy többsége nagyobbak ítéli a veszélyt, az iskolák több mint 70%-a a veszélyes járványtól mentes időket idézve teljes időben üzemel.



7. ábra: A COVID-19 következményei világtérképen: az iskolabezárások által érintett tanulók 2020. szeptember 30-ig³⁷

A világ legtöbb kormánya a második hullám idején jellemzően ideiglenesen zárta be az oktatási intézményeket, hogy megpróbálja csökkenteni a COVID-19 terjedését. Az UNESCO adatai szerint a világon 2020. szeptember 30-án körülbelül 1,077 milliárd tanuló érintett a járvány miatti iskolabezárások által. Az UNICEF megfigyelései szerint jelenleg 53 ország hajt végre országos bezárásokat, 27 pedig helyi bezárásokat, s ezek összességében a világ tanulói népességének mintegy 61,6 százalékát érintik. A tanévkezdéskor így összesen 72 ország iskolája működött 'normálisan'³⁸.

A Harvard Egyetem és az OECD közös kutatócsoportja számításokat végzett arra nézve, hogy az iskolabezárásoknak milyen hosszútávú, számszerűsített következményei lesznek a G20-országok mindegyikére vonatkozóan, amennyiben egyharmad évig, illetve amennyiben kétharmad évig tartanak zárva. Ezek a több indikátort is figyelembe vevő számítások arra vonatkoztak, hogy mekkora veszteség éri az adott nemzetgazdaságokat a század hátralévő részében az elvesztett GDP arányában³⁹.

37 UNICEF 53 országra kiterjedő vizsgálata és jelentése 2020 októberében.

38 *COVID-19 Educational Disruption and Response*. UNESCO, 2020. (n. e.)

39 A 2020-as iskolai veszteségek becsléséhez figyelembe vették a 2008-as válság gazdasági visszaesési számait (pl.: 504 milliárd USD-t Dél-Afrikában, 15,5 milliárd USD-t Kínában).

A társadalmi mobilitás és az iskolarendszer minősége minden társadalomban szervesen összefügg és a válságok a kettő egymásra-hatását jelentősen megváltoztatják. A Hanushek és Woessmann szerzőpáros rendszeresen kutatja a válságok iskolára gyakorolt hatását, illetve az oktatás torzulásainak hosszútávú következményeit, így legutóbbi tanulmányukban is alátámasztják feltevésünket, amikor kifejtik, hogy azon szülők gyermekei, akik koruk, nemük, végzettségük, társadalmi, gazdasági, vagy egyéb helyzetük miatt hátrányban vannak, jobban lemaradnak az 'iskolabezárások' következtében. Azt is kimutatják, hogy a 'gyengébb kognitív képességekkel' rendelkező tanulók (kutatásukban a 12 éves korosztályra vonatkoztatják számításait) jóval nagyobb lemaradást szenvednek, mint magasabban funkcionáló diáktársaik.

2.3. Az etikai, esélyegyenlőségi/esélyegyenlőtlenségi elméletek és normák tipológiája

A pandémiás, válságos időszakok felvetik a gazdasági, társadalmi erőforrás-elosztás véletlenszerű és irányított módjainak etikai problémáit is. Mint bevezetőmben már említettem, az esélyegyenlőséget ideális, ámde nem elérhető társadalmi célkitűzésnek tekintem, és mint ilyet vizsgálom a különböző társadalmak viszonyai közt. Az egyenlőség és az esélyegyenlőség azonban természetesen nem jelenti ugyanazt (erre még több elemzési szempontból is ki kívánok térni).

Az esélyegyenlőség elvét több ország alkotmánya, továbbá az Európai Unió alapdokumentumai is rögzítik. Az Európai Közösség alapító egyezményének 6. cikkelyében (tilalom nemzeti hovatartozás miatti diszkriminációról), valamint a 119. cikkelyében (a nők és férfiak egyenlő bérezése) is szerepel.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépésével egy új, a diszkrimináció tilalmáról szóló 6/A. cikkely erősíti meg az esélyegyenlőség elvét. Ezen új cikkely célja, hogy a Tanács megtehesse a szükséges intézkedéseket mindennemű nembeli, faji, etnikai hovatartozáson, koron, vallási, lelkiismereti és szexuális érdeklődésen alapuló diszkrimináció leküzdése érdekében.

A magyar jogalkotásban a rendszerváltás után került újra előtérbe a diszkrimináció elleni jogintézmények szükségessége és a jogrendszer ilyen irányú továbbfejlesztése iránti igény. 2004-ben lépett hatályba az egyenlő bánásmódról szóló törvény (Az egyenlő bánásmódról szóló 2003. évi CXXV. törvény). Ezt esélyegyenlőségi vagy antidiszkriminációs törvényként is szokták emlegetni.

A fejlett demokráciákban egyre inkább az egyenlőség azon értelmezése terjedt el, amely az esélyek egyenlőségét helyezi előtérbe. Ez a felfogás azon a felismerésen alapul, hogy valódi egyenlőség nem valósítható meg, ha az egyének különböző kiinduló helyzetből kezdik a versenyt. Márpedig léteznek olyan, nagy létszámú társadalmi csoportok, amelyek hátrányokkal indulnak a többségi társadalom, illetve az európai társadalmakban kedvezményezett fehér, középosztálybeli, egészséges férfiakhoz képest⁴⁰. A társadalmi megkülönböztetésből adódóan növekvő társadalmi különbségek láthatóan a gazdasági fejlődés egyik lényeges korlátját is képezik.

Az oktatás társadalmi meghatározottságának értelmezési keretei igen sokfélék lehetnek. A rendszerelméleti megközelítés szerint a pedagógiai történet a társadalmi kapcsolatrendszerrel foglalkozó relációs szisztémát alkot.

A COVID-19 egészségügyi, gazdasági és szociális következményei felerősítik az erőforrások elosztásának egyenlenségeit, igazságtalanságait, bizonyos esetekben felerősítik a társadalmi javakhoz való hozzáférés korlátozása miatt kialakuló társadalmi kirekesztést is. Az oktatással megszerezhető tudás, az iskolai kapcsolatokon keresztül is alakuló társadalmi helyzet, a munka világába vezető karrierút mind olyan tőkék, melyeket maga az oktatási rendszer 'oszt szét', azonban ennek a folyamatnak a filozófiai, etikai értelmezése koronként és politikai irányatonként is nagy különbségeket mutat:

40 HÖRCHER Ferenc – LAJTAI Mátyás – MESTER Béla: *Nemzet, faj, kultúra a bosszú 19. Században Magyarországon és Európában. Tanulmányok a nacionalizmus kultúrtörténetéből*. Magyar Történelmi Emlékek Értekezések, Budapest, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Történettudományi Intézet, 2016.

PARADIGMA	TÁRSADALOM és ISKOLA / OKTATÁS kapcsolata	KÖVETKEZMÉNY
Modernizációs elmélet	A modern ipari társadalom elvárásainak megfelelően, azt kiszolgálva fejlődött ki a mai iskolarendszer és azon belül a mindenkire kiterjedő alapfokú tankötelezettség.	A modernizáció előtt a tudás megszerzése kiváltság volt, de ez a rendszer a nagy tömegek oktatására épül, állami szinten kiegyenlítő hatása van. Veszélye, hogy a tudás elértéktelenedik.
Kulturális tőke vs. Meritokrácia ⁴¹ elmélete	A tudás – mint megszerzendő virtuális tőke és hatalmi eszköz – szempontjából a hozzáférés különbsége területi mintázatokat is mutat. (vö. a területi elméletek rendszerét a szociokulturális és a környezeti, szocio-ökonómiai elméletekkel.)	A magasabb státuszú és képzettségű szülők gyerekei családból hozott készségbeli és tudáselőnyt élveznek az iskolában, ez növeli az esélyegyenlőtlenségeket. Vs.: Ha tisztán csak a tudás számít az iskolai szelekcióban és az előrehaladásban, akkor a származás hatása csökken.
Stigmatizációs elmélet	A bélyeg (?), azaz a „hátrányos helyzetű diák” kifejezés használata a pedagógiában azért terjedt el, mert különös figyelemre, törődésre van szükségük azoknak a gyermekeknek, akiket ezzel illetnek ⁴² .	Sok esetben a hátrányos helyzet az előítéletekben összemosódik a possibiliás normaszegés és a deviancia bizonyos típusainak feltételezéseivel. Alapkérdései: skatulya vagy rendszerezés, megbélyegzés vagy segítség?
Szociális inklúzió vs. exklúzió	Az oktatási integráció/szegregáció és általában a társadalmi kirekesztés problémája a jóléti államok hagyományosan tekinthető, a társadalmi egyenlőség és integráció-kohézió értékeit gyakorlatias koncepcióként előhívó kérdésköre. (EU Lisszaboni Stratégiájában rögzített.) Ennek kritikája: inkább a gazdasági, munkaerőpiaci helyzetre fókuszál, kevésbé a valós társadalmi kirekesztődés folyamatára ⁴³ .	„Mégváltozott társadalmi-gazdasági környezetben is átörökíti a jóléti állam hagyományait, amelyben: - a gazdaság posztindusztriális szerkezetváltása és globalizációja zajlik; - megváltoznak a szociálpolitika kiemelt, legmagasabb társadalmi kockázatú célcsoportjai – míg korábban az elvileg sem munkára képes idősök, eltartó nélkül maradt gyerekek, özvegyek és rokkantak-fogyatékosok voltak a legjellemzőbb célcsoportok, addig az „új” célcsoportok elvileg munkára képesek, de nincsen munkájuk és jövedelmük.” ⁴⁴

2. táblázat: A társadalom és az oktatás viszonyának paradigmális kapcsolódási pontjai⁴⁵

41 YOUNG, Michael: *The Rise of the Meritocracy 1870-2033. An essay on education and society*. London, Thames and Hudson, 1958.

42 A társadalomnak, így az iskolának is felelőssége van abban, hogy a legszegényebbek, a kulturális körülményeikben korlátozottak csoportjába tartozóknak a lehető legtöbb segítséget megadja ahhoz, hogy helyzetükön javítsanak.

43 Mind a szegénységi kockázatok enyhítése, mind a gazdaság fejlődése, mind az államháztartási-közfinanszírozási egyensúlyok fenntartása szempontjából a problémák megoldásának a legfőbb iránya a munkaerőpiacok dinamizálása és „befogadóbbá” tétele.

44 KRÉMER Balázs – BÓI Krisztina – KURUCZ Erika et al.: *A társadalmi kirekesztődés és a társadalmi esélyegyenlőség nemzetközi szakirodalmának bemutatása*. Szociális szolgáltatások modernizációja, központi és területi stratégiai tervezési kapacitások megerősítése szociálpolitikai döntések megalapozása, World Internet Project, 2001-2005. 2010. május 31. <http://www.worldinternetproject.net/> (2020. 11. 23.)

45 Forrás: saját szerkesztés.

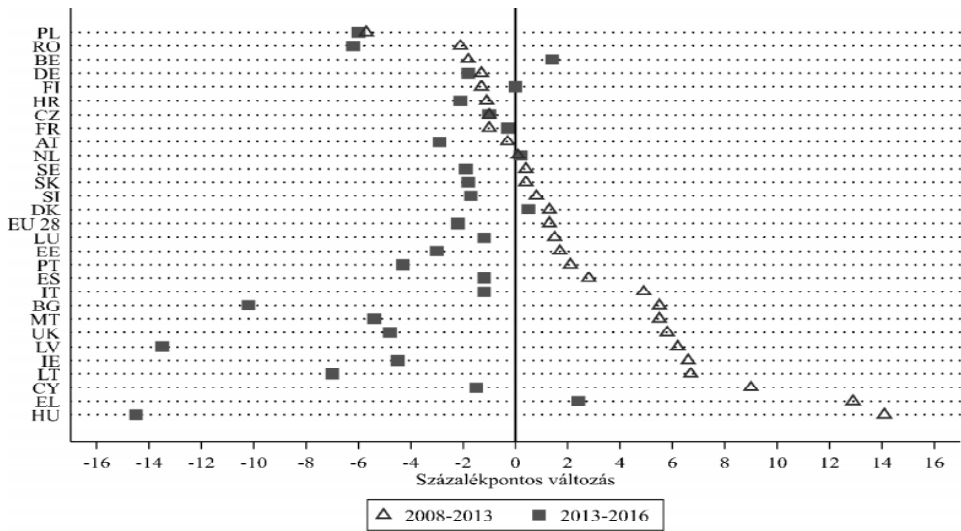
A népesség valamely csoportját a társadalomból kirekesztettnek tekintjük abban az esetben, ha lakóhelyileg szegregáltan él, ha más csoportokkal való keveredése, például összeházasodásának lehetőségei korlátozottak, ha baráti kapcsolatait leginkább a saját csoportján belül alakítja ki, ha tehát térbeli és társadalmi távolság van a szóban forgó csoport és a társadalom többsége között. A gazdasági kirekesztés azt jelenti, hogy a szóban forgó csoportnak a munkaalkalmakhoz, a gazdasági javakhoz és erőforrásokhoz való hozzájutási esélyei lényegesen rosszabbak, mint a társadalom más csoportjaié. A társadalomból való kirekesztődés megelőzése, illetve visszafordítása nem csupán az egyének, a családok ügye, hanem a gazdasági teljesítményre gyakorolt visszahúzó hatás (kieső teljesítmény, növekvő szociális teher), valamint a politikaivá éleződő társadalmi konfliktusok miatt ösztársadalmi érdek is.

Egyes személyek, csoportok és közösségek fokozottan ki vannak szolgáltatva a társadalomból való kirekesztődés és az ezzel együtt járó szegénység veszélyeinek és csak nehezen képesek alkalmazkodni a folyamatosan zajló szerkezeti változásokhoz. Ilyen társadalmi csoportoknak tekinthetők a nők, a fogyatékkal élők, az etnikai kisebbségek⁴⁶.

A szociálpolitika a szegénység kialakulását kívánja megakadályozni. A szegénység a hátrányos helyzetnek egy megnyilvánulása. Szegény az, akinek a jövedelme az adott szegénységi küszöb alatt van (ez kifejezhető létminimummal, vagy az átlagos jövedelem bizonyos %-ában meghatározva is). A depriváció (valami jótól való megfosztottság) maga is szegénységi forma, ha valamilyen ok miatt az átlagosnál lényegesen rosszabb helyzetben van az adott csoport. Ennek alapvető indikátorai: a rossz egészségi állapot, alacsony iskolázottság, alacsony kulturáltsági szint, kevés jövedelem, nem megfelelő lakásviszonyok⁴⁷.

46 *Coronavirus Pandemic in the EU — Fundamental Rights Implications (Manuscript completed in April 2020)*. Luxemburg, European Union Agency for Fundamental Rights, 2020, 10-11.

47 KAPITÁNY Balázs (szerk.): *Módszertan és dokumentáció*. Budapest, KSH NKI, 2003.



8. ábra: A gyermekek súlyos anyagi deprivációs rátájának változása az Európai Unió országaiban⁴⁸, a 2008–2013-as és a 2013–2018-as időszakokban (százalékpontban kifejezve)⁴⁹

Az EU-ban működő különböző családpolitikai rendszerek szerint vizsgálva az előző válságot, a „2008 utáni időszak gyermekszegénységének alakulására, akkor úgy tűnik, a leg rugalmasabb családpolitikájú országokban – a már említett Svédországot kivéve – nem nőtt a gyermekek szegénysége a válság nyomában. Azaz, ezek az államok általában sikerrel óvták meg a gyermekes családokat a válság negatív következményeitől. (...) megállapítható, hogy a rugalmasabb családpolitikával jellemezhető országokban a válság valamivel kevésbé sújtotta a gyermekeket, mint a tradicionálisabb családpolitikai rezsimú országokban. Természetesen ezzel nem kívánjuk azt állítani, hogy a recesszió csak és kizárólag a családpolitikai rendszer változásai révén érinthette a gyermekes családok helyzetét. Erre a hagyományosan a családpolitikához sorolt tényezők mellett számos más tényező, például a foglalkoztatás feltételeink módosulása is hatással lehetett. Ennek ellenére is felfedezhető az a mintázat, hogy a rugalmasabb családpolitikai rezsimek felől a tradicionálisabb rezsimek irányába mozdulva, csökken azoknak az országoknak a száma, ahol a válság nem vonta maga után a gyermekszegénység növekedését. (...) Másrészt azonban a különböző családpolitikai rezsimeket képviselő országokban egyaránt megfigyelhető az a mintázat, hogy miközben a magasabb társadalmi státuszú családok gyermekeit jószerevével érintetlenül hagyta a válság, addig az alacsonyabb státuszú gyer-

48 Országnevek rövidítései: AT: Ausztria, BE: Belgium, BG: Bulgária, CY: Ciprus, CZ: Csehország, DE: Németország, DK: Dánia, EE: Észtország, EL: Görögország, ES: Spanyolország, FI: Finnország, FR: Franciaország, HR: Horvátország, HU: Magyarország, IE: Írország, IT: Olaszország, LT: Litvánia, LU: Luxemburg, LV: Lettország, MT: Málta, NL: Hollandia, PL: Lengyelország, PT: Portugália, RO: Románia, SE: Svéd., SI: Szlovénia, SK: Szlovákia, UK: Egyesült Kir.

49 Eurostat [ilc_mddd60] adatbázisa alapján (adatok letöltése: 2020. júl. 16.).

mek köreiben tartós tendenciává vált a szegénységi ráta emelkedése. Ez látszik például a belga, a dán (rugalmas rezsim) és a bolgár, illetve spanyol (tradicionális rezsim) adatok alapján.⁵⁰ A jelen tanulmány elején említett Máté-effektus itt is tettenérhető, különösen a konzervatív családpolitikát folytató, az érdemtelen szegénység elgondolását elfogadó, történetileg szegény országokban érinti erősen a legszegényebb gyermekeket a további deprivációs folyamat révén.

Amikor Magyarországot válság sújtja (pl.: 2008-2009-es gazdasági, vagy a 2020-2021-es pandémiás válság), abban az esetben felerősödik az a folyamatosan jelenlévő jelenség, mely szerint az átlag egyénhez/családokhoz képest annyiival szűkösebbek a rendelkezésükre álló források, hogy ténylegesen kirekesztődnek az általánosan elterjedt életmódokból, szokásokból, tevékenységekből, azaz súlyosan halmozott hátránnyal van szó (ezesetben objektív relatív deprivációról beszélhetünk)⁵¹.

Okai:

- Biológiai – fiziológiai eredetű okok: sem az egyén, sem a társadalom nem tehet róla. Természeti adottságból társadalmi hátrány keletkezett. Megoldás: anyagi eszközökkel való csökkentés.
- Társadalmi eredetű okok: az egyik embercsoport számára lehetővé teszi, hogy számos képességét kifejlessze, a másik embercsoport számára viszont nem. Pl.: településszerkezet, lakásállomány
- Egyéni és társadalmi okok együttesen fennállnak: bűnözés, alkoholizmus, link életmód, lányanyák, brutalitás, egyéb multikazuális devianciák léte.

A gazdasági értelemben vett hátrányos helyzet, a szegénység általában nem ideiglenes, hanem tartós állapot. A gyerekek sok esetben már szegénységbe születnek, nem megfelelő szociális körülmények közt nőnek fel, nem kapják meg az alapvető lehetőségeket, rosszul tanulnak, alkalmi vagy betanított munkások lesznek, vagy munkanélküliek. Egy jó iskolarendszer mindezt képes lenne kompenzálni, megadva azon nevelést és oktatást, ami a képességekhez mért optimális karriert biztosítja minden gyermek számára, ez azonban ma még nem így történik. Azon diákok, akiket az iskolarendszer kudarcra ítél, vagy egyenesen kivet magából, végigélik az önfeladás valamennyi állomását. A szegénység és a kirekesztettség így generációkon belül is rögzül és sok esetben tovább is adódik generációról generációra: ez a deprivációs ciklus⁵².

A COVID kapcsán és más válságok idején is még élesebben körvonalazódik, hogy az embereket a szegénység és a társadalmi kirekesztődés csapdájába ejtő kockázatok többnyire együttesen jelentkeznek, illetve összeadódnak. Annak ellenére, hogy a kockázatok

50 GÁBOS András – KOPASZ Marianna – LIMANI, Donika: *Európai gyermekszegénység: a szülői háttér és a családpolitika szerepe a gazdasági válságot követő időszakban*. In: KOLOSI Tamás – SZELÉNYI Iván – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2020*. Budapest, TÁRKI, 2020.

51 MERTON, R. K.: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra*. Budapest, Gondolat, 1980.; RUNCIMAN, G.: *Relative Deprivation and Social Justice*. Routledge, 1966.

52 SEN, Amartya: Social exclusion: concept, application, and scrutiny. *Harvard University Social Development Papers*, No. 1., 2000.

mértéke jelentősen különbözik az egyes tagországokban, az alábbi jelentős veszélyek általánosan érzékelhetők:

- Az emberi jogok csorbulására számos példát találhatunk az eredendően fehér, középosztálybeli, egészséges férfi képre berendezett európai társadalmakban (v.ö.: az előzőekben elemzett Egyenlő Bánásmód törvénnyel). Három esélyegyenlőségi célcsoport (a nők, a fogyatékkal élők, az etnikai kisebbségek) tagjai gyakrabban válnak bűncselekmények áldozataivá, ezáltal testi épségük, személyes szabadságuk sérül. A pandémia kapcsán megnövekedett családon belüli erőszak bizonyítható, azonban tudjuk, hogy ezeknek a cselekményeknek igen magas a látenciaszintje, sok esetben az áldozathibáztatás, a szégyenérzet és egyéb pszichés, szociális okok miatt soha nem derülnek ki ezen cselekmények. A hírek arról is beszámolnak, hogy a gyermekmunka, és a kiskorúak kizsákmányolása is megnőtt a válság alatt. A nők sok országban nem választhatnak szabadon társat, nincs védekezési lehetőségük a családon belüli erőszakkal, a prostitúcióra kényszerítéssel szemben. Más esetekben, például a fogyatékkal élőket, az őket megillető, deklarált jogok gyakorlásában akadályozzák, indokolatlanul intézetbe zárják, megakadályozzák az önálló életvitelben: azok a gyerekek, akik érzékszervi fogyatékkal élnek (látás, vagy hallássérültek) a pandémia alatt sok esetben szinte ellehetetlenültek a tananyaghoz való hozzáférés területén, a társadalmi kirekesztettségük tovább nőtt.
- A döntéshozásból való kizárás vagy az alulreprezentáltság a képviselői demokrácia működésének problémáira hívja fel a figyelmet. A társadalom egésze szempontjából fontos, hogy az egyes szinteken meghozott döntések mindegyikében a férfiak és a nők egyaránt részt vegyenek és a jó döntéshez különböző élettapasztalataik átadásával járuljanak hozzá. Bármely társadalmi nem csak akkor tud hatni a folyamatokra és kap reális esélyt a változtatásra, ha a döntéshozó testületekben a kritikus tömegnek megfelelő mértékben (kb. 30%) van jelen. Ugyancsak fontos, hogy a nők a társadalmi eseményeken, a történelem egészében láthatóvá váljanak. A romák és a fogyatékkal élők döntéshozásba való bekapcsolása, a rájuk kiható döntésekbe egyenrangú félként való bevonása szintén elengedhetetlen, de ma még korántsem általános.
- A gazdasági függőség a legtöbb esetben a munkaerőpiacon vagy a vállalkozásokban való részvétel korlátozásából következik. Itt nem föltétlenül direkt tiltásra, sokkal inkább a nemi szerepekkel vagy a fogyatékosággal nehezen összeegyeztethető feltételekre kell gondolnunk. A nők gazdasági függőségét növeli például a nyugellátások munkaviszonyhoz, az ezzel nem rendelkező nők esetében házastársához való kapcsolása is. A romák esetében nyílt és bújtatott diszkrimináció is tapasztalható. A segélyezés szintén gazdasági függőséget okoz.
- A tudáshoz és az információkhoz való hozzájutás szerepe az információs társadalom küszöbén különösen felértékelődött. Az oktatás, képzés a társadalmi normák, a tudás és a képességek közvetítése szempontjából egyaránt fontos – minden társadalmi csoport számára. Az oktatási rendszer minden elemében (tanárok, tanulók, iskolák, tankönyvek, kutató intézetek) gondoskodni kell a meglévő nemi hierarchiák kiegyensúlyozásáról, valamint a romák reprezentációjának és a fogyatékkal élők hozzáféréseinek biztosításáról.

- Az egészséghez való jog sérülése a megbetegedési és halálozási statisztikákból tükröződik vissza, és például a munkakörülmények eltérő szabályozásában, a társadalombiztosítás vagy az egészségügyi intézmények szolgáltatásainak eltérő igénybevételi lehetőségében érhető tetten.
- Az erőforrások feletti rendelkezés hiánya vagy korlátozása talán a legnehezebben megfogható, de a leggyakrabban előforduló egyenlőtlenség. Saját életünkben is mindennapos, hogy a nők az otthoni munkák következtében idejüknek csak jóval kisebb részével rendelkeznek szabadon, mint a férfiak. A nők (erről is szól kvantitatív elemzésünk az iskolabezárások kapcsán), a fogyasztással élő korlátozva lehetnek a digitális tér használatában, nem csupán „egyszerű” tiltás, hanem a sajátos életvitelükkel összeegyeztethetetlen használati feltételek miatt is.

A fenti egyenlőtlenségi területek egymással szorosan összefüggnek, egy adott eset egyszerre több egyenlőtlenségi területet is érinthet.

2.3.1. Az oktatási rendszer folyamatainak erényetikai szempontú vizsgálata

Válság idején az oktatási rendszer megmérettetik és számos ponton az apróbb morális problémák felnagyítódnak, láthatóvá válnak. Hegel szerint cselekvéseink a gondolkodásunkból erednek, attól elválaszthatatlanok. Ezzel magyarázható, hogy az alkotó, konstitutív elmék együttes gondolatai, vagyis az individuális szubjektumok sokaságai összeadódnak, ezáltal kollektív társadalmi teljesítménnyé is válnak, amit Pippin 2008-ban⁵³ a következőképpen jellemezte: „A szellem a természet igazsága, azaz nem egy önálló, nem természeti létező, nem egy dolog. A két terület nem két különálló szubsztanciátípust testesít meg, Hegel⁵⁴ inkább nevezhető aspektualistának. A szellem valamiféle közösen megvalósított, normatív emberi gondolkodás, szociotörténeti képződmény, bizonyos gyakorlatok és intézmények kialakulása. Az oktatás is egy ilyen kollektív, ősi igényen alapuló, a gyakorlatban megvalósult, normaátörökítő, szellemi, mesterséges, tömegekre ható és egyúttal az individuumot formáló társadalmi intézményrendszer. Hegel számára önmagunk megteremtése nem az Arisztotelész-i fogalmak mentén értelmeződik⁵⁵, nem arról van szó, hogy egy természetes fejlődési folyamat eredményeképpen az érettség fázisába érkeznénk. Amennyiben a szellemet valamiféle kollektív, normatív gondolkodás megteremtésének tekintjük, akkor ezek a normák azért léteznek, és ezeknek a normáknak azért vetjük alá magunkat, mert legitimáltuk ezeket a normákat.”⁵⁶

Az oktatási rendszer – a maga jogi, gazdasági, szociális környezetével, feltételrendszerével, szükségleteivel és hatásaival, belső hierarchiájával – egyszerre legitimáló rendszer

53 PIPPIN, Robert: *Hegel's Practical Philosophy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, 8-42.

54 HEGEL, G. W. F.: *Gesammelte Werke. Rheinisch-Westfälischen Akademie der Wissenschaften*. Hamburg, Felix Meiner, 1968.

55 ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi Etika*, X. könyv. 22.

56 KÓMÚVES Sándor: *A hegeli ésszerű életvezetés és a szabadság összefüggése*. (m. a.)

és maga is legitimizált. Ezeket a jelenségeket Solomon 1992-es, érényalapú elméletén⁵⁷ keresztül lehet bemutatni, melynek továbbfejlesztését, vagy inkább szervezetre való gyakorlati alkalmazhatóságát Kaptein 2008-ban többéves kutatása alapján dolgozta ki a vállalati etikai kultúra (CEV⁵⁸) modelljeként, amikor 150 cég, szervezet egy-egy megtörtént esetét dolgozta fel, a vezetői, illetve alkalmazotti etikátlan magatartás kvalitatív elemzését végezve el és azt vizsgálva, hogy a vállalati kultúra milyen érényei segítik az etikus magatartást, illetve akadályozzák meg az etikátlan viselkedést⁵⁹.

A kvalitatív kutatás a Kaptein-féle eredmények alapján 8 ilyen érényt határozott meg, amelyeknek a fontossága a pandémia időszaka alatt felerősödött:

1. Érthetőség, világosság (clarity) – azaz, tiszta és egyértelmű a vállalati vezetők és alkalmazottak részére, hogy melyek az etikai elvárások, az értékek; a normák és a szabályok konkrétak, teljesekek és érthetőek.
2. Kongruencia, a felső- és középvezetés megfelelése – milyen mértékben viselkedik a vizsgált szervezet vezetősége együttesen és külön-külön minden tagja az etikai elvárások szerint.
3. Az irányítás, a közvetlen vezetők és a szakértők megfelelése – milyen mértékben viselkedik a közvetlen, helyi, operatív vezetés, a tanácsadók csoportja stb. az etikai elvárásoknak megfelelően.
4. Megvalósíthatóság (feasibility) milyen mértékben biztosít a szervezet időt, pénzt, eszközöket, információt és hatáskört arra, hogy a vezetés és az alkalmazottak teljesítsék feladataikat, képesek legyenek a felelősségeik szerinti munkájukat megvalósítani.
5. Támogatás (supportability) – a szervezet milyen mértékben ösztönzi az etikai elvárásokkal való azonosulást és elkötelezettséget a vezetők és alkalmazottak körében.
6. Átláthatóság, transzparencia – milyen mértékben láthatóak az etikátlan tettek és azok következményei a vezetők és alkalmazottak számára.
7. Megvitathatóság, egyeztetettség, nyílt kommunikáció (discussability) – milyen mértékben van lehetőségük a vezetőknek és az alkalmazottaknak az etikai kérdések, dilemmák, az etikátlan viselkedés megvitatására, jelentésére.
8. Szankcionálhatóság, belátható következmények (sanctionability) – milyen mértékben hisznek abban a vezetők és az alkalmazottak, hogy az etikátlan magatartást büntetik, az etikus viselkedést jutalmazzák, és milyen mértékben tanul a szervezet az etikátlan viselkedésből.

Ez utóbbi jelentős mértékben befolyásolhatja az egyének magatartását és megváltoztathatja magát a szervezetet is.⁶⁰

57 SOLOMON, M. R.: Predictability and personalization in the service encounter. *Journal of Marketing*, 1992, 51 (2), 86-96.

58 *Corporate Ethical Virtue*.

59 KAPTEIN, M.: Ethics programs and ethical culture: A next step in unravelling their multi-faceted relationship. *Journal of Business Ethics*, 2008, 89 (1), 261-281.

60 A Vállalati Etikai Érények (VEE) Modelljének nyolc dimenziója Kaptein (2008) alapján.

Befejező, összegző elemzésemhez a George Marshall által a szervezetek számára 'Ethical Leadership' címszó alatt megfogalmazott nyolc etikai vezetési irányelvét⁶¹ adaptálom, főként az alapfokú oktatási rendszerben működő iskolák számára, Lynch javaslatai alapján:⁶²

- Személyes bátorság (Personal Courage). Nem csak a COVID okozta helyzet, de a magas szintű központosítás, a gyakran változó szabályok, a rendszer túlterheltsége, az iskolák előtt álló kihívások napról napra növekvő száma mellett is a pozitív oktatási környezet (legyen az valós, vagy virtuális tér) megteremtése érdekében a jó vezetőknek ki kell állniuk azok ellen a politikák ellen, amelyekről úgy gondolják, hogy nem segítenek a diákjaik érdekeinek előmozdításában – zükség szerint mind a helyi, mind az állami, mind az országos szinten. A szakmai alapokon álló véleményeket, a tapasztalati úton megszerzett tudást figyelembe kell vetetni a döntéshozókkal a rendszer diákközpontú fejlesztése érdekében.
- A közösségi érdek az önzés helyett (Public Interest Ahead of Self⁶³). Ebben az esetben a közérdeket az iskolai közösség és az abban érdekelt felek érdekének kell tekinteni. Véleményüknek és szükségleteiknek mindig meg kell előznie az iskola vezetőjének saját érdekeit.
- Önkontroll, önfegyelem és integritás (Self Control, Self Discipline and Integrity). A vezetés minden esetben alapvetően magában kell, hogy foglalja ezt a három tulajdonságot, hogy etikusnak lehessen tekinteni. A tágabb közösség tagjai minden minőségükben figyelnek a vezetőkre, és ezért szükséges, hogy a vezetők pozitív példaképként szerepeljenek az érintettek életében. A vezetők és a követők közötti kapcsolatoknak nem szabad túlságosan a bizalomra támaszkodniuk, inkább kölcsönös tiszteletrre és etikai cselekvésekre kell építeniük.
- Feladat- és alkalmazott-központúság (Task and Employee Centeredness). Az iskolavezetőknek a lehetőségeket és a feltételeket meg kell teremteniük a munkához. Meg kell alapozniuk beosztottaik sikeres és hatékony munkáját, hiszen ha a tanárok jó feltételek között tudnak tanítani, az a diákok számára is erőt ad a haladáshoz. A sikeres iskolavezetők mind a diákok, mind a személyzet igényeire koncentrálnak, amikor döntéseket hoznak. A legfontosabb az energia kiegyensúlyozása az aktuális feladatok között, miközben egységet, harmóniát teremt a hallgatók és a tanárok változatos igényeire építve.
- Tehetség felismerése (Recognizing Talent). Az etikus vezetők elismerik és magasra értékelik beosztottaik tehetségét. Ez azt jelenti, hogy az iskola vezetősége képes azonosítani mind a személyzet, mind a diákokat értékeit, majd felhúzó erőként elismerik és népszerűsítik ezeket az egyéneket olyan módon, amely nem versenyszerű helyzetet, irigységet teremt, inkább jó hangulatot, pozitív értékrendet az iskolai

61 MARSHALL, George C.: Ethical Leadership és elemzése: POPS, Gerald M.: *Ethical Leadership in Turbulent Times: Modeling the Public Career of George C. Marshall*. Lexington Books, 2009, 354.

62 LYNCH, Matthew: *The Eight Principles of Ethical Leadership in Education – Education Leadership*. University of New Haven, 2015.

63 OPPENHEIM, Felix E.: *Self-Interest and Public Interest - Political Theory*. Sage Publications, 1975, 259-276.

közösség minden tagja között. A tehetség felismerésének másik oldala a képességek kibontakoztatása, maximalizálása a közösség érdekében – tehát mindenki számára nyertes helyzetet teremt, ha mindenki megtalálja a helyét az iskolán belül, lehetőséget kap, hogy úgy hasznosítsa képességeit, hogy általa fejlődjön is. Ez lehetőséget kínál mind az egyének, mind a szervezet egésze számára⁶⁴.

- Mindenkiel szemben magas etikai követelményeket támaszt (Requiring High Ethics From Everyone). Az iskolavezetőknek nemcsak saját etikai normáikkal kell foglalkozniuk, hanem a szervezetükben dolgozók és mások etikai normáival is. Ez nemcsak a tanárookra és egyéb dolgozókra vonatkoztatandó, hanem kiterjed a diákokra és a szülőkre is. Ezeket a szabványokat világosan közölni kell mindenkiel és kivétel nélkül, következetesen be kell tartani a hatékonyság érdekében⁶⁵.
- Érzékenység és megértés (Sensitivity and Understanding). Ez nem csak a szervezeten belül érvényesítendő szabály, de vonatkozik az érintettek (stakeholders) politikai, társadalmi és gazdasági környezetére is. Érzékenységre és megértésre van szükség az egyenlőség és méltányosság gyakorlása érdekében az iskolai közösség tagjai között. Ez az egyik legnagyobb kihívást jelentő területe az iskolai etikának, hiszen a gyakorlatban a vezetőnek azt jól kell tudnia alkalmazni mind az oktatási és nevelési folyamatokra vonatkozóan, mind az intézményi működés és az oktatáspolitikai alkalmazásának területén.
- Inkluzivitás (Inclusiveness). Az összetartozás érzése, a kölcsönös bizalom kulcsfontosságú a szervezeten belül. Az inkluzivitás megköveteli, hogy az összes érdekelt bevonják a döntések meghozatalába és végrehajtásába. Kimutatták, hogy a szervezet tagjainak figyelembevétele és tisztelete motiválja a követőket és emeli a morált, az elhivatottságot, ezáltal növelve az iskola teljesítményét és hatékonyságát.

Amikor az iskolavezetők, a pedagógusok együttműködnek abban, hogy betartsák ezt a nyolc etikai megfontolást, sokkal nagyobb az esélyük arra, hogy magasabb szintű sikereket érjenek el iskolai környezetükben, sőt a diákjaiknak is jó példát szolgáltassanak az emberi kvalitások terén. Az iskolák egyedülálló mértékű felelősséggel tartoznak azért, hogy ne csak azokat az embereket szólítsák meg, támogassák, akik mindennap belépnek az ajtóikon. Az oktatási rendszernek hatása van a teljes lakosság sikerére, életminőségére és éppen ezért válságos helyzetben ez a felelősség még jobban felerősödik.

3. A COVID-19-cel kapcsolatos etikai dilemmák áttekintése

Az alapvető oktatáspolitikai dilemma a 2020-as válsághelyzettel kapcsolatban az iskolák bezárásának a kérdése, vagyis, hogy az intézkedések inkább a vírus terjedését lassítsák-e, vagy a gazdaságot védjék⁶⁶. Ha az emberi életek védelme van előtérben, fent kell tartani a

64 HUNT, S. D. – WOOD, V. R. et al.: Corporate Ethical Values and Organizational Commitment in Marketing. *Journal of Marketing*, 1989, 53 (1), 79-90.

65 JACOB, S. – DECKER, D. M. et al.: *Ethics and law for school psychologists*, Sixth edition. Hoboken, NJ, John WILEY & Sons, 2011.

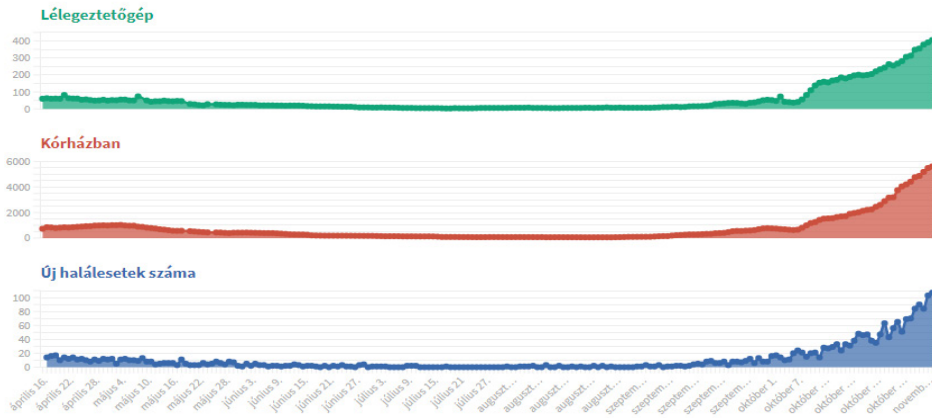
66 Az egészségügyi szakértők körében arról is komoly vita folyt, hogy egyáltalán hogyan

szociális érintkezések minimalizálását és szinte folyamatos 'karanténben', vagy legalábbis igen szigorú kijárási és egyéb szabályozások között kell tartani a lakosságot. Mindennek egyenes következménye a fogyasztás csökkenése (kivéve egyes alapvető fogyasztási és higiéniaiával kapcsolatos árucikkek, továbbá a pánikvásárlások eseteit), a munkanélküliség egy speciális, igen szelektív fajtája (amely főként a fizikai munkaerő egy részét, valamint a kereskedelmi, vendéglátó és termelő kis- és középvállalkozókat sújtja, hiszen sok, főként szellemi munkakör otthonról is végezhető, de pl. a nagyüzemi termelés nem); valamint az általános és növekvő feszültség a lakosság részéről a rendkívüli helyzet miatt. Az idősök elmagányosodása sok helyen általános jelenséggé vált a veszélyeztetettség okozta izoláció következtében, bár az önkormányzatok idősgondozói szolgálatai továbbra is működtek és a társadalmi szolidaritás is számtalan helyen pozitív példákkal mutatkozott meg. Más esetekben a családok összezártsága – az előbb már említett deviáns viselkedéseken túl – számos szociális és pszichés (szorongás⁶⁷, félelem, konfliktusok stb.) problémát⁶⁸ is felszínre hozott. Úgy tűnik, az első, tavaszi hullámnál az első verziót preferálta a kormány, azaz az iskolák bezárását, azonban később, annak negatív következményeit felmérve, a veszélyek tudatában, a közvélemény nyomásának engedve a második hullámnál a politikai szándék megváltozott. Már a nyárvégi⁶⁹ gólyatáborok kapcsán számos gyermek, majd család megfertőződött⁷⁰, ezután mind több iskolából vitték haza a diákok a betegséget, voltak részleges intézménybezárások, de azok is hamar újranyitottak. Az iskolakezdésnél látványosan megugrott a betegek száma, a nyárvégi (2020. június közepétől szinte megszűnni látszott a pandémia napi 0-2,3 halott mellett) számokat lerontva. 2020. november 5. után átlépte a 100 fő/nap fölötti lélektani határt és folyamatos emelkedést mutatott. Mindezzel együtt a kormány igyekezett az oktatási intézmények, az általános

befolyásolja az iskola bezárása, illetve nyitva tartása a fertőzések számát és a nemzetközi kitekintésből is láthatjuk, hogy az országok szerint vizsgált példák sem mutatnak egyértelmű korrelációt minden esetben az intézkedések és azok következményei között. Erről itt bővebben: <https://qubit.hu/2020/06/15/az-eddigi-jarvanyugyi-tapasztalatok-alapjan-szeptemberben-ujra-lehet-nyitni-az-iskolakat> (2020. 11. 08.)

- 67 <https://qubit.hu/2020/05/28/depresszio-szorongas-ivas-a-covid-19-jarvany-mentalis-egeszsegre-gyakorolt-hatasai> (2020. 11. 08.)
- 68 ÖRKÉNY Antal: *A koronavírus-járvány a szociológia optikájából*. In: FOKASZ, Nikosz et al. (szerk.): *Koronavírus idején*. Budapest, ELTE Társadalomtudományi Kar, 57-63.
- 69 A nyári vakáció is sokkal nagyobb bezártságban telt a legtöbb családban. Számos cikk számol be arról, hogy a családon belüli abúzusok és más erőszakos cselekmények száma az összezártság hatására drasztikusan megnövekedett. <https://qubit.hu/2020/06/15/az-eddigi-jarvanyugyi-tapasztalatok-alapjan-szeptemberben-ujra-lehet-nyitni-az-iskolakat> (2020. 11. 08.)
- 70 Több gimnázium (pl. Radnóti Gimnázium, Budakeszi iskolák) és a Corvinus Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem stb. gólyatábora esetén is. Bükszéken megtartották, a továbbiak elmaradtak: <https://www.uni-corvinus.hu/hir/a-covid-helyzet-miatt-nem-tartjuk-meg-a-mesterszakos-golyatabort/> (2020. 09. 20.); illetve <http://pandemia.hu/koronavirus-200-fos-gyerektabor-golyatabor-orvosok-ivos-bulik-sikondatol-marokpapi-at-jaszfenyszarui/> (2020. 09. 20.)

és középiskolák hagyományos működését – bizonyos egészségügyi szabályok betartása mellett – a lehető legtovább fenntartani.



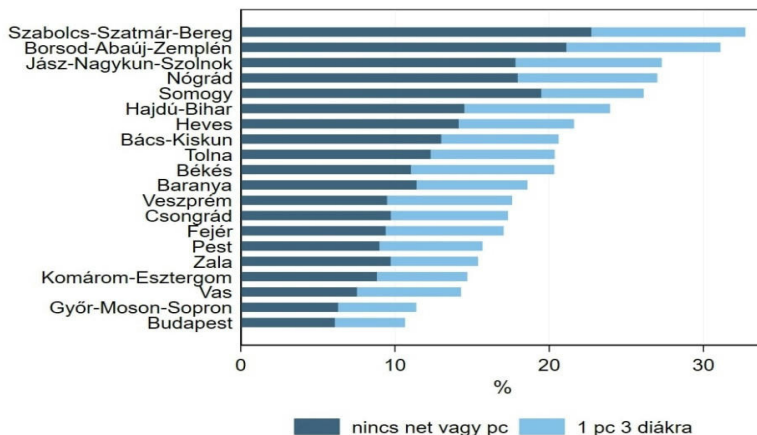
9. ábra: Lélegeztetőgépen és kórházban lévők számának, illetve halottak számának alakulása Magyarországon⁷¹

A 2021-es év elejére Magyarországon egy enyhe visszaesés tapasztalható, amely reményeket kelt arra nézve, hogy folytatódni fog a csökkenés, az elhunytak száma 93 fő, ennél utóljára a 2020. novemberi 23-ai jelentésben közöltek kevesebb napi halálos áldozatot. Bár a pandémia néhány epidemiológus szakember szerint is a szigorúbb és célzott intézkedések hiányában 'elszabadult' a nyár végi és őszi időszakban – mint azt a fenti ábrán láthatjuk a lélegeztetőgépen lévők és a halálozások számának 2020. utolsó negyedében való robbanásszerű növekedésében –, más aggasztó jelenségek viszont csökkentek. Például Herman Zoltán, a Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézetének főmunkatársa arra hívta fel a figyelmünket, hogy a felsőtagozatosok mintegy 22,5%-a kimaradt az on-line oktatásból, tehát szociális szempontból fontossá vált a valós (off-line), klasszikus osztálytermi oktatást a lehető legtöbb helyen visszaállítani. Az első hullám 2020 tavaszán hatalmas terheket rótt a pedagógusokra, melyeket több interjú révén folyamatosan monitoroztunk, a tanulmány elkészülése alatt számos tanárral beszélgettünk a témáról. A legtöbben a felsővezetés irányából a támogatás hiányát jelölték meg a legnagyobb problémának. Az átállásra rendkívül rövid idő volt, miközben az informatikai ismeretek nem álltak sokaknak mindehhez rendelkezésre, ez különösen igaz az idősebb korosztályokra. Sokszor egymásnak ellentmondó utasításokat kaptak, amelyeket nehéz vagy lehetetlen volt betartani. Technikai problémáik esetén sem módszertani (oktatás, IT-támogatás, 'help-deszk'), sem anyagi (gépek vásárlása, szoftverek biztosítása) segítséget nem kaptak, sőt, helyette néhány esetben az elmaradt munka címén büntetést kaptak, ezért számos tanárban félelmet szült ez a helyzet, megszűnt a konstruktív, kétirányú kommunikáció, sok esetben el kellett titkolniuk problémáikat. Néhány helyen volt olyan iskolavezetési, illetve magasabb szintű

⁷¹ Adatforrás: Eurostat, Portfolio és a Magyar Kormány adatai (2020. november 06-i állapot, illetve 2021. január 05-i állapot).

központi elvárás is, hogy az anyaggal ugyanolyan sebességgel haladjanak a digitális oktatási módszerekkel, mint korábban az osztályteremben. A 2020. évi COVID-19 pandémia új helyzet elé állította az oktatási intézményeket mind a járványügyi védekezés, mind az oktatás meg-, ill. átszervezése tekintetében, melyre minden intézmény más-más módon, különböző értékeket megfogalmazva reagált. Kormányzati szinten születtek minden intézményre érvényes döntések, így a digitális oktatásra való átállás is időben egységes volt az országban. (Kivételt ez alól csak azok az intézmények képeztek, ahol járványgóc kialakulása miatt korábban kellett azt az iskola egészére, vagy egyes osztályokra/csoportokra elrendelni.) Az oktatásra, képzésre vonatkozóan a fenntartó, az illetékes minisztérium, az EMMI, mint a járványügyi intézkedésekben jártas minisztérium hoztak ágazati döntéseket, ajánlásokat fogalmaztak meg. Így a legtöbb intézmény különös hangsúlyt fektetett az egészségügyi szabályokra, annak betartása csak anyagi okokból jelenthetett néhol nehézséget, azonban a digitális oktatás hatékony megvalósítására nem mindenütt vállalkoztak rögtön és az átállást is nagyon különböző módokon kommunikálták. Némely helyen gyorsalapó képzéseket szerveztek, máshol inkább bizonyos alkalmazások tiltásával, az adminisztráció megerősítésével, a hibák szankcionálásával kezdték el az átállást. Arra is volt példa, hogy rövid, tömör, de jó iránymutatást nyújtó eljárásrend készült, hogy a járvány megfékezése mellett az oktatás folyamatosságának, a tanulók motivációjának fenntartását és a tanulási eredményt biztosítsák. A legtöbb pedagógus arról számolt be (ahol egyáltalán átálltak az on-line tanításra), hogy a résztvevő diákok tanulása is lassabbá és jóval nehezebben ellenőrizhetővé vált.

Hatalmas szakadékok, különbségek figyelhetők meg nem csak az előzőekben bemutatott családi háttér (szülők tudása, végzettsége, társadalmi és gazdasági helyzete) miatti tanulási előnyök és hátrányok között, hanem az infrastruktúrális feltételek és a területi különbségek miatt is.



10. ábra: Területi különbségek 2020-ban az iskoláskorú diákok otthoni számítógépes ellátottsága tekintetében⁷²

72 VARGA Júlia (szerk.): *A közoktatás indikátorrendszere*. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Európai Bizottság Magyarországi Képvisellete, 2019.

Mindezekből látható a változtatás szükségszerűsége. Elkerülhetetlen, hogy országos szinten megtörténjen a hiányosságok és nehézségek felmérése: az elérés, az ellátottság és az oktatási színvonal kiegyenlítése.

Összességében azok az iskolák tudtak a legjobban alkalmazkodni, ahol a szervezeti kultúra demokratikusabb volt, nyílt kommunikáció működik a pedagógusok és a gyerekek között a szülők bevonásával és ott is könnyebb volt az alkalmazkodás, ahol már előzőleg elkezdtek alkalmazni bizonyos XXI. századi technológiákat. A közeljövőre nézve a pandémiás válság túlélésére a legoptimálisabbnak az iskolarendszeren belül egy racionálisan megszervezett, az egészségügyi szabályokat körültekintően alkalmazó hibrid megoldás látszik, amely rövid távon kicsit költséges és közös erőfeszítéseket igényel, nyitottságot a döntéshozók részéről és a szakértők meghallgatását, az érintettek bevonását a döntésekbe, valamint elkötelezettséget a tanárok részéről. Ezesetben a szabadtermi oktatás, tapasztali tanulás nagyobb hangsúlyt kaphat, a komplex módszertanok alkalmazása, az on-line és az osztálytermi tanítási lehetőségek szükségszerű kombinálásának bevezetése és a jövő évre vonatkozóan innovatív, a helyzethez és a XXI. századi elvárásokhoz is jobban alkalmazkodó tanterv kidolgozása mindenképpen célszerű a hosszú távú veszteségek és behozhatatlan hátrányok elkerülése érdekében.

Soha nem volt ennyire igaz a latin mondás, mint most: „Non scholae, sed vitae discimus!”. Hiszen az egyre csak diverzifikálódó technológiák között, komplex gazdasági és társadalmi helyzetekben alkalmazkodni képes munkaerőre van szükség. Kizárólag a magas színvonalon iskolázott, nem csak memorizált tudásokkal, hanem a gyakorlati haszonnal működtethető képességekkel, készségekkel is rendelkező következő generációk lesznek képesek biztosítani a nemzetgazdaság fejlődőképes működését.

**EGÉSZSÉGÜGYI ÉS SZOCIÁLIS
IGAZGATÁS A JELEN TÉNYEI ÉS
A TUDOMÁNYTÖRTÉNET TÜKRÉBEN**

A JÁRVÁNYHELYZET HATÁSA A MAGYAR EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÓRENDSZERRE

Bevezetés

Tanulmányomban a jelenlegi járványhelyzetnek az egészségügyi ellátórendszerre gyakorolt hatását kívánom feltárni. Ennek érdekében bemutatásra kerül a járványhelyzet esetében irányadó jogszabályi környezet, illetve a *járványhelyzettel összefüggésben azok az intézkedések, amelyek érintik az egészségügyi ellátórendszert*. Úgy gondolom, hogy a XXI. században, valamint az ezt követő századokban is egyre inkább fontos lesz a felbukkanó járványok kezelése, az egyes országok azokra adott megfelelő válasza. A járványhelyzetek kezelése az egész társadalom érdeke, így az ellene való küzdelem során is kiemelkedő kell, hogy legyen a közegészségügyi szempontrendszer és az adott állam fokozott szerepvállalása a járványok elleni küzdelemben. A XXI. században nem lehet csak és kizárólag az egyén felelőssége az, hogy meg tud-e küzdeni ezekkel a kihívásokkal, rendelkezik-e a szükséges anyagi erőforrásokkal a járványok elleni küzdelemhez. Az egészségügyi ellátórendszernek alkalmasnak kell lennie arra, hogy mind a közegészségügyi, járványügyi szempontok kezelésének, mind az általános betegellátásnak eleget tudjon tenni.

1. Az egészségügyi ellátórendszer vizsgálata a járványügyi intézkedésekre tekintettel

Az egészségügyi ellátórendszer elemző bemutatása az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) alapján lehetséges. Az egészségügyi ellátások rendszere az egészségügyi szolgáltatások biztosítását és a népegészségügyi célok megvalósulását összehangoltan teszi lehetővé.¹ Az összehangolt megvalósítás különösen is hangsúlyos szerepet kap járványhelyzetben, tekintettel arra, hogy a járványos megbetegedések kezelése az egészségügyi ellátórendszeren keresztül történik. Az egészségügyi szolgáltatások célja, hogy hozzájáruljanak az egészség fejlesztéséhez, lehetséges mértékű helyreállításához, az egészségromlás mérsékléséhez, segítsék a megváltozott egészségi állapotú egyének munkába és közösségbe való beilleszkedését.² Az egészségügyi ellátások rendszere az eltérő egészségi állapotú egyének differenciált ellátását szolgáló, a munkamegosztás és a fokozatosság elvén alapuló intézményrendszerre épül, amelyben az egyén egészségi állapotának összes jellemzője együttesen határozza meg a szükséges ellátási szintet (a

1 Eütv. 75. § (1) bekezdés.

2 Eütv. 75. § (2) bekezdés.

továbbiakban: progresszív ellátás).³ Az egészségügyi ellátások rendszerében a lakosság egészségi állapotának javítását a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásával kell végezni.⁴ A járványos megbetegedés esetén a beteget azon az ellátási szinten kell ellátni, amely az egészségi állapota szerint a legmegfelelőbb. A hagyományos betegellátást és a járványhelyzettel összefüggő megbetegedéseket úgy szükséges kezelni, hogy ennek során a beteg egészségügyi ellátáshoz való joga ne sérüljön. Ez azt is jelenti, hogy álláspontom szerint nem szabad különbséget tenni beteg és beteg között, aszerint, hogy fertőző betegség miatt szükséges az ellátása, vagy nem fertőző betegség miatt szorulna egészségügyi ellátásra. Az egészségügyi ellátáshoz való betegjog azt jelenti, hogy a beteg akkor és olyan egészségügyi ellátásban részesül, amelyet az egészségügyi állapota, a betegsége indokoltta tesz. Minden betegnek joga van ugyanis sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalomának csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez. Minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – ahhoz is, hogy az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátásban részesüljön. Ebben a tekintetben egyedüli szempont csak az egészségi állapot lehet, és szigorúan értelmezve a jogszabályi előírást, nem lehet különbséget tenni a betegek között aszerint, hogy járványos megbetegedés, vagy más betegség miatt szükséges a gyógykezelése. Megfelelő az ellátás, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik. Folyamatosan hozzáférhető az ellátás, amennyiben az egészségügyi ellátórendszer működése napi 24 órán keresztül biztosítja annak igénybevehetőségét.⁵ A sürgős szükség gyanújával ellátásra jelentkező beteget az igénybevétel alapjául szolgáló jogviszonytól függetlenül meg kell vizsgálni, és sürgős szükség fennállása esetén az egészségi állapota által indokolt ellátásban kell részesíteni.⁶ Az ilyen módon történt ellátás igénybevételének jogcímét a beteg vizsgálatát és ellátását követően kell megállapítani.⁷ Minden beteget – az ellátás igénybevételének jogcímére tekintet nélkül – az ellátásában résztvevőktől elvárható gondossággal, és – a korábban említettek szerint – a szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával kell ellátni.⁸ Az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele során lényeges tekintettel lenni arra, hogy főszabály szerint az egészségügyi szolgáltatásra jogosult a kezelőorvos által gyógyító céllal rendelt, az érvényes finanszírozási eljárási rend, valamint a vizsgálati és terápiás eljárási rend szerinti szolgáltatásokra jogosult.⁹ Fontos azonban rögzíteni, hogy

3 Eütv. 75. § (3) bekezdés.

4 Eütv. 75. § (4) bekezdés.

5 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Egészségügyi jogi ismeretek*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2020, 85.

6 Eütv. 77. § (1) bekezdés.

7 Eütv. 77. § (2) bekezdés.

8 Eütv. 77. § (3) bekezdés.

9 A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 19. § (1) bekezdés, továbbá HOFFMAN István – GELLÉRNÉ LUKÁCS Éva: *Bevezetés a társadalombiztosítási és szociális jogba*. ELTE Jogi Kari Jegyzetek 29. ELTE

az igénybevétel alapjául szolgáló jogviszony előzetes igazolása nélkül, az Eütv. és a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – az alapsomag részeként – kell biztosítani a Magyarország területén tartózkodó személy részére a járványügyi ellátások közül a kötelező védőoltást (kivéve a külföldre történő kiutazás miatt szükséges védőoltást), a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatot, a kötelező orvosi vizsgálatot, a járványügyi elkülönítést és a fertőző betegek szállítását.¹⁰ Látható, hogy a járványügyi ellátások esetében nem a társadalombiztosítási ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) szerinti egészségügyi szolgáltatásra jogosultság szabályai az irányadóak¹¹, hiszen ezek az ellátások mindenkinek járnak, akik Magyarország területén tartózkodnak. Abban az esetben, ha a törvény kivételt nem tesz, az Eütv.-ben foglalt ellátások és feladatok közül a központi költségvetésben kell biztosítani a járványügyi ellátások megtérítését.¹² Ez a rendelkezés is megerősíti azt, hogy a járványügyi ellátások esetében az egészségügyi ellátások a Magyarország területén tartózkodók tekintetében alanyi jogon járnak. Az egészségbiztosítási szerv – az Egészségbiztosítási Alapnak e címen adott költségvetési hozzájárulás előirányzatának erejéig – finanszírozza az adott egészségügyi szolgáltatásra meghatározott finanszírozási rendszer szerint többek között a járványügyi ellátások közül a kötelező védőoltást (kivéve a külföldre történő kiutazás miatt szükséges védőoltást), a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatot, a kötelező orvosi vizsgálatot, a járványügyi elkülönítést, a fertőző betegek szállítását, amennyiben a kötelezően elrendelt járványügyi intézkedést az egészségbiztosítási szervvel szerződött egészségügyi szolgáltatónál foganatosítják, illetőleg ezen ellátásokkal összefüggő egészségügyi szolgáltatásokat.¹³ Itt kell hangsúlyozni azt, hogy az egészségügyi szolgáltatások azonos szakmai tartalommal illetik meg az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira jogosult személyeket.¹⁴ A járványügyi ellátás keretében egészségügyi szolgáltatásra jogosult ugyanolyan jogosultságokkal rendelkezik, mint az, aki a Tbj. szabályai alapján jogosult az egészségügyi szolgáltatásra.

Az egészségügyi ellátások rendszere olyan intézményrendszerre épül, amely a munkamegosztás, és a fokozatosság elvének érvényesítése révén biztosítja, hogy az eltérő egészségi állapotú egyének egészségi állapotuk összes jellemzője alapján meghatározottan, az egészségi állapotuk által indokolt egészségügyi szolgáltatásokat vegyék igénybe. Ennek alapján biztosítani kell, hogy minden beteg akkor és ott kerüljön gyógykezelésre, ahol, és amikor egészségi állapotának megfelelő ellátást kaphat, és ahol az ehhez szükséges személyi és tárgyi

Eötvös Kiadó, Budapest, 2020, 187.

10 HOMICSKÓ (2020) i. m. 14.

11 Lásd erről bővebben: HOFFMAN – GELLÉRNÉ i. m. 171–177.; továbbá HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Társadalombiztosítási ismeretek*. In: HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba* (8. átdolgozott kiadás), KRE ÁJK, Budapest, 2020, 126.

12 HOMICSKÓ (2020) i. m. 14.

13 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2016, 142.

14 Ebtv. 3. § (1) bekezdés, továbbá: HOFFMAN – GELLÉRNÉ i. m. 188.

feltételek biztosítottak.¹⁵ A progresszív ellátás elvének tehát az egészségügyi ellátás valamennyi szintjén érvényesülnie kell.¹⁶ Amennyiben a beteg egészségi állapota által indokolt ellátást az egészségügyi szolgáltató nem tudja biztosítani, úgy a beteget az esetleges sürgősségi ellátás után tovább küldi olyan szolgáltatóhoz, amely a befejezett ellátáshoz szükséges feltételekkel rendelkezik.¹⁷ A beteg ellátását követően értesíteni kell a beutaló orvost, ennek hiányában a beteg háziorvosát. Amennyiben a beutaló orvos nem a beteg háziorvosa és egészségi állapota miatt a beteg tartós gondozásra szorul, háziorvosát is értesíteni kell.¹⁸ Abban az esetben pedig, ha a beteg az egészségi állapota alapján kialakított orvosi vélemény szerint az indokoltnál magasabb szintű egészségügyi szolgáltatónál kívánja az ellátást igénybe venni, jogszabály az ellátás igénybevételét megalapozó jogviszony függvényében az igénybevételt korlátozhatja, illetve feltételhez kötheti.¹⁹

A járványhelyzettel összefüggésben ki kell emelni, hogy a fertőző betegségek megelőzése a védőoltásokon és az egyéb megelőzést szolgáló kezeléseken, a járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatokon, az általános járványügyi feladatok teljesítésén, az egyéni védőeszközök alkalmazásán, valamint az egészségkultúra kialakításán alapul.²⁰ Ezekre az intézkedésekre külön-külön is ki fogok térni a tanulmányom következő részében, de azt már itt szükségesnek tartom hangsúlyozni, hogy a járványhelyzet kezelésével összefüggésben napjainkra egyértelműen láthatóvá vált, hogy az egészségkultúrának nagyon fontos szerepe van a járványok elleni küzdelemben. Az egyéni felelősség és szabálykövetés szükséges ahhoz, hogy a fertőzés keretek közé legyen szorítható.

A járványok elleni küzdelem a jelenlegi egészségügyi ellátórendszer keretében valósul meg. Az egészségügyi ellátórendszer biztosítja a beteg járóbetegként, illetőleg fekvőbeteg-gyógyintézeti keretek közötti, valamint otthonában történő ellátását.²¹ Az egészségügyi ellátórendszer a népegészségügyi tevékenység során felmért szükségletek figyelembevételével működik.²² Az egészségügyi ellátórendszer bővítése, színvonalának fejlesztése a társadalmi-gazdasági erőforrásokkal összehangoltan történik.²³ Az egészségügyi szolgáltatásokat tehát különböző formában és alapvetően három szinten működő egészségügyi intézmények nyújtják. Az ellátási szinteket az alapellátás, a járóbeteg-szakellátás, és a fekvőbeteg-ellátás jelentik, amelyet kiegészít az egyéb egészségügyi ellátások rendszere.²⁴ A betegellátás során a népegészségügyi célokra, így a járványügyi feladatok ellátására is figyelemmel kell lenni. Lehetőség szerint a szükséges kapacitásokat biztosítani szükséges, és fokozatosan fejleszteni

15 HOMICSKÓ (2020) i. m. 15-16.; továbbá HOFFMAN – GELLÉRNÉ i. m. 188.

16 Eütv. 76. § (1) bekezdés.

17 Eütv. 78. § (1) bekezdés.

18 Eütv. 78. § (2) bekezdés.

19 Eütv. 78. § (3) bekezdés.

20 Eütv. 80. § a) – e) pontok.

21 Eütv. 87. § (1) bekezdés, továbbá HOFFMAN – GELLÉRNÉ i. m. 188.

22 Eütv. 87. § (2) bekezdés.

23 Eütv. 87. § (3) bekezdés.

24 HOMICSKÓ (2020) i. m. 17.; valamint HOMICSKÓ Árpád Olivér: *The Taxonomy of Health Services System in Hungary*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015, 19.

szükséges az ellátás színvonalát, ugyanakkor ennek kereteit a mindenkori társadalmi és gazdasági erőforrásokra tekintettel kell megvalósítani (biztosítani).

2. A járványhelyzet kezelésének kérdései az egészségügyi ellátórendszerben

Magyarországon az egészségügyi ellátórendszer komoly kihívásokkal került szembe a 2020-as évben, mert megjelent egy olyan járványhelyzet, amelyre a korábbi évtizedekben nem volt példa. Az egészségügyi ellátórendszernek erre a kihívásra megfelelő választ kell, illetve kellett adnia. Annak érdekében, hogy az elmúlt időszak történéseit elemezni tudjunk, fontos, hogy tisztában legyünk azokkal a szabályozókkal, amelyeknek a működtetése és alkalmazása révén képessé válunk arra, hogy a járványügyi helyzetet megfelelően kezelni tudjuk az egészségügyi ellátórendszerben. Az előzőekben felvázolásra került a magyar egészségügyi ellátórendszer működésének rendszere és szabályozási környezete, most pedig a konkrét járványügyi intézkedések bemutatására kerül sor. A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenállóképességének fokozása.²⁵ A járványok esetén az egészségügyi ellátórendszernek képesnek kell lennie arra, hogy az érkező betegeket megfelelő kezelésben részesítsék. A járványügyi feladatok érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv az egyén személyes szabadsághoz való jogainak gyakorlását az Eütv. szerint korlátozhatja, a betegek jogait az Eütv-ben foglaltak szerint korlátozhatja, a természetes és jogi személyeket, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket az Eütv-ben meghatározott intézkedések tűrésére, illetve megtételére kötelezheti, illetőleg a kötelező járványügyi intézkedést foganatosító egészségügyi szolgáltató a betegek jogait az Eütv-ben törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.²⁶ Látható, hogy a járványok leküzdése, kezelése érdekében a betegjogokat a közösség védelme mögé kell helyezni, hiszen az egészséges személyeket, a még nem megbetegedetteket védeni szükséges, s ezáltal azt is biztosítani lehet, hogy akiknek viszont szüksége van az egészségügyi beavatkozásra, azok részesülni is tudjanak ebben. Ha nem lenne szempont a közösség védelme, így a megelőzés, akkor előállhatna egy olyan helyzet, amelyben a túlterhelt egészségügyi ellátórendszer már nem tudja megfelelő ellátásban részesíteni a betegeket.

A járványügyi intézkedések esetében fontos szerepe van a védőoltásoknak. A védőoltás célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása.²⁷ A miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek esetében életkorhoz kötötten, megbetegedési veszély esetén, illetőleg külföldre történő kiutazás esetén a kiutazó költségén kötelező védőoltás elrendelésének van helye.²⁸ Arra is van lehetőség, hogy a miniszter egyes munkakörökben való foglalkoztatás feltételeként a munkáltató költségére védőoltási kötelezettséget írjon elő. A jelenlegi COVID-19²⁹

25 Eütv. 56. § (1) bekezdés.

26 Eütv. 56. § (2) bekezdés a) – b) pontok.

27 Eütv. 57. § (1) bekezdés.

28 Eütv. 57. § (2) bekezdés a) – c) pontok.

29 Az elnevezés „súlyos akut légúti tünetegyüttest okozó koronavírus 2” (SARS_CoV-2),

vírushelyzetben ezek a rendelkezések komoly jelentőséggel bírnak, hiszen a közösség védelme, a munkavállalók egészségének megóvása ezt indokolttá teszi. A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) is kimondja, hogy a munkáltatónak biztosítania kell az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeit.³⁰ Védőoltás kizárólag az egészségügyi államigazgatási szerv által engedélyezett oltóanyaggal és az engedélyező okiratban szereplő céllal és feltételekkel végezhető.³¹ Nem ellenőrzött és engedélyezett védőoltás nem kerülhet hivatalosan beadásra, ez egyben garanciát is jelent arra nézve, hogy azok a védőoltások, amelyeket az egészségügyi államigazgatási szerv engedélyezett, azok beadhatók, és biztonságosak. Kérdésként merül fel, hogy kötelezővé tehető-e a COVID-19 elleni védőoltás, elvárható-e az egyéntől, hogy be kelljen oltania magát. Azt gondolom, hogy a jelenlegi helyzetben ezt nem lehet kötelezővé tenni, az egyén döntésén kell múljon az, hogy igénybe veszi-e a rendelkezésre álló védőoltást, vagy sem. Amennyiben a jogalkotó mégis a kötelező jelleg mellett döntene, úgy ez további kérdéseket vethet fel, amelyre választ kell tudni adni. Ebben az esetben felmerülhet, hogy ha a COVID-19 elleni védőoltás kötelező lenne, akkor a szezonális influenzák elleni védőoltás miért nem az. Több további vírushelyzet esetén is felmerülhetne ugyanez a kérdés. Szintén fontos szempont lenne ebben az esetben a felelősség kérdésköre. Ha egy védőoltás kötelező, akkor abban az esetben, ha a beoltottnál jelentkeznek a mellékhatások, amelyek egészségügyi következményekkel is járnak a beoltott vonatkozásában, úgy ennek ellentételezése, kártérítési felelőssége azt kell, hogy terhelje, aki elrendelte az igénybevételt, tekintettel arra is, hogy a beteg egészségügyi ellátás igénybevételének jogosultsága, vagyis, hogy egy ellátást igénybe kíván-e venni, vagy sem, ebben az esetben korlátozva lenne az állam részéről. Szintén felmerül ebben az esetben, hogy a szezonális influenza járvány esetében, amelyre van védőoltás, és amely szintén okozhat halált is, lehet-e analóg módon alkalmazni a kötelező jelleg meghatározását, s ha nem, akkor miben tér el a két vírusos megbetegedés elleni fellépés. A COVID-19 elleni védőoltás esetében megfogalmazódnak olyan álláspontok is, amely szerint bizonyos kedvezmények illetnék meg azokat, akik beoltatják magukat a COVID-19 vírus ellen. Ez is számos betegjogi kérdést vett fel. Így felmerül az, hogy érheti-e azért hátrány az egyént, mert egy adott egészségügyi ellátást visszautasít. Ebben az esetben az egészségügyi ellátáshoz való jog gyakorlása jelentősen sérülhetne, valójában a beteg jogainak gyakorlása miatt hátrányosabb helyzetbe kerülhetne azokhoz képest, akik beoltották magukat. Álláspontom szerint ez nem lehet elfogadható a jelenlegi szabályozás alapján. Az egyének között betegjogi szempontból az Eütv. rendelkezései alapján levezetve nem lehet különbséget tenni az oltás alapján.

A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálat célja a fertőző megbetegedések korai

az általa okozott megbetegedés pedig „koronavírus-betegség 2019” (coronavirus disease 2019), melynek rövidített változata a COVID-19. lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 05.)

30 Mt. 51. § (4) bekezdés.

31 Eütv. 57. § (6) bekezdés.

felismerése, azok forrásainak felkutatása, valamint a fertőzés veszélyének elhárítása.³² A miniszter rendeletben határozza meg azokat a fertőző betegségeket, amelyek megelőzése érdekében az egészségügyi államigazgatási szerv a lakosság egészének, a lakosság egyes csoportjainak, egy meghatározott terület lakosságának, munkahelyi, család vagy más közösség tagjainak, külföldről érkező személyeknek, fertőző beteggel vagy fertőzöttel érintkezett személyeknek kötelező szűrővizsgálatát rendelheti el.³³ Azt gondolom, hogy ez mindenképpen fontos rendelkezés a jelenlegi vírushelyzetben, a lakosság egészének megóvása érdekében. Álláspontom szerint a COVID-19 esetében a szűrővizsgálatokat a legszélesebb körre kellene kiterjeszteni, akár a teljes lakosság szűrése is indokolt lehetne, ezáltal a vírus terjedése is lokalizálható lenne. Kötelező ugyanakkor a járványügyi érdekből végzett mikrobiológia szűrővizsgálat az egészségügyi ellátórendszerben és a tartós ápolási és gondozási intézményekben ellátott/gondozott vagy dolgozó tünetmentes szoros kontaktoknál.³⁴ A fertőző betegeket, illetve a fertőző betegsége gyanús személyeket a fertőző betegek nyilvántartásába elektronikusan (on-line) vagy papír alapon kell bejelenteni.³⁵ A fertőző betegek bejelentésére, nyilvántartására és az ehhez kapcsolódó adatkezelésre vonatkozó szabályokat külön törvény tartalmazza.³⁶ A COVID-19 fertőzéssel kapcsolatos esetek jelentésére a betegségek nemzetközi osztályozására szolgáló (BNO) kódrendszerben foglaltak szerinti kódok alkalmazandók.³⁷

Aki saját magát vagy a gondozásában álló személyen fertőző betegség tüneteit észleli, vagy erre utaló gyanúja van, köteles orvosi vizsgálatot kezdeményezni.³⁸ Akit az orvos fertőző betegség gyanúja miatt orvosi vizsgálatra berendelt, köteles a vizsgálaton megjelenni, amennyiben a betegsége miatt a vizsgálaton nem tud megjelenni, a tartózkodási helyén a vizsgálatnak alávetni magát, a szükséges laboratóriumi vizsgálatokhoz vizsgálati anyagot szolgáltatni, illetve azok vételét lehetővé tenni, a gyógykezelésnek magát alávetni, ideértve a megelőző gyógyszeres kezelést is, illetőleg az orvosi utasításokat megtartani.³⁹ A miniszter rendeletében egyes fertőző megbetegedések esetére, a fertőzés terjedésének megakadályozása céljából elrendelheti a fertőzött személynek a fertőzés jellege szerinti egészségügyi intézményben történő kötelező gondozásba vételét, és rendszeres orvosi

32 Eütv. 59. § (1) bekezdés.

33 Eütv. 59. § (2) bekezdés a) – f) pontok.

34 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírusos kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 8. Lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

35 Eütv. 61. § (1) bekezdés.

36 Eütv. 61. § (2) bekezdés.

37 Tájékoztató az egészségügyi szolgáltatók részére a koronavírus (COVID-19) fertőzéssel kezelt betegek ellátásának jelentésével kapcsolatosan. Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő. Lásd: http://www.neak.gov.hu/felso_menu/szakmai_oldalak/koronavirus_szakmai_tajekoztatas/koronavirus_kozlemeny_15.html (2021. 01. 11.)

38 Eütv. 62. § (1) bekezdés.

39 Eütv. 62. § (2) bekezdés.

ellenőrzését.⁴⁰ A fertőzőképesség tartamára a betegséget észlelő orvos a fertőző beteg elkülönítése iránt intézkedik.⁴¹

A betegellátó (házi orvos, vagy járó/fekvőbeteg-ellátó) 24 órán belül jelenteni köteles a COVID-19 fertőzésre gyanús, vagy pozitív laboreredménnyel jelentkező személy adatait a Nemzeti Népegészségügyi Központ (a továbbiakban: NNK) által működtetett Országos Szakmai Információs Rendszer (a továbbiakban: OSZIR) Járványügyi Szakrendszer Fertőzőbeteg-jelentő alrendszerébe.⁴² A miniszter rendeletében meghatározott fertőző betegségben szenvedő személyt otthonában, tartózkodási helyén vagy fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben kell elkülöníteni. Egyes – a miniszter rendeletében meghatározott – fertőző betegségekben szenvedő személyt kizárólag fekvőbeteg-gyógyintézet fertőző osztályán, illetve kijelölt gyógyintézetben kell elkülöníteni, illetve gyógykezeltetni.⁴³ A gyanús, enyhe tünetekkel bíró beteg otthoni elkülönítésére az egészségügyi szolgáltató (alapellátás, járóbeteg szakellátás) utasítása alapján kerülhet sor.⁴⁴ A fertőző beteget otthonában, illetve tartózkodási helyén akkor lehet elkülöníteni, ha a beteg állapota ezt megengedi, az elkülönítés feltételei biztosíthatók, és a beteg, illetve törvényes képviselője vállalja, hogy az elkülönítés idejére a járványügyi rendelkezéseket megtartja.⁴⁵ Az otthonában elkülönített, enyhe tüneteket mutató beteg a családi kontaktjaitól elkülöníthető ugyanabban az ingatlanban is, ha ennek feltételei biztosíthatók.⁴⁶ Erre az enyhe tünetek esetén van lehetőség az irányadó szakmai protokoll szerint. Fontos feltétel, hogy a COVID-19 fertőzött otthonában, vagy a tartózkodási helyén elkülöníthető legyen. A beteg állapotának esetleges romlásának időben való észlelése érdekében a kockázati csoportba tartozó betegek egészségügyi helyzetét folyamatosan figyelemmel kell kísérni. A fekvőbeteg-gyógyintézetbe utalásról a kezelőorvosnak kell eseti alapon döntenie ebben az esetben.⁴⁷ A fekvőbeteg-gyógyintézeti elkülönítés esetén a fertőző beteg intézeten belüli szabad mozgása, valamint kapcsolattartási joga korlátozható.⁴⁸

40 Eütv. 62. § (3) bekezdés.

41 Eütv. 63. § (1) bekezdés.

42 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírus-kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 1. Lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

43 Eütv. 63. § (2) bekezdés.

44 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírus-kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 3. Lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

45 Eütv. 64. § (1) bekezdés a) – c) pontok.

46 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírus-kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 9. Lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

47 Uo. 3.

48 Eütv. 64. § (2) bekezdés.

Abban az esetben, ha a fertőző beteg fekvőbeteg-gyógyintézeti elkülönítésére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv kötelezi erre. Az elkülönítést kimondó határozat – közegészségügyi vagy járványügyi okból – azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.⁴⁹ Akkor tehát, ha a beteg állapota miatt indokolt a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás, illetőleg az otthoni elkülönítése nem megoldható, úgy az aktuális beutalási rend szerint történik a beteg elhelyezése és elkülönítése.⁵⁰ Az elkülönített beteget tájékoztatni kell a fertőzéssel és a megtartandó óvintézkedésekkel kapcsolatban, valamint arról is, hogy indokolatlanul nem hagyhatja el az elkülönítő kórtermet. A kórterembe pedig csak a betegellátásban részt vevő egészségügyi dolgozók léphetnek be, az egyéb kórházi dolgozók belépése korlátozott.⁵¹ Amennyiben a járványügyi megfigyelésre egészségügyi intézményben, fekvőbeteg-gyógyintézetben kerül sor, úgy biztosítani kell, hogy az elhelyezettek egymástól elkülönítve, külön helyiségben legyenek. Az ellátásukat – beleértve az egészségügyi és az egyéb ellátást is – az egészségügyi intézményben dolgozó csak megfelelő védőeszközben végezheti, és az érintett személyek között a védőeszközök előírás szerinti cseréje szükséges.⁵²

Azt, aki meghatározott fertőző betegségben szenvedő személlyel érintkezett és feltehetően maga is a betegség lappangási szakában van, az egészségügyi államigazgatási szerv a miniszter rendeletében meghatározott fertőző betegségek esetén járványügyi megfigyelés vagy járványügyi zárlat alá kell helyezni.⁵³ Ezen rendelkezés alapján kontaktszemélynek minősül azon személy, aki COVID-19 betegségben szenvedő személlyel érintkezett, nem mutatja a COVID-19 betegség tüneteit, és a hatóság kontaktszeméllyé nyilvánítja.⁵⁴ Az olyan tünetmentes személyt, aki COVID-19-et tekintve megerősített beteggel szoros kapcsolatba került, a jelenlegi szakmai protokoll szerint járványügyi megfigyelés alá kell helyezni a betegségre jellemző láz és légúti tünetek esetleges megjelenésének azonnali észlelése esetén. A kerületi/járási hivatal népegészségügyi osztálya a járványügyi vizsgálat során megkeresi a megerősített esettel kontaktusba került személyeket, és a megerősített COVID-19 beteg tüneteinek fennállása idején és a maximális elővigyázatosság érdekében a tünetek kialakulását megelőző két napban szoros kapcsolatba került személyeket 10 napig járványügyi megfigyelés alá kell helyezni. A szoros kontaktok otthonukban kerülnek járványügyi megfigyelés alá, amennyiben erre lehetőség van. Fontos, hogy ennek végrehajtása úgy történjen, hogy biztosítható legyen a fertőzés további terjedésének megelőzése.⁵⁵ A

49 Eütv. 64. § (3) bekezdés.

50 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírusos kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 3. Lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

51 Uo. 5.

52 Uo. 9.

53 Eütv. 65. § (1) bekezdés.

54 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 1. §-a.

55 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavi-

járványügyi hatóság a járványügyi megfigyelést elrendelő határozatában a kontaktszemélyt mozgási szabadságában úgy is korlátozhatja, hogy meghatároz számára egy lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet, amelyet a kontaktszemély a járványügyi megfigyelés időtartamára főszabály szerint nem hagyhat el.⁵⁶ A járványügyi hatóság ezt a korlátozást határozatával megszünteti, ha a kontaktszemély a járványügyi megfigyelés időtartama alatt, 5 napon belül, legalább 48 órás időkülönbséggel, két alkalommal elvégzett, az egészségügyi szakmai szabályoknak megfelelő, molekuláris biológiai vizsgálat – SARS-CoV-2 PCR teszt – eredményét tartalmazó okirattal igazolja, hogy a SARS-CoV-2 koronavírus a szervezetében a vizsgálat időpontjában nem volt kimutatható.⁵⁷ A járványügyi hatóság járványügyi megfigyelést elrendelő határozata nem lehet akadálya annak, hogy a kontaktszemély az előzőekben írt vizsgálatok elvégzése céljából és időtartamára a számára meghatározott lakást, ahhoz tartozó bekerített helyet vagy egyéb, egészségügyi intézménynek nem minősülő helyet elhagyja.⁵⁸ Az egészségügyi államigazgatási szerv határozata közegészségügyi vagy járványügyi okból ebben az esetben is azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.⁵⁹ A járványügyi megfigyelés alá helyezett személy a megfigyelés tartama alatt foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában és mozgási szabadságában korlátozható.⁶⁰ A fertőző betegség átlagos lappangási idejének letelét követő 48 órán belül meg kell szüntetni a járványügyi megfigyelést, amennyiben az orvosi vizsgálat eredményeként a fertőzés veszélye kizárható.⁶¹ A járványügyi zárlat szigorított, speciális követelményeken alapuló megfigyelés, illetve elkülönítés, amelyet e célra kijelölt helyen kell foganatosítani.⁶² Abban az esetben, ha a járványügyi megfigyelés/zárlat alatt a COVID-19 megbetegedésre jellemző klinikai tünetek jelentkeznek, akkor laboratóriumi vizsgálattal kell igazolni a COVID-19 fertőzést, és a kontakt személyt megerősített esetnek kell tekinteni. A járványügyi megfigyelés/zárlat leteltekor nem szükséges az intézkedés alá vont személynél laboratóriumi vizsgálatot végezni.⁶³ A járványügyi hatóság meghatározott országokból történő beutazás

russal kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 9. Lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

56 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 2. § (1) bekezdés.

57 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 2. § (2) bekezdés.

58 A COVID-19 betegséggel összefüggő járványügyi megfigyelés esetén alkalmazandó egyes szabályokról szóló 409/2020. (VIII. 30.) Kormányrendelet 2. § (4) bekezdés.

59 Eütv. 65. § (2) bekezdés.

60 Eütv. 66. § (1) bekezdés.

61 Eütv. 66. § (3) bekezdés

62 Eütv. 67. § (1) bekezdés

63 Nemzeti Népegészségügyi Központ. Eljárásrend a 2020. évben azonosított új koronavírusal kapcsolatban (követendő járványügyi és infektókontroll szabályok) 2020. november 7. 9. Lásd: <https://www.nnk.gov.hu/attachments/article/567/Aktualiz%C3%A1lt%20elj%C3%A1r%C3%A1srend%2011.07.pdf> (2021. 01. 10.)

esetén vagy fertőzés vagy megbetegedés 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 (a továbbiakban: hatósági házi karantén).⁶⁴

Kórokozó hordozó az a személy, aki szervezetében a miniszter rendeletében meghatározott fertőző betegség kórokozóját hordozza, és anélkül üríti szervezetéből, hogy maga a fertőző betegség bármely szakaszában lenne.⁶⁵ Az egészségügyi államigazgatási szerv a kórokozó hordozót a kórokozó hordozás időtartamára járványügyi ellenőrzés alá helyezheti.⁶⁶ A miniszter rendeletében meghatározott fertőző betegség esetén a kórokozó hordozó járványügyi ellenőrzés alá helyezése kötelező.⁶⁷ A járványügyi ellenőrzés alá vont kórokozó hordozó - a fertőzés terjedési módjától függően - foglalkozása gyakorlásában, kapcsolattartási jogában és mozgási szabadságában korlátozható.⁶⁸ Amennyiben az orvosi vizsgálatok eredményeként megállapítható, hogy a járványügyi ellenőrzés fenntartása nem indokolt, azt meg kell szüntetni.⁶⁹ A kórokozó hordozó a fertőző betegség jellegéhez képest köteles magát meghatározott időközönként orvosi vizsgálatnak alávetni, ehhez vizsgálati anyagot szolgáltatni, illetve annak vételét lehetővé tenni, köteles lakóhelyének két hetet meghaladó időre történő elhagyását és tartózkodási helyét az egészségügyi államigazgatási szervnek előzetesen bejelenteni, lakásából, háztartásából közfogyasztás céljára nem vihet ki élelmiszert, illetve azzal egy tekintet alá eső készítményt, nem látogathat gyermekintézményt és oktatási intézményt, továbbá nem foglalkoztatható gyermekvédelmi, oktatási, szociális intézményben, egészségügyi szolgáltatónál, valamint élelmiszert előállító, feldolgozó, csomagoló, forgalmazó, illetve ivóvízellátást szolgáló munkakörben, és köteles az előírt egészségügyi rendszabályokat pontosan megtartani.⁷⁰ A járványügyi elkülönítés, a járványügyi megfigyelés és a járványügyi zárlat, továbbá a járványügyi ellenőrzés idején az azok végrehajtásával összefüggésben felmerült, a fertőző betegnek, illetve a kórokozó hordozónak fel nem róható, szükséges és indokolt költségeket és a társadalombiztosítási jogviszony alapján meg nem térülő kiesett munkajövedelmet az állam a fertőző beteg, illetve a kórokozó hordozó részére megtéríti.⁷¹

Az egészségügyi államigazgatási szerv a körözési eljárás keretében történő tartózkodási hely megállapítását rendelheti el annak az ismeretlen helyen lévő személynek, akit védőoltásra, járványügyi érdekből végzendő szűrővizsgálatra, kötelező orvosi vizsgálatra, járványügyi ellenőrzésre kötelezett.⁷² Az egészségügyi államigazgatási szerv a körözési eljárás keretében történő előállítását rendelheti el annak az ismeretlen helyen lévő

64 Eütv. 67/A. § (1) bekezdés a) – b) pontok.

65 Eütv. 68. § (1) bekezdés.

66 Eütv. 68. § (2) bekezdés.

67 Eütv. 68. § (3) bekezdés.

68 Eütv. 69. § (1) bekezdés.

69 Eütv. 69. § (2) bekezdés.

70 Eütv. 69. § (3) bekezdés a) – f) pontok.

71 Eütv. 70. §.

72 Eütv. 70/A. § (1) bekezdés a) – d) pontok.

személynek, akit fertőző betegsége miatt fekvőbeteg-gyógyintézeti elkülönítésére, járványügyi megfigyelésre és záratra, vagy tuberkulózis miatt elkülönített, őrzött osztályon való elhelyezésre kötelezett.⁷³

A járványügyi hatóság a járványok elleni küzdelemben – különösen a fertőzött személyek felkutatása, ellenőrzése érdekében – az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet (a továbbiakban: rendőrség) is bevonhatja.⁷⁴ A járványügyi hatóság a hatósági házi karantén elrendeléséről, illetve a járványügyi elkülönítésről, járványügyi megfigyelésről, járványügyi zárlatról, valamint járványügyi korlátozásról szóló határozatot soron kívül továbbítja a rendőrség részére az ellenőrzési feladatainak ellátása érdekében.⁷⁵

Járványveszély vagy járvány fennállását – a honvédelemért felelős miniszter alárendeltségébe, közvetlen irányítása, fenntartói irányítása és közvetlen felügyelete alá tartozó szervezeteknél, továbbá a Magyar Honvédség katonai szervezeteinél fellépő járvány, járványveszély kivételével – az egészségügyi államigazgatási szerv állapítja meg. A kórokozó azonosítása, a fertőző forrás felderítése, a terjedési mód megállapítása és a veszélyeztetett lakosságcsoport meghatározása céljából járványügyi vizsgálatot kell végezni, élelmiszer közvetítésével terjedő járvány esetében az élelmiszerlánc-felügyeleti szervvel együttműködve.⁷⁶ Az országos tisztifőorvos tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetben vagy más, e törvény szerinti egészségügyi válsághelyzet esetén kötelezően elvégzendő szűrővizsgálatokat rendelhet el a menedékjogról szóló törvény szerinti elismerés iránti kérelmet benyújtó személyek (a továbbiakban: elismerést kérő személy) számára.⁷⁷ Az ilyen kötelező szűrővizsgálat elvégzéséről a menekültügyi hatóság által kijelölt helyen kell gondoskodni. A szűrővizsgálat elvégzéséhez szükséges vizsgálati minták levételének tényéről a vizsgálatot végző szerv igazolást állít ki.⁷⁸ A szűrővizsgálat eredményét a fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala közli a menekültügyi hatósággal.⁷⁹ A fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatala az e törvény szerinti egészségügyi válsághelyzet, vagy az egészségügyi válsághelyzetre vonatkozó szabályok alkalmazása esetén az illetékes rendőrkapitányságnál kezdeményezheti az egészségügyi szolgáltatók fokozottabb őrzéséről való intézkedést.⁸⁰ Ezeket azonban nem kell alkalmazni a Magyarország területére más hatósági vagy bírósági eljárásban való kötelező megjelenés céljából történő belépés esetén.⁸¹

73 Eütv. 70/A. § (2) bekezdés a) – b) pontok.

74 Eütv. 70/B. § (1) bekezdés.

75 Eütv. 70/B. § (3) bekezdés.

76 Eütv. 74. § (1) bekezdés.

77 Eütv. 74/A. § (1) bekezdés.

78 Eütv. 74/A. § (2) bekezdés.

79 Eütv. 74/A. § (5) bekezdés.

80 Eütv. 74/A. § (6) bekezdés.

81 Eütv. 74/A. § (7) bekezdés.

Összegzés

Tanulmányomban a járványhelyzet egészségügyi ellátórendszerre gyakorolt hatását kívántam meg bemutatni. A magyar jogi szabályozás megfelelő módon tartalmazza azokat a szabályokat, amelyekre alapozva a járványhelyzet keretek között tartható. Fontos szempont kell, hogy legyen ugyanakkor, hogy ennek során az állami beavatkozásokon túl az egyének is ismerjék fel a szerepüket, és figyeljenek a megelőzés fontosságára. Úgy gondolom, hogy az elkövetkező évtizedekben, évszázadokban az emberiség szempontjából az egyik legkomolyabb kihívás lesz, hogy a kialakuló járványokat megfelelő módon kezelni tudjuk. A járványhelyzet ugyanakkor arra is rávilágít, hogy a modern technológiák fejlődése, a digitalizáció rohamos terjedése nem tud önmagában biztonságot adni a jövő társadalmainak, így az egészségügyi rendszerek fejlesztése, az egészségügyi dolgozók kiemelkedő szerepének elismerése mind fontos szempont kell, hogy legyen az elkövetkező időszakban.

A COVID VÉSZHELYZET ÉS AZ OTTHONI ELLÁTÁS - OTTHONI SZOCIÁLIS ÉS EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSOK¹

Absztrakt

Az otthoni környezetben megvalósított szociális és egészségügyi ellátások egy izgalmas területe a közszektor ellátórendszereinek. *Számos előnnyel bír az ellátottak számára* (megszokott, családi környezet) és finanszírozási szempontból is (olcsóbban működtetethető), bár számos hátránya is lehet (potenciális izoláció, elmagányosodás). Nagyfokú rugalmasságot biztosít az otthoni feltételek közötti gondoskodás rendszereinek az informális eleme, amelyben a családok, kisebb részben az ellátottak közvetlenül, vagy piaci szolgáltatások igénybevételével egészítik ki, pótolják a társadalmi intézmények tevékenységét. Hazai és nemzetközi viszonylatban is gondot jelent az egészségügyi és szociális ellátórendszerek közötti adminisztratív és finanszírozási árok. Annak ellenére, hogy megítélésem szerint a hazai ellátórendszerek nem érzékenyek a pénzügyi hatékonyságra, és a terület inkább alulfinanszírozott, a meghatározó szereplők mind szakmai, mind pénzügyi oldalról a fejlesztésében gondolkodnak. A COVID-19 járvány elég sajátosan érintette a területet, mert az érintettek körében növelte az izolációt, egyes esetekben akár a bizalmatlanságot is, közben a bentlakásos intézményekből, elsődlegesen kórházakból az otthonaikba került, ellátásra, ápolásra szorulóknak nagyobb száma nyomást jelent a rendszerekre, amely az alulfinanszírozottság és teljesítménykorlátok mellett nagyon nehezen tudta teljesíteni feladatait. A nemzetközi tapasztalatok a hazaihoz hasonlóan megnövekedett teherről, ellátási nehézségekről, ellátó és ellátotti oldalon egyaránt jelentkező félelmekről, fokozott kiszolgáltatottságról számolnak be. Különleges következménye a COVID-19 okozta nehézségeknek, hogy e területen is megjelent a digitális technológia és a telemedicina, új perspektívákat, alternatívát biztosítva. Ahogy más viszonylatokban, itt is jelentős problémát jelenthet az alulképzett szereplők felkészítése.

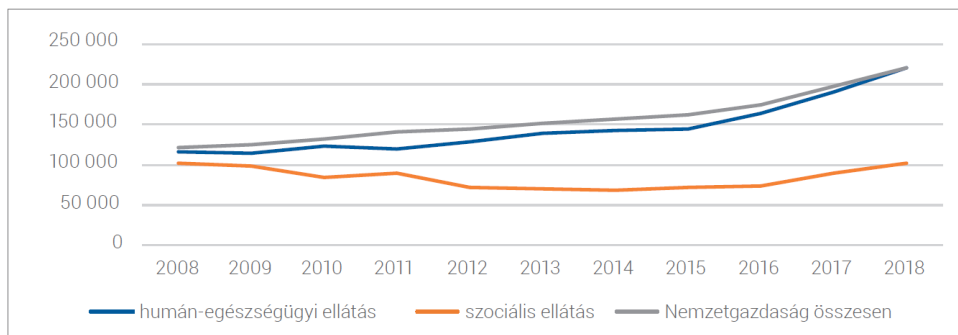
1. Az otthoni ellátás, mint közszolgáltatás bemutatása

Az ellátottak otthonában nyújtott egészségügyi (otthoni [szak]ápolás) és szociális ellátások (házi gondoskodás) a humán szolgáltatások, a szociális rendszer egy meglegyetően sajátos területe. A hazai viszonyok között, de tegyük hozzá több más ország

1 A jelen cikk alapját egy nemzetközi határon átnyúló projekt, a „D-Care Labs” Interreg Danube Transnational Program jelenti, amelynek irányító szervezete a Diaconi Baden és hazai vezető partnere. Az egyes anyagokat a projekt nemzetközi partnerei állították össze saját országuk vonatkozásában. A magyar jelentés összeállítója Kovács Róbert.

esetében is, az ellátások erősen intézményekhez kötődnek, és élesen elválnak egymástól a szakterületek. Közös kifejezés sem létezik rá(juk). A tanulmányban használt otthoni ellátás(ok) saját kreálmány, szándékosan élek ezzel a kicsit dehonesztáló kifejezéssel. A magyarországi rendszerek ismeretében, vonatkozásában nyugodtan kijelenthetjük, hogy az éles elkülönülésnek az elkülönült egységekben gondolkodáson túl finanszírozási okai vannak. Az egyes ágazatok komoly lobbyerőt mozgatnak meg a források megszerzéséért, és ezek ágazaton belül tartásáért. Ennek következményeként akár hasonló tevékenységek pénzügyi háttere jelentősen eltérhet attól függően, hogy mely ágazat keretében végzik. Az otthoni ellátás (*home care*) sajátossága, hogy a szolgáltatást nem intézményben, hanem az ellátott otthonában nyújtja a szolgáltató, ráadásul a szolgáltatásban egymás mellett, szorosan egymáshoz kapcsolódó módon jelen van a szociális és az egészségügyi ellátás, ellátó rendszer. A rendszerek az ellátott támogatásában alig elválasztható módon fonódnak egymásba, hiszen, ha egy ágyhoz kötött, szociálisan is rászoruló beteg számára az egészségügyi rendszer (Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, NEAK) által finanszírozott „ápoló” nyújt át egy ruhadarabot, akkor már szociális „gondozás” történik, de nem mindegy, hogy az ezt fedező állami juttatás a magasabb egészségügyi finanszírozás mentén történik, vagy a kisebb, az előbbinek mintegy felét kitevő szociális támogatások szerint. Nyilvánvaló finanszírozási szempontok alapján az ellátottak otthonában nyújtott szociális ellátások esetében 2016. január 1. óta a rendszer megkülönbözteti a szaktudást igénylő, és az azt nem igénylő tevékenységeket.²

1. ábra: Havi nettó átlagkeresetek változása a nemzetgazdaság átlagában, illetve a szociális és az egészségügyi szektorban



Forrás: KSH, STADAT 2.1.46. A teljes munkaidőben alkalmazásban állók havi nettó átlagkeresete a nemzetgazdaságban. Összeállította: Gyarmati 2019³

A szociális és az egészségügyi ellátás teljes vertikumában elválnak és legfeljebb a kisebb településeken, a személyes ismeretségekben ér össze – jelezte egy kisvárosi szociális intézmény vezetője. Széman Zsuzsa és Tróbert Anett megállapítása szerint kutatások

3 Gyarmati Andrea: *Idősödés, idősellátás Magyarországon. Helyzetkép, problémák*. Budapest, Friedrich Eber Stiftung, 2019. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/15410.pdf> (2021. 01. 10.)

kimutatták, hogy az elvileg egymásra épülő ellátási formák közötti átmenet gyenge, alig valósul meg, ahogy gondot okoz a szolgáltatások területi egyenetlensége, illetve a szociális és egészségügyi szolgáltatások elkülönülése is, amennyiben a két rendszer között semmilyen, még adminisztratív szinten sincs kapcsolat.⁴ Az otthoni környezetben nyújtott egészségügyi ellátásokat NEAK szerződés alapján a kezelő-, vagy házi orvos javaslata alapján kapja a rászoruló. Ezzel szemben a szociális ellátások rászorultság-vizsgálat alapján járnak, jórészt önkormányzatok (társulásaik) végzik, de jelentős például az egyházak szerepe a szolgáltatásban, és vannak magán- és nonprofit szervezetek is a piacon. A szociális ellátás terén is megjelent egy központi kormányzati szereplő, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, amely átvette például az önkormányzatoktól a szakosított gyermekvédelmi intézményeket,⁵ és amely az otthoni gondoskodás területén a szociális szolgáltatások, szolgáltatók koordinációjában, módszertani támogatásában és a szolgáltatások minőségének emelésében vesz részt viszonylag pozitív önkormányzati visszhang mellett.⁶ A finanszírozás nem szektorsemleges, az egyházi szervezetek támogatása a legmagasabb („dupla normatíva”), de az önkormányzatok és társulásaik is emelt szintű finanszírozásban részesülnek. Ez a megosztottság tükröződik a statisztikai rendszerben is, ahol 2005-öt követően készült átfogó, a teljes otthoni szolgáltatási spektrumot felölelő elemzés nem található. A *Eurocarers* Magyarországon a gondozók számát 786.439 főre becsülte.⁷

4 SZÉMAN Zsuzsa – TRÓBERT Anett Mária: A szociális innováció lehetőségei a tartós idősgondozásban, *Esély*, 2017/6, 45-62.

5 MOHÁCSI Mónika: *Szociális ellátások finanszírozása*. Előadás-ppt., 2015. http://www.ijsz.hu/UserFiles/mohacsi_monika_-_szocialis_ellatasok_finanszirozasa.pdf (2019. 03. 24.)

6 A projekt során elkészült interjúk alapján.

7 SZÉMAN – TRÓBERT i. m. 47.

1. tábla: A hazai (helyi szociális) ellátórendszer számokban (ellátottak, férőhelyek száma), 2019

Típus Szolgáltatás	Önkormányzati	Egyházi	Központi kormányzati	Nem állami		Összesen
				Nonprofit	Egyéb	
falugondnoki szolgáltatás	16.370	11	0	1	7	16.389
tanyagondnoki szolgálat.	5.405	1.034	0	208	427	7.074
házi segítségnyújtás	62.609	50.800	132	4.107	4.326	12.1974
jelzőrendszeres házi segítségnyújtás	17.856	1.478	1.215	835	455	21.839
nappali ellátás	32.824	4.599	40	950	723	39.136
időskorúak gondozóháza	1.430	232	30	580	710	2.982
idősek otthona	20.077	15.212	8.141	4.203	7.577	55.210
nappali ellátás	32.824	4.599	40	950	723	39.136

Forrás: Ágazati adminisztratív adatok, összeállította Gyarmati Andrea (2019)⁸

Van ugyanakkor az otthoni környezetben igénybevehető szolgáltatásoknak - a fenti formális elemek - mellett egy informális pillére is.⁹ Ez az informális pillér a családok, illetve a családok által közvetlenül finanszírozott magánszolgáltatás-igénybevétel. A szolgáltatások több elemében vannak hozzájárulási díjak, de az informális pillérben meghatározó az igénybe vevők általi finanszírozás. Bizonyos rászorultság-típusok esetében a hozzátartozók, akik részt vállalnak családtagjaik ápolásában, kaphatnak kompenzációt, de ennek mértéke minimális. Miközben a formális ellátásra vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok, mégha nehezen elérhetőek is, addig az informális szolgáltatásra vonatkozóan legfeljebb egy átfogó, speciális kérdőíves felmérés eredményezhetne adatokat.

Hazai viszonylatban a következő átfogó szolgáltatások sorolhatóak az otthoni ellátások közé:

1. Az *otthoni szakápolás*, ami 1996 végén indult meg Magyarországon, s jelenleg a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő (NEAK) által közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatás. Célja a kórházi ápolási tevékenység kiváltása a beteg otthonában is elvégezhető ápolási és egyéb szakirányú terápiás ellátásokkal. Az otthoni szakápolás a beteg otthonában vagy tartózkodási helyén, kezelőorvosa kérésére, szakképzett ápoló által végzett tevékenység. A háziorvos a szolgáltatás elrendelésekor határozza meg a támogatott ellátási körből a betegnél alkalmazható ellátásokat, az azok során alkalmazandó gyógyszereket, és az ellátások gyakoriságát. Az elrendelt tevékenységek összetételét és gyakoriságát csak a háziorvos jogosult megváltoztatni.
2. A *falu- és tanyagondnoki szolgáltatás* célja az aprófalvak és a külterületi, valamint a

8 Vö. 3. lábjegyzettel.

9 SZABÓ Lajos: *Időskori demenciák családi, társadalmi és pszichológiai vonatkozásai*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.

tanyasi lakott helyek intézményhiányból eredő hátrányainak enyhítése, az alapvető szükségletek kielégítését segítő szolgáltatásokhoz, egyes alapszolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása. Sok településen a szállítási feladatok mellett a házi segítségnyújtást is a falugondnok látja el.

3. Étkeztetés. A szociális étkeztetés keretében azoknak a szociálisan rászorultaknak a legalább napi egyszeri meleg étkezéséről kell gondoskodnia a települési önkormányzatoknak, akik azt önmaguk, illetve eltartottaik részére tartósan vagy átmeneti jelleggel nem képesek biztosítani koruk, egészségi állapotuk, fogyatékoságuk, pszichiátriai betegségük, hajléktalanságuk miatt. 2015-ös adatok szerint 100% helyett csupán a települések 86%-án áll(t) rendelkezésre.¹⁰
4. *Házi segítségnyújtás.* A házi segítségnyújtást szintén minden települési önkormányzatnak biztosítania kell, azon szociálisan rászoruló személyek részére, akik önálló életvitelük fenntartásához igényelnek segítséget. 2015-ben ez csak a települések 91%-ában volt elérhető.¹¹ A szolgáltatás gondozási szükséglet-vizsgálat után vehető igénybe, ami megállapítja a jogosultságot, és típusát. Önköltséges formában is igényelhető. Része a szociális segítés és a személyi gondozás. 2000-ben 40.292-en, 2017-ben pedig már 95.081-en vették igénybe. Az igény változása nem járt együtt a kapacitások fejlesztésével: egy gondozóra 2017-ben 8,1 fő ellátott jutott.¹²
5. *A jelzőrendszeres házi segítségnyújtást az Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság⁵ működteti,* azon szociálisan rászoruló személyek (időskorú vagy fogyatékos személyek, pszichiátriai betegek) részére, akik önálló életvitelük fenntartása mellett felmerülő krízishelyzetek (pl. baleset, rosszullét, betörés) elhárításához igényelnek segítséget. Folyamatos 24 órás szolgáltatás. Biztosítja, hogy az ügyeletes gondozó a helyszínen megjelenjen, a szükséges azonnali intézkedések megtörténjenek, illetve további egészségügyi vagy szociális intézkedésekre is sor kerüljön.
6. *A családsegítés a szociális vagy mentálhigiénés problémák, illetve egyéb krízishelyzet miatt segítségre szoruló személyek, családok számára megelőző, a krízishelyzet megszüntetését, valamint az életvezetési képesség megőrzését célzó szolgáltatás.*

Az otthoni ápolás ugyanakkor a szociális és egészségügyi szolgáltatások potenciális fejlődése tekintetében egy kiemelkedően fontos terület, mert amennyiben a magyar közszektor ellátásai és fejlesztései felhagynak az intézménycentrikus világgéppel, akkor ez lehet az az irány, amely mind a forrásfelhasználás hatékonysága, mind a szolgáltatásokkal kapcsolatos igények kielégítése tekintetében meghatározó lehet. Ennek fő oka, hogy az otthoni ellátás relatív költségei alacsonyabbak lehetnek (ingatlanfenntartás, családi gondoskodás stb.), illetve az ellátottak közérzetét, ad absurdum gyógyulását pozitívan befolyásolhatja a családi környezet. Ugyanakkor a hazai egészségügyi és szociális ellátás nem érzékeny

10 BÁCISKAY Andrea: *Területi különbségek az idősgondozásban.* In: GICZI Johanna (szerk.): Ezüstkor: korosodás és társadalom. Budapest, KSH, 2017, 28-35.

11 Vö. 3. lábjegyzettel.

12 KSH: *A fogyatékos és az egészségügyi ok miatt korlátozott népesség jellemzői. Microcensus 2016.* Budapest, KSH, 2018, 22.

a pénzügyi értelemben hatékony megoldásokra, mert egy célzott támogatásokra épülő, teljesítménykorlátos rendszer, ahol az esetlegesen megtakarítást eredményező innovatív megoldások rejtve maradnak. Lengyel Zoltán, az EMMI Európai Unió Fejlesztéspolitikáért Felelős Államtitkárság Projektfelügyeleti- és Tervezési Főosztályának főosztályvezetője a *D-Care Labs* projekt keretében vele készült interjúban elmondta, hogy a tervezett ágazati beavatkozások mindegyike törekszik a szolgáltatás minőségének növelésére, a még fennálló területi egyenlőtlenségek felszámolására, és építenek a korábbi pilot programokra is: ilyenek például az ápolási eszközök kölcsönzése, az elektronikus formában elérhető otthonápoláshoz kapcsolódó gyakorlatok, vagy az önkéntesek bevonása, illetve a háziorvosok kompetenciáinak növelése az otthonápolásban. A 2021-26-os időszakra vonatkozó Humánfejlesztési Operatív Program (HOP) céljai között szerepel a humán közszolgáltatások minőségi, mennyiségi és hozzáférésbeli hiányosságainak javítása, illetve az egészségi állapottal összefüggő kihívásokra való reagálás is, így illeszthetők a home care fejlesztését célzó intézkedések. Az egészségügy és ezen belül az otthonápolás területén kiemelten fontos, új út továbbá a telemedicina.¹³

2. Néhány külföldi példa a D-Care projekt partnerei révén

A COVID-19 világméretű járvány okozott, amely a vírus gyors terjedése, és sok esetben súlyos következményei mellett egyes társadalmi csoportokat (idősek, krónikus betegek) kiemelkedően nagy arányban és rendkívüli súlyossággal érintett. A járvány és a terjedésének lassítását célzó intézkedések megváltoztatták mindannyiunk életét. Ugyanakkor az otthonápolás területén fokozottak ezek a hatások, hiszen e szolgáltatási körben éppen a leginkább érintett társadalmi csoportok találhatóak meg. A WHO külön ajánlásban¹⁴ foglalkozik az otthoni feltételek között ellátott koronavírusos betegek ápolásának módszertanával. Íme néhány példa a Duna Régió országaiból:

2.1. Ausztria¹⁵

A COVID-19 következményei a rokonokkal és barátokkal fennálló fizikai kapcsolatok leépülése, megszűnése révén magányossághoz és depresszív elégedetlenséghez vezettek az ellátásra szorulóknak körében. A demenciában szenvedő emberek számára rendkívül nehéz a válság megélése a „feldolgozási stratégiákból” adódóan.¹⁶ A digitális alternatívák, ame-

13 SÜKÖSD Anikó: Innovációk az egészségügyben. A telemedicina terjedése és fejlődése. *Glossa Iuridica*, 2020, 7 (3-4), 317-335.

14 WHO: *Home care for patients with suspected or confirmed COVID-19 and management of their contacts*. <http://who.int> (2021. 01. 11.)

15 Az Ausztriára vonatkozó beszámoló felelős készítője a Caritas der Erzdiözese, Wien (Caritasverband) Gemeinnützige GmbH.

16 DEFRANCESCO, M.; et al.: Position paper of the Austrian Alzheimer Association (Österreichische Alzheimer Gesellschaft, ÖAG). Effects of the COVID-19 pandemic in Austria on people with dementia and their care environment—problem areas, recommen-

lyek online kapcsolatot tesznek lehetővé, előfeltételezik az egyes eszközök kezelésének, használatának képességét, illetve a szükséges eszközök és a megfelelő internet kapcsolat előteremtéséhez nélkülözhetetlen anyagi forrásokat. A rokonok arról számolnak be, hogy a gondozás és a támogatás egyre nagyobb terhet jelent, mivel leálltak a formális szolgáltatások, így egyre több energiát kell szánni a magánúton történő támogatásra (a 24 órás segítségnyújtási rendszer leállt az utazási tilalom miatt). Többen említették a pénzügyi terhek növekedését is. A COVID-19 nyomán előállt helyzet jelentősen befolyásolta a gondozásra szoruló emberek és a családtagjaik kapcsolatát, gyakran konfliktusokhoz vezetett¹⁷.

Tehát felmerült egy sürgős pszichológiai támogatási igény, amely a hozzátartozók számára időnyerést tenne lehetővé. Mindezt csak egy megbízható és rugalmas szolgáltatás biztosításával lehet elérni, amely kisebb gondozói kapacitás bevonása mellett képes szélesebb védelmi megoldásokat biztosítani, akár a tesztelésekkel, akár a higiéniai és további teendőkkal kapcsolatban is. A kívülről érkező védelmi intézkedések végrehajtása és a személyes döntésekhez való jog összeegyeztetése, átbeszélése sem volt még soha olyan fontos, mint most, amikor a COVID-19 megjelenése lecsökkentette az egyszerűbb, automatikus megoldások számát.¹⁸

2.2 Bosznia-Hercegovina¹⁹

A koronavírus járvány felszínre hozta az innovációk, a digitális megoldások szükségességét, a szociális védelem rendszere felülvizsgálatának időszerűségét, a nemek közötti erőszakos cselekedetek kezelésének szükségességét és a vészhelyzetekre való reagálást biztosító munkahelyek létesítésnek nyomását, illetve gazdasági helyreállító programok kialakításának kényszerét. Erre lehet példa az egészségügyi digitális megoldások elterjesztésének felgyorsítása, a célzott szociális védelem a marginalizált csoportok esetében, a nők gazdasági helyzetének megerősítését célzó stratégiák kialakítása, és a partner önkormányzatokkal együttműködésben megfelelő költségvetési politika, továbbá a „Fenntartható Növekedési Célok”-kal (SDG) összhangban lévő pénzügyi mechanizmusok kialakítása.

Bosznia-Hercegovinában, a gyorsan terjedő COVID-19 válságra adott válaszként, az ENSZ Bosznia-Hercegovinai Csoportja támogatja a hatóságokat és az országot a koronavírus-járvány társadalmi-gazdasági hatásainak felmérésben. Egy munkacsoport lett felállítva a COVID-19 társadalmi-gazdasági hatásainak kezelésére, ami összhangban van a WHO COVID-19 Együttműködési Platform (COVID-19 Partnership Platform)

dations, and strategies. *Neuropsychiatr.*, 2020 Oct 29. Online ahead of print. DOI: 10.1007/s40211-020-00363-9.

17 HORN, V. - SCHWEPPE, C.: *Häusliche Altenpflege in Zeiten von Corona. Erste Studienergebnisse*. Mainz, Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2020.

18 RÖSLER, P.: Appendix: Nachdenk- und Diskussionspapier: Care und Corona. In: MÜHLBERGER, P. – FISCHBACHER, P. (Hrsg.): *Nachhaltigkeitsbericht Netzwerk „Gut leben mit Demenz in Klosterneuburg“*. Wien, Caritas der Erzdiözese Wien, 2020, 33.

19 A bosznia-hercegovinai jelentés felelős készítője a Fondacija Mozaik.

ajánlásaival. A munkacsoport, amelynek társelnökségét a UNDP és a UNICEF látja el, fogja elindítani az összes kapcsolódó társadalmi, gazdasági vagy egészségüggyel kapcsolatos, emberi jogi stb. terület munkafolyamatait.

A koronavírus járvány kitörése hajnalán az idős emberek váltak a kiemelkedően veszélyeztetett, legérzékenyebb társadalmi csoporttá. Éppen ezért a kormányok szerte a világban támogatják a „társadalmi távolságtartás”-t mint a vírus terjedése megállításának kiemelt eszközét. A Bosznia-Hercegovinai Mentális Egészségi Központ (BIH) figyelmeztetett, hogy az idős emberek kiemelten kitettek a magányosságnak és társadalmi elszigetelődésüknek komoly hatása lehet az egészségükre, ráadásul az idős embereknek meg kell küzdeniük a saját ételmezésük és gyógyszerellátásuk feladatával is, továbbá el kell jutniuk a bankba a nyugdíjukért és meg kell oldaniuk saját egészségügyi gondozásukat, ellátásukat.

A koronavírus terjedésére adott válaszként Bosznia-Hercegovina mindkét egységében, Bosznia és Hercegovina Föderációban (FBiH) és a Szerb Köztársaságban (RS) is szigorú korlátozásokat vezettek be a járvány kitörésének kezdetén. Így a 65 évnél idősebb lakosok számára megtiltották, hogy bármilyen okból elhagyják otthonaikat, akár csak egy rövid sétára, vagy hogy elmenjenek az élelmiszerboltba, esetleg a gyógyszertárba. Majd közel egy hónap után mindkét kormány enyhített a szigoron, de a korlátozások továbbra is nagyon erősek maradtak. Lehetővé tették, hogy az idős emberek rövid időre elhagyhassák otthonaikat, így elmehessenek a bankba, megvásárolják a szükséges élelmiszert vagy gyógyszereket. Ennek következtében hosszú, zsúfolt és kevésbé biztonságos sorok alakultak ki a bankokban, postahivatalokban és a szupermarketekben.

Annak érdekében, hogy leállítsák a COVID-19 terjedését, az európai és a fejlett országok kormányai támogatták a proaktív kapcsolódást, tartalmakat és az internet hozzáférés kezdeményezését, annak érdekében, hogy lakosságuk átvészelve ezt az időszakot. Ezek a kezdeményezések lehetővé tették bárki számára, így különösen az érzékeny szegmensek számára is, ideértve az idős embereket és az alacsony jövedelmű családok iskolába járó gyerekeit, hogy felkapcsolódva az internetre elintézzék a napi teendőiket és társadalmi tevékenységeiket. Ki lett mondva, hogy bárki, akinek szüksége van rá, fellelphet az internetre az otthona biztonságából telekommunikációs, otthoni tanulási, információszerzési és szórakozási céllal vagy éppen azért, hogy a családdal, illetve a barátokkal kapcsolatot tartson.

Bosznia és Hercegovina az idős népesség növekedésével néz szembe az immáron 17%-os 60 év feletti lakosság arányával. Az Európai országokban élő sorstársaikhoz viszonyítva, a bosnyák férfiak és nők szociálisan kevésbé aktívak és kevésbé elkötelezettek az egészséges tevékenységek, az aktív idős kor mellett. Becslések szerint Boszniában az idősek 3%-a használja az információtechnológiát, szemben az Európai Unió országai esetében mért 41%-kal. Az idős emberek érdeklődnek az új technológiák megismerése, és az alapvető informatikai ismereteik bővítése iránt, felismerték az informatika előnyeit, azt például, hogy megkönnyíti az életüket, az egészségügyi információk online felkutatását, a családtagokkal való kapcsolattartást, felkínálja az online bankolás lehetőségét vagy a partnerekkel való kommunikációt a szociális médián keresztül stb. Keresik annak

lehetőségét is, hogy fiatalokkal együttműködve megismerjék ezeket a technológiákat és elsajátítsák a használatukhoz szükséges képességeket. A pandémia időszakában Bosznia-Hercegovinában az önszerveződő fiatalokból álló önkéntes csoportok, ideértve a Mozaik Fiatal Bank programjainak fiatal önkénteseit, rendkívül aktívak voltak a közösségükből származó idős emberek segítésében, maszkok és kesztyűk, fertőtlenítőszeres rendelésében, számlák kifizetésében, vagy éppen a szemét kivételében.

2.3. *Bulgária*²⁰

2.3.1. Szolgáltatási feltételek és innováció, a szolgáltatások igénybe vevőinek új szükségletei

2020-ra fordulva Bulgáriában azt várták, hogy a szociális ellátások válnak kiemelt politikai témává. A szociális ellátásról szóló törvény elfogadásával és az ún. Szociális Szükségletek Nemzeti Térképének kidolgozásával - fogyatékos gyermekek szüleinek évek óta tartó tiltakozása nyomán - meg is indult a reform. A koronavírus válság és a szükségállapot kihirdetése egy időre elterelte a közvélemény figyelmét, de egyúttal rá is mutatott, a gyakran „lenézett” szociális ellátások szükségességére, valamint arra, hogy a területről nem állnak rendelkezésre átfogó adatok.

Bulgáriában is igaz, hogy az idősebb emberek esetében, különösen azok esetében, akik krónikus betegségekből szenvednek, nagyobb eséllyel fejlődik ki a COVID-19 súlyos következményekkel. Tegyük hozzá: ők azok, akik rászorulnak az otthoni ellátások szolgáltatásaira is. Azonnali beavatkozásra volt/van szükség annak érdekében, hogy megelőzzék a fertőzést és enyhítsék a COVID-19 pandémia hatásait ebben a népeségi csoportban, biztosítva számukra az alapvető egészséget, és a segítő otthoni szolgáltatásokat. Csak ebben az esetben tűnhet őszintének Bulgária lakossága számára az a kormányzati lózung, miszerint „senkit nem hagyunk hátra”. Az idős emberek gyakran néznek szembe magas kockázatokkal a COVID-19 vonatkozásában, az alapvető egészségügyi szolgáltatásokhoz való korlátozott hozzáférés erősen problematikus egy olyan pillanatban, amikor a COVID-19 megjelenése következtében az egészségügyi rendszer maga is korlátozásokat él meg.

2.3.2. Az otthoni ellátások mennyisége

A COVID-19 feltételei között a mozgás korlátozása és/vagy a karantén mellett, annak érdekében, hogy ki tudják elégíteni alapvető napi szükségleteiket, azok az emberek, akik normális körülmények között nem szorulnak rá az otthoni szolgáltatásokra, most kiszolgáltatottak a családjuknak, barátaiknak és szomszédaiknak (informális gondoskodás). Az otthoni ellátások „szokásos felhasználói” (súlyosan fogyatékos személyek, krónikus betegek, idősek és műtétből éppen felépülő személyek) körében a COVID-19 további speciális szükségleteket is előidéz, elsősorban a mozgás korlátozása következményeként.

20 A projekt bolgár partnere és a jelentés felelős szerzője a Federatsia na sotsialnite sdruzhenia v Bulgaria.

És ehhez adódnak hozzá azok a csoportok, amelyek normális körülmények között nem igényelnek szociális támogatást. A kialakult helyzet súlyos teher, mind pénzügyi, mind szervezeti-kapacitási vonatkozásban a bolgár szociális ellátás rendszerében, és ezen belül az otthoni szolgáltatások területén is.

2.3.3. Az otthoni ellátási szolgáltatások mennyisége

Miután a pandémia ráirányította a közfigyelmet a járványhelyzet közvetlen hatásaira, a jelen vészhelyzetre és a következő hullámokra való felkészülésre, kiviláglott, hogy Bulgáriában komolyabb minőségi kihívások mutatkoznak az otthoni ellátások területén mind a városi, mind a vidéki környezetben. Az igény gyorsan növekszik, miközben a COVID-19 új következményeit is kezelni kell:

- A COVID-19-re adott válaszok hatására növekvő költségek hiányzó fedezete egyaránt veszélybe sodorhatja az otthoni ellátások igénybe vevőit és szolgáltatóit. A pandémia miatt megnövekedett költségek következtében növekszik a zsebbe fizetés jelensége;
- Nehéz felmérni a COVID-19 egészségügyi hatásait az otthoni szolgáltatásokra szoruló, illetve a munkaerő, az ápolók körében;
- Jelentős a munkaerőhiány az otthon ellátások területén;
- Az állományban megfigyelhető erős fluktuáció akadályozza a megelőző intézkedések folytonosságát és összehangoltságát;
- Nehézségek és késedelmek figyelhetők meg az orvosi ellátásban és az otthoni szolgáltatások igénybe vevőinek élelmében, különösen a vidéki térségekben;
- A félelmek és pszichológiai problémák nagyon jelentős kihívást képeznek a COVID-19 hatására az otthonápolás szolgáltatásaiban;
- A gondozók körében növekszik a stressz (elhúzódó elszigeteltség, megszakítás nélküli felelősség, aggodalom a szolgáltatásokra rászoruló személyekkel kapcsolatban), a gondozók mentális egészségét befolyásolja az aggodalom, hogy fennmarad-e a szolgáltatás integritása, amennyiben a gondozó képtelenné válik az ellátásra;
- Az otthoni ellátásokban dolgozó munkaerő munkaiügyi biztonságát nem veszik figyelembe. Az otthoni ellátások esetében a fizikai távolságtartás nehezen megvalósítható, és hiányzik a gondozók és gondozottak személyes védelmét segítő képzés;
- A pandémia kezdete óta Bulgáriában elszaporodtak az idős emberek elleni erőszakról, a velük szembeni abúzusokról szóló jelentések, ahogy a gondozókkal szembeni hasonló tartalmú regisztrált esetek száma is növekedett;
- A túlfoglalkoztatás miatt a szakképzett egészségügyi dolgozók nem érdeklődnek az otthoni feltételek mellett nyújtott szolgáltatások iránt;
- Sok esetben megtagadják az idős emberektől a kórházi ellátást azt feltételezve, hogy túl törekenyek, ahhoz, hogy túléljék, miközben irreleváns vagy kirekesztő érvekre hivatkoznak;
- Sok otthoni szolgáltatásokra szoruló ember küzd azzal, hogy kiszorul emberi kapcsolataiból, nem képes társas eseményeken részt venni vagy fogadni családtagjait, barátait;

- Erősen hiányoznak azok a sajátos beavatkozások, amelyek biztosítanák az otthoni ellátásokban részt vevő ellátottak jóllétét.

Emberi jogi kétségek is megfogalmazódtak az otthonápolásra kényszerült emberek elhanyagolása vonatkozásában, ahogy a megfertőződésük elkerülését szolgáló intézkedések (látogatási tilalom, a kijárás és a csoportos tevékenységeken való részvétel tiltása) tekintetében is.

Bulgáriában tehát a COVID-19 felszínre hozta a hosszútávú ellátás (*long term care*), az otthoni ellátás rendszerének számos hosszabb ideje fennálló problémáját, mint például az alulfinanszírozottság, kapacitáshiány, gyenge koordináció és az átláthatóság hiánya, vagy például az egészségügyi és gondozási (szociális) szektorok fragmentáltsága, illetve az alulértékelt és alulképzett munkaerő. Ezen problémák megoldása az útja annak, hogy az otthonápolásra szoruló emberek jó minőségű, hatékony és fenntartható szolgáltatáshoz jussanak, amely olyan feltételeket biztosít a számukra, amelyben tekintettel vannak alapvető emberi jogaikra, szabadságjogaikra és emberi méltóságukra.

2.4. Horvátország²¹

A nők Horvátországban általában kevesebbet keresnek (a férfiakkal való összevetésben), miközben rájuk hárul a háztartási munka és a családtagok gondozása, ideértve az idősebb családtagokat is. A COVID pandémia csak elmélyítette ezt a helyzetet azzal, ahogy a vonatkozó intézkedések a nők tehercsökkentését és a munkaerőpiacon való egyenlő részvételét biztosító intézményeket, a bölcsődéket, óvodákat és iskolákat érintették.²² További fontos hatás, hogy az idős emberek, mint érzékeny népességi csoport számára a pandémia csökkentette és megnehezítette a kapcsolattartást azokkal, akik számukra az informális gondozást biztosították.

Ezeken túlmenően az otthoni szolgáltatások súlyának, a szolgáltatók számának látható növekedése és tevékenységük területi összehangolásának szükségessége kiszélesíti azok perspektíváját. Ilyen új szolgáltatás lehet akár az időskori képzés, tanulás. Horvátország, más európai országokhoz képest el van maradva az élethosszig tartó tanulás vonatkozásában. Az aktív időskorú állampolgárokat erősítő programok és politikák fókuszát megváltoztatva, a támogatás és a fejlesztés irányában kívánnak teret biztosítani az innováció számára, amennyiben szükség van az olyan társadalmi innovációs programokra, amelyek védik az idős embereket az erőszakkal szemben, ahogy azokra is, amelyek a perspektíváikat szélesítik szolgáltatások biztosításával egyfajta *jóléti mix*-ben.²³

21 A projekt horvát vezető partnere az ACT Groupa.

22 DOBROTIĆ, I.: *Hrvatska bez odgovora na "križu skrbi"? Nedostatak brige za društvene posljedice pandemije vodi rastućim rodnim i socijalnim nejednakostima*. Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung, 2020, 8.

23 MATANČEVIĆ, J.: *Characteristics of the model of combined social policy in the provision of social services in Croatia*. Doctoral Dissertation. Zagreb, Faculty of Law, University of Zagreb, 2014, 75.

2.5. *Moldova*²⁴

Az új típusú COVID-19 vírus terjedése komoly félelmet okoz a közegészségügyben. Az idős emberek az a társadalmi csoport, amely leginkább ki van téve a pandémiának, tekintettel arra, hogy aránytalanul erősebben érinti, mint más csoportokat. Igaz ez a hatóságok társadalmi távolságtartásra és közlekedési korlátozásokra vonatkozó döntéseire is. A Moldovai Köztársaságban a pandémia fokozott nyomást gyakorol az egészségügyi és a szociális ellátórendszerre, ami kihat az otthoni ellátások orvosi és egészségügyi rendszereire. Az otthoni orvosi és szociális ellátásoknak több kihívással kell szembe nézniük: a dolgozók fizikai és mentális jólléte tekintetében növekvő kockázatokkal, a szolgáltatások igénybe vevői általi megfertőződéstől való félelemmel, továbbá az eszközökben és személyes védelemben (fertőtlenítőszer, kesztyű stb.) mutatkozó hiányokkal. Mindebből az következik, hogy a szolgáltatások fenntartása az ellátottak számára fokozott terhet jelent, miközben az önkétesek száma is csökkent ebben az időszakban. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy néhány támogató rugalmasságot mutatott, és lehetővé tette, hogy forrásokat lehessen átcsoportosítani bizonyos tevékenységekre, úgymint személyes védelmet biztosító gépek és felszerelések beszerzésére.

A pandémia szükségessé tette, hogy az otthoni szolgáltatások ellátói új, korszerű megoldásokat vezessenek be az otthoni szociális és az egészségügyi ellátásban. Ezek közül az egyik a telemedicina, amelynek célja a szolgáltatásokat igénybe vevők életminőségének és szolgáltatásokhoz való hozzáféréseinek javítása.²⁵ Néhány szolgáltató teljesítette a pandémia alatt az otthoni gondoskodás egyes szolgáltatásainak digitalizálásával kapcsolatos önként vállalt feladatát: például az ellátott páciensekről és szolgáltatásokról elektronikus szoftverek segítségével kezdték el összegyűjteni és rögzíteni az adatokat.

3. A COVID-19 hatásai Magyarországon

A COVID-19 járványhoz köthető intézkedések nyomán a kórházakból, bentlakásos intézményekből otthonukba visszakérülő személyek további egészségügyi ellátásra, szociális gondozásra, otthoni ellátásra szorultak. Ugyanakkor fokozottan jelent meg a bizalmi, veszélyeztetettségi kérdések kezelésének szükségessége. A vizsgált vonatkozásokban a TÖOSZ a következő tapasztalatokat, azaz azonosított veszély-, illetve feladatcsoportokat, valamint megoldási lehetőségeket gyűjtötte össze:

- *Fertőzés kockázata mind az ellátott, mind a dolgozók részéről:* A kockázat enyhítése, higiéniai feltételek betartása, betartatása, prevenció tájékoztató. Az idős otthonokban maradásához szükséges feltételek biztosítása.
- *Idősök fokozott védelmének kivitelezése:* Otthon tartásuk biztosítása. A szolgáltató

24 A D-Care Labs moldáv partnere és a nemzeti jelentés készítője a Fundatia AGAPEDIA din Moldova.

25 Telemedicinát az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization, WHO) is elismeri, mint az egészségügyi rendszer alapvető szolgáltatását, amely választ ad a COVID-19 pandémiára.

humán erőforrásának nagyobb terhe kezelhető megfelelő rugalmassággal, munkaerő átszervezéssel, logisztikai eszközök célzott alkalmazásával, külső erőforrások bevonásával.

- *Élelmiszer, gyógyszer, tisztítószer, védőeszköz beszerzése és kijuttatása:* Rugalmas munkaidő bevezetése gondozók részére a vásárlási időkorlát miatt. Mosható szájmazsk biztosítása minden ellátott és dolgozó részére. A védőeszközök beszerzésének rugalmassága.
- *Kapcsolattartás nehézségei:* Okos eszközök beszerzése, elérhetővé tétele, azok használatának betanítása. Fokozott kapcsolattartás, folyamatos telefonos elérhetőség biztosítása.
- *Orvosi alap- és szakrendelések hiánya, ügyintézés nehezítettség:* A szociális ellátásnak a házi- és szakorvosokkal való rendszeresebb kapcsolata, „kötetlenebb” eljárási rendje.
- *Izoláció, elmagányosodás megjelenése, időbeli fokozódása:* A fizikai segítség mellett, a bevezetett izolációs intézkedések mentális következményeit is tompítani kellett.

A projekt keretében megkérdezett Berczik Ábel, a Pénzügyminisztérium képviselője szerint a COVID-19 vírus által előidézett válság azt mutatja, hogy az idős emberek otthonukban, családjuk körében tarthatóak, ha megkaphatják a támogatást, hogy fenn tudják tartani életvitelüket és lehetőséget kapnak a nap 24 órájában a segítségkérésre.

4. Összegző gondolatok

Az otthoni egészségügyi és szociális szolgáltatások köre egy különleges, de inkább alulértékelt terület. Az egészségügyben alacsony presztízsű tevékenységek végezhetőek otthoni környezetben és jó eséllyel a szociális területen is a kisebb megbecsültségű tevékenységek közé tartozik. Mégis különleges, mert a két szakma találkozik: saját határaikon túlnyúlva segítenek embereknek. Ráadásul úgy, hogy e formalizált segítség mellett, azt kiegészítve, megjelenik egy informális segítség is: a család, esetleg barátok, szomszédok, illetve a felkért más külső segítség formájában. Így az intézmények izolált világából, azok védett, szabályozott világából átlép a gondoskodás és ápolás a családi környezetbe, közegbe. Ennek *egyidejű* nehézségeivel és szépségeivel.

A járványhelyzet ezt az eleve összetett helyzetet tovább bonyolítja: a nehéz helyzetű, gyenge ellátórendszeren nő a teher, mind többen szorulnak ki az intézményekből, vagy kerülnek önmagukról gondoskodni képtelen helyzetbe. A terhek, feladatok növekedésére az ellátó szervezetek nem képesek reagálni, mert forrásaik nem növekednek a terhekkel arányosan, a sokszor önkéntesekkel dolgozó szervezetek esetében pedig a növekvő kockázatok és terhek miatt elapadhat ezen emberi erőforrás, s növekvő eszközigényeiket sem biztos, hogy ki tudják elégíteni. Hiszen ehhez is többlet-források bevonására, a szükségletek intenzív felmérésére és időre lenne szükség, miközben a vészhelyzet hirtelen állt elő.

A bizalomra épülő ellátott és ellátó kapcsolatot megronthatja a feszültség, a félelem a megfertőződéstől. Az ellátottak oldaláról növeli a feszültséget az izoláltság, míg az ellátó oldaláról a felelősség, az ellátottak fokozott kiszolgáltatottsága. Ez nemzetközi tapasztalatok alapján mindkét oldalról erőszakig fokozódhat, ami tovább rombolja a

rendszeren belüli bizalmi kapcsolatot is. Miközben az otthoni környezetben történő ellátásban jelentős szerepet játszik a család, az ellátott környezete a járvány és a járvány nyomán megszületett intézkedések következtében az ellátottak családi támogatása is gyengülhet, kieshet.

A hagyományos megoldások, új erőforrások (emberi, pénzügyi, eszközbeli) biztosítása, a szervezés a néha kaotikus, mindenképpen általánosan erőforráshiányos helyzetben csak hosszabb távon megoldhatóak, és az új helyzetben az eleve némileg mostohán kezelt terület esélyei nem a legjobbak. Kiútként a WHO és egyes országok közvetlen tapasztalatai is elsődlegesen a digitalizációt nevezik meg. Térségünkben, még nem jellemzőek a telepített, vagy házhoz menő robotok. A kapcsolatteremtés, illetve egyes ügyintézési funkciók biztosítására adják magukat a digitális megoldások, de ezek is sokszor betanítást, támogatást igényelnek. A telemedicina eszközzrendszere az ellátásra nehezedő terheket könnyítheti, de itt is szükséges lehet a sokszor a saját szakmájukon belül is inkább alulképzettek felkészítése. Szemben a hagyományos feltételek biztosításával, sokszor lehet meglévő, rendelkezésre álló eszközökre támaszkodni, mint például a mobiltelefon, mobil applikációk.

A vírushelyzet felszínre hozta az otthoni környezetben megvalósított szociális és egészségügyi ellátások gyengeségeit, de azok szükségességét, más ellátórendszerekkel szembeni rugalmasabb reagálóképességét, puffer jellegét is.

Koi Gyula, tudományos főmunkatárs (NKE ÁNTK)

A KÖZEGÉSZSÉGÜGYI IGAZGATÁS ÉS A JÁRVÁNYÜGY SZEREPE A HONI KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYOK EGYES ELMÉLETI MŰVELŐINEK MUNKÁSSÁGÁBAN

A 18-19. század közigazgatási jogi és közigazgatástani irodalmának példái

„Hallottuk a szót. Mélység és magasság
Viszhangozák azt. S a nagy egyetem
Meggzúnt forogni egy pillantatig.
Mély csend lön, mint szokott a vész előtt.
A vész kitört. Vértárgyaló keze
Emberfejekkel lapdázott az égre,
Emberszívekben dúltak lábai.
Léleketétől meghervadt az élet,
A szellemek világa kialutt,
S az elsötétült égnek arcain
Vad fényel a villámok rajzolák le
Az ellenséges istenek haragját.
És folyton-folyvást ordított a vész,
Mint egy veszetté böszült szörnyeteg.
Amerre járt, irtóztató nyomában
Szétszaggatott népeknek átkai
Sohajtanak fel csonthalmok közül;
És a nyomor gyámoltalan fejét
Elhamvadt városokra fekteti.”
(Vörösmarty Mihály: Előszó)¹

„Napról-napra tragikus hírek érkeztek a spanyoljárvány áldozatairól. Belehalt Karinthy Frigyes² felesége, «Boga»³ is. Kaffka Margit⁴ a kisfiával⁵ együtt. A nagy, Rákóczi úti

- 1 VÖRÖSMARTY Mihály: *Előszó*. In: VÖRÖSMARTY Mihály: Kisebb költemények III. (1840-1855). Kritikai kiadás. (sajtó alá rendezte: TÓTH Dezső). Budapest, Akadémiai Kiadó, 1962, 179-182.
- 2 Karinthy Frigyes (1887-1938) író, költő, műfordító, irodalmi karikatúrák és komolyabb tematikájú szépirodalmi művek szerzője.
- 3 Karinthy Frigyesné Judik Etel (1885-1918) színésznő, Karinthy Frigyes felesége és műsája, a szépirodalomban az említett Boga néven is ismert. Az 1918-20-as influenza-világjárványban hunyt el.
- 4 Kaffka Margit (1880-1918) író, költő. Férje Nagyszalánczy Fröhlich Brúnó (1879-1940) erdőmérnök, főerdőtanácsos, miniszteri tanácsos. Házasságuk 1905-től 1914-ig tartott. Az 1918-20-as influenza-világjárvány 1918-as hullámában hunyt el.
- 5 Nagyszalánczy Fröhlich Brúnó (1906-1918), Kaffka Margit fia, az 1918-as influenza-vi-

házban⁶ is voltak áldozatok. A harmadik emeleten lakott egy népes, tüdőbajos család, vékony, hosszú, csontsovány, gombostűfejű nők, sárga arcú férfiak, akiken úgy lógott az öltöny, mint a ruhaakasztón. A hátuk mögött mindenki „tüdősöknek” hívta őket. Egyiket a másik után szállították el valami borzalmas teknőféleben a halottaskocsik. Nagyanyánknak akkor az Eötvös utcában volt nagy, négyszobás lakása. Egyik szobáját mindig kiadta albérletbe. A spanyoljárvány idején egy gyönyörű, fekete hajú táncosnő, Vigh Mancsi lakott nála. Éjszakai lokálokban lépett fel parkett-táncos partnerével, Szepesi Vilivel együtt, akibe halálosan szerelmes volt. Együtt éltek. A lány megkapta a spanyolnáthát, súlyosan megbetegedett. A férfi rögtön elmenekült tőle. Látni sem akarta többé. Nagymama tudta, hol keresse a férfit. Felhívta telefonon. Követelte, hogy legalább egy pillanatra nézzen be az ajtóból a haldokló lányra. Szóljon hozzá egy jó szót. „Eszem ágában sincs – jelentette ki a «szép Vili» cinikusan. – Úgy sincs eszénél. Mi haszna volna belőle, ha én is megkapnám tőle ezt a dögvészt? Én élni akarok, asszonyom.”

(Szepes Mária: *Emberek és jelmezek. Emlékek polifóniája*)⁷

1. A 18. századi közigazgatási irodalmunk

1.1. Általános tudománytörténeti megfontolások

A 18. századi közigazgatás-tudományt részben tévesen nevezik a német rendészettudomány korának. A legkorábbi „rendészettudományi,” pontosabban valójában *science de police* munka ugyanis még csak nem is német nyelvterületen született, hanem a francia Nicolas Delamare /Nicolas de la Mare/ (1639-1723) tollából. E munka négy kötete 1705-ben, 1710-ben, 1719-ben, illetve az utolsó 1734-ben látott napvilágot.⁸ A problémát az okozza, hogy a *science de police*, vagy *science de la police*, a latin *scientia politico-cameralis*, illetőleg a német *Polizeiwissenschaft* szavakban a *police*, a *politica/politia*, és a Polizei elsődleges jelentése közigazgatás (a franciában később *administration (publique)*, a németben később

lágjárványban hunyt el 12 évesen. Megjegyzendő, hogy a társadalomtudományok egyik legjelentősebb művelője, Max Weber (1864-1920) német jogász, szociológus, közgazdász, politológus, filozófus, vallástörténész, sinológus, a szociológia egyik atyja az 1918-20-as influenza-világjárvány 1920-as hullámában hunyt el.

6 A Rákóczi út 51. szám alatti házról van szó.

7 SZEPES Mária: *Emberek és jelmezek. Emlékek polifóniája*. Budapest, Kozmosz Kiadó, 1988, 66.

8 NICOLAS DELAMARE: *Traité de la police, où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prerogatives de ses magistrats, toutes les loix et tous les réglemens qui la concernent: on y a joint une description historique et topographique de Paris & huit plans graves qui representent son ancien état & ses diverses accroissemens avec un recueil de tous les statuts et réglemens des six corps marchands & de toutes les communautés des arts et métiers* I. (1705) II. (1710) III. (1719) IV. (1734) *De la voirie, de tout ce qui en depend ou qui y a quelque rapport. On y a joint une suit de la description historique et topographique de Paris et de plans nouvellement graves; l'un représente l'état présent de la ville de Paris avec ses accroissemens, ses Bornes et ses Limites, l'autre désigné tous les Canaux, Conduits, Tuyaux et reservoirs pour la distributions des eaux aux fontes publiques de la ville & des Fauxbourgs*. Paris, Michel Brunet – Jean Cot et Pierre Cot – Jean-François Hérisant, 1705-1734, 1496.

Verwaltung). A szó rendszert értelme később alakult ki,⁹ ugyanis a legelső szakigazgatás a rendészeti igazgatás volt, de kezdettől léteztek a humánigazgatás (a szociális-kulturális igazgatás), illetve a gazdasági igazgatás szempontjai is, bár ezeket gyakran rendészeti eszközökkel kezelték, de nem mindig. Kimutatott tény, hogy a *porosz közigazgatási fejlődés* háttérben francia hatás, mégpedig kifejezetten Delamare munkája állott. 1713-ban Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket, és a gazdasági ügyeket e kötet határára választotta el a szorosabban értelmezett *politia*-tól,¹⁰ vagyis a rendszertől. Utóda, II. Frigyes 1742-ben francia hatásra választotta el a biztonsági rendszert a jóléti rendszertől, és később ugyancsak francia hatásra szervezték meg a porosz ún. magas rendszert (politikai rendőrséget). *Ausztriában 1730-tól a közigazgatás francia hatás alatti átszervezése* volt érzékelhető (az 1741-es *Polizei-Ordnung* kibocsátásakor a fényűzésre (luxusadók) és kereskedelemre vonatkozó rendészeti alapelveket francia és angol példára hivatkozva hozták meg, mondván, hogy ezek miatt lettek gazdag és hatalmas államok). Delamare munkája egészségügyi téziseinek is szerepe lehetett a porosz fejlődésben.¹¹ A porosz terü-

9 A kérdés egyik legnevesebb kutatója az egyik legkitűnőbb 19. századi, a 20. század első két évtizedében is tevékeny francia közigazgatási jogász, Théophile Ducrocq (1829-1913) maga a következőket írja az *administration* valamint a *police* szó párhuzamáról: „Magában az elnevezésben rejlik a hiba. A 19. század előtt hiába keresnők a »droit administratif« elnevezést. Ennek oka az, hogy a *droit administratif* csupán ebben a [19.] században jött létre. Kétségtelen, hogy bizonyos mértékig megfelelt napjaink *administration*jának a múltbeli szervezetrendszer a számos és mélyreható különbséggel együtt is. Mindezt nem illették az *administration* névvel. A 17. századi nyelvben »la police«-nak hívták, amint ezt tanúsítják a Colbert minisztersége idejéből származó levelezések és ügyiratok, valamint XIV. Lajos levelezése. Ugyanez a helyzet a 18. században. [...] A *police* szó és annak gondolatisága helyettesítette az »administration« szót és annak gondolatiságát, és különösképpen a »droit administratif« kétségkívül méginkább megvan a maga rendeltetése (létoka)”. „Le nom lui-même faisait défaut. On chercherait vainement l'expression de »droit administratif« avant le 19^e siècle. Le motif en est que, dans ce siècle seulement, le droit administratif s'est formé. Sans doute, il y avait dans le passé une organisation pouvant correspondre dans une certaine mesure, avec des différences infinies et profondes, à l'administration de nos jours. Elle ne porte même pas le nom d'administration. Dans la langue du 17^e siècle, on dit »la police«, ainsi qu'en témoignent les *Lettres* et autres actes du ministère de Colbert, et la *Correspondance* de Louis XIV. Il en est de même au 18^e siècle. [...] L'idée et le mot de »police«, substitués à l'idée et au mot d' »administration«, et surtout de »droit administratif, avaient certainement alors leur raison d'être.” Théophile Ducrocq: *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les principes du droit public* I. Paris, A. Fontemoing, 1897, viii-ix.

10 A latin *politia* szó a görög *politeia* szóból származik, amely az állam (város), azaz *polis*z alkotmányát jelentette. A *politia* szó jelentésmezeje azonban túlzottan is kitágult a reneszánsz korszak állambölcselőinek fogatékony tudása miatt, akik bármiféle (nem egyházi) közccél megvalósítását e szóval jelölték. Ide tartozott a kormányzás és közigazgatás mellett az államrend és a jogalkotás is. Később ugyanezzel a szóval jelölték a külügyi, hadügyi és pénzügyi közigazgatást, továbbá az igazságszolgáltatást és a rendszert.

11 Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatásban művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest,

leten az 1725-ös *Medizinaledikt* (vagy Porosz Királyi és Brandenburgi Választófejedelmi Általános és Szigorított Orvoslási Ediktum)¹² szövegét I. Frigyes Vilmos porosz uralkodó (1688-1740; ur. 1713-1740) adta ki. Főként a porosz orvosi kollégium helyzetét rendezte, megállapítva annak hivatalsszervezetét. Az 1753. évi *Prágai Medizinalordnung* szövege szerint az eredetileg Cseh- és Morvaországra vonatkozó, később a többi Habsburg osztrák örökös tartományra is kiterjesztett szabályozás szellemi atyja a Magyarországon is tevékenykedő Gerard van Swieten hollandiai születésű felvilágosodáspárti osztrák orvos volt,¹³ aki az 1753-as szabályozás alapjául az 1725-ös porosz szabályozást használta fel. Az 1755-ös *Trieszti Egészségügyi Főszabályzat* olasz területen német nyelven valósult meg.¹⁴ Hivatalos neve 1755. évi *Tengeri Vesztegzári Törvény* (ném. *Seequarantene-Gesetz von 1755*), vagy más, népszerűbb néven *Közegészségügyi Főtörvény* (ném. *Haupt-Sanitäts-Gesetz*). A törvény alapvetően közegészségügyi, járványügyi jogszabály, általános, nem járványügyi egészségügyi szolgáltatással csak röviden foglalkozik.

1.2. Huber Ferenc

Jelentős munka Huber Ferenc (1786-1844)¹⁵ *Politia civitatis*-a, amely címében Sax Mihály Sonnenfels-fordítására emlékeztet.¹⁶ A mű csupán a jogforrásokat tünteti fel, a szakirodalmi forrásokat nem. Maga a tematizálás sem érdektelen.¹⁷ (E körből kiemelendő a *közigazgatás-politika, a népesség-összeírás, illetőleg a közigazgatási szervezeti jog* korai csírái).

Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyvkiadó Zrt, 2014, 47-50. [A továbbiakban: Koi (2014)].

12 Német szövege: FISCHER, Andreas: *Geschichte des deutschen Gesundheitswesens. – Anlagen I*. Berlin, Herbig, 1933, 340-360. Magyar nyelvű teljes szövegkiadás: BALÁZS Péter: *Egészségügyi szabályozás a XVIII. század végén Magyar Királyság és Erdély II. Rendeletek és tervezetek: 1770-1793*. Budapest, Magyar Tudománytörténeli és Egészségtudományi Intézet, 2016, 478-498. A 18. századi hazai jogszabályi fejlődésének irodalmához: KAPRONCZAY Károly (összeáll.): *A magyarországi közegészségügy története 1770-1944. Jogalkotás, közegészségügyi intézmények, szakirodalom*. Sajtó alá rendezte: GAZDA I., Budapest, Semmelweis Egyetem Közegészségtani Intézet – Magyar Tudománytörténeli Intézet – Semmelweis Orvostörténeli Múzeum, Könyvtár és Levéltár, 2008, 13-92.

13 BENDA Kálmán: *A két Van Swieten és a magyar iskolareform*. In: BENDA Kálmán: *Emberbarát vagy hazafi?* Budapest, Gondolat Kiadó, 1978, 375-389.

14 Közli: LINZBAUER Xavér Ferenc: *Codex sanitario-medicinalis Hungariae ab incunabulis Regni usque nostra tempora, studio et opera...congestus I*. Buda, MTA, 1852. [A továbbiakban: Linzbauer (1852)]

15 Huber Ferenc tevékenységére nézve lásd: KOI (2014) i. m. 66-67.

16 HUBER Ferenc: *Politia civitatis, cum applicatione ad Transilvaniam*. Kolozsvár, Református Kollégium Nyomdája, 1829. IV., 224. (1). [A továbbiakban: HUBER (1829)].

17 Főbb témák: Sectio prima: Politia legislatoria: Cap. I. De politia legibus generatim; II. De securitate interna publica; III. De securitate interna privata; IV. De libertatis et Honoris Securitate; V. Securitate bonorum; VI. De poenis politiae. Sectio secunda: Politia exsecutoria; I. De politiae Administris, eorumque Potestate. Varii Politiae Administrorum Gradus (200-204); II. De Conscriptioe Populari; III. De processu Politiae (nexus, notio, objectum, investigatio, decisio, exsecutio).

A belbiztonságon belül sajátságos, az egészségüghöz és a mai élelmiszerbiztonsághoz kapcsolódó kérdéseket vizsgálta (főleg a megélhetéssel kapcsolatos kérdéseket): élelmiszeradományok (lat. *annona caritas*), fa (lat. *ligna*), só (lat. *sal*), rossz minőségű élelmiszerek (lat. *noxia alimentorum qualitas*), víz (lat. *aqua*), rossz levegő (lat. *aëris insalubritas*) és foglalkozott azzal is, hogy *mit kell tennie az egyes esetekben a közigazgatásnak*.¹⁸

Ezen kérdések mentén haladva főként az egészségügyi igazgatás (lat. *sanitatis administrati*) kérdéseit bontotta ki.¹⁹ Említette az egészségügy korabeli szereplőit: felsorolta mindezeket. Így orvosok, sebészek, bábák, állatorvosok, és gyógyszerészek (lat. *medicam, chirurgicam, obstetriciam, veterinariam ac pharmaceuticam*) körének említése mellett jelezte a személyi körök számára kötelező jogszabályok egy részét is. Felsorolt különféle, korban szokásos betegségeket is: himlő (lat. *variola*)²⁰ vérhaj (lat. *lues*),²¹ pestis²². Említi az orvosnak/intézkedésnek való ellenszegülést (lat. *contumacia*),²³ említi járvány esetén a ruhák (meg)tisztítását, fertőtlenítését (lat. *purificatio vestimentorum*),²⁴ és a pénz fertőtlenítését (lat. *mercium purificatio*),²⁵ külön szól a nyilvánosházak látogatásáról (lat. *lupanaria*), mely szintén hordozhat egészségügyi veszélyeket az erkölcsi lealacsonyodáson és lealacsonyításon túlmenően.²⁶

2. A 19. századi közigazgatási irodalmunk

2.1. Zsoldos Ignác

Zsoldos Ignác (1803-1885)²⁷ kúriai bíró, jogi író szolgabírói hivatallal foglalkozó fő műve²⁸ a tipikus reformkori viszonyokat tárja fel, részben még a latin nyelvűséget kép-

18 HUBER i. m. 49-68.

19 Uo. 74-100.

20 Uo. 93-95.

21 Uo. 96-99.

22 Uo. 81.

23 Uo. 82.

24 Uo. 84-86.

25 Uo. 86.

26 Uo. 99-101.

27 Zsoldos akadémikus életére és munkásságára nézve lásd: KOI Gyula: Évszázadok *mezsgyéjén*. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája: Zsoldos Ignác (1803-1885), Récsi Emil (1822-1864), Concha Győző (1846-1933), Magyar Zoltán (1888-1945). Budapest, Nemzeti Közszerzői Társaság, 2013, 11-46. [A továbbiakban: KOI (2013)]. KOI (2014) i. m. 121-140.

28 ZSOLDOS Ignác: *A szolgabírói hivatal I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész*. Pápa, Pápai Református Kollégium, 1842, xviii.; 401.; 528. [A továbbiakban: ZSOLDOS (1842)]. A szolgabírói hivatal közigazgatási büntetőjogi (vagy szabálysértési jogi, az 1930-as évek közepének szakkifejezése szerint kihágási jogi, esetenként rendőri büntetőbíráskodási) kérdéseiről: TUSNÁDI ÉLTHES Gyula: *A szolgabíró közigazgatási, pénzügyi és büntető joghatósága*. In: TUSNÁDI ÉLTHES Gyula: *A rendőri és a jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog*. Budapest, Fővárosi Nyomda Rt., 1935, 500-503. Hasonló munka: TUSNÁDI ÉLTHES Gyula: *A kihágások*

viselő „jó táblabírák”, a hazai lateiner jogászártelmiség világát jelenítve meg. A járvány tematika²⁹ Zsoldos két kötetének kérdéskörain belül azok közé tartozik, ahol többségében latin nyelvű szabályokat közöl újra. E kérdések az alábbiak: Az 1806. március 11-én³⁰ 3744. szám alatt a ragályos járvány iránt kiadott szabály intézmény (címe magyar, szövege latin);³¹ A tiszabólnai koleragyógymód (magyar nyelven);³² Ő császári királyi felségének, az ország nádorának 1831. július 20-án 1829. szám alatt kelt k.[egyelmes]³³ levele kivonata (címe magyar, szövege latin);³⁴ A járvány lejárata [=megszűnése] kimutatása (szövege magyar).³⁵ Az 1806. március 11-én 3744. szám alatt a ragályos járvány iránt kiadott szabály intézmény (címe magyar, szövege latin) szövege szerint a ragályos nyavalyák (lat. *morbus contagiosus*) esetén egy táblázatot szükséges a házsámok feltüntetésével mellett kitölteni a szolgabíráknak. A betegek számát naponta és házsámonként kellett feltüntetni a családfe megnevezése mellett. Az egy héttel korábbi betegek számának feltüntetése mellett a növekmények körében az egészségesek és a betegek újonnan keletkezett számán túl a heti elhunytak és a felgyógyultak számát is meg kellett adni.

A szabályzat olyan esetekre is felhívja a figyelmet, hogy előfordult olyan kázus, mikor az újonnan jött, betegeket látogató sebész (lat. *chirurgus*) vonatkozásában egyesek azon vizsgálódtak (tkp. áskálódtak), hogy jogszerűen került-e be a kórházba (legálisan tartózkodott-e a gyógyítóhelyen).

A *tiszabólnai koleragyógymód* (magyar nyelven) egy orvosi (illetve bárki által fogatosítható) teendőket rögzítő, illetve egy növényfőzet készítésére vonatkozó gyógyászati leírás, vélhetően orvostörténetileg ismeretlen.

Ő császári királyi felségének, az ország nádorának 1831. július 20-án 1829. szám alatt kelt k.[egyelmes]³⁶ levele kivonata (címe magyar, szövege latin) főleg korábbi, 1772-es

és felsőbbbíróági határozatok. Rendészet – közbiztonság – a Kihágási Büntetőtörvénykönyv. Budapest, Pátria Irodalmi Vállalat és Nyomdai Rt., 1940, 771. A Zsoldosra vonatkozó, műve centenáriuma megjelenési évfordulójára időzített érdemi, kiérdemelten méltató jellegű elemző értékelés a talán egyik legelmélyültebb forráskutató (valamint emellett dogmatista alapállású) közigazgatási jogásznok tollából (1945 előtt gyakorlatilag ez az egyetlen Zsoldost értékelő munka, hozzátevé, hogy Zsoldos reneszánsza sajnálatosan csupán 2014-től datálható): EREKY István: *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Pannónia Könyvtár – Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., 1942, 30-34.

29 ZSOLDOS i. m. II. 421-433.

30 Egészen meglepő, hogy a nap számát római, és nem arab számmal írták, míg a március latinosan, „mart.” rövidítéssel szerepel. A többi idézett anyagban a könyvön belül erre nem látunk példát.

31 Uo. 421-428.

32 Uo. 429-430.

33 A rövidítés feloldása bizonytalan.

34 Uo. 430-432.

35 Uo. 433.

36 A rövidítés feloldása bizonytalan.

szabályozásokra hivatkozik vissza. A részletszabályok a kolerajárvány elfojtását célozzák (az 1831-es felvidéki kolerajárványról³⁷ van szó).

A járvány lejárata [=megszűnése] kimutatása (szövege magyar) körében egy táblázatban csupán a szolgabírói vagy alszolgabírói járásban az 1831-es évben uralkodó „kolera nyavalya” kezdetét, a megszűnés napját, és a megholtak számát kellett városenként, mezővárosenként, helységenként, pusztánként feljegyezni.

2.2. Récsi Emil

Az olasz, 1774. április 25-én kelt, *A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet* (ol. *Editto di politico di navigazione mercantile*) elemzését a 19. században az osztrák Moritz Stubenrauch (1811-1865),³⁸ illetve a legkorábbi magyar közigazgatási jogász egyetemi oktató (professzor), Récsi Emil (1822-1864)³⁹ is elvégezte, de Stubenrauch az 1851-es *Tengeri Egészségügyi Szabályzat* kérdését már nem vizsgálta, mivel az művét követően lett hatályba léptetve. Récsi *hazai és az osztrák közigazgatási törvénytudományt* (azaz jogtudományt) elemző, 1500 oldalnál is terjedelmesebb, négy kötetes kézikönyve foglalkozott az *egészségügyi közigazgatással*, valamint a járványüggyel.⁴⁰ Récsi kötete az 1851. december 13-án kelt tengeri egészségügyi szabályzat (mely Stubenrauch 1851. évi kiadását követően látott napvilágot) olasz terminológiáit ismerteti.⁴¹ E szerint járványra gyanús ország / vagy hajó/ (ol. *di patente non libera*) azt jelenti, hogy pestis/sárgaláz magától kitörhet. A gyanúmentes („gyanútlan”) ország /vagy hajó/ (ol. *di patente libera*) fogalma azt fedi, ahol ilyen nincs.⁴² Gyanús és tiszta (ol. *di patente netta*) az ország vagy a hajó, ha egészségi útlevel erősíti meg, hogy a hajó indulása előtt 21 nappal nem volt gyanús „kórsági eset”

37 Az ázsiai típusú (indiai eredetű) kolerát magyarul a kifejező *bányszékelés* névvel is illettek, mely európai változatához hasonlóan a hányás és a hasmenés miatt együttes jelenléte miatt hamar kiszáradást okoz (az ázsiai változat egész évben fertőz, az európai csupán a nyár második felében üti fel fejét). A betegség ismeretes volt napkeleti epemirigy néven is.

38 Hatályos ítélkezési normákkal foglalkozó gyűjteményes műve: STUBENRAUCH, Moritz: *Handbuch der in den nicht ungarischen Provinzen des österreichischen Kaiserstaates und bei dem österreichischen Militärkörper geltenden Jurisdictionsnormen, sammt den bis auf die neueste Zeit darüber erflossenen Declaratorien*. Wien, Franz Beck, 1843, 500. A kortárs törvényhozás eredményei alapján összeállított osztrák közigazgatási törvénytudományi kézikönyve, egyben fő műve: STUBENRAUCH, Moritz: *Handbuch der österreichische Verwaltungs-Gesetzkunde. Nach dem gegenwertigen Stande der Gesetzgebung bearbeitet* I. – II. Wien, Manz, 1851, 1507.

39 Récsi Emil akadémiai levelező tag munkásságát időben megelőzte Zsoldos Ignác kúriai bíró, jogi író, akadémiai rendes tag, aki azonban nem oktatott egyetemen. Récsire vonatkozóan lásd: KOI (2013) i. m. 47-72.; KOI (2014) i. m. 141-178.

40 RÉCSI Emil: *Egészségügyi vagy orvosi rendőrség*. In: RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra* III. Rendőri közigazgatás. *Közoktatási ügyek*. Pest, Heckenast Gusztáv-Scheiber Nyomda, 1854, 29-108. [A továbbiakban: RÉCSI (1854)].

41 RÉCSI (1854) i. m. 91-96.

42 Uo. 92.

(fertőző betegség). Tisztátalan az ország, (ol. *di patente brutta*) ahol 21 nappal az indulás előtt a helységben vagy környékén ragály volt.⁴³ Súlyosan tisztátalan (ol. *patente brutta aggravata*) a hajó egészségi útlevele, ahol az indulási betegség uralkodik vagy uralkodott, és az utolsó 21 nap alatt a járvány meg nem szűnt.⁴⁴ Récsi a *Földművelési, ipar-, kereskedelmi- és közlekedési ügyek* című negyedik kötetben⁴⁵ hazai nem magyar nyelvű, a joganyagot is nyomon követő orvostörténeti forrásgyűjtemény-jellegű szakirodalomból, az általunk korábban idézett Linzbauer-féle *Codex medicinalis regni Hungariae*-t⁴⁶ felhasználva idéz több jogszabályt egészségügyi szempontból a kereskedelemre vonatkozó fejezetben. Ebben a kötetben is találkozhatunk az 1851-es *Tengeri Egészségügyi Szabályzattal* (de ezúttal nem egészségügyi, hanem kereskedelmi szempontból). Récsi mintegy dogmatikai fundamentumként állapítja meg a tárgykör vonatkozásában, hogy az ausztriai tengeri törvények alapja az 1774. április 25-én kelt *A kereskedelmi hajózásról szóló közigazgatási rendelet* (ol. *Editto di politico di navigazione mercantile*), melynek szövegét olaszul az osztrák Leopold Neumann tette közzé (közvetítéses átvétel),⁴⁷ és amelyet Magyarországon az 1803. július 29-i *udvari rendelet* felhatalmazására a *m. k. Helytartótanács* 1804. július 31-i *intézkvénye* által lépett hatályba.⁴⁸ A tárgykört szabályozta két másik fontos olasz nyelvű rendelet, az 1823-as *Rendelet az osztrák távolsági hajók nagy tengeri távolságra irányuló hajózásáról* (ol. *Regolamento concernente la patenzione dei bastimenti austriaci a lungo corso*),⁴⁹ valamint az 1825-ös *Rendelet az osztrák partmenti hajózásról* (ol. *Regolamento del cabotaggio austriaco*)⁵⁰ is. E körben a *cabotaggio* jelenti a parthajózást; a nagy parthajózás a *gran cabotaggio*, amely a Gibraltárig és Ceutáig terjedő hajózást jelenti. A kis parthajózás, a *piccolo cabotaggio* amely az ausztriai (Ausztriához tartozó) tengerparti kikötők között zajlik. A *navigazione a lungo corso* jelenti a nagy tengeri hajózást, amely a Gibraltáron és Ceután túli területek elérésére irányul.⁵¹ Fontos, hogy osztrák hajó ágyúú külföldi kikötőben konzuli engedély nélkül nem hagyhatók hátra. A járványügyi szabályok e körben is érvényesítendőek voltak.⁵² Récsi munkájában vizsgálta a járványok

43 Uo. 93.

44 Uo. 94.

45 RÉCSI Emil: *Tengeri hajózási szabályzat*. In: RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra III. Földművelési-, ipar-, kereskedelmi- és közlekedési ügyek. Tökéltes betűsoros tárgymutató a munka tartalmáról*. Pest, Heckenast Gusztáv-Scheiber Nyomda, 1855, 161-164. [A továbbiakban: RÉCSI (1855)].

46 LINZBAUER (1852) i. m. passim.

47 NEUMANN, Leopold: *Handbuch des Consulatswesens, mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen und einem Anhang von Verordnungen*. Wien, Tendler & Comp., 1854, 627. Függelék 29. jogszabály. [A továbbiakban: NEUMANN (1854)].

48 RÉCSI (1855) i. m. 161.

49 NEUMANN i. m. Függelék 30. jogszabály.

50 Uo. 31. jogszabály.

51 RÉCSI (1855) i. m. 162.

52 Uo. 162. 1. lábjegyzet.

esetén teendő intézkedéseket, továbbá a kolera, valamint a bujasenyv [szifilisz] betegség, illetve a himlőoltás kérdését is.⁵³

2.3. Concha Győző

A 19. század hatvanas évei a közigazgatástan aranykorát jelentették. Legfontosabb művelője a német Lorenz von Stein (1815-1890) volt. Fő műve a hétkötetes (alkötetekkel együtt nyolc kötetes) *Verwaltungslehre*,⁵⁴ melyben *közigazgatási tanait* foglalta össze, a mai napig is a közigazgatás-tudományok egy megbecsült alapmunkája, egyben a nem jogi megközelítésű közigazgatás-tudomány legkiemelkedőbb elméleti teljesítménye. (Ugyanígy jelentőségű a közigazgatási jogban/jogdogmatikában a szintén német Otto Mayer (1846-1924), a korábban említett francia Théophile Ducrocq, vagy az olasz Guido Zanobini (1890-1964) professzorok fő munkái). Stein könyvsorozata gyakorlatilag a modern (*Polizeiwissenschaft*-korszak utáni) *közigazgatás-tudomány megalapozása*, legfőbb műve, a közigazgatástani megközelítési mód érett korszakának csúcscarabja. Lényege egyszerre rejlik a műben lefektetett elvi tételekben, valamint abban, hogy *a közigazgatás egész rendszerét* bemutatta, ideértve műve befejezetlensége ellenére valamennyi szakigazgatást, közte a harmadik kötetben az egészségügyi igazgatást is.⁵⁵ A harmadik kötet a közegészségüggyel (ném. *Das öffentliche Gesundheitswesen*) foglalkozik alcíme szerint a németországi, angliai, franciaországi és más országbeli példákat ígérve (ném. *in Deutschland, England, Frankreich, und andern Ländern*). Azonban az összehasonlító jelleg csupán a közegészségügy és a közegészségügyi jog jellegének elemzésekor kerül előtérbe (ném. *Der Charakter des öffentlichen Gesundheitswesens und seines Rechts in Frankreich, England, Belgien, und Holland*), ahol a „más országokat” Belgium és Hollandia jelenti.⁵⁶

Hagyományosan Stein „hegelianus” tanítványának tekintik az egyébként igen önálló gondolkodású alkotó elmét, a magyar közigazgatástanász Concha Győzöt (1846-1933),⁵⁷ aki részben (legteljesebb alakjában) negyven évvel később fejtette ki nézeteit Steinhez képest, megmerítkezve a világ modernebb irányú fejlődésében; részben angol, francia, német, olasz, és latin kiemelkedő nyelvtudása számos szakirodalom eredetiben való olvasásához hozzásegítette, talán némileg még szélesebb nyelvi körben is, mint az őt Bécsben tanító német mesterét. Conchánál a közigazgatástan felöleli a közigazga-

53 RÉCSI (1854) i. m. 96-105.

54 STEIN, Lorenz: *Die Verwaltungslehre I - VII*. Stuttgart, Cotta, 1865 - 1884. xviii, 448.; xvi, 355.; x., 131.; xiv, 198.; x., 325.; x., 149.; viii., 347. <http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre> (2020. 11. 08.).

55 STEIN, Lorenz: *Die Verwaltungslehre III. Die Gesundheitswesen*. Stuttgart, Cotta, 1865, x., 131. <http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre> (2020. 11. 08.). [A továbbiakban: STEIN (1865)].

56 STEIN (1865) i. m. 18-23.

57 Concha Győző MTA levelező, rendes, igazgatósági, majd tiszteleti tag; MTA másodelnök (1922-1925) életére és tevékenységére nézve lásd: KOI (2013) i. m. 73-106. és KOI (2014) i. m. 211-223.

tási jogot is, bár azzal nem tételesen, hanem csak mint a közigazgatási cselekvés egyik szükséges elemével foglalkozik.⁵⁸ Megjegyzendő, hogy Concha tételes közigazgatási jogi munkásságát illetően is a legkiválóbb klasszikus hazai tudományművelők egyike volt, aki *Politika I. Alkotmánytan* és *Politika II. Közigazgatástan* című alpműve standard változatát 1895-ben (első kötet) és 1905-ben (második kötet) adta ki, számos korábbi, 1884-ig visszamenő előzményvariánsokra támaszkodva⁵⁹ a 19. századi tudományos eredmények összefoglalásaként, átnyúlva a megjelenést illetően a 20. századba.

A közegészségügyi igazgatás és a járványügyi igazgatás vonatkozásában Concha jelentős nézeteket fejtett ki.⁶⁰ Szerinte az egészségre leselkedő veszélyek elhárítása és az egészségvédelem („az egészség ápolása”) azaz a betegségek gyógyítása alapvetően az „egyéni élet” körébe tartozik. *Közigazgatási feladattá* szerinte az emberi egészség akkor válik, midőn az egyéni élet rendes eszközeivel erre képtelen. A képtelenséget okozhatja az, ha *a)* az egyén egészsége mások egészségi állapotától függhet (pl. ragályos betegség); *b)* egyesek jogkörét érinti (pl. a levegő, a víz, a lakások állapota); *c)* az egyén pénzbeli vagy értelmi erőit meghaladó viszonyoktól függ (pl. a gyógyszeremélyzet képzettsége iránti biztosíték). A közegészség (közhigiénia) az emberek egészségi állapotának szoros összefüggését, vagy a az egyesek erejét meghaladó állapotokról való feltételezettséget jelenti. A közegészség nem az egyének egészségének összege, hanem összefüggése alkotja a közegészséget.⁶¹ Az egyesek betegsége önmagában, legyen bármilyen tömeges is, nem a közigazgatás, hanem az egyesek gondjaira tartozik. (Például a táplálkozás az egyik leg-tömegesebb jelenség, de ettől még önmagában nem tartozik a közigazgatás körébe). A szegények gyógyítása sem közigazgatási feladat, hanem segélyezés, közigazgatási feladattá akkor válik, mikor a gyógyítás elmaradása a nem szegények egészségét veszélyeztetné. *A közigazgatás az egészségügyi feladatokat három irányban oldja meg:* 1) a közegészség ápolása; 2) a közegészséget érintő veszélyek elhárítása; 3) a betegségek gyógyításának lehetővé tétele útján. Az egészségügyi igazgatás egészségápolási; egészségügyi rendészeti, és gyógyászati ágakra válik szét.⁶²

2.3.1. A járványok leküzdése és a közegészségügyi rendészet

A közegészségügyi („közegészségi”) rendészet egyik fő feladata *a járványok leküzdése. a)* Az első eszköz *a járvány felismerése*, a fertőző betegség, a járvány *bejelentése*, mivel korai felismeréssel a helyzet kezelhető lehet, a járvány idejekorán elfojtható, vagy legalább szűkebb térré szorítható. Concha példaként hozza a világjárványra (*pandémia*) a kolerát, mely „a világrészekre széthurcolható,” így kölcsönös nemzetközi értesítések adására kell

58 CONCHA Győző: *A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya.* In: CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan.* Budapest, Grill Károly, 1905, 230-252.

59 KOI (2014) i. m. 213-214. főszöveg és 1095. lj.

60 CONCHA Győző: *A közegészségügyi igazgatás.* In: CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan.* Budapest, Grill Károly, 1905, 392-431. [A továbbiakban: CONCHA (1905)].

61 CONCHA (1905) i. m. 392.

62 Uo. 393.

törekedni, azaz itt a nemzetközi együttműködés kerül hangsúlyozásra. Ez Concha idejében csak a *kolera* vonatkozásában valósult meg.⁶³ b) A második eszköz az emberi érintkezések ellenőrzése, esetleg korlátozása. Ez az alábbiakat jelentheti: korlátozható az érintkezés a személy-, állat-, és áruforgalom vonatkozásában bel- és külföld között. Korlátozható az érintkezés továbbá belföldön a mentes és a fertőzött országrészek, területek között. Valamint korlátozható az érintkezés a betegek és az egészségek között. Mindez a betegség különféle nemei szerint különféle intézkedéseket, rendszabályokat kívánhat meg. Concha rámutat, hogy az *érintkezés teljes megszüntetése* az állam területén belül egyes helyekkel (egyes utcákkal vagy házakkal) ezek elzárása útján ma [1905-ben, de alapvetően a 19. század végének gyakorlatára utalva – K.Gy.] *csak pestis esetén* történik. A *közigazgatás* csak a *legsúlyosabb esetben* alkalmazza ezt a *teljes elszigetelést*, mivel a teljes elzárás az adott hely lakóinak *nehézséget, nagy bajt* okoz. Az orvoslás fejlődése miatt a *veszteglési idő betartása is megenyhült* a külföld irányában. Mivel a tudomány a „ragályozás természetébe mélyebben bepillantott,” és a „forgalmi érdekekre” is kellő tekintettel van. A tengeri közlekedésnek ekkorra már (ötven évvel Récsi után) nem volt akadálya, mivel ha a hajó járvánnyal fertőzött országból jön, és olyan helyről indul, ahol a betegség nem lépett fel, vagy bár fertőzött kikötőből érkezik, de útközben a hajón betegség nem fordult elő, és a lappangási idő is letelt a *vesztegzárat (karantén)* csak akkor alkalmazzák, ha a hajón a lappangási idő letelte előtt beteg volt jelen, vagy jelenleg is ragályos beteg van jelen. Ebben az esetben a hajó csak az ún. veszteglő kikötőben tartózkodhat, ahol a betegek részére kórház, az egészségesek részére pedig külön helyiségek vannak fenntartva. A veszteglési ki is kerülhető, ha a betegség még a tengeren megszűnik, és a hajón lévők vizsgálata, és a vízi jármű fertőtlenítése a veszteglési időszakot pótolja. A szárazföldi közlekedés körében is lehetséges a vesztegzár: ám általában ennek alkalmazása a külföldről jövők esetében kikerülhető, és helyette orvosi vizsgálat történik, a betegség lappangási idején belül lévő egészségesek csak egészségügyi felügyelet alatt maradnak, és csak a betegek, vagy a betegsége gyanúsak kerülnek hatósági kórházakba. az áruforgalmat csak a fertőző csírákat közvetítő dolgok esetében korlátozzák (pl. viselt ruhák, szőrneműk, szennyes fehérneműk, rongyok) „tiltatnak el”.⁶⁴ A közlekedési eszközök, a folyók és a vízi utak a járvány idején „különös megfigyelés tárgyai lesznek”. *Különös korlátozás* alá esnek az iskolák, az egyházi és világi gyülekezetek, a temetkezések, vagy a fertőző betegek lakhelyei. A *legerősebb eszközök*: az iskolák bezárása,⁶⁵ a gyülekezetek betiltása, a fertőző betegségben

63 Uo. 410.

64 Uo. 411.

65 Tudomásunk szerint az iskolák járvány esetén történő bezárása az általunk vizsgált korszaknál későbbben, 1931-ben lett hazánkban miniszteri rendelettel (pontosabban esetünkben miniszteri határozattal) szabályozva. Mivel jelen pandémia esetében is fennálló problémáról van szó, érdemes a szabályozást áttekinteni. A kérdést Az iskoláknak a járvány esetében való bezárásáról szóló m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter 37.270/1931. N. M. M. sz., S.[omogy] vármegye alispánjának szóló, 1931. március 11-i határozata rögzíti. A szabályozást Ernst Sándor (1870-1938) miniszter (1930. szeptember 28 - 1931. december 16.) nevében Dr. Grosch miniszteri osztálytanácsos jegyezte ellen a Bethlen-kormány ide-

elhunytak esetében a ragályozást kizáró eltemettetés, illetve a betegek esetében a saját lakásról a fertőző betegek kórházába szállítása. Azonban mindez a korban is a fokozatoság elvének betartása alapján történt, mint Concha leírásából kiderül. Azaz a legerősebb eszközök csak végső esetben kerülnek alkalmazásra. Azaz, ameddig lehet, az iskolákból először csak a betegek záratnak ki. A mindennapi életszükségletek biztosítására szolgáló piacon vagy a templomban a tevékenység egy bizonyos határig akadálytalanul folyik. A korban a *hatósági kórházba vitelt* csak „ipari [iparszerűen tevékenykedő-K.Gy.] kéjnök, hajléktalanok, illetve saját ágy nélkül szűkölködők” esetében kerül foganatosításra. De még itt is lehetséges az iparszerű kéjnök esetében a bujakór (szifilisz) esetében a közkórházi kényszergyógyítás helyett a vendéglőkből, fürdőkből való kizárás melletti rendes egészségügyi kezelés alá vetés, vagy „bordélyházakban történő egyesítés” is lehetséges. Az iparszerű kéjnök esetében a közkórházban történő kényszergyógyítás [elrendelése és foganatosítása – K.Gy.] azon alapul, hogy ezek a személyek „iparukat tovább folytatva a betegséget tovább terjesztik”. A kéjnök személyi szabadságában történő hatósági korlátozását – részben a korban is vitatott módon – a korabeli orvostudomány egy része is

jén. A miniszteri intézkedés utal az 1892. évi 11.536 BM. sz. körrendeletre, mint jogi háttérre. Ennek alapján az iskolák járvány, vagy ragály miatti bezárása esetében a megelőzés következményei mellett az oktatásügy érdekeit is szem előtt kell tartani. Irányadóul a miniszter (illetve osztálytanácsosa) az alábbi szempontokat jelölte meg a *roncsoló toroklob (diftéria)* járvány esetében. Megbetegedések észlelése esetében az osztály valamennyi növendékét bakteriológiai vizsgálatnak kellett alávetni, és ha a bacilusgazdák száma a 30%-ot meghaladta, az osztályt 8 napra kellett bezárni. A 30%-os arányszámon alul „csak a bacilusgazdák tiltatnak ki.” A *vörheny (skarlát; a szövegben: scarlatina)* esetében 8 napon belül ismétlődő megbetegedés esetén az osztályt be kell záratni. Ha az orvos az osztályban skarlatos és hámló növendéket talál, a bezárás iránt azonnal intézkedik. *Kanyaró (morbill)* és náthaláz (*influenza*) esetében akkor szükséges intézkedés, ha az utolsó 10 napban a megbetegedett tanulók száma 10%. A bezárási idő 10 nap. *Hasi bagymáz (bastífusz)* és vérhas (*dizentéria*) esetében csak akkor van helye bezárásnak, ha „a betegség kitörése iskolai viszonyokban leli okát”. A bezárási idő szintén 10 nap. Mindjárt az első eset jelentkezésekor be kell záratni az iskolát, ha a tanulók valamelyike hólyagos himlőben, vagy kiütéses tífuszban betegedett meg. Az itt meg nem nevezett többi „ragadós betegségben” a szükséghez mérten intézkedjék az illetékes közigazgatási hatóság (a roncsoló toroklob, a vörheny, és a náthaláz régies szavakat az eredeti szövegek nem tartalmazzák, azonban ezek magyarul sokkal képzetébbresztőbb, jelentéstükrözöttet elnevezések, szemben a keveset mondó idegen nevekkal). A miniszteri határozat szövegére ld.: ATZÉL Elemér (összeáll.): *Az egészségügyre vonatkozó törvények és rendeletek gyűjteménye. Megindította a m. kir. Belügyminiszter megbízásából dr. Chyzer Kornél miniszteri tanácsos VII. 1929-1933.* Budapest, Mai Henrik és Fia Orvosi Kiadó, 1934, 432-433. A példány érdekessége, hogy az összeállító Atzél Elemér (1888-1954) jogász, orvos, gyógyszerész, egyetemi magántanár, a BM Egészségügyi Osztály vezetője, számos egészségügyi jogi rendelet kodifikátora, a hazai egészségügyi jog és közigazgatás egyik legjelentősebb szakembere dedikálta Keresztes-Fischer Ferenc (1881-1948) belügyminiszter (1931-1935; 1938-1944) részére „Dr. vitéz Keresztes-Fischer Ferenc Belügyminiszter Úr őexcellenciájának a legmélyebb tisztelettel: Atzél Elemér”. Az egyedi kiállítású kötet elegáns zöld bőrkötésben, műnyomó papírosra készült.

támogatta. Ugyanígy szükséges a fertőző betegségekben megbetegedett utasok szállókból hatósági intézkedéssel kórházba szállítása (ez történik az átutazó, szállással nem rendelkező idegenek esetében is).⁶⁶ A kéjnök vonatkozásában említett erkölcsi beavatkozást Concha szerint csak akkor lehet megtámadni, erkölcsi szempontból, amennyiben az a „nemi fajtalanságot” növelné, vagy csökkentését gátolná, illetve az iparszerű „nemi fajtalanság” rendőri korlátok alóli felszabadítása a közszemérmert nem sértené. Concha szerint az iparszerű fajtalanság testalkati, gazdasági, szociális, politikai, illetve egyéni erkölcsi tényezők folyománya, melyet annak egészségügyi ellenőrzése, vagy ezen ellenőrzés hiánya nem változtat meg. Felnőtt személyek szabad nemi érintkezése, amennyiben jogot nem sért, és a közszemérmert nem veszélyezteti, csak erkölcsi törvényektől függhet, mivel külső eszközökkel az állam képtelen a nemi élet tisztaságát biztosítani. Azonban mindez iparszerűsége által egészségügyi ártalommal fajul, és közegészségi beavatkozás e cselekményeknek nem jelenti az előmozdítását, sem pedig helyeslését, hanem csupán egy megtúrt erkölcsi és közegészségi probléma ártalmainak csökkentését. A közegészségi fellépés a bujakór ellen Concha szerint azért a nők ellen irányul, mert részben „náluk az ipar”, és inkább ellenőrizhetőek. Az endemikussá válás esetén a közegészségi igazgatás az érintett férfiakkal szemben is foganatosíthat intézkedést.⁶⁷ c) A harmadik eszköz a fertőző csírák megsemmisítése, azaz a *fertőtlenítés hatósági keresztülvitele*. Minden fertőző betegség ellenében indokolt eszköz a *hatósági fertőtlenítés*. d) A negyedik eszköz a *hatóság azon feladatát jelenti, hogy a kellő számú gyógyító- és ápolószemélyzetet elő kell állítani, vagyis biztosítani; gondoskodni kell az illetményükről, a gyógyszerekről*. Azaz ekkor a magánélet feladata közfeladattá válik. Ehhez hasonló közigazgatási intézkedés az utcák tisztántartása; közköltségen a szegényebb néposztályok jobb élelmezéséről való gondoskodás, és az egyeseknek az egészségügyi magatartás tekintetében kívánatos cselekményekkel kapcsolatos *hatósági kitanítás*. e) Az ötödik eszköz a *közegészség ápolásának fokozása*.⁶⁸ Érdemes e körben áttekinteni az egészség tényezőit, melyek Concha szerint az alábbiak: talaj; víz; levegő.

A) *A talaj*. Megjegyzendő, hogy a legnagyobb teret a szerző a talajnak szenteli.⁶⁹ A betegségek legfontosabb okának a talaj vonatkozásában a földben tenyésző protozoákat⁷⁰ és baktériumokat tartja, de említi a talajnedvesség és a „talajlég” szerepét is.⁷¹ Mindezek

66 Uo. 412.

67 Uo. 412-413.

68 Uo. 413.

69 Uo. 398-402.

70 Heterotróf, állati jellegű (ám nem állat) egycsejtűek, melyekbe a sem nem állat-, sem nem növény-, sem nem gomba, sem nem színes moszat jellegű élőlények, régies elnevezéssel az ún. állati (típusú) véglények tartoznak: pl. a csigaszájú csillós (lat. *spirostomum ambiguum*), avagy a kék kürtállatka (lat. *stentor coeruleus*). WESTHEIDE, Wilfried Reinhard (Hrsg.): *Spezielle Zoologie I. Einzeller und Wirbellose Tiere*. 2. Heidelberg, Spektrum Akademischer Verlag, 2006, xvi., 894. SHUKHAREVA-BUELL, Natalya N.: *Biologically active substances of Protozoa*. Dordrecht, Springer, 2003, xiv., 112.

71 CONCHA (1905) i. m. 398.

ellen a talaj szárazsága, illetve a talajszennyezés elkerülésével lehetséges tenni.⁷² A talajnedvesség, a talajvíz szintje a mocsarak lecsapolásával, országos vízszabályozással befolyásolható. A talaj befolyásolásának eszközei az alábbiak: *a)* Az építési terv. A talajszárazságot, ha a föld a talajvíztől távol esik, az eső, vagy egyéb vizek gyors elvezetése, valamint a nap és a levegő behatása biztosítja. A városi és községi lakhelyek általában csoportosan helyezkednek el, ezek között a közlekedés biztosítandó. Szükséges a telkek beépíthetőségét biztosítani (udvar, közös udvar, kert), az utcáknak, háztömbök elhelyezkedésének, az épületek magasságának is megvan a szerepe *a közegészség biztosításában*, ez dönti el a levegő, és a napvilág behatásának milyenségét, így közvetve e tényezők is hatnak a talaj kiszáradására. A városok és a községek („falusi helységek”) építési terve és az építési *szabály(zat) egyszersmind közegészségi rendszabály is*. A talaj minőségét több tényező biztosítja: a beszivárgás elleni védelem (eső-, háztartási-, és ipari vizek beszivárgása ellen az utcák, és az udvarok „áthatlan burkolattal” való kövezése a kellő lefolyást biztosítja. A talajburkolat vízvisszatartó képessége önmagában is *higiénikus* tényező. A burkolóanyag kopásállása egyben a korban még nagy problémát okozó por, – mint Zsoldosnál is olvashatjuk – a hazánkat annyira jellemző egészségre hátrányos „poros út” ellen is nagyszerű védekezési lehetőség. Concha jelentékeny megfigyelése szintén a korról árulkodik: az esővíz gyorsan lefolyik, ha az utcák kocsiútja boltozatos, a járdák pedig a kocsiutak irányába mutatnak esést, és a kettők között lefolyó/vízelfolyó („áthatlan folyóka”) viszi el a csatornanyílásokig, vagy pedig a helységen kívül eső területre az esővizet. *b)* A hulladékgazdálkodás (korabeli kifejezéssel: „a szemét tisztítása”) is szerepet játszik a talaj szennyezésmentességében. E körbe tartozik a hulladék (a szennyvizek; az emberi-, állati-, háztartási-, ipari hulladékok „*mentől pedánsabb eltakarítása*”). A pusztán nedvesebb talajnál a közegészség nagyobb károsítója a szennyezett talaj, amely „a betegség csíráit tenyésztí”, fertőzi a vizeket, „megrontja a levegőt”. Az „egészségi kódex” (Concha itt nem az egészségügyi törvényre, hanem a – jó esetben – az emberek szívébe írt ’törvényre’ gondol) két szóból áll: „*jámborság és tisztaság*”. A közegészségi igazgatás alapja tehát a köztisztaság: a test számára az egészséget a „tisztá utca, tiszta ház, tiszta víz, tiszta levegő, tiszta műhely, tiszta élelem /azaz mai szóval az élelmiszerbiztonság, bár a tiszta élelem spirituális értelmet is hordoz: vágyat az egészséges és romlatlan étkek iránt – K.Gy./ Concha utal a község („falu”) és a város vonatkozásában észlelhető „egészen más” tisztasági követelményekre,⁷³ melyek a közigazgatás elé állítatnak. A községek esetében a köztisztaság *közigazgatás általi fenntartása* csak csupán a magántevékenység szabályozása formájában valósul meg, míg a „népesebb helyek,” városok esetében a köztisztaság és a közegészség fenntartása, a talajszennyezés megakadályozása érdekében a közigazgatás átveszi az egyesek munkáját, vagy legalább annak egy részét annak érdekében, hogy a köztisztaság fenntartható, a talajszennyezés pedig megakadályozható legyen.⁷⁴ A községi igazgatásban számos fajta hulladék eltávolítása igényli a közigazgatási szabályozást (amely véleményem szerint a közigazgatás beavatkozó arcának megmutat-

72 Uo. 398-399.

73 Uo. 399.

74 Uo. 399-400.

kozása), és mindez több, egyben specifikusan a falusias korabeli problémákhoz kötődik, az általános korabeli /és egyben részben jelenkori/ hulladékgondok mellett (pl. árnyék-szék, trágyadomb, seprési rend, „iparvállalat” (tkp. ipari jellegű kisebb helyi vállalkozások értendők ezen), egyéb különféle hulladék eltávolítása: utcák, terek tisztántartása, a háztartási hulladék („házi szemét”) eliminálása is „nagyszabású berendezéseket” kíván nemcsak a nagyközség, de a kisközség („falu”), vagy az alig lakott helyek (majorság, puszta) esetében is akár. A nagyvárosokban a szemét mennyisége már a 19-20. század fordulóján is rendkívül megemelkedett (pl. üveg, fém, ipari rongy). Az ipari rongy vonatkozásában Concha kiemeli, hogy a rongytömeg egy része „egészen hasznavehetetlen”, ennek esetében „elhelyezése nagy üres tért”, vagy pedig „távoli vidékekre szállítást” igényel. A szerző arra is utal, hogy ebben az időben Budapesten az ipari hulladék válogatása, szállítása „nagyszerű berendezéssel történik”. Mindez a *közigazgatás „higiénikus beavatkozását”* kívánja meg, nehogy a szeméttértékesítés fertőzési forrás legyen. Csekélyebb mennyiségű, nem veszélyes hulladék esetében ebben az időszakban a hulladékégetés is szokásos eljárás volt. c) A szennyvíz, ürülék, és esővíz eltávolítása. A háztartási szennyvíz, és az emberi ürülék az egészségügyi követelményeknek megfelelő eltávolítása már ebben a korban is nagyfokú műszaki, illetve pénzügyi nehézségekkel járt. A szennyvízben és az ürülékben képződő fertőző csírák szennyezik a vizet, a talajt, romlik ezek által a levegő, és az emberekből undort váltanak ki.⁷⁵ A földalatti kellő öblítéssel ellátott eső-, ürülék-, és szennyvíz-elvezető csatorna legtisztább, legegészségesebb, de egyben legköltségesebb megoldás a felmerülő problémákra, ha az alábbi tulajdonságai (kellékei) a rendszernek fennállnak: 1) Az eltávolítást gyorsan eszközli. 2) A talajt a szennyezéstől megóvjá. 3) Ha a csatornatartalom higiénikus elhelyezése a kiömléskor biztosítva van. A technikai eszközök jelenléte mindezt már az előző századfordulón lehetővé tette, azonban már Concha idejében is a pénz hiánya volt a megoldás gátja.⁷⁶ Az első kellék a csatorna kellő öblítését kívánja meg, a második, hogy a kisebb csövek vasból, vagy vízhatlan mázas anyagból legyenek, a fő gyűjtőcsatorna pedig nagyméretű legyen, vízhatlan betonból, amelyekbe az emberek leszállhassanak, és onnan az ülepedő iszapot eltávolíthassák, és az egyéb munkákat helyesen, egészségük megőrzése mellett végezhessek. A pontos öblítés egyben megakadályozza a csatornában a fertőző csírák képződését, illetve a kifolyásnál megfelelő eljárás mellett a csatorna tartalma is kellő, és végleges elhelyezést nyer. A bűzös gázok képződését is megakadályozza a jó minőségű csatorna, illetőleg a földalatti öblítőcsatornák jó kiegészítője a lakások jól záró, vízszerezetű (vízöblítéses) klozetek (és pl. a kövezett padló) is sokat segít. A csatornavizek elhelyezésére a kor szemlélete szerint alkalmas hely volt a tenger is, ha ennek nagy az áramlása, és a csatornavizet az emberi lakhelyek mellől kellően messze elhelyezkedő nagy folyóba továbbítja. Azonban a nagyvárosok szennyvizeinek kis folyóba történő továbbítása a közegészséget veszélyeztetheti. A csatornavíz fertőtlenítéséhez szükséges vízaránynak meg kell lennie. Ahol az egészségügyi hátrányokozás nélküli folyóvízbe vezetés nem lehetséges, ott a szennyvíztisztítás már ekkor követelmény volt. Ez megvalósulhatott „szerves

75 Uo. 400.

76 Uo. 400-401.

tisztítás” útján, mikor a csatornavízet az arra alkalmas földekre vezették, és a csatornavíz a földeken átszivároghatva részben tárgyázásul használható, részben az így megtisztult vizet alagsöveken a földből elvezetik. Ehhez likacsos talaj szükséges, ennek hiányában ülepitéshez kell folyamodni. Concha megjegyzi, hogy az ilyesfajta mezőöntözés gazdasági haszna csekély, csupán 2-3% kamatot tudnak az ilyesfajta vállalkozások realizálni.⁷⁷ Az ülepités is egy lehetséges módszer. A csatornavízet nagy medencékben fertőtlenítik, a szilárd részek iszapként leülepednek, az iszap trágyaként, vagy hidraulikus mésszé alakítható, de ezek a folyamatok nagy nehézségekkel járnak. Ahol a területi, vízszolgáltatási, és pénzügyi nehézségek nem engedik meg valamennyi hulladék és szennyvíz eltávolítását, ott az excrementumot külön távolítják el az esővízhez és a szennyvizek eltávolíttatásához képest (Ilyen a holland ún. Liernur-rendszer).⁷⁸ Kevésbé hasznos Concha szerint az excrementum gödrökbe vezetése, mert a gödrök vízhatlan falazása, és így a talajszennyeződés megakadályozása nehezen biztosítható.⁷⁹

B) A víz. A talajjavítás, a talajszennyezéstől való mentesítés (*asszanálás*) az egészséges víz (ivóvíz) nyeresét is biztosítja, mivel a kutak talaj útján történő szennyezést az eljárás csökkenti, vagy kizárja. Szükséges az emberi és az állati temetők olyan módon történő elhelyezése, hogy a kellő mélységű temetkezés mind a víz-, mind a levegőszennyezést kizárja. Concha szerint a hullaégetés egészségügyi okokból nem szükséges, és gazdasági szempontból nem olcsó, törvényszéki orvostani szempontból aggályos, különös halottszemlélet kíván, illetve mint vallási érzéssel ellenkező, kötelezővé nem tehető („kötelezőleg nem létesítendő”).⁸⁰ Az ivóvíz az egyéb mérgektől és betegségektől is mentesítendő, a cél az, hogy „bőségesen és kellemesen” álljon rendelkezésre. Érdekesség, hogy a korban ivóvízüil eső-, folyó-, vagy tóvíz szolgált. Az esővizek esetében a vízfelfogó-tartók (ciszternák), a forrásvízeknél a kutak kívánnak beavatkozást. A folyóvíz vagy a tóvíz *szüretlenül* már ebben az időszakban is csak *kivételes esetben* volt alkalmas ivásra (megjegyzendő, hogy 1945-ig, talán még tovább is Budapesten voltak Dunavíz-árusok, akik a folyó megfelelő részeiről szerzett vizet elárusították).⁸¹ A kutak szennyezettsége szükségessé teszi a vizek gazdagabb forrásból (tavak, folyók) történő vezetését. A hegyi források, illetve egyes tavak erre különösen alkalmasak lehetnek. Azonban a bőséges hegyi források és tavak a közelben többnyire kevésbé állnak rendelkezésre, így a tisztátalan tavak és folyóvizek

77 Uo. 401.

78 Uo. 401-402. A Liernur-rendszer részleteire nézve lásd: VIDÉKI László: A Liernur-féle csatornázási rendszer. *Mérnök Közöny*, 1873/5, 473-482. http://epa.oszk.hu/02300/02364/00007/pdf/EPA02364_Mernok_Kozlony_1873_478-482.pdf (2020. 10. 08.)

79 CONCHA (1905) i. m. 402.

80 Uo. 402-403.

81 Erről egy korabeli filmsláger is tanúskodik: „Amíg dzsessz van és szesz/Minek igyam Duna-vízet, pláne, hogyha van, ki fizet.” WALTER László – HARMATH Imre (szöveg) – PETHES Sándor (ének): *Egy kis itóka* [dal]. In: RÁTHONYI Ákos (rend.): *Vissza az úton* [film]. Budapest, 1941. február 17. Ld.: <https://www.youtube.com/watch?v=oDXOC0E6fQ0> [0:26-0:30]. (2020. 11. 15.)

melletti természetes szűrők (kutak, aknák) és szivattyúzás útján lehet a városba vezetni. A mesterséges szűrők kevésbé tiszta eredményt adnak. Ahol nincsenek elégséges jó vizet adó magánkutak, folyók, tavak, ott *a vízvezetés ügyét a közigazgatásnak kell kezelésbe venni*. A vízszolgáltatás monopolisztikus jellege miatt nem alkalmas arra, hogy magánhasznoszerzés (magánkereset) forrásául átengedjék.

C) *A levegő*. A levegő az élet nélkülözhetetlen alapfeltétele, ugyanakkor egyben fertőző betegségek elsőrendű közvetítője. A levegő higiénikus alkalmassága földrajzi („églaji”) viszonyoktól függ, ezek nem nagyon módosíthatóak („melyet emberi hatalom meg nem változtathat”). A levegő állapota függhet a városok építésmódjától, a gazdaság, az ipar természetétől, a környező folyók, tavak, csatornák állapotától, a hulladékok eltakarításától.⁸² Fontos alakuló községek esetében a levegő romlásának megakadályozása (építésmód, gazdaság, ipar, házak összezsúfolása, szűk utcák, egészségre hátrányos iparterületek elkerülése útján). Már létező községek, városok esetében nagy pénzbeli áldozatokkal lehet az utcák áttörését, szélesítését, az ipartelepek áthelyezését, szabad terek létesítését elérni.⁸³ E költséges változtatások is csak tűrhetővé teszi a levegőt, ennek érdekében a városok szélén a szegényebb osztályok érdekében a városok szélén kertvárosokat („kertes városokat” – írja Concha, azaz az angolok tervezte *garden city*-ket) szükséges létesíteni, mivel ezek nem fényűzési, hanem közegészségügyi követelmény. A városok levegőjét a por, a füst, és a képződő gázok rontják. Az utcaöntözés, a söprés helyes módja, a nagy gyári kémények füstemésztő berendezéseinek tökéletesítése is megvalósítandó feladat.⁸⁴

2.3.2. A betegségektől való mentesítés és a közegészségügyi rendszet

A közegészségügyi rendszer másik fő feladata a korábban említett *járványok leküzdéséhez* képest a *betegségektől való mentesítés (immunizálás)*. Ennek alapjaihoz ld. a 2.3.1. alpontban írtakat is. A közegészségügyi („közegészségi”) rendszet részben a betegségekre való hajlam csökkentésével, illetve az oltás útján ért el eredményeket. Az oltást 1905-ben még csak a himlő ellen alkalmazták, de azt sem valamennyi államban.⁸⁵ A himlőoltás bizonyos időre az esetek nagy részében véd a „meghimlőzés” ellen, a mégis bekövetkező betegségeknek az oltás enyhe lefolyást biztosít, a halálos kimenetelt pedig a minimumra szorítja. A himlő az oltás előtt a legfertőzőbb betegségek közé tartozott, és oltás nélkül szinte az államok összes népessége a betegségbe esett, és ijesztő halálozási arányok voltak. A betegség nagyfokú ragályossága indította *a közigazgatást az oltások segítésére*, az oltási kényszer életbe léptetésére. A poroszországi 1870-1872. évi himlőjárványt a francia hadifoglyok okozták, mivel Franciaországban nem volt oltási kényszer. *Az oltások közigazgatás általi segítése*, a jó oltóanyagról való gondoskodás, az oltóorvosok jutalmazása segítette a himlő legyőzését. Az oltási kényszer is segítette a himlő legyőzését. Az egyesek egyéni felfogása és ellenszenvé nem lehet oka embertársa betegségének, vagy halálának.

82 CONCHA (1905) i. m. 403.

83 Uo. 403-404.

84 Uo. 404.

85 Uo. 413-414.

Volt alapja annak, hogy a himlőoltás vérmérgezést, vagy orbáncot okozhatott, ennek oka az élő emberről vett himlőnyirk volt. Ezt a problémát az egészséges állatból vett nyirkkal lehetett megoldani, bár ez a korszakban költségesnek számított.⁸⁶ A korban is létező oltásellenzők Concha szerint eltúlozták az oltással járó veszélyeket, mivel a Német Birodalomban 22 millió beoltott gyermek közül 57 halt el oltás okozta betegségben.⁸⁷

2.4. Egyes jelenkori problémák

Jelenünk égető problémája, a SARS-CoV-2 vírustörzs (ang. *Novel Coronavirus*) által keltett 2019-es koronavírus betegség (COVID-19 világvjárvány; továbbiakban: járvány) *a közigazgatás nélkül* megoldhatatlan gondok elé állítja világunkat. E sorok írása idején túl vagyunk az Amerikai Egyesült Államok elnökválasztásán, melyet Joseph Robinette („Joe”) Biden Jr. (1942-) történelem-politikatudomány (BA), illetve jogász (MA/JD) szakokon végzett politikus és ügyvéd nyert meg, aki a tervek szerint 2021. január 20-án fog hivatalba lépni. 2020. november 7-én a járvány több számot illetően is fordulópontot mutatott mind a világ, mind az Amerikai Egyesült Államok, mind hazánk vonatkozásában. E napon a járványban a kezdetek óta megbetegedettek teljes száma 50.000.000 fölé emelkedett. Az elhunytak száma meghaladta az 1.250.000-et. E nap környékén (november 6.) lépte át az Amerikai Egyesült Államokban a 10.000.000 főt az össz-betegszám (20% a világon megfertőződtek össz-számán belül; 1. hely), és emelkedett a vírus áldozatainak száma 240.000 fölé (1. hely).⁸⁸ Európában az össz-betegszám 2020. november 8-án lépte át a 12.000.000 főt (24%). Hazánkban 2020. november 7-én emelkedett a betegek száma 100.000 fölé (52. hely), a vírus áldozatainak száma pedig 2020. november 8-án haladta túl a 2400 főt. A hazai napi fertőzöttek számának maximuma 5318 fő, míg a napi elhunytak maximális száma 107 fő (2020. november 7.) volt.⁸⁹ Az USA új, megválasztott elnöke első beszédében említette a Biden-Harris-féle

86 Uo. 414.

87 Uo. 415.

88 A számok 193 elismert állam és 23 függő terület (társult országok, vagy autonóm területek, valamint autonómia nélküli területek), továbbá két, vírussal sújtott óceánjáró hajó (név szerint a Diamond Princess /a Princess Cruises hajóvállalat tulajdona, a 16. legnagyobb vízi jármű a világon/ és az MS Zaandam /az első 26 legnagyobb óceánjáró között nem szerepel/, azaz összesen 218 tétel. A Koreai Népi Demokratikus Köztársaságból, valamint Türkmenisztánból nem érkezett jelentés igazolt járványesetről (Ázsia), bár a KNDK felkerült az országlistára adatokkal, de Türkmenisztán nem. Szent Ilona szigeten, Ascension szigeten, és Tristan da Cunha szigetcsoporton is csak gyanús eset van (Afrika). 2020. május 20-ig az afrikai Lesotho volt Afrikában az utolsó ország, ahol a járvány jelentkezett. *Coronavirus Updates*. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (2020. 11. 07.). RODRIGUEZ, Adrianna: These countries have no reports of coronavirus cases. But can be trusted? *USA Today News* <https://eu.usatoday.com/story/news/world/2020/05/06/covid-19-which-countries-have-no-coronavirus-cases/3076741001/> (2020. 11. 08.).

89 *Coronavirus Update*. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (2020.11.07.). A hazai elhunytak anonimizált adatai (nem, életkor, alapbetegség/ek/, ezek hiánya, vagy a hiányzó

koronavírus tervet, amely 2021. január 20-ával fog hatályba lépni, bár akár már 2020. november 8-ával is várhatóak intézkedések. A Biden-adminisztráció legfontosabb célja a koronavírus-járvány leküzdése. Reményeink szerint a jelen problémáira is hamarosan megoldás születik. Ehhez talán a történeti példák is hozzájárulhatnak. E megoldás foganatosításában a világ közigazgatása sem lesz mellőzhető.

adat jelzésével): Koronavírus – Elhunytak <https://koronavirus.gov.hu/elhunytak> (2020. 11. 07.).

KÖZBESZERZÉS

Nyikos Györgyi, egyetemi docens (NKE)
Erdei-Derschner Katalin, doktorandusz (NKE)

A JÁRVÁNY HATÁSA A KÖZBESZERZÉSRE

A korona vírus megjelenése és terjedése jelentős hatással van az élet minden területére, nem jelent kivételt ez alól a közszféra és a közbeszerzések területe sem. A kormányzatoknak a veszély kezelése mellett, a rendelkezésre álló korlátozott erőforrásokkal biztosítaniuk kell a közfeladatok ellátását és a közszolgáltatásokat – nem csak a járványhelyzet miatt kiemelten érintett egészségügy területén, hanem mindenhol. Az alapvető ellátási akadályok és nehézségek mellett, a kormányzatoknak az emberek jólétével és elégedettségével is kiemelten foglalkoznia kell, így a források elköltésének hatékonysága ugyancsak a figyelem középpontjába kerül. A közbeszerzés és annak megfelelő működése kapcsán az állampolgárok elvárásai, mind a hatékonyság, mind az eredményesség és gazdaságosság kapcsán ugyancsak jelen vannak.

A tanulmány célja a COVID-19 vírushelyzet közbeszerzésre és annak teljesítményére gyakorolt általános hatásának vizsgálata és értékelése. A vizsgált adatok érdekes és változatos eredményt mutatnak e közfeladat működéséről: a közzétett hirdetmények összesített száma és a hirdetményt feladó szervezetek megoszlása nem mutat jelentős változást, azonban további mutatók vizsgálata már változásokat jelez.

1. Bevezetés

A koronavírus okozta pandémiás helyzet első hulláma, váratlan kihívások elé állította a köz- és magánszféra minden szereplőjét; a veszélyhelyzet kezelése, nem várt stresszhelyzetet eredményezett és a gyors problémakezelés elengedhetetlenné vált. Kormányzatok esetében a kihívás talán méginkább többértű volt. Az állampolgárok egészsége, biztonsága és jóléte mellett biztosítaniuk kellett a szolgáltatások zavartalan, folyamatos ellátását, az alapvető és nélkülözhetetlen infrastruktúrák működtetését.

A COVID-19 egy olyan mélységű globális krízist indított el, amely akár a legnagyobb globális recesszióhoz vezethet a második világháború óta. Gazdasági előrejelzések szerint világszinten a GDP 5,2 százalékos csökkenést fog elérni 2020-ban.¹ Az elemzések alapján a fejlett gazdaságok előreláthatóan 7%-os GDP csökkenéssel számolhatnak az idei évben, a széles körű társadalmi távolságtartás, a pénzügyi feltételek szigorítása és a külső kereslet összeomlása miatt. Miközben az euróövezet várhatóan 9,1 százalékkal csökken majd 2020-ban. Javulást a szakemberek leghamarabb az év legvégére várnak.²

1 WBG, *World Bank Group*. 2020. *Global Outlook*. World Bank Group. [Online] 2020. June, 15. <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>. (2020. 08. 20.)

2 Uo. 8.

A járvány példátlan közegészségügyi kihívást is jelentett a világ minden országának. A világjárvány elleni küzdelemben, példátlan méretű, világszintű keresletet eredményezett az orvostechnikai eszközök piacán. A kialakult helyzet felhívta a figyelmet arra, hogy az országok milyen nagymértékben függnek a nemzetközi kereskedelemtől és a globális értékláncoktól, akkor is, ha életmentő termékek vásárlásáról van szó. A szükséges áruk beszerzését tovább bonyolították az exporttilalmak és korlátozások növekvő száma. A Kereskedelmi Világszervezet adatai alapján legalább 80 ország és különálló vámterület vezetett be exporttilalmakat vagy korlátozásokat a járvány első hulláma alatt³, az Európai Unióval (EU) egyetemben, amely sürgősségi exportkorlátozásokat jelentett be bizonyos alapvető kórházi termékekre, amelyek elengedhetetlenek az egészségügyi dolgozók számára.⁴

Ebben a rendkívüli helyzetben izgalmas kutatási téma a közbeszerzések alakulásának területe.

Közbeszerzési eljárás során állami forrásokból vásárolnak az ajánlatkérők meghatározott értékhatár feletti építési beruházásokat, árukat és szolgáltatásokat.⁵ Az OECD által készített statisztika szerint, átlagosan a kormányzati kiadások 29 százaléka kerül elköltésre közbeszerzéseken keresztül, ami hozzávetőlegesen a bruttó hazai termék 12%-át teszi ki. A közbeszerzés kritikus és fontos terület, amely támogatja és elősegíti az állam megfelelő működését. A közbeszerzések a pénzért értéket alapelv teljesülése mellett stratégiai célokat is megvalósíthatnak,^{6,7} elősegíti a kis- és középvállalkozások fejlődését, fejlesztését, jelentősen támogatni tudja a gazdaság erősödését⁸, a költségvetési kiadások hatékonyságát, elősegítheti az egészségügyi eredmények javítását és elősegíti a globális kihívásokkal szembeni eredményes küzdelmet, mint például a vírus által okozott probléma kezelését.⁹

3 WTO, World Trade Organization. 2020. *EXPORT PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS*. WTO. [Online] 2020. April, 23. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf. (2020. 08. 02.)

4 BOWN, Chad P.: EU limits on medical gear exports put poor countries and Europeans at risk. *PIIE*, 9 March 2020. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/covid-19-trumps-curbs-exports-medical-gear-put-americans-and> (2020. 08. 02.)

5 SOÓS Gábor – NYIKOS Györgyi: Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU; *Public Procurement Law Review*, 2020/5, 255-271.

6 TÁTRAI, Tünde – NYIKOS, Györgyi: *The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary with a focus on SMEs*. In: ALBANO, G. L. et al. (eds.): *Charting a Course in Public Procurement*. Boca Raton (FL), Praacademic Press, 2013, 29-54. ISBN 096688647X

7 ANCARANI, Alessandro – DI MAURO et al. A Comparative Analysis of SME Friendly Public Procurement: Results from Canada, Hungary and Italy. *International Journal of Public Administration*, 2019, 42 (1), 1-16.

8 NYIKOS Györgyi – TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy: CP33 Competitive paper*. Napoli, Olaszország 2012. 04. 01. - 2012. 04. 04.

9 OECD: 2017. Understanding public sector productivity. GOV/PGC(2017)10. [Online] 2017. April, 11. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC\(2017\)10/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC(2017)10/en/pdf). (2020. 08. 02.)

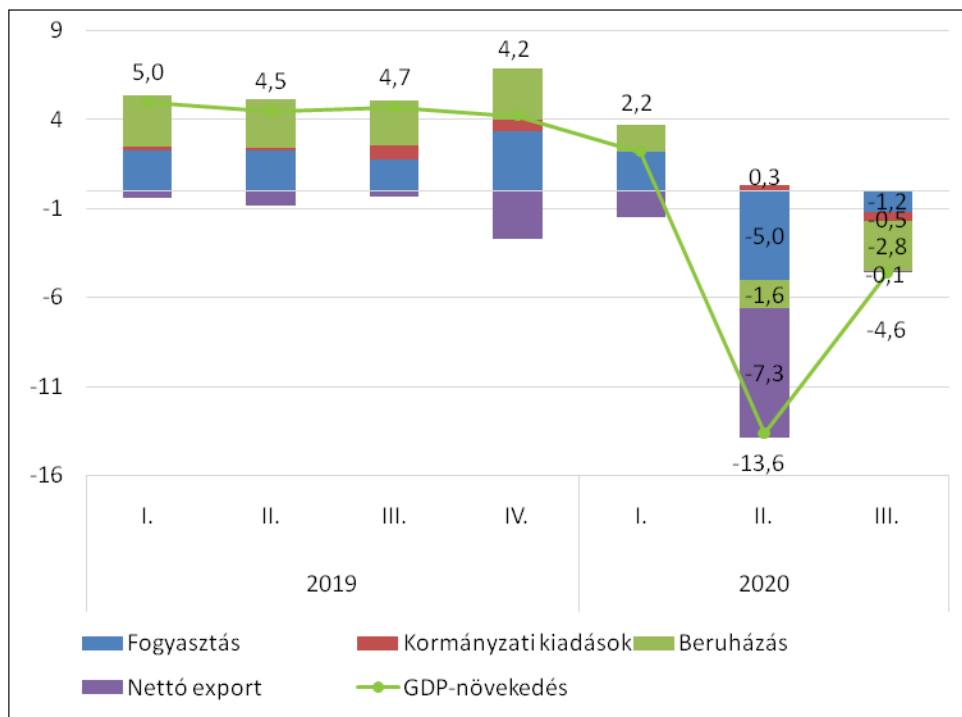
2. A vírus-menedzsment és a közbeszerzés kapcsolata

A koronavírus (COVID-19) eddig még nem tapasztalt bizonytalanságot jelent a világnak, sok ország és régió küzd most a járvány második hullámával. A fertőzés terjedésének megfékezésére az egész világon olyan nagyszabású intézkedéseket alkalmaztak, mint a városok bezárása, a vállalkozások ideiglenes bezárása és a csoportos összejövetelek tilalma,^{10,11} az emberek mozgásának és érintkezésének korlátozásával¹². A megelőző óvintézkedések és korlátozások eredményessége elsődlegesen a lakosság együttműködésén múlik.¹³ Ezeket a fertőzéssel szembeni intézkedéseket óhatatlanul mély recesszió kísérte a világgazdaságban. Ennek megfelelően az egészség és a jólét közötti kompromisszum¹⁴ szükségességének felismerése kétféle rövid távú reakcióhoz vezetett: egyes kormányok a vírus terjedésének ellenőrzését kívánják elérni, míg mások a betegség gazdasági hátrányait igyekeznek korlátozni.

A kormányok által alkalmazott gazdaságvédelmi intézkedések megközelítése különbségeket mutat az intervenciós logikában: az országok többsége az ún. nem készpénzes ösztönzők útján megkezdett beavatkozásokat követően fokozatosan haladt a készpénzbeli támogatások felé, míg mások az ellenkező logikát követték¹⁵. Az európai kormányok többsége a részleges munkanélküliség, a munkaidő csökkentése és a betegszabadság után járó speciális bértámogatási rendszerek révén gyorsan cselekedett a munkavállalók védelme érdekében. Emellett intézkedéseket hoztak, amelyek lehetővé tették a fizetések elhalasztását, valamint új finanszírozási lehetőségeket kínáltak a kvk-k likviditásának¹⁶ védelme érdekében. Egyidejűleg az állami, kormányzati feladatellátásban is modernizációs folyamatok zajlanak¹⁷, azonban a járványhelyzet következtében nagyobb teret kapnak a táv- és elektronikus megoldások.

-
- 10 HSIANG, Solomon – ALLEN, Daniel et al.: The Effect of Large-Scale Anti-Contagion Policies on the COVID-19 Pandemic. *Nature*, 2020, 584 (7820), 262-267.
 - 11 FLAXMAN, Seth – SWARNIL, Mishra et al.: Estimating the Effects of Non-Pharmaceutical Interventions on COVID-19 in Europe. *Nature*, 2020, 584 (7820), 257-261.
 - 12 ZHANG, Juanjuan – LITVINOVA, Maria et al.: Changes in Contact Patterns Shape the Dynamics of the COVID-19 Outbreak in China. *Science*, 2020, 368 (6498), 1481-1486.
 - 13 KÖVI Zsuzsanna – MIRNICS Zsuzsanna – RÓZSA Sándor: *A koronavírus-járvány okozta lelki tényezők utánkövetéses vizsgálata. Kutatási jelentés*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Pszichológiai Intézete, 2020. <http://www.koronaviruskutatas.hu/eredmenyek/eredmeny-lelkitenyezok/> (2020. 06. 18.)
 - 14 GLOVER, Andrew – HEATHCOTE, Jonathan et al.: Health versus Wealth: On the Distributional Effects of Controlling a Pandemic. *Working Paper*, 27046, National Bureau of Economic Research, April 2020.
 - 15 NYIKOS Györgyi – SOHA Bettina – BÉRES Attila: Entrepreneurial resilience and firm performance in times of COVID-19 crisis - Evidence from Hungary. *Regional Statistics*, 2021. (megjelenés alatt)
 - 16 NYIKOS Györgyi – BÉRES Attila – LAPOSA Tamás – ZÁVE CZ Gergő: Do financial instruments or grants have a bigger effect on SMEs' access to finance? Evidence from Hungary. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 2020, 12 (3), 667-685.
 - 17 RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

Gazdasági válság esetén a közsféra költségeinek, a beruházásoknak¹⁸ és vásárlásoknak kontraciklikus hatása lehet, így a közbeszerzéseknek egyfelől jelentős gazdasági hatása van, másfelől az elkötött pénzek teljesítményének kérdése is fontos¹⁹.



1. ábra: Magyarország: hozzájárulás a negyedéves GDP növekedéséhez (felhasználási oldal), előző év azonos időszakához viszonyított indexből számítva. Forrás: KSH, 2020. 12. 02. Tárgyidőszak: 2020. III. negyedév

A közbeszerzések jelentős hatással vannak a nemzetgazdaságok teljesítményére és a társadalmi jólétre. A kormányzati kiadások a legtöbb országban a GDP 10-15% teszi ki, ezáltal stratégiai szerepet játszanak, melyen keresztül hozzáadott értéket lehet teremteni.

A közbeszerzések területén a válság kritikus helyzetet teremtett: a közszolgáltatásokat folyamatosan üzemeltetni kell, biztosítva az alapvető és nélkülözhetetlen ellátásokat. A vírus egyben új beszerzési igényeket generált és egyidejűleg ellátási nehézségeket is okozott, számos logisztikai kihívás jelent meg (szállítmányozás elérhetőségének korlátozottsága, határzárak). A közbeszerzések leállása vagy nem megfelelő lebonyolítása könnyen az állami feladatok és közszolgáltatások leállításához vezethet.

18 BÉRES, Attila – JABLONSKY, György – LAPOSA, Tamás – NYIKOS, Györgyi: Spatial econometrics: transport infrastructure development and real estate values in Budapest. *Regional Statistics*, 2019, 9 (2), 89-104.

19 NYIKOS Györgyi; ROTTENBACHER Ádám et al.: Beszerzések fejlesztési projekteknél. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, 2019, 52.

Mindezek eredményeképpen, a célzott és hatékony beruházások és eredményes közbeszerzési eljárások fontosabbak, mint valaha.

3. A közbeszerzések alakulása a koronavírus első hulláma következtében

Logikusnak tűnő következtetés, hogy a közbeszerzések hatékonysági mutatói romlanak vírushelyzetben a fennálló nehézségek miatt. Az első időszakban, a válság kezdetén, a közbeszerzések gyorsan átalakultak "katasztrófaveszélyessé". A hirtelen támadt probléma megoldása mindenkit kihívás elé állított. Az addig ismeretlen és különösen váratlan helyzet gyors döntéseket és intézkedéseket igényelt, miközben a törvényességet, az elszámoltathatóságot és az átláthatóságot továbbra is fenn kellett tartani. A kormányzatok fő feladata a kockázatok menedzselése lett, és a veszélyhelyzet elhárítására tettek intézkedéseket rendkívüli gyorsasággal. A válsághelyzet alatt számos termék gyártása akadozott vagy bizonyos esetekben teljesen le is állt. Voltak olyan árucikkek, melynek beszerezhetősége korlátozottá vált, vagy éppenséggel csak nagyon nehezen, egy-egy forrásból lehetett megszerezni. A fennálló nagyon szűkös időkeret miatt bizonyos árukra és szolgáltatásokra azonnal szükség volt és mindennemű késlekedés rontotta a beszerezhetőség esélyeit is, ezért számos esetben esély sem volt a versenyszerű nyílt eljárás lefuttatására. Mindezek a gyors változások azonnali intézkedéseket követeltek az állami szektortól, bizonyos esetekben a felkészülés, és különösebb megfontolás lehetősége nélkül.

3.1. Járványidőszakban lebonyolított közbeszerzések általános tipológiája

Az OECD a közbeszerzés szempontjából, három szakaszra osztotta fel a járványt.

Az első szakaszban a közbeszerzéssel foglalkozó szervezeteknek elsődleges feladatuk és egyben legnagyobb kihívásuk az időbeni cselekvés volt. Ebben a szakaszban leginkább egyfajta reaktív beszerzés figyelhető meg, melyben legfőképp az azonnali cselekvéseken keresztül infrastrukturális válaszokat adnak, annak érdekében, hogy azonnali segítséget tudjanak nyújtani, olyan kritikus események közepette, amelyek közvetlen hatással vannak az életre vagy a közbiztonságra, és ahol minden késedelem további kárt okozna az egyéneknek és a közösségnek.

A második szakasz már lehetőség nyújt a helyzet újraértékelésére, a világjárvány következményeinek és hatásainak jobb megértése, valamint a közbeszerzési és infrastrukturális stratégiák részletesebb és megfontoltabb kialakítása, a válság újabb kihívásainak kezelése érdekében. Ebben a szakaszban, bár még mindig szükségszerű a sürgősségi, vészhelyzeti válasz, mivel a közszolgáltatások és a közösségek működtetése és fenntartására továbbra is elsődleges feladat, de ebben a szakaszban, már nincs közvetlen kapcsolat az emberi életre és az infrastruktúrák működésképtelenségét jelentő közvetlen veszély is elhárult.

A harmadik szakaszban a helyreállítási politikákra kell összpontosítani, a válság következményeinek és hatásainak kezelésére, valamint a társadalmak és gazdaságok újjáépítésére. Ez a szakasz akkor következik, amikor a veszélyhelyzet már elmúlt, és a tevékenységek visszaállnak a normális mederbe, beleértve a beszerzési folyamatokat és az

infrastruktúra-fejlesztéseket is. Ebben a szakaszban már nincs szükség sürgős válaszokra, gyors reakciókra, azonban még mindig előfordulhatnak olyan esetek, melyekben alapvető közbeszerzési tevékenységeket gyorsan kell aktiválni, hozzájárulva a gazdaság és a társadalom fellendüléséhez. A fellendülés szakaszában a közbeszerzések stratégiai szerepet játszanak. Ez a szakasz lehetőséget biztosít arra, hogy a közbeszerzési és államberuházási terveket felülvizsgálják és a szükséges kiigazításokat elvégezzék, annak érdekében, hogy a megfelelő és stabil működés helyreálljon.²⁰

3.2. Járvány alatti közbeszerzések és alkalmazandó szabályok - nemzetközi kitekintéssel

Az OECD által meghatározott szakaszokat követve, az első időszakban, bizonyos termékeket érintő égető és kritikus hiány miatt egyes kormányok, országok kiviteli tilalmakat és korlátozásokat vezettek be alapvető árukra, például a maszkokra és a lélegeztetőgépekre. Az azonnali országszintű válaszokban azonban megfigyelhetőek kisebb-nagyobb különbségek.

Az Egyesült Államokban, a szövetségi kormány döntése alapján a válság elhárításához szükséges sürgősségi eszközök vásárlása során, mint például a lélegeztetőgépek és arcmaszkok, a decentralizált beszerzését részesítették előnyben, annak érdekében, hogy megfékezzék, vagy lassítani tudják, a versenypiacok dinamikájából eredő azonnali és gyors ütemű áremelkedésből fakadó közpénzpazarlását, amikor ezen erőforrások rendelkezésre állása még nélkülözhetetlenebb válságok idején.²¹

Az Európai Bizottság, már 2020. április 1-én útmutatót²² tett közzé, bemutatva az uniós közbeszerzési keretrendszer által kínált rugalmasabb lehetőségeket a koronavírus kitörésével kapcsolatos vészhelyzetben. Az útmutató áttekintést nyújt a közbeszerzések területén rendelkezésre álló pályázati eljárásokról, az alkalmazandó határidőkről, és példákat mutat be arra nézve, hogy az állami szférában milyen alternatív megoldásokon keresztül tudnak egyszerűbben beszerezni az alapvetően szükséges orvosi cikkek ellátási piacán. Az iránymutatás a rendkívül sürgős esetekben lefolytatott közbeszerzésekre összpontosít, amelyek során a közbeszerzőknek lehetőségük nyílik napokon, vagy szükség esetén akár órákon belül is lebonyolíthatni beszerzéseiket. Az áruk, szolgáltatások és építési beruházások megvásárlására irányuló uniós közbeszerzési keretrendszer a következő lehetőséget kínálja a közbeszerzők számára:

20 OECD 2020b: Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). [Online] <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/stocktaking-report-on-immediate-public-procurement-and-infrastructure-responses-to-covid-19-248d0646/#endnotea0z12>. (2020. 08. 20.)

21 ATKINSON, Christopher, L. et al.: Supply Chain Manipulation, Misrepresentation, and Magical Thinking During the COVID-19 Pandemic. *The American Review of Public Administration*, 2020, 50 (6), 1.

22 *Guidance from the European Commission on using the public procurement framework in the emergency situation related to the COVID-19 crisis*. 2020/C 108 I/01.

- sürgős esetekben lehetőségük van a határidők jelentős rövidítésével felgyorsítani a nyílt, illetve meghívásos eljárásokat;
- amennyiben ezek a rugalmas lehetőségek nem bizonyulnak elegendőnek, megfontolható a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatása. Végző soron, akár az előre kiválasztott gazdasági szereplő részére történő közvetlen odaítélés is megengedett lehet, feltéve, hogy a kiválasztott gazdasági szereplő az egyetlen, amely képes a helyzet rendkívüli sürgőssége miatti technikai és időbeli korlátok mellett leszállítani a szükséges árukat; továbbá
- a közbeszerzőknek a fenti lehetőségek mellett célszerű alternatív megoldásokat is megvizsgálniuk, valamint együttműködniük a piaccal.

A rugalmassági mechanizmus rendszerében és az EU tagállamok járványhelyzet kezeléséhez szükséges közbeszerzéseinek elősegítésére az Európai Bizottság öt keretmegállapodásos eljárást folytatott le és lehetővé tette ezek keretében a tagállamok egészségügyi termékekhez való hozzájutását. 2020. február 28-án kesztyűkre és kezeslábasokra, 2020. március 17-én, védőszemüvegekre, arcvédőkre és maszkokra, valamint lélegeztetőgépekre, 2020. március 19-én laboratóriumi felszerelésekre, beleértve a tesztkészleteket és végül 2020. június 17-én az ICU gyógyszerekre folytatott le közbeszerzési eljárást²³

A sürgősségi vagy vészhelyzetben (veszélyhelyzetben) alkalmazandó különös közbeszerzési szabályok nem újkeletűek. Bizonyos országokban már korábban is léteztek speciális ajánlattételi és szerződési szabályok, eljárások ilyen esetekre. Az Egyesült Államok 2011-ben kiadta a sürgősségi beszerzésekre vonatkozó iránymutatásait, amelyek segítenek a beszerzést végző hatóságoknak és a beszerzési szakembereknek az előre nem látható helyzetekre történő felkészülésben és az azokra történő hatékony reagálásban²⁴. Az uniós közbeszerzési irányelvek is nagyobb teret biztosítanak a súlyos katasztrófhelyzetek kezelésére, ahol a hosszú, azonban a versenyt szélesebb körben támogató eljárások nem működnek. Három ilyen lehetőséget áll rendelkezésre, egyrészt a közvetlen odaítélés lehetősége; emellett a rövidebb határidők alkalmazása a versenyeztetési eljárásokban; és végül a keretmegállapodások alkalmazása.²⁵

Az OECD ajánlása alapján a közbeszerzőnek meg kell róla győződnie és ki kell zárnia, hogy nincs olyan meglévő szerződés melynek megújításával a felmerült sürgősségi igény kielégíthető lenne. (OECD, 2020a)²⁶

23 Ensuring the availability of supplies and equipment. Coronavirus response. [Online] 2020. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/public-health_en. (2020. 08. 20.)

24 Policy, Office of Federal Procurement. 2011. *Emergency Acquisitions Guide*. https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/assets/procurement_guides/emergency_acquisitions_guide.pdf. (2020. 08. 04.)

25 2014/24/EU, 2014, Artikel 32, 27 and 33.

26 OECD 2020a: COVID-19: Competition and emergency. Tackling Coronavirus. [Online] 04 08 2020a. <https://www.oecd.org/competition/COVID-19-competition-and-emergency-procurement.pdf>. (2020. 08. 04.)

A Kormányzati Beszerzési Megállapodás (GPA) által biztosított korlátozott tender hasonló lehetőséget jelent, mint a közvetlen odaítélés lehetősége, és mind a kettő esetében ugyanazon szigorú előfeltételeknek kell megfelelni: „azaz csak akkor lehet lefolytatni, amennyiben ez feltétlenül szükséges, és a rendkívüli sürgősség miatt az ajánlatkérő az árukat vagy szolgáltatásokat nem tudta időben beszerezni nyílt vagy egyéb versenyt jobban támogató eljárás útján”.²⁷

A vírushelyzet kezdetén a legtöbb ország az egészségügyben felmerülő kíméletlenül növekvő igények kielégítésének biztosítására összpontosított a sürgősségi beszerzéseken keresztül, tették ezt főleg a szabályozásban már meglévő sürgősségi keretszerződéseken keresztül. Fentiek mellet, volt néhány országspecifikus intézkedés is, mint például az Olaszországban elfogadott külön-rendelet, melyek leegyszerűsítették és rugalmasabbá tették a közbeszerzési eljárást az érvényesség korlátozásával kizárólag a vészhelyzet kezelésének időtartamára. Más országok esetében, például Ukrajnában és Kolumbiában, rendeletben kivették a közbeszerzési törvény hatálya alól a világiárvány kezeléséhez szükséges orvostechonikai eszközök és személyi védőeszközök beszerzését. Belgiumban külön operatív egységet hoztak létre a válságinfrastruktúra működőképességének biztosítására, de Ausztria, Észtország, Finnország, Németország, Lengyelország is jelentett be további közbeszerzési intézkedéseket a válsághelyzet kezelésére.²⁸

A Magyar Kormány 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 (IV.) sz. 48/2020. (III. 19.) Korm. rendeletet adott ki, amelyen belül a 4. § 2020. március 20. napjától kezdődő hatállyal rögzítette a koronavírus elleni védekezéssel összefüggő beszerzések szabályait, s amelyet a Közbeszerzési Hatóság további tájékoztatói követtek a leggyakrabban felmerülő kérdések kapcsán. Az uniós közbeszerzési irányelveknek megfelelően a Kbt. 141. §-ában foglalt rendelkezések, a törvényi feltételek fennállása esetén (vis major helyzet), többek között lehetőséget biztosítanak a megkötött szerződéseknek a veszélyhelyzettel összefüggő, előre nem látható körülmények által indokolt módosítására²⁹. A rendelet alapján lehetőség van a közbeszerzési és beszerzési szabályoktól eltérő módon is megvalósítani a beszerzéseket, amennyiben az a koronavírus elleni védekezéssel összefüggő, és az erre irányuló kérelem alapján a Kormány veszélyhelyzet elhárításáért felelős tagja egyedi mentesítése körében így dönt. Továbbá, amennyiben központosított közbeszerzési eljárás eredményeképpen megvalósított keretmegállapodás vagy keretszerződés van hatályban, úgy a koronavírus

27 *Sigma*. 2020. Application of public procurement rules during the COVID–19 crisis. [Online] 2020. 04. 08., 6. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-procurement-COVID-19-crisis-SIGMA-April-2020.pdf>. (2020. 08. 04.)

28 2020. *Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*. <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/stocktaking-report-on-immediate-public-procurement-and-infrastructure-responses-to-covid-19-248d0646/#endnotea0z12>. (2020. 08. 20.)

29 Miniszterelnökség: *Közlemény a közbeszerzések módosítására vonatkozóan*. 2020. április 29.

elleni védekezéssel összefüggő beszerzési igény esetén az ezen keresztül beszerzés előbbséget élvez, az ajánlatkérő ebben az esetben az ajánlatkérésre feljogosított szervezet részére fizetendő díj megfizetése alól mentesül. A rendelet szintén szabályozza a kivételes sürgősségi eseteket, melyek előfordulásakor egy adott gazdasági szereplő közvetlenül is felhívható ajánlattételre³⁰.

3.3. A járvány alatt lefolytatott közbeszerzések adatai és elemzése

A tanulmányban bemutatott és elemzett adatok fő forrása Az Európai Közbeszerzési Értesítő (Tenders Electronic Daily, továbbiakban TED)³¹. Az Európai Unióban az uniós szabályok hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződésekre vonatkozó felhívásokat ezen az úgynevezett TED portálon kötelező közzé tenni. A válság első hulláma idején a közzétett hirdetések számának vizsgálatához – a közbeszerzések mérésére vonatkozó, Európai Bizottság által készített útmutató alapján – a közzétételi arány a közbeszerzések teljesítményének egyik mutatószáma lehet. Ez a szám a TED-en meghirdetett beszerzések értékét méri a nemzeti bruttó hazai termék (GDP) arányában. A több hirdetés nagyobb átláthatóságot is jelent, mivel több információ áll a nyilvánosság rendelkezésére.³²

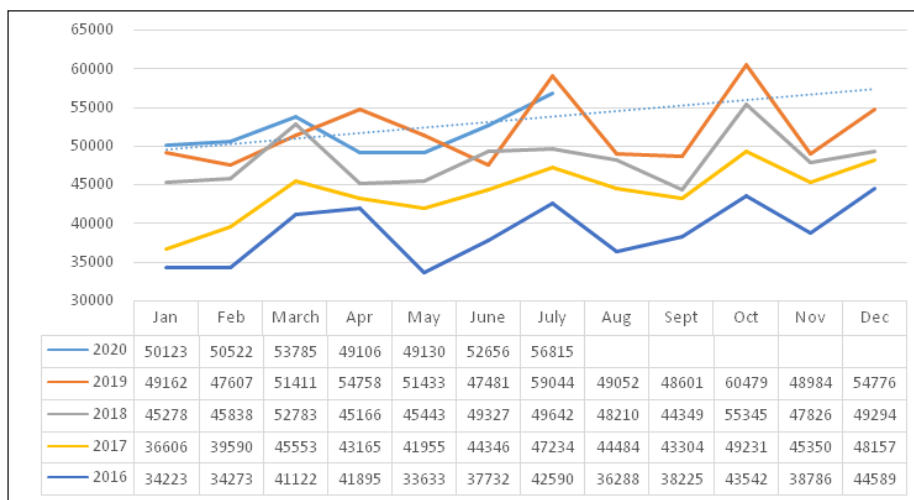
A hirdetések számának csökkenése arra enged következtetni, hogy a közbeszerzések kisebb mértékben töltik be értékteremtő funkciójukat, és az átláthatóság mértéke is csökken.

Az elemzéshez 2016 és 2020 júliusa közötti összes hirdetés számát összesítettük havi bontásban. Az elemzés során korlátozó tényező, hogy 2020-ra az elemzés elkészítésekor csak a hirdetések száma volt elérhető, az összeg nem. Így a teljes elköltött pénzmennyiségről nem rendelkezünk információval.

30 A Közbeszerzési Hatóság véleménye a koronavírus terjedésére tekintettel elrendelt veszélyhelyzettel kapcsolatban felmerülő egyes közbeszerzési kérdésekkel összefüggésben. Budapest, ismeretlen szerző, 2020.

31 A közzétett adatok átláthatóan és valós időben állnak rendelkezésre a portálon. A feltételezések igazolására és az elemzések elvégzésére minden esetben a „TED Advanced” keresési opciót alkalmaztuk.

32 Performance per policy area. Public Procurement. [Online] 23 August 2020. https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#performance (2020. 08. 20.)



2. ábra: EU értékhár feletti közbeszerzések hirdetményei számának alakulása (forrás TED, saját szerkesztés)

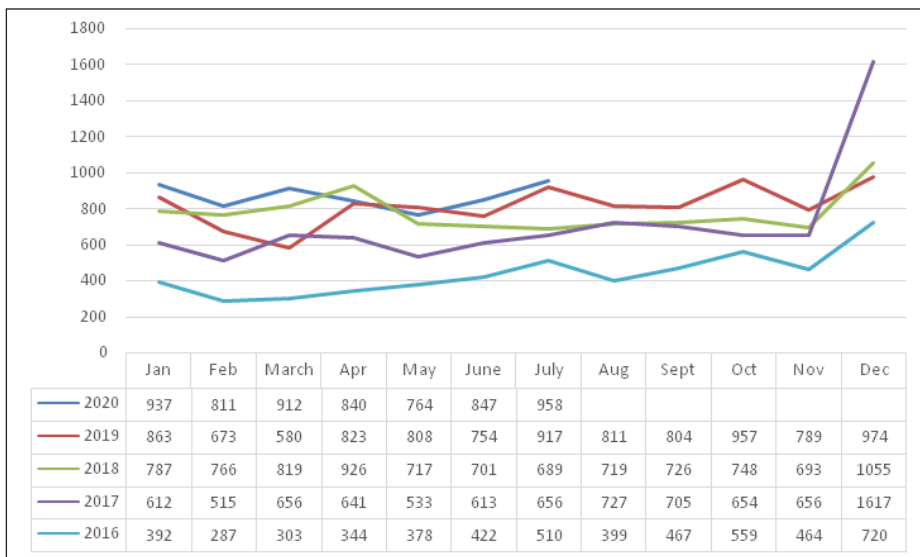
A közzétett hirdetmények hét havi (januártól július végéig) összesített számának alakulása nem mutat lényeges eltérést az előző évekhez képest. 2016-tól kezdve, évről évre 30 000-el több hirdetményt adtak fel a tagállami érintettek. Ez a növekedési tendencia látszik lassulni az idei évben, azonban ennek mértéke nem szignifikáns³³.

A havi összesített adatok vizsgálata sem mutatott lényeges eltérést. A legmagasabb hirdetmény szám a vizsgált időszakban minden évben júliusban volt. Ez az első 7 hónap összesített számaihoz képest 15-16%-át jelentette az össze feladott hirdetménynek.

Második lépésben megvizsgáltuk az adatokat a koronavírus első hullámának időszakára való leszűkítéssel: azaz a márciustól júliusig terjedő időszakot, szintén az előző 4 év azonos időszakára vonatkozó adatokkal párhuzamban. Azonban itt sem találtunk eltérést. Az évről-évre történő növekedés ezen a skálán is megfigyelhető, mely az idei évre is csupán lelassul.

Az elemzést Magyarországra szűkítve is elvégeztük, ahol összességében hasonló eredményt kaptunk, annyi különbséggel, hogy a hazai adatok nem mutatnak megtorpanást, sem az összesített első hét hónap adatai alapján, sem az első hullám időszakára leszűkített adatok alapján. A tavalyi évhez képest 11-12% -os hirdetményszám növekedés tapasztalható, azaz a növekedési tendencia nem állt meg.

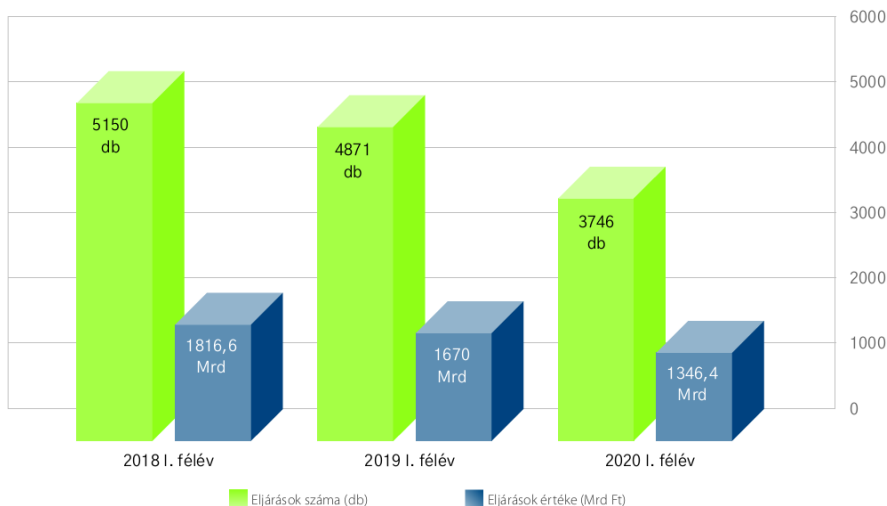
33 Kevesebb, mint 1%-os növekedés az előző év azonos időszakához képest.



3. ábra: Magyar EU értékhatár feletti közbeszerzések hirdetményei számának alakulása (forrás TED, saját szerkesztés)

Az elemzett számok alapján az EU értékhatár szerinti eljárások hirdetményeinek száma nem csökkent a járvány első hulláma kapcsán.

A kép teljességéhez azonban hozzátartoznak az EU értékhatár alatti nemzeti eljárások is. 2020 I. félévében a magyar ajánlatkérők összesen 3746 db eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le. Ezen eljárások szerződés szerinti összértéke 1346,4 milliárd forint volt, ami a 2019. év azonos időszakához viszonyítva 19,4%-os értékcsökkenést mutat.



4. ábra: Az eredményes közbeszerzési eljárások számának (db) és értékének (Mrd Ft)

A TED nyilvántartásában szerepel az ajánlatkérő típusa is, az eltérő ajánlatkérők eltérő értékhatárokkal és eljárási fajtákkal folytatnak le közbeszerzési eljárásokat^{34,35}. Az adatok vizsgálata alapján megállapítható, hogy az adott típusú beszerzők aránya nem változott az adatbázis kimutatása alapján a vizsgált időszakban (lásd 1. táblázat).

A közbeszerzői szervezet típusa/ Év	2016		2017		2018		2019		2020*	
	EGT	HU	EGT	HU	EGT	HU	EGT	HU	EGT	HU
Közjogi szervezetek	21%	16%	22%	52%	21%	30%	22%	24%	22%	25%
Európai intézmények/ ügynökségek/nemzetközi szervezetek	1%	0%	1%	0%	1%	1%	1%	0%	1%	0%
Mínisztériumok és egyéb nemzeti hatóságok	11%	15%	11%	15%	10%	12%	10%	8%	10%	7%
Nemzeti és szövetségi ügynökségek	2%	16%	2%	0%	2%	2%	2%	1%	2%	1%
Nem meghatározott	4%	2%	1%	0%	1%	0%	0%	1%	1%	0%
Egyéb	16%	11%	18%	9%	16%	3%	19%	33%	19%	32%
Regionális és helyi szervezetek	3%	9%	3%	0%	3%	1%	3%	6%	3%	6%
Regionális és helyi hatóságok	34%	28%	32%	8%	37%	47%	32%	13%	31%	12%
Közszolgáltatók	9%	4%	10%	15%	9%	6%	11%	14%	11%	17%

1. táblázat: Az ajánlatkérők típusa (adatforrás: TED, saját szerkesztés)

A hatások elemzésénél megvizsgáltuk a különböző *beszerzési tárgyak* szerinti eljárások arányát is. Feltételeztük, hogy az első hullám során az árukhoz köthető egészségügyi beszerzések száma miatt nőtt az árubeszerzés az európai országokban és hazánkban is. A TED adatait a folyamatok pontosabb elemzéséhez havi bontásban vizsgáltuk.

34 GYULAI-SCHMIDT Andrea (szerk.): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Budapest, Pázmány Press, 2015. ISBN: 9789633082560

35 GYULAI-SCHMIDT, Andrea: Staatliche Organisation unter dem Einfluss des Vergaberechts? Grenzziehungen in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. *Verwaltungsarchiv: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik*, 2018, 109 (2), 242-260.

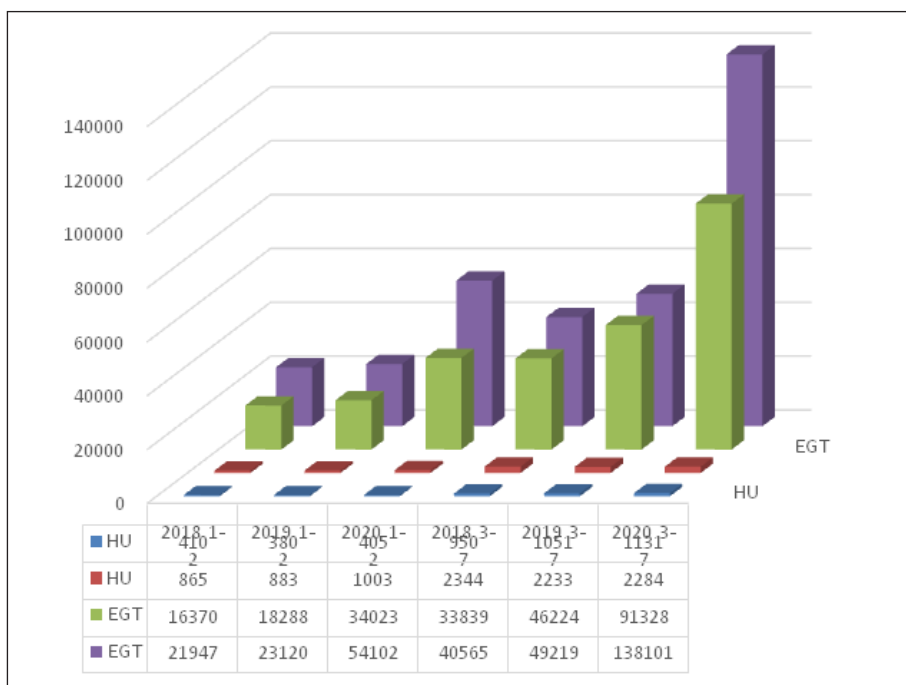
A JÁRVÁNY HATÁSA A KÖZBESZERZÉSRE

Év	EGT							HU						
	Beszerzési tárgy típusa (db)				Beszerzési tárgy típusa (%)			Beszerzési tárgy típusa (db)				Beszerzési tárgy típusa (%)		
	Szolgáltatás	Áru	Építési beruházás	Összesen	Szolgáltatás	Áru	Építési beruházás	Szolgáltatás	Áru	Építési beruházás	Összesen	Szolgáltatás	Áru	Építési beruházás
Január							Január							
2016	16225	11835	5224	33310	49%	36%	16%	147	225	20	392	38%	57%	5%
2017	18627	11928	5227	35833	52%	33%	15%	234	317	61	612	38%	52%	10%
2018	22269	15419	6767	44484	50%	35%	15%	303	375	109	787	39%	48%	14%
2019	24032	16737	7475	48279	50%	35%	15%	323	418	122	863	37%	48%	14%
2020	24347	17092	7937	49387	49%	35%	16%	344	407	186	937	37%	43%	20%
Február							Február							
2016	6839	6245	1511	14607	47%	43%	10%	135	140	15	290	47%	48%	5%
2017	11632	8847	4499	25002	47%	35%	18%	194	263	58	515	38%	51%	11%
2018	9753	7213	4468	21453	45%	34%	21%	291	366	109	766	38%	48%	14%
2019	13332	8459	6168	27984	48%	30%	22%	222	335	116	673	33%	50%	17%
2020	15544	8571	3220	27343	57%	31%	12%	296	347	168	811	36%	43%	21%
Március							Március							
2016	7741	5683	1568	15005	52%	38%	10%	132	145	26	303	44%	48%	9%
2017	11789	8817	5264	25920	45%	34%	20%	293	295	68	656	45%	45%	10%
2018	10883	8024	5676	24614	44%	33%	23%	120	344	354	818	15%	42%	43%
2019	17793	12958	7942	38710	46%	33%	21%	228	347	105	680	34%	51%	15%
2020	16697	10592	7818	35115	48%	30%	22%	340	396	176	912	37%	43%	19%
Április							Április							
2016	11594	10441	4173	26221	44%	40%	16%	150	168	26	448	33%	38%	6%
2017	14302	11528	5663	31525	45%	37%	18%	288	279	74	448	64%	62%	17%
2018	12931	10463	5516	28924	45%	36%	19%	355	428	143	926	38%	46%	15%
2019	18892	11827	7831	38564	49%	31%	20%	271	388	164	823	33%	47%	20%
2020	16886	11204	7727	35864	47%	31%	22%	298	391	151	840	35%	47%	18%
Május							Május							
2016	6095	6115	1968	14194	43%	43%	14%	155	185	38	378	80%	95%	20%
2017	15861	9330	6396	31628	50%	29%	20%	234	235	64	533	44%	44%	12%
2018	13410	10600	6004	30034	45%	35%	20%	265	341	111	717	37%	48%	15%
2019	16198	9916	7735	33872	48%	29%	23%	269	384	155	808	33%	48%	19%
2020	15349	14467	7693	37519	41%	39%	21%	264	340	160	764	35%	45%	21%
Június							Június							
2016	8438	6377	1578	16403	51%	39%	10%	190	199	33	422	45%	47%	8%
2017	9534	6334	4304	20190	47%	31%	21%	233	306	74	613	38%	50%	12%
2018	16199	9653	3410	29272	55%	33%	12%	243	345	113	701	35%	49%	16%
2019	17468	12767	4118	34360	51%	37%	12%	260	353	141	754	34%	47%	19%
2020	13679	8903	3203	25787	53%	35%	12%	309	380	158	847	36%	45%	19%
Július							Július							
2016	5952	6604	1592	14153	42%	47%	11%	207	237	66	510	41%	46%	13%
2017	15172	8766	5964	29934	51%	29%	20%	268	299	89	656	41%	46%	14%
2018	15059	9451	6416	31409	48%	30%	20%	243	340	106	689	35%	49%	15%
2019	15461	9939	5959	31371	49%	32%	19%	333	411	173	917	36%	45%	19%
2020	13070	10040	3258	26369	50%	38%	12%	360	452	146	958	38%	47%	15%

2. táblázat: A beszerzési tárgyak típusa (forrás: TED, saját szerkesztés)

Számosságát tekintve hagyományosan a szolgáltatások beszerzése, míg értékét tekintve az építési beruházás képviseli a legnagyobb részesedést a teljes portfólióban. A különböző típusú beszerzések megoszlása során az első hullám során nem történt figyelemre méltó változás. Míg a januári és a februári adatok megegyeztek a 2019-es adatokkal, a koronavírus kitérő óta a teljes számban kismértékű csökkenés volt megfigyelhető. Az egyetlen kivételes hónap május, ahol az összesített összeg 10,7% -os növekedést mutat az előző évhez képest. Az előző év adatahoz képest mind a szolgáltatási, mind az építési beruházásokra vonatkozó hirdetések száma kevesebb, így az emelkedés csak az árbeszerzések jelentős növekedésének köszönhető.

Az ajánlatkérő az ajánlatok értékeléséhez a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásánál értékelési szempontként akár a legalacsonyabb ár, akár a legalacsonyabb költség, akár a legjobb ár-érték arányt megjelenítő szempontját alkalmazhatja. A legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontja akkor alkalmazható, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja. A járvány közbeszerzési hatásainak elemzéséhez megvizsgáltuk, hogy milyen értékelési szempontokat alkalmaztak az ajánlatkérők az elmúlt 3 év adatai alapján: két különböző időskálán, januártól februárig, valamint március és július között.



5. ábra: Bírálati szempontok EU közbeszerzéseknél (forrás: TED)

A TED adatbázisból legyűjtött közbeszerzéseknél alkalmazott értékelési szempontokat megvizsgálva megállapítható, hogy jelentősen nőtt az alkalmazott bírálati szempontok száma az elmúlt években. Az a feltételezés, hogy a járványhelyzetben konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru beszerzésére kerül sor, így nagyobb számban kerülhet alkalmazásra az egyszerűbb legalacsonyabb ár bírálati szempont, nem igazolódott. Az adatok szerint valójában az EU értékhatár szerinti közbeszerzéseknél *jelentős növekedést mutat a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztási szempontként alkalmazása*. A 2020. évi január-februári időszak 5%-os, míg a március-július időszak 8% -os növekedést mutat 2019-hez képest.

Különböző *közbeszerzési eljárások* léteznek, amelyek azonban a verseny szempontjából eltérő helyzetet eredményeznek, így a különböző típusú eljárások hatékonysága is eltérő lehet (ha abból indulunk ki, hogy minél nagyobb a verseny, annál hatékonyabb az eredmény). A beszerzés tárgya és becslült értéke alapján határozható meg az alkalmazandó eljárás típusa.

A közbeszerzési eljárás lehet

- a) nyílt eljárás,
- b) meghívásos eljárás,
- c) innovációs partnerség,
- d) tárgyalásos eljárás,
- e) versenypárbeszéd, valamint
- f) hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás.

A körülmények határozzák meg a legmegfelelőbb ajánlattételi modell használatát.³⁶ Abból kiindulva, hogy a világjárvány idején a közbeszerzéseknél a sürgősség az egyik fő szempont, feltételezhetőnek tűnt, hogy az ajánlatkérők a gyorsabb, ám a versenyt kevésbé segítő (tárgyalásos) eljárásokat alkalmazzák. A TED adatbázis adatai alapján elemeztük a különböző eljárástípusok számát a versenyt támogató jellegük szempontjából az évek egyes időszakainak (1-2 hónap, illetve 3-7 hónap) összehasonlításával.

36 OECD 2011. *Competition and Procurement - Key Findings. Competition Committee*. [Online] 2011, 16. <http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf> (2020. 08. 20.)

Type of procedure/Time period	2018 1-2	2019 1-2	2020 1-2	2018 3-7	2019 3-7	2020 3-7	2018	2019	2020 1-7
Less Competitive	7603	8382	9416	16548	17249	23570	51690	44767	23570
Accelerated restricted procedure	28	44	564	77	1412	54	3083	3384	54
Concession award without prior concession notice	9	0	36	31	27	62	65	80	62
Contract award without prior publication	1451	1507	1623	3295	0	3859	9110	0	3859
Direct award	307	187	235	104	80	75	470	298	75
Negotiated procedure without a call for competition	2398	2678	2735	4329	5674	10052	16409	16409	10052
Restricted procedure	3410	3966	4223	8712	10056	9468	22553	24596	9468
More Competitive	67538	80606	79583	170193	206999	223922	493965	542124	223922
Accelerated negotiated procedure	5	3440	3	71	7	13	1990	199	13
Competitive dialogue	266	284	272	672	3754	660	1682	9537	660
Competitive procedure with negotiation	60627	72805	72464	9586	11585	11173	23092	27805	11173
Concession award procedure	3311	4014	3074	1100	69	1233	195	176	1233
Innovation partnership	18	23	20	15	104	61	167	32	61
Negotiated procedure	3274	14	3711	8197	9237	9990	21639	22314	9990
Open procedure	37	26	39	150552	182243	200792	445200	482061	200792
Unknown	4098	4672	3618	6900	7805	9388	21468	23683	9388
TOTAL	79239	93660	92617	193641	232053	256880	567123	610574	256880

3. táblázat: A közbeszerzési eljárás típusa, összesített adatok (forrás: TED)

A hirdetmény nélküli és korlátozott eljárásokat tekintve versenyt kevésbé támogató kategóriáknak elemeztük az időbeni változásait. Míg 2020 1-2. hónapjában nem növekedett a versenyt kevésbé támogató eljárásfajták alkalmazása, addig a 3-7 hónapok összevetése jelentős növekedést mutat, különösen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kategóriában.

3. Következtetések

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, hogy a járványhelyzet a közbeszerzésekre és azok teljesítményére milyen hatást gyakorolt hazánkban az európai régiós számok tükrében. A tanulmány elkészítése során két fő hipotézist vizsgáltunk. Először a pandémiás válsághelyzet közbeszerzésekre gyakorolt általános hatásának értékelése volt a cél, azzal a feltételezéssel, hogy a válság első hulláma idején a közzétett hirdetmények száma meghaladja az átlagos, nyugalmi időszakban közzétett hirdetmények számát, mivel a kormányoknak hirtelen és nagyon sürgősen kellett számos előre nem tervezett közbeszerzést lefolytatniuk, például az egészségügyi berendezések területén. Vizsgálódásunkat kiterjesztettük arra is, hogy a járványhelyzet kihat-e a vásárló hatóságok típusának megoszlására. Alapfeltevésünk szerint az egészségügyhöz köthető nagyobb számú beszerzések megjelennek a felelős minisztérium és más hatóságok által feladott hirdetmények arányának növekedésében. Vizsgáltuk továbbá a különböző beszerzési tárgyak szerinti eljárások arányát. Feltételeztük, hogy az első hullám során az árukhoz köthető beszerzések száma nőtt az európai országokban és hazánkban is.

Elemeztük a közbeszerzések teljesítményértékelését és azt próbáltuk feltárni, hogy a járványhelyzet kimutathatóan negatív hatással van-e a közbeszerzések teljesítményére.

A vizsgált adatok gyeges képet mutatnak.

A közbeszerzési adatok alapján a közbeszerzések számában nem történt jelentős változás. Az európai helyzettel kapcsolatban a TED-en közzétett EU értékhatár feletti közbeszerzési *hirdetmények száma az előző évekéhez hasonló, tendenciájában nem változott.*

A beszerzések tárgyaiban sincs számottevő változás a válság hatására, az egyetlen kivételes hónap 2020 májusa, amikor az eljárások száma 10,7% -os növekedést mutat az előző évhez képest. Ekkor az előző év adatahoz képest mind a szolgáltatási, mind az építési beruházásokra vonatkozó hirdetmények száma kevesebb, *így az emelkedés csak az árbeszerzések jelentős növekedésének köszönhető.* A számok a járvány megelőzéséhez és kezeléséhez szükséges egészségügyi áruk beszerzését mutathatják.

A közbeszerzési teljesítményre gyakorolt járványhatás értékelését az odaítélési szempontok elemzésével végeztük, ahol a bírálati szempontok vizsgálata azt mutatta, hogy a gazdaságilag legkedvezőbb értékelési rendszer alkalmazása a legalacsonyabb ár alkalmazásával szemben figyelemre méltóan növekedett.

Az eljárásfajták elemzése azt mutatta, hogy az év első felében lebonyolított eljárásoknál az ajánlatkérők a versenyt kevésbé támogató eljárásokat, így különösen a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást nagyobb számban alkalmazták, ami teljesítményvesztéshez vezethet.

A globális járvány következményeinek és hatásainak jobb megértése, valamint a rendelkezésre álló közbeszerzési megoldások hatékonyabb alkalmazása hozzájárulhat a jelenlegi és a következő kihívások leküzdéséhez. Stratégiai szerepe van a közbeszerzéseknek, és annak, hogy a kormányok miként használják ezt az eszközt a válság utáni helyreállításban.

KÖZBESZERZÉS A KORONAVÍRUS IDEJÉN

A járványhelyzetben megjelenő jó állam és jó kormányzás vizsgálata a közbeszerzési eljárások során¹

1. Bevezetés

Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) vészhelyzeti bizottsága 2020. január 30-án nemzetközi aggodalomra okot adó közegészségügyi vészhelyzetnek nyilvánította² a Kínában kitört COVID-19 járványt, amelyet 2020. március 11-én pandémiának minősített.³ 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 eljárászsám 1125 darabszámú csökkenése 19,4 %-os, azaz 323,6 milliárd forintos csökkenést jelentett, amelyet a Közbeszerzési Hatóság a koronavírus okozta járványhelyzetnek tulajdonított.⁴

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 mérésékléséhez szükséges felszerelések, illetve különböző orvostechnikai 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.

1 Első megjelenés: *Glossa Iuridica*, 2020/3-4, 125-154.

2 [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.)

3 <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.)

4 <https://www.kozbeszerzes.hu/2020/8/jarvanyhelyzet-miatt-kozbeszerzesek-erteke-mint-egy-otodevel-csokkent-2020-első-felelvben> (2020. 10. 01.)

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 elvárásként 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.⁵ 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 hirdetésekben nem feltétlenül lesznek megállapíthatóak.

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

5 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 tett közzé, amely tartalma alapján bizonyíthatóan a koronavírus-járvány következménye.

esetben az államot alkotó polgárok ítéletétől függ.⁶ Ezen ítélet megnyilvánulásának számos formája lehet, amely a választásokon leadott szavazatoktól kezdve egészen a rendszerváltást eredményező tüntetésekkig terjedhet.

Gajdusчек György példáját követve⁷ 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.⁸ Ennek következtében – a fogalom-, illetve paradigma meghatározások csapdáját kikerülve – az állampolgárok közvetett akaratának megvalósult formájaként a Magyar 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 megeremtésében jelölte meg.⁹ Ennek érdekében 2011-ben a Jó Állam Fejlesztési Program keretében három jelentős igazgatási program – a Moór Gyula Program, az Önkormányzati reform és a Magyar Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program – került megindításra.

A jó állam általános jellegű meghatározására először a Magyar Program 11.0-ban került sor, amelyet a Magyar Program 12.0 szó szerint megismétel.¹⁰ Ezen jó állam meghatározás

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

7 „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 [...]” GAJDUSCHEK 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 újvéberianus szemlélet vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3.

8 Ld. G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és Jó Kormányzás. *Nemzeti Érték*, 2008/2. 5-27.; JUHÁSZ i. m.; BUKOVICS István: A fenntartható „jó állam” paradigmája. *Polgári Szemle*, 2014/3-6.; BUKOVICS István: Az államfogalom szerveződésfilozófiai 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 (2020. 10. 29.)

9 Magyar Zoltán Közigazgatás Fejlesztési Program 11.0 5. (a továbbiakban: MP 11.0) https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf (2020. 10. 01.)

10 „Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a

nem tekinthető egzakt definíciónak,¹¹ 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.”¹² A Magyary Program öndefiníálása, 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 hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése.¹³

A jó állam, illetve a jó kormányzás megvalósulását biztosító ideális közigazgatás jellegzetességeit számos elmélet igyekezett meghatározni.¹⁴ A Magyary Program például tartalmát tekintve a neweberiánus paradigma elveit követi, mely az állami szerepvállalás

közjő 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 önérdke, hogy az előző két közjő 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-kozigazgatás-fejlesztési-program.html> (2020. 10. 01.)

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

12 MP 11.0 7.

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

14 Pl. klasszikus weberi bürokratikus modell, új közmenedzsment (New Public Management), különböző governance irányzatok, neweberi 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 Magyary 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/polygy2006/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 háttéréhez 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.

megerősítését, a polgárbarát és szolgáltatóorientált közigazgatás létrehozását foglalja magába.¹⁵ 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.”¹⁶ 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 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 folyamat¹⁷ 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,¹⁸ amelyet 2020. június 18-án szüntetett meg.¹⁹ 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.

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

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

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

18 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §.

19 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet 1–2. §.

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 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.²⁰

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.²¹

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.²²

A másik jelentős korlát lényegében tiltás, tekintettel arra, hogy az európai uniós fejlesztési források felhasználása esetén a fentebb felsorolt speciális beszerzési szabályok nem alkalmazhatók.²³ Ennek vélelmezhetően az az oka, hogy a jogalkotó így próbálta meg kizárni az uniós fejlesztési források esetében a szabálytalanság, illetve pénzügyi érdeksé-

20 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.

21 Eütv. 232/E. § (1)–(3)

22 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.

23 Eütv. 232/E. § (9)

relem megvalósulását, illetve az annak eredményeként kiszabható pénzügyi korrekciót.

Az Eütv. vizsgált szakaszához kapcsolódó – összesen egy mondatból álló – miniszteri indokolás²⁴ 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 ÁEEK a kezdeményező képviselőjeként jár el a szükséges eszköz beszerzése során, amennyiben a beszerzése a koronavírus világjárvány elleni védekezés kapcsán elrendelt járványügyi készültség ideje alatt kerül sor, valamint azt az Operatív Törzs vezetője is jóváhagyta.²⁵

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,

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

25 431/2020. (IX. 18.) Korm. rendelet 8. § (1)–(2)

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 szabályozókhoz viszonyítva, bizonyos fokú regulációs potenciál, vagy legalább közvetett magatartásbefolyásoló erő rejlik bennük, és gyakorlati hatások kiváltására is alkalmasak lehetnek.”²⁶

Általánosan elmondható, hogy a közbeszerzési jog területén több, kiemelt jelentőségű soft law jellegű dokumentum is található. Ezen dokumentumok – a puha jog jogrendszerebeli funkcióit tekintve²⁷ – kivétel nélkül egyfajta törvénykiegészítő szerepet látnak el, amely során a jogi normák értelmezését, illetve alkalmazását segítik elő. A Kbt. kifejezetten utal ezen dokumentumok létrejöttére,²⁸ amelyek 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 útmutató,²⁹ illetve számos közlemény,³⁰ valamint tájékoztató³¹ 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.

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

27 Uo. 5-6.

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

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

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

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

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 Lánkos Petra Lea találóan megjegyzi – „alkalmazásuk önkéntessége ellenére nem szabad alábecsülni az uniós soft law-t: adott esetben »keményebbek« bizonyulhatnak, mint ahogyan azt első pillantásra gondolnánk.”³²

Az Európai Bizottság közleménye mint tájékoztató jellegű informális soft law norma³³ 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.”³⁴ 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 előnyösek 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.”³⁵ Ezen ál-

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

33 Uo. 58.

34 Uo. 63.

35 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020X->

lásponthoz 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 világvilágjárványhoz kapcsolódóan a Bizottság elfogadja, hogy „ezek az események és különösen azok konkrét alakulása bármely ajánlatkérő szerv szempontjából előre nem láthatónak minősülnek.”³⁶

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.³⁷ 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.³⁸ Lényeges, hogy ezen állásfoglalások, illetve az abban megfogalmazott vélemények kötelező erővel nem bírnak, ugyanakkor mégis jelentős segítséget nyújthatnak a jogalkalmazók

C0401(05)&from=HU 2. (2020. 10. 02.)

36 Uo. 4.

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

38 Kbt. 187. § (2) bekezdés m) pont.

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 Plusz elnevezésű kiadványokban havonta közléteszik – 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.³⁹

A Miniszterelnökség 2020. április 29. napján közzétett közleményében a koronavírus-járvány okozta veszélyhelyzettel összefüggő szerződésmódosításokhoz nyújt értelmezési segítséget.⁴⁰ 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.”⁴¹ 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 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

39 https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/48/5f/485f5d60-6e3d-4255-bdd2-87c6c6937ce3/evosz_ajanlasok_20200330.pdf (2020. 10. 02.)

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

41 Uo. 1.

Hivatal és a Gazdasági Versenyhivatal által 2020. szeptember 18-án közzétett⁴² 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.”⁴³

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.⁴⁴ 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 kedvezményezettnek esetén megemelésre került 25-ről 50 százalékra a támogatási 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.”⁴⁵

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.⁴⁶

42 https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/88/fb/88fb0764-db5e-4e47-9d8b-7f865ec9343d/segedanyag_55__6_0918.pdf (2020. 10. 03.)

43 Uo. 1.

44 https://www.kormany.hu/download/d/5a/c1000/kedvezme%CC%81nyezetti%20taje-koztato%20veszelyhelyzet__200330.pdf (2020. 10. 04.)

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

46 <https://www.aEEK.hu/-/a-koronavirus-jarvany-elleni-vedekezesert-felelos-operativ-torzs-fele-benyujtando-beszerzesi-engedely-kerelem> (2020. 10. 04.); <https://dkuzrt.>

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”,⁴⁷ valamint ezen túlmenően a szakmai támogatásáról is biztosította „[a] veszélyhelyzettel kapcsolatos beszerzések megvalósításában közreműködő valamennyi szervezetet.”⁴⁸ A Közbeszerzési Hatóság vonatkozásában mindenképp említést érdemel a Közszolgálati 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.⁴⁹

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 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”.⁵⁰

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

hu/1315/a-koronavirus-jarvany-elleni-vedekezesert-felelos-operativ-torz-s-beszerzesekkel-kapcsolatos-eljarasrendjerol-szolo-tajekoztatasi/ (2020. 10. 04.); <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/kozbeszerzesi-hatosag-kozzetette-az-evosz-ajanlasat> (2020. 10. 04.); <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/kozbeszerzesi-hatosag-tajekoztatoja-veszelyhelyzettel-osszefuggesben> (2020. 10. 04.)

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

48 Uo.

49 <https://www.kozbeszerzes.hu/gyik/szervezeti-egysegek-elerhetosege/#kozszolgaltati-es-tamogato-foosztaly> (2020. 10. 05.)

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

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 épp ez az eljárás megindításakor 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 hullámaint is. Például az eljárás előkészítésekor egyes ajánlatkérők számoltak azzal, hogy a később esetlegesen bekövetkező járvány miatt változhat a közbeszerzés mennyisége,⁵¹ vagy épp a Kbt. 141. § (4) bekezdés a) pontja szerinti 'kvázi automatikus' szerződésmódosítási feltételt kötöttek ki⁵² annak érdekében, hogy a Kbt. 28. § (1) bekezdésének 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 megfelelő⁵³ – 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷

51 KÉ-4424/2020, KÉ-12767/2020.

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

53 Kbt. 49. § (1)–(3) bek.

54 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.

55 https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/17/73/17733b4d-6f11-4ad0-b3afb76eca949f4/veszelyhelyzettel_kapcsolatos_kerdesek_ujakkal_egyseges_szerkezetben_0416.pdf (2020. 10. 06.) (a továbbiakban: KH vélemény) KH vélemény 7. kérdés.

56 Kbt. 103. §.

57 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.⁵⁸ Megjegyzendő, hogy a későbbiekben bekövetkező járványhullámok mindenképp kétségesé 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.⁵⁹

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.⁶⁰

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,⁶¹ amelynek Magyarország – a 2018. április 15-től kötelezően alkalmazandó – az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: 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.⁶² Ennek ellenére az egyes eljárásoknak vannak olyan mozzanataik, amelyek a megvalósult elektronizáció mellett

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

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

60 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.

61 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.

62 Kbt. 40. § (1), 41. § (1) bek.

továbbra is igényli, illetve igényelheti 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 lehetőségét⁶³ a járványügyi helyzetre tekintettel, amikor azonban a megalapozott ajánlat biztosítása érdekében szükségesnek ítélték, úgy az ajánlatkérők különböző az egészség védelmét célzó előírásokat⁶⁴ alkalmaztak a közvetlen emberi érintkezések, illetve a megbetegedések minimalizálása érdekében.⁶⁵ Egy esetben pedig az ajánlatkérő az EKR-be feltöltött képanyag által valósította meg a járványügyi helyzetre való tekintettel a helyszíni bejárást.⁶⁶

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”,⁶⁷ így az – a megfelelő dokumentálási kötelezettségnek eleget téve – megtartható akár online formában is, mint ahogy azt ajánlatkérők több esetben is előírták.⁶⁸

A Kbt. eljárásjogi szabályai alapján nincs az ajánlatkérőnek arra vonatkozó kötelezettsége, hogy a bírálat folyamatát, illetve a különböző akár bírálóbizottsági 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.”⁶⁹

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.⁷⁰

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

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

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

66 KÉ-16992/2020.

67 KH vélemény 9. kérdés.

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

69 KH vélemény 2. kérdés.

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

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 rejlt 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 esetleges késedelem – a megfelelő alátámasztás hiányában – a későbbiekben szerződésmódosítási kockázatokat hordozhat magában.⁷¹

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.⁷² Nem véletlen, hogy e két jogintézmény alkalmazása kapcsán az ÉVOSZ ajánlás,⁷³ illetve a Közbeszerzési Hatóság véleménye⁷⁴ is tartalmazott az ajánlatkérők segítségére szolgáló információkat.

A vizsgált hirdetményekből megállapítható, hogy az ajánlatkérők – a járvány következtében kényszerű okból – elszerűen alkalmazták a veszélyhelyzet megszüntetését,⁷⁵ a fedezet rendelkezésre állását,⁷⁶ 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.⁷⁷ Ezen jogintézmények alkalmazásával

71 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.

72 Kbt. 53. § (5), 135. § (12) bek.

73 ÉVOSZ 27. fr. bek.

74 KH vélemény 11. kérdés.

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

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

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

ajánlatkérők – különösen a koronavírus-járvány időszakában – elkerülhették adott esetben a közbeszerzéstől való visszalépés megalapozottságának, illetve jogszerűségének bizonyítását és vizsgálatát, valamint csökkenthették 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 is utal rá „a likviditási nehézségek miatt szükségessé válhat a gyakoribb műszaki-pénzügyi ütemek kialakítása és ennek megfelelően a gyakoribb számlakibocsátás/-befogadás lehetőségének megteremtése.”⁷⁸

Az építési beruházások esetében jogszabályi rendelkezésből adódóan⁷⁹ 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 alkalommal⁸⁰ került sor a koronavírus

78 ÉVOSZ 26. fr. bek.

79 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet, 32. §.

80 KÉ-4451/2020, KÉ-4679/2020, KÉ-4681/2020, KÉ-4902/2020, KÉ-5120/2020, KÉ-

járvánnyal összefüggésben hirdetémények módosítására, azonban vélelmezhetően ennél sokkal több korrigendum 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 hirdetémények 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.⁸¹

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 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,⁸² a Közbeszerzési Hatóság a kiadott véleménye tekintetében számos esetben kifejtette ezzel kapcsolatos álláspontját,⁸³ míg a közbeszerzésben érintett közigazgatási

5125/2020, KÉ-5127/2020, KÉ-5483/2020, KÉ-5995/2020, KÉ-6321/2020, KÉ-6322/2020, KÉ-8657/2020, KÉ-14970/2020.

81 KÉ-8657/2020.

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

83 KH vélemény 3–5. és 20. kérdés.

szervek által létrehozott Szakmai Egyeztető Fórum egy önálló kizárólag a Kbt. 55. § (6) bekezdésével kapcsolatos segédanyagot⁸⁴ 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 megfelelőségét vagy az eljárás visszavonásának, illetve adott esetben új eljárás megindításának szükségességét.”⁸⁵ 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.⁸⁶ Mindenképp érdemes megemlíteni azon tényt, hogy eljárásrendtől függetlenül a módosító hirdetmények ellenőrzésére minden esetben sor kerül,⁸⁷ ezáltal 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.⁸⁸ 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

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

85 Uo.

86 Ld. D.293/17/2020.

87 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 9. § (2) bek.

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

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.⁸⁹

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 kötöttségének 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 kötöttség időtartama adja, amely során ajánlatkérő elvégezheti a szükséges eljárás 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

89 Ld. D.351/18/2019.

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 bíráló 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.⁹⁰

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,⁹¹ stb. – vélelmezhető, hogy a bíráló 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 tizennyolc⁹² esetben hivatkoztak a koronavírus-járványra, illetve annak hatásaira, mint az eljárás eredménytelenségét okozó tényező, míg három⁹³ 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

90 KH vélemény 6. és 10. kérdés.

91 Ld. D.277/13/2020 12. „A pénzügyintézet illetékes ügyintézőjének szóbeli tájékoztatása szerint – aki írásbeli nyilatkozatot tenni a várható ügyintézési tartammal kapcsolatban felelősségkizárás 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.”

92 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.

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

állt az ajánlatkérő rendelkezésére. A Kbt. 131. § (9) bekezdés szerinti szerződés megkötésének kötelezettsége alóli mentesülésre is néhány esetben, mind az ajánlatkérői,⁹⁴ mind az ajánlattevői⁹⁵ oldalról sor került.

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”.⁹⁶ 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 hirdeményekből 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 éppen 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 betöltve a koronavírus okozta járványhelyzetben a jó államhoz, illetve a jó kormányzáshoz kapcsolódó funkcióját.

94 KÉ-4612/2020, KÉ-16851/2020.

95 KÉ-6826/2020, KÉ-16330/2020.

96 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.