

Glossa Iuridica

VII. évfolyam

KÜLÖNSZÁM

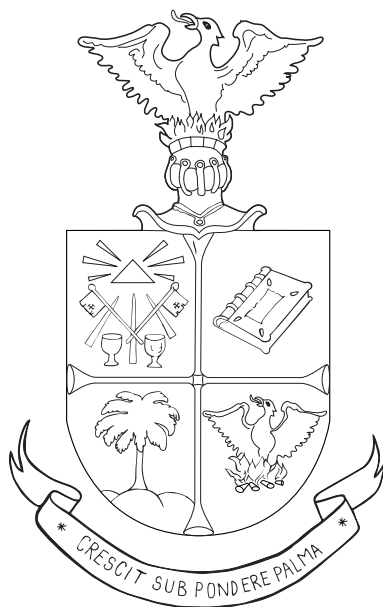
JOG ÉS VÍRUS

Glossa Iuridica

VII. évfolyam

KÜLÖNSZÁM

JOG ÉS VÍRUS



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

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

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Péter

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

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

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|--|-----|
| MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER | |
| <i>Előszó</i> | 7 |
| CSILLIK PÉTER | |
| <i>A koronavírusjárvány 2020-ban</i> | 11 |
| FERENCZ ZOLTÁN JÓZSEF | |
| <i>A koronavírus járvány veszélyességének észlelését befolyásoló tényezők hatása a jogkövető magatartásra</i> | 29 |
| TÓTH MIHÁLY | |
| <i>A járványügyi veszélyhelyzettel összefüggő büntetés-végrehajtási rendelkezések</i> | 45 |
| CZINE ÁGNES | |
| <i>A büntetőeljárás változásai a veszélyhelyzet idején</i> | 59 |
| DOMOKOS ANDREA | |
| <i>Egyes, a járványhoz kapcsolódó büntetőjogi szabályok különleges jogrend idején</i> | 73 |
| BOÓC ÁDÁM | |
| <i>Megjegyzések a COVID-19 vírus hatásairól a magyar szerződési jogban, különös figyelemmel a vis maior fogalmára</i> | 85 |
| ARATÓ BALÁZS | |
| <i>Jogi lehetőségek a gazdasági társaságok működésének és pénzügyi egyensúlyának fenntartására a járványügyi veszélyhelyzetben</i> | 95 |
| FAZAKAS ZOLTÁN JÓZSEF | |
| <i>A társasági szervek működésének megváltozott szabályai és azok esetleges hatása a jövőben</i> | 121 |

| | |
|---|-----|
| ZAVACZKY MÁRK ANDRÁS | |
| <i>Veszélyhelyzeti jogalkalmazás a végrehajtási eljárásokban</i> | 137 |
| KUN ATTILA | |
| <i>Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről</i> | 145 |
| SZABÓ IMRE SZILÁRD | |
| <i>Munkajogi elvi kérdések: a szociális párbeszéd és a kollektív szerződések mozgásteréről</i> | 157 |
| PÁL LAJOS | |
| <i>Munkajogi elvi kérdések: a foglalkoztatási és rendelkezésre állási kötelesség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt</i> | 169 |
| HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR | |
| <i>A járványhelyzet hatása az egészségügyi ellátások igénybevételére</i> | 185 |
| GERGELY KATALIN | |
| <i>A biztosítási jogviszony alakulása és hatása a társadalombiztosítási ellátásokra</i> | 193 |
| KLEIN TAMÁS | |
| <i>A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára</i> | 211 |
| MANZINGER KRISZTIÁN | |
| <i>Nyelvi jogok a koronavírus idején</i> | 235 |
| BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád – GAÁL ÁGNES | |
| <i>Etikai, jogi és vallási megfontolások járványok idejére</i> | 249 |
| ALPÁR VERA NOÉMI | |
| <i>COVID-19 pandémia globális hatásvizsgálata</i> | 263 |
| GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA | |
| <i>A koronavírus-járvány (SARS-CoV-2) a természetvédelemi szabályozás tükrében</i> | 299 |

Előszó

2020-ról szinte biztosan a koronavírus járvány, a megfertőzöttek és az elhalálozottak riasztó számadatai, a betegséggel szembeni védekezés, a karantén, a gyárak bezárása, a munkahelyek megszűnése, az otthonról végzett munka, a tantermen kívüli oktatás, a rendezvények elhalasztása, az utazások elmaradása és a maszk viselés jut majd eszünkbe. A COVID-19 megváltoztatta az életünket, visszavetette a gazdaságot. A jogász számára fontos változást jelentett a jogrendszer jelentős átalakulása, a veszélyhelyzeti jogalkotás. Miközben a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának oktatói különböző elektronikus utak igénybevételével igyekeztek a hallgatók otthonába eljuttatni a tudást, dékánként azt szorgalmaztam, hogy használjuk ki a megváltozott körülmények nyújtotta lehetőségeket. Arra kértem kollégáimat, hogy a 2020-ra tervezett szakmai konferenciák elmaradása miatt felszabaduló időben gondolják át azt, hogy saját kutatási területükön milyen változások következtek be a COVID-19 pandémia hatására. A veszélyhelyzetben megjelent számos jogszabály elemzést érdemelt. A kezdeményezésről tudomást szerezve egy kiadó azt szorgalmazta, hogy készítsünk a legfontosabb jogszabályi változásokat bemutató és elemző kommentárt. Szerencsére a járvány első hullámának lecsendesülése nyomán a veszélyhelyzetet megszüntették, így a kommentár elvesztette aktualitását. Kollégáink azonban az átmeneti jogszabályok alapos megismerésével olyan konkrét információkhoz, adatokhoz jutottak hozzá, amelyek megalapozták az általuk készített elméleti tanulmányokat. Nagy öröömre szolgál, hogy végül 19 tanulmány is elkészült, s tudományterületünkön az ezekből összeálló kötet lehet az első hazánkban, amely megpróbálja kitapogatni a „kor ütőerét”. Köszönöm a 22 szerzőnek azt, hogy munkájuk révén egy olyan kötet készülhetett el, amely – véleményem szerint – jó keresztmetszetét adja annak, hogy az egészségügyi válsághelyzetre reagáló jogalkotás hatására 2020-ban milyen változások következtek be a magyar jogrendszerben. A téma aktualitására tekintettel a leggyorsabb megjelenési módot választva a „Jog és vírus” kötet írásait a KRE ÁJK tudományos folyóiratának a különszámaként adjuk közre. Ezúton is köszönetemet fejezem ki Rixer Ádám Professzor Úrnak, a Glossa Iuridica főszerkesztőjének azért, hogy gondoskodott a tanulmányok lektorálásának megszervezéséről és személyesen is részt vett az olvasószerkesztés megvalósításában.

A Tisztelt Olvasó helyzetét megkönnyítendő a kötet írásait témák szerint csoportosítva tekintem át. Kötetünkben találunk a vírushelyzetet bemutató tanulmányokat, abból a megfontolásból, hogy a jogalkotást mindig a megoldandó kérdés, a kezelendő probléma tükrében kell szemlélni. Ebbe a körbe sorolom Alpár Vera Noéminek a „COVID-19 pandémia hatásvizsgálata: Egészségügyi, jogi következmények és az azokhoz kapcsolódó korai intézkedések” című írását és Csillik Péternek „A koronavírusjárvány 2020-ban” című tanulmányát. Ezek a megírásuk idején elérhető adatok és információk birtokában is közelítően pontos képet vázoltak fel a járványról és a megfékezésére irányuló törekvések lehetséges hatásairól.

Az kötetben szereplő írások legnagyobb csoportja a COVID-19 pandémia során tett jogalkotási lépéseknek az egyes jogterületekre gyakorolt hatását méri fel, mutatja be.

Az alkotmányjogi gondolkodás középpontjában a veszélyhelyzetben elrendelt korlátozások és az egyes szabadságjogok viszonyának feltárása, a lehetséges utak feltérképezése a korlátozás még elfogadható szintjének a meghatározása áll (Klein Tamás: A veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányos alapjai, különös tekintettel a véleménynyilvánítás különleges jogrendi korlátozhatóságára).

A bűnjogi tudományok témaköréhez sorolható írások felölelik az anyagi büntetőjog szabályainak (Domokos Andrea: Egyes, a járványhoz kapcsolódó büntetőjogi szabályok különleges jogrend idején), a büntető eljárási jognak (Czine Ágnes: A büntetőeljárás változásai a veszélyhelyzet idején) és a büntetés-végrehajtásnak a változásait (Tóth Mihály: a járványügyi veszélyhelyzettel összefüggő büntetés-végrehajtási rendelkezések), E három tanulmány együtt átfogó képet ad arról, hogy az egész világra kiterjedő járvány a büntetőjog mint ultima ratio erőteljes alkalmazását igényli.

Az Olvasó kezében tartott különszámban a munka- és szociális jog területéhez sorolható írások találhatóak meg legnagyobb számban. A KRE AJK munkajogászai és a kutatócsoportjukhoz kötődő külső munkatársak közös elhatározása nyomán a járványhelyzet munka- és szociális jogi dilemmáit egymásra épülő, de az átfedéseket elkerülő öt tanulmány tárja fel (Kun Attila: Munkajogi elvi kérdések: A felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről; Szabó Imre Szilárd: Munkajogi elvi kérdések: A szociális párbeszéd és a kollektív szerződések mozgásteréről; Pál Lajos: Munkajogi elvi kérdések: A foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteleesség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt; Homicskó Árpád Olivér: Társadalombiztosítási kontextus az egészségügyi ellátásokra tekintettel; Gergely Katalin: A biztosítási jogviszony alakulása és hatása a társadalombiztosítási ellátásokra).

A Polgári jog és a Kereskedelmi jog területén a szerződések lehetetlenülésének megítélése (Boóc Ádám: Megjegyzések a COVID-19 vírus hatásairól a magyar szerződési jogban, különös figyelemmel a vis maior fogalmára) és a társasági jogi kérdések kaptak kiemelt figyelmet. Utóbbi témakört két írás érinti (Fazakas Zoltán József: A társasági szervek működésének megváltozott szabályai és azok esetleges hatása a jövőben) valamint (Arató Balázs: Jogi lehetőségek a gazdasági társaságok működésének és pénzügyi egyensúlyának fenntartására a járványügyi veszélyhelyzetben).

A környezetvédelemmel minden összefügg, így az ember természetpusztító tevékenysége alighanem kiinduló pontja volt a járvány kialakulásának, és a COVID-19 vírus is hatással bír a környezetre, amint azt Gyüre Annamária Csilla „A koronavírus-járvány (SARS-CoV-2) a természetvédelmi szabályozás tükrében” című tanulmánya is érzékelteti.

A polgári eljárásjog egy speciális területén a végrehajtási eljárásokat érintő módosításokat elemzi Zavaczky Márk András „Veszélyhelyzeti jogalkalmazás a végrehajtási eljárásokban” című írása.

Magyar ajkúak számára a kisebbségi jogok fontosságát nem szükséges külön bizonygatni. Manzinger Krisztián „Nyelvi jogok a koronavírus idején” címet viselő tanulmánya arra világít rá, hogy a járvány még a nyelvi jogokat is érintette.

A Glossa luridica különszáma a témák szélesebb körét tartalmazza, mint amire a cím utal. A tanulmányok között nem csak jogi tárgyú írásokkal találkozhat az Olvasó.

A szociológiai megközelítés remek példája Ferencz Zoltán József „A koronavírus járvány veszélyességének észlelését befolyásoló tényezők hatása a jogkövető magatartásra” című írása, amely arra is felhívja a figyelmet, hogy a veszélyhelyzet nemcsak a jogalkotást hozta mozgásba, de hatással volt – és alighanem lesz – a jogkövetésre is.

Megdöbbenéssel olvashattuk a külföldi beszámolókat, hogy az orvosoknak el kellett dönteni, hogy a lélegeztető gépeket mely betegek vehetik igénybe, és a nemleges döntés nagy valószínűséggel a beteg halálát eredményezte. A jog mellett az etika és a vallás kérdéseivel is foglalkozik egy tanulmány (Birher Nándor – Homicskó Árpád – Gaál Ágnes: Etikai, jogi és vallási megfontolások járványok idejére). Ez az írás valójában átvezet minket egy másik kiadványhoz, amelynek a megjelenését kora őszre tervezzük, és amely az etika és a vírus témaköréhez tartozó tanulmányokat tartalmaz majd. Sőt, a KRE ÁJK jogász és közgazdász oktatói már dolgoznak egy további tanulmányköteten is, amely a „Gazdaság és vírus” munkacímet viseli és a COVID-19 pandémi-

ELŐSZÓ

ának a gazdaság egyes területeire és a gazdaság egészére gyakorolt hatását vizsgálja, figyelemmel az eddigi és a közeljövőben várható gazdaságélénkítő célzatú intézkedések elemzésére is. Ezzel a két tervezett kötetrel valójában egy sorozat készül el, amely egyrészt a 2020-as év kordokumentuma, a jelen idejű történelmet mutatja be, másrészt tanúságokkal szolgál. Bízunk abban, hogy a tapasztalatokat, és a következtetések a tudomány fogja hasznosítani, nem pedig a korona vírus újabb – az elsőhöz hasonló méretű, vagy akár azt is meghaladó – újabb hulláma során kell ezeket felhasználni.

Budapest, 2020. július 30.

Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter,
dékán

A KORONAVÍRUSJÁRVÁNY 2020-BAN

CSILLIK PÉTER
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

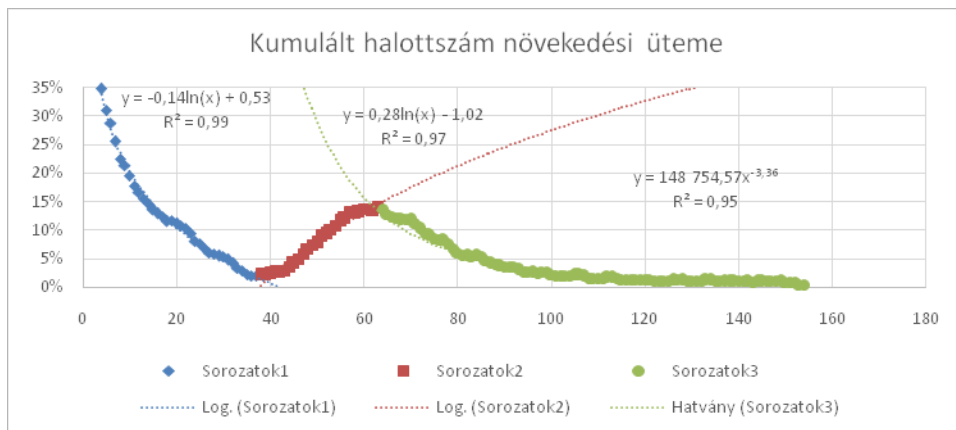
A koronavírusjárvány váratlanul tört rá a világra, a széles körben elfogadott álláspont szerint 2019 őszén–telén jelent meg Kínában. Az állatról emberre terjedő vírus kapcsán hol a tobzoscákát, hol a nyestkutyákat, hol a gyenge biztonsági protokollok mellett kísérletező kínai laborokat említi a nemzetközi sajtó és a szakirodalom is, a legtöbb feltételezés azonban kevésbé megbízható, azaz még nem bizonyított.¹ Komoly gondok vannak az áldozatok számának pontosságát illetően, nem teljesen egységes annak definíciója, hogy ki számít vírushalottnak (ha egy halottban felfedezik a vírus jelét, akkor egyesek vírushalottnak minősítik, még ha nincs is bizonyíték arra, hogy abban halt meg, és fordítva, emberek lehetnek a vírushalál áldozatai, de nem mindenkit vizsgáltak meg, akik az elmúlt hónapokban meghaltak). Ezzel együtt is a Worldometer adatbázisát² az elemzés kiindulópontjának tartjuk. Előljáróban megjegyezzük, hogy nem kevés esetben korrigálják az adatokat, így ez az elemzés szükségképp csak a letöltés napján rendelkezésre álló adatokat elemzi.

A világjárvány vonatkozásában ez az adatbázis 2020. január 23-ával kezdődik és június 24-ig tart, azaz öt hónap adatait tartalmazza. Az amerikai John Hopkins Kórház elemzőinek gyakorlatát követjük és (középre rendezett) öt napi mozgó átlagot számítunk és a továbbiakban ezt elemezzük.³ Megvizsgáljuk a járvány lefutásának szabályszerűségeit és becslést adunk a későbbiekre nézve, azzal, hogy az eddigi előrejelzések – a vírus szokatlan viselkedése következtében – jellemzően tévesnek bizonyultak (amerikaiak, európaiak és ázsiaiak is tévedtek), így nem lenne meglepő, ha jelen prognózis is osztozna a tévedésben. Mégis, a szakma kötelez: csak olyan közgazdasági kijelentésnek van értelme, amiből prognózis – bizonyuljon az helyesnek vagy helytelennek – is kinyerhető.

1 LAM, Tommy Tsan-Yuk – JIA, Na – ZHANG, Ya-Wei *et al.*: Identifying SARS-CoV-2-related coronaviruses in Malayan pangolins. *Nature*, 2020. 03. 26. <https://www.nature.com/articles/s41586-020-2169-0> (2020. 06. 25.)

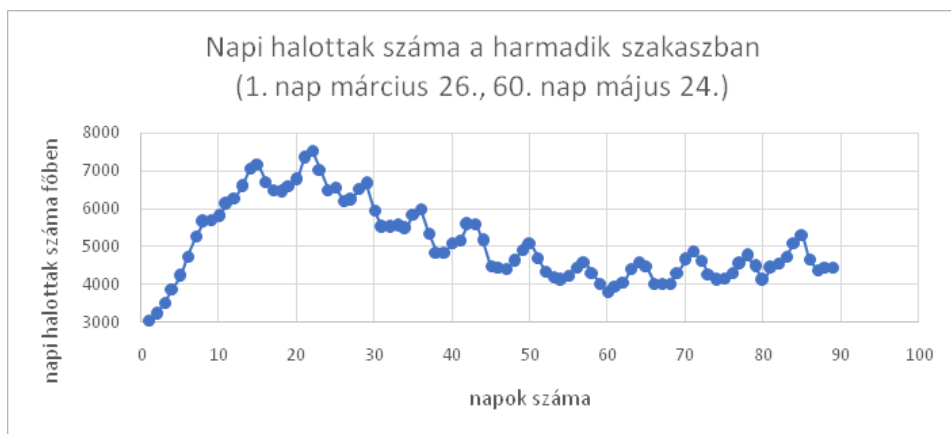
2 <https://www.worldometers.info/coronavirus/coronavirus-death-toll/> (2020. 06. 25.)

3 Johns Hopkins University Coronavirus Resource Center <https://coronavirus.jhu.edu/data/new-cases> (2020. 06. 25.)



1. ábra A koronavírusjárvány összes halottjai számának napi növekedési üteme világszerte. Forrás: Worldometer és saját számítás.

A járvány lefutása három szakaszban zajlott, az első szakasz január 23-tól (1. nap) február 28-ig (37. nap) tartott, a napi növekedési ütem 35 százalékról 2 százalékra közel egyenletesen csökkent, és a pályát az $53\% - 0,14\ln(x)$ egyenlet írja le, ahol x a napok száma január 23-tól. Február végén megfordult a világjárvány dinamikája (Kínából Európába került a vírus) és éppen kétszer olyan dinamikusan nőtt, mint ahogy az első időszakban csökkent. A pályát a $0,28\ln(x) - 102\%$ írja le (ahol x a napok száma január 17-től), ami csaknem pontosan a -2-szerese az első szakasznak. A szakasz végén (26. napján) a napi növekedési ütem közel 14%-ra nőtt. Nem tudjuk, hogy van-e mélyebb oka, annak, hogy a két szakaszt leíró egyenlet épp egy kétszeres szorzóban tér el egymástól. Azt sem tudjuk, hogy miért futott le csaknem 0%-ra az első szakaszbeli ütem, mielőtt elindult visszafelé, és végképp ismeretlen, hogy miért állt meg 14%-nál a napi növekedés, (annyit tudunk, hogy 14% esetén a halottak száma 5 naponta megduplázódna). A harmadik szakasz március 26-án kezdődött és három hónappal később még tartott és 1% körüli értéknél hullámozott június 7 és június 22 között. Nem látszik még, hogy visszafordul-e innét, mint a második szakasz esetén történt, vagy folytatja lefelé való útját. Vizsgáljuk ezt meg jobban.



2. ábra Harmadik szakasz napi halottjainak száma. Forrás: Worldometer és saját számítás.

Ami elsőként feltűnik az ábrán, hogy sajátos kicsi ciklusok alkotják az ábrát, jól láthatóan csúcsok helye a 8, 15, 22, 29, 36, 43, 50, 57, 64, 71, 78, 85 nap (azaz minden csütörtökön heti tetőződést látunk, de mivel a megadott napi jelentés az előző napra vonatkozik, így szerdánként van a heti csúcs és hétvégén a legkisebb a szám. Lehet, hogy statisztikai számbavételi probléma van, lehet, hogy ez a vírus természete, mindenesetre a 13 darab heti ciklus figyelemre-méltó. Nem jelent problémát, hogy az 57. napon lévő csúcsnál nem kisebb a 64. napon lévő csúcs és utána ismét növekedésnek indul a napi halottak száma. (Jobban megfigyelhetjük ezt a mélypontoknál 60. napi halottak száma 575 fővel kisebb, mint a 87. napi halottaké.) Nem az abszolút számok érdekesek, hanem a trendjük, ami lassulást mutat. Az adatok tanulmányozásával azt jósoljuk, hogy 2020 második felében is folytatódik az ütemmérséklődés, a mikéntjére feltevéssel kell éljünk. Annyit mondhatunk, hogy ha a május 27–június 22 közötti lineáris lassulási ütem fennmaradna, akkor 2020 október második felében érne véget a világjárvány, összesen kb. 700 ezer halottal. Ez kevesebb lenne, mint a világnépesség egy tizedre része, a víruson kívül halottak éves száma ennek kb. 20-szorosa, azaz a vírushalál miatt kb. 5%-kal nő meg az éves halottak száma. Közgazdaságilag is célszerű felbecsülni, hogy mibe kerül a világnak a vírusjárvány elleni védekezés, az IMF júniusi becslése⁴ nagyjából a világ GDP 5%-os visszaesését mutatja. 5%-kal több halott és 5%-kal kevesebb GDP, ez lehet talán 2020 -as év prognózisának tömör összefoglalása.

4 World Economic Outlook Update, June 2020 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> (2020. 06. 28.)

| | halottak száma | napos átlag | napok száma | mozgó átlag 2. (napi növekedés) | mozgó átlag 1. (napi növekedés) | átlag 3. (napi növeked) | | halottak száma | napos átlag | napok száma | átlag 2. (napi növeked) | átlag 1. (napi növeked) | átlag 3. (napi növeked) |
|---------|----------------|-------------|-------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------|----------------|-------------|-------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Jan. 23 | 25 | | 1 | | | | Apr. 9 | 100451 | 100220 | 78 | | | 7,7% |
| Jan. 24 | 41 | | 2 | | | | Apr. 10 | 107806 | 106928 | 79 | | | 6,7% |
| Jan. 25 | 56 | 62 | 3 | | | | Apr. 11 | 114018 | 113418 | 80 | | | 6,1% |
| Jan. 26 | 80 | 83 | 4 | 34,7% | | | Apr. 12 | 119586 | 119856 | 81 | | | 5,7% |
| Jan. 27 | 106 | 109 | 5 | 31,1% | | | Apr. 13 | 125229 | 126463 | 82 | | | 5,5% |
| Jan. 28 | 132 | 140 | 6 | 28,9% | | | Apr. 14 | 132643 | 133228 | 83 | | | 5,3% |
| Jan. 29 | 170 | 176 | 7 | 25,5% | | | Apr. 15 | 140839 | 140564 | 84 | | | 5,5% |
| Jan. 30 | 213 | 216 | 8 | 22,5% | | | Apr. 16 | 147843 | 148107 | 85 | | | 5,4% |
| Jan. 31 | 259 | 262 | 9 | 21,3% | | | Apr. 17 | 156266 | 155147 | 86 | | | 4,8% |
| Feb. 1 | 304 | 313 | 10 | 19,6% | | | Apr. 18 | 162944 | 161645 | 87 | | | 4,2% |
| Feb. 2 | 362 | 369 | 11 | 17,8% | | | Apr. 19 | 167841 | 168202 | 88 | | | 4,1% |
| Feb. 3 | 426 | 430 | 12 | 16,6% | | | Apr. 20 | 173332 | 174414 | 89 | | | 3,7% |
| Feb. 4 | 492 | 497 | 13 | 15,5% | | | Apr. 21 | 180625 | 180633 | 90 | | | 3,6% |
| Feb. 5 | 565 | 569 | 14 | 14,6% | | | Apr. 22 | 187327 | 187156 | 91 | | | 3,6% |
| Feb. 6 | 638 | 646 | 15 | 13,6% | | | Apr. 23 | 194038 | 193803 | 92 | | | 3,6% |
| Feb. 7 | 724 | 730 | 16 | 12,9% | | | Apr. 24 | 200459 | 199743 | 93 | | | 3,1% |
| Feb. 8 | 813 | 821 | 17 | 12,4% | | | Apr. 25 | 206567 | 205246 | 94 | | | 2,8% |
| Feb. 9 | 910 | 916 | 18 | 11,6% | | | Apr. 26 | 210326 | 210744 | 95 | | | 2,7% |
| Feb. 10 | 1018 | 1023 | 19 | 11,7% | | | Apr. 27 | 214838 | 216278 | 96 | | | 2,6% |
| Feb. 11 | 1115 | 1137 | 20 | 11,1% | | | Apr. 28 | 221532 | 221750 | 97 | | | 2,5% |
| Feb. 12 | 1261 | 1261 | 21 | 10,8% | | | Apr. 29 | 228128 | 227596 | 98 | | | 2,6% |
| Feb. 13 | 1383 | 1391 | 22 | 10,3% | | | Apr. 30 | 233927 | 233583 | 99 | | | 2,6% |
| Feb. 14 | 1526 | 1523 | 23 | 9,5% | | | May. 1 | 239553 | 238928 | 100 | | | 2,3% |
| Feb. 15 | 1669 | 1645 | 24 | 8,0% | | | May. 2 | 244776 | 243774 | 101 | | | 2,0% |
| Feb. 16 | 1775 | 1770 | 25 | 7,6% | | | May. 3 | 248257 | 248618 | 102 | | | 2,0% |
| Feb. 17 | 1873 | 1890 | 26 | 6,8% | | | May. 4 | 252357 | 253699 | 103 | | | 2,0% |
| Feb. 18 | 2009 | 2006 | 27 | 6,1% | | | May. 5 | 258145 | 258854 | 104 | | | 2,0% |
| Feb. 19 | 2126 | 2123 | 28 | 5,8% | | | May. 6 | 264958 | 264423 | 105 | | | 2,2% |
| Feb. 20 | 2247 | 2240 | 29 | 5,5% | | | May. 7 | 270551 | 270023 | 106 | | | 2,1% |
| Feb. 21 | 2360 | 2362 | 30 | 5,4% | | | May. 8 | 276103 | 275167 | 107 | | | 1,9% |
| Feb. 22 | 2460 | 2477 | 31 | 4,9% | | | May. 9 | 280358 | 279640 | 108 | | | 1,6% |
| Feb. 23 | 2618 | 2580 | 32 | 4,2% | | | May. 10 | 283867 | 284094 | 109 | | | 1,6% |
| Feb. 24 | 2699 | 2668 | 33 | 3,4% | | | May. 11 | 287319 | 288496 | 110 | | | 1,5% |
| Feb. 25 | 2763 | 2748 | 34 | 3,0% | | | May. 12 | 292821 | 293101 | 111 | | | 1,6% |
| Feb. 26 | 2800 | 2809 | 35 | 2,2% | | | May. 13 | 298113 | 298013 | 112 | | | 1,7% |
| Feb. 27 | 2858 | 2864 | 36 | 2,0% | | | May. 14 | 303386 | 303098 | 113 | | | 1,7% |
| Feb. 28 | 2923 | 2922 | 37 | 2,0% | | | May. 15 | 308424 | 307799 | 114 | | | 1,6% |
| Feb. 29 | 2977 | 2985 | 38 | | 2,2% | | May. 16 | 312745 | 312127 | 115 | | | 1,4% |
| Mar. 1 | 3050 | 3054 | 39 | | 2,3% | | May. 17 | 316328 | 316313 | 116 | | | 1,3% |
| Mar. 2 | 3117 | 3126 | 40 | | 2,4% | | May. 18 | 319750 | 320420 | 117 | | | 1,3% |
| Mar. 3 | 3202 | 3208 | 41 | | 2,6% | | May. 19 | 324316 | 324648 | 118 | | | 1,3% |
| Mar. 4 | 3285 | 3297 | 42 | | 2,8% | | May. 20 | 328959 | 329089 | 119 | | | 1,4% |
| Mar. 5 | 3387 | 3393 | 43 | | 2,9% | | May. 21 | 333889 | 333681 | 120 | | | 1,4% |
| Mar. 6 | 3493 | 3518 | 44 | | 3,7% | | May. 22 | 338529 | 337989 | 121 | | | 1,3% |
| Mar. 7 | 3598 | 3665 | 45 | | 4,2% | | May. 23 | 342712 | 342003 | 122 | | | 1,2% |
| Mar. 8 | 3826 | 3847 | 46 | | 5,0% | | May. 24 | 345858 | 345799 | 123 | | | 1,1% |
| Mar. 9 | 4023 | 4074 | 47 | | 5,9% | | May. 25 | 349026 | 349738 | 124 | | | 1,1% |
| Mar. 10 | 4297 | 4351 | 48 | | 6,8% | | May. 26 | 352872 | 353776 | 125 | | | 1,2% |
| Mar. 11 | 4627 | 4671 | 49 | | 7,4% | | May. 27 | 358220 | 358176 | 126 | | | 1,2% |
| Mar. 12 | 4980 | 5034 | 50 | | 7,8% | | May. 28 | 362906 | 362769 | 127 | | | 1,3% |
| Mar. 13 | 5427 | 5481 | 51 | | 8,9% | | May. 29 | 367857 | 367237 | 128 | | | 1,2% |
| Mar. 14 | 5841 | 5991 | 52 | | 9,3% | | May. 30 | 371988 | 371253 | 129 | | | 1,1% |
| Mar. 15 | 6531 | 6595 | 53 | | 10,1% | | May. 31 | 375216 | 375270 | 130 | | | 1,1% |
| Mar. 16 | 7178 | 7305 | 54 | | 10,8% | | Jun. 1 | 378298 | 379288 | 131 | | | 1,1% |
| Mar. 17 | 7997 | 8151 | 55 | | 11,6% | | Jun. 2 | 382989 | 383586 | 132 | | | 1,1% |
| Mar. 18 | 8979 | 9135 | 56 | | 12,1% | | Jun. 3 | 387947 | 388225 | 133 | | | 1,2% |
| Mar. 19 | 10072 | 10319 | 57 | | 13,0% | | Jun. 4 | 393478 | 393102 | 134 | | | 1,3% |
| Mar. 20 | 11451 | 11665 | 58 | | 13,1% | | Jun. 5 | 398414 | 397720 | 135 | | | 1,2% |
| Mar. 21 | 13094 | 13202 | 59 | | 13,2% | | Jun. 6 | 402680 | 401981 | 136 | | | 1,1% |
| Mar. 22 | 14731 | 15017 | 60 | | 13,7% | | Jun. 7 | 406083 | 406086 | 137 | | | 1,0% |
| Mar. 23 | 16662 | 17074 | 61 | | 13,7% | | Jun. 8 | 409252 | 410238 | 138 | | | 1,0% |
| Mar. 24 | 19147 | 19391 | 62 | | 13,6% | | Jun. 9 | 414001 | 414532 | 139 | | | 1,0% |
| Mar. 25 | 21736 | 22075 | 63 | | 13,8% | | Jun. 10 | 419175 | 419069 | 140 | | | 1,0% |
| Mar. 26 | 24681 | 25106 | 64 | | | 13,7% | Jun. 11 | 424149 | 423820 | 141 | | | 1,1% |
| Mar. 27 | 28149 | 28309 | 65 | | | 12,8% | Jun. 12 | 428767 | 428275 | 142 | | | 1,1% |
| Mar. 28 | 31819 | 31827 | 66 | | | 12,4% | Jun. 13 | 433006 | 433279 | 143 | | | 1,0% |
| Mar. 29 | 35162 | 35697 | 67 | | | 12,2% | Jun. 14 | 436276 | 436808 | 144 | | | 1,0% |
| Mar. 30 | 39323 | 39913 | 68 | | | 11,8% | Jun. 15 | 439697 | 441368 | 145 | | | 1,0% |
| Mar. 31 | 44034 | 44649 | 69 | | | 11,9% | Jun. 16 | 446296 | 446107 | 146 | | | 1,1% |
| Apr. 1 | 49226 | 49909 | 70 | | | 11,8% | Jun. 17 | 451566 | 451207 | 147 | | | 1,1% |
| Apr. 2 | 55498 | 55550 | 71 | | | 11,3% | Jun. 18 | 456698 | 456508 | 148 | | | 1,2% |
| Apr. 3 | 61462 | 61250 | 72 | | | 10,3% | Jun. 19 | 461776 | 461158 | 149 | | | 1,0% |
| Apr. 4 | 67530 | 67034 | 73 | | | 9,4% | Jun. 20 | 466205 | 465529 | 150 | | | 0,9% |
| Apr. 5 | 72536 | 73143 | 74 | | | 9,1% | Jun. 21 | 469543 | 469967 | 151 | | | 1,0% |
| Apr. 6 | 78146 | 79407 | 75 | | | 8,6% | Jun. 22 | 473423 | 474404 | 152 | | | 0,9% |
| Apr. 7 | 86042 | 85991 | 76 | | | 8,3% | Jun. 23 | 478888 | | 153 | | | |
| Apr. 8 | 92781 | 93045 | 77 | | | 8,2% | Jun. 24 | 483959 | | 154 | | | |

1. táblázat: A világjárvány halottjai. Forrás: Worldometer és saját számítás.

A megvizsgálandó kérdés viszont nem ez, hanem az, hogy az erős karantén segít-e a halálozások csökkentésében vagy az utóbbi mástól függ? Ez érzékeny kérdés, a svéd modell (nem kötelező, csak ajánlott mozgáskorlátozás) eredményeit széles körben vitatják. Módszertanilag az tűnik helyesnek, már véglegesnek tekinthető adatok birtokában, ha sikerül megválaszolni azt a kérdést, hogy mi magyarázza a vírusmortalitást túl a karanténon, akkor megmarad az a tér, amiben a karantén (intenzitása) egyáltalán szerepet játszhatott. Ha ez a tér kicsi vagy éppen zérus a hasonló adottságokkal bíró országok vizsgálata esetén, akkor ennek feltehetően lesz hatása a következő években előtörhető újabb járványok kezelése esetén. Most úgy látjuk, hogy az OECD országok nagyon magas gazdasági árat fizetnek a folytatott járványkezelésért cserébe, de egyelőre még nincs megbízható adatunk arra nézve, hogy megmentett-e életeteket a svédnél erőteljesebb mozgáskorlátozás, és hány embert mentett meg.

2. Mitől függ a vírushalálozás?

Ez nagyon erős kérdés, ha egyszavas álláspontokat rögzíthetünk, akkor ez úgy hangzik, hogy: a) BCG oltástól, amit Miller és munkatársai 2020,⁵ vagy Shet és munkatársai⁶ vetettek fel, azóta sokan és sokféleképpen vitatják külhonban, (például a WHO,⁷ Bluhm és Pinkovskiy⁸ vagy MacLean⁹) és itthon (Bárdits¹⁰). Az

- 5 MILLER, Aaron – REANDELAR, Mac Josh – FASCIGLIONE, Kimberly– ROUMENOVA, Violeta– LI, Yan – OTAZU, Gonzalo H.: *Correlation between universal BCG vaccination policy and reduced morbidity and mortality for COVID-19: an epidemiological study*. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.03.24.20042937v1.full.pdf> (2020. 06. 25.)
- 6 SHET, Anita– RAY, Debashree– MALAVIGE, Neelika– SANTOSHAM, Mathuram– ZEEV, Naor Bar: *Differential COVID-19-attributable mortality and BCG vaccine use in countries*. <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.01.20049478v1.full.pdf> (2020. 06. 25.)
- 7 Bacille Calmette-Guérin (BCG) vaccination and COVID-19 [https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/bacille-calmette-guérin-\(bcg\)-vaccination-and-covid-19](https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/bacille-calmette-guérin-(bcg)-vaccination-and-covid-19) (2020. 06. 28.)
- 8 BLUHM, Richard – PINKOVSKIY, Maxim: *The BCG vaccine does not protect against COVID-19: Applying an economist's toolkit to a medical question*. <https://voxeu.org/article/bcg-vaccine-does-not-protect-against-covid-19?fbclid=IwAR0N80ae5KzcmoAE9VG-rhaxfYISedC5oTIMFQcYRV--0k9rNBzGWH4q0ekl> (2020. 06. 25.)
- 9 MACLEAN Emily: *Universal BCG vaccination and protection against COVID-19: critique of an ecological*. <https://naturemicrobiologycommunity.nature.com/users/36050-emily-maclean/posts/64892-universal-bcg-vaccination-and-protection-against-covid-19-critique-of-an-ecological-study> (2020. 06. 27.)
- 10 BÁRDITS Anna: *Nem védi az időseket a koronavírusról az újszülöttkori BCG-oltás*. <https://www.mtakti.hu/koronavirus/nem-vedi-az-idoseket-a-koronavirustol-az-ujszulottkori-bcg-oltas/13854/> (2020. 06. 25.)

adatok a világ országai BCG oltottságának időtartamáról és arányáról a BCG-atlas internetes kiadványban¹¹ található, persze ezeket az adatokat is vitatják. b) Tesztelés minősége és sebessége, aminek segítségével el lehet különíteni a fertőzőket és a veszélyeztetetteket, előbbiek karanténban vagy kórházban, míg utóbbiak védett helyen tölthetik el idejüket. c) Nagyjából egyetértés van abban, hogy a különösen veszélyeztetett csoportot az időskorúak alkotják és sok idős egy helyen (időotthonok és kórházak) jelentősen növeli a mortalitás kockázatát. d) Bevándorlók, amennyiben rosszabb szociális körülmények között élnek, illetve különböző alapterbetegségekkel küszködők szintén célcsoportot képezhetnek, ezek az adatok még nem kellően átrostáltak ahhoz, hogy már most globális kijelentést tehetnénk.

Ha részben intuíciónkra, részben a szakirodalomra, illetve a fellelhető statisztikákra támaszkodunk, akkor – az eddigiek alapján is – a vírusmortalitás (VM) négy okát gondolhatjuk el, ami egyúttal mérhető is, és ennek megfelelően elemezhető is lehet (majd) matematikai-statisztikai módszerekkel.

1. BCG. Az, hogy van-e Miller elgondolásában (Miller 2020) empirikus tartalom elemezni lehet, ha egybevetjük a különféle mértékben BCG-s országokat a kevésbé BCG-vel védett országok népességével. Annyit tudunk jelenleg, hogy a legnagyobb vírusmortalitású országok jellemzően nem (nem nagyon) oltottak BCG-vel (Németország, Svédország, USA, Hollandia, Franciaország, UK, Olaszország, Spanyolország). Ezzel szemben többé vagy kevésbé BCG-oltott országok Európában Kelet Európa mellett, Portugália, Görögország, Finnország, Dánia, (Norvégiára nincs adat), Latin Amerika, Ázsia és Afrika nagy része (a BCGatlas az utóbbiaknál kissé szűkszavú).
2. 80+. Az idősök aránya jelentősnek látszik, így célszerű valamilyen évet kiválasztani és nézni a részarányukat a népességben. (Lehet persze azt mondani, hogy szegény országbeli 65 éves nincs jobb helyzetben egészségügyi paramétereit tekintve, mint egy gazdag ország 75 évesese, ebben lehet igazság, de ettől most el kell tekintenünk.) A 80 év felettiek számát 2015-ben az ENSZ a világ minden országára megbecsülte.¹² Feltevésünk szerint minél nagyobb a 80+ évesek részaránya, annál nagyobb lesz a vírusmortalitás, minden mástól eltekintve.
3. Robotsűrűség (RD). Nem a robotok szállnak szembe a vírusokkal 2020-ban, de mutatják egy ország technikai fejlettségi szintjét. A 10 ezer feldolgozóipari

11 The World BCG Atlas <http://bcgatlas.org/index.php> (2020. 06. 25.)

12 UN World Population Prospects The 2015 Revision <https://www.un.org/en/development/desa/publications/world-population-prospects-2015-revision.html> (2020. 06. 25.)

munkásra jutó robotsűrűséget az IFR adataiból¹³ ismerhetjük meg és feltevésünk szerint minél nagyobb a robotsűrűség annál kisebb a vírúsmortalitás mivel eredményesen segítheti a technikai fejlettség a vírúsmortalitás elleni harcot, miközben a csatornák közül még keveset sikerült explicitté tenni.

4. Kórházi ágy-sűrűség (ÁGY). Ez a kategória indikátorként kapcsolatba hozható egy ország egészségügyi ellátottságával. Nemcsak ágyak, hanem orvosok, ápolónők, kórházi készülékek és sok minden egyéb. Feltevésünk szerint, minél több a 100 ezer főre jutó kórházi ágy, annál kevesebb a vírúsmortalitás. Az erre vonatkozó adatok a Világbanktól származnak.¹⁴ (Talán nem értelem nélküli fogalomalkotás a jól felszerelt ágy = ágy + robotika, ez a későbbiekben hasznos eszköz lehet.)

A vírúsmortalitást növeli az öregek aránya és csökkenti a kórházi ágy-, és robotsűrűség, illetve a BCG oltások kiterjedtsége, röviden: $VM=f(+80^+,-RD,-ÁGY,-BCG)$. Ha ez igaz, akkor a karantén erőssége nem játszik szerepet a vírúsmortalitás alakulásában. Ekkor elképzelhető, hogy a következő vírúsjárványt nem a világgazdasági teljesítmény (GDP) 5%-os csökkenése (ezen belül EU és USA ennek többszöröse) kísérné, hanem jóval kisebb gazdasági visszaeséssel (netán visszaesés nélkül) vészelnék át a vírúsválságot. Ez utóbbinak komoly jelentősége van, mivel a világgazdaság sem korlátlanul terhelhető.

3. Néhány szélső eset vizsgálata, 2020. június 22-én – a majdnem tökéletesen BCG mentes (n-BCG) és a teljesen oltott (BCG) országok esete

A vizsgálatot több lépésben célszerű végrehajtani. Először azt nézzük, hogy néhány országban, ahol többé-kevésbé az országok a 0 %–100 % BCG-vel való oltottság szempontjából egyértelmű besorolást kaptak mi a helyzet, majd egy második lépésben térünk rá arra, hogy mi van a 25 %-ig vagy 50 %-ig vagy 75 %-ig oltott országok népének halálalásával. A táblázat első oszlopában a vizsgált országok neve, a második oszlopban n-BCG jelzi, hogy nem oltottak BCG-vel (bár lehet, hogy az NDK miatt Németország esete még tovább vizsgálendő), illetve a BCG országokban úgy tudjuk, hogy teljeskörű volt az oltás. (Röviden: illusztrálandó gondolatmenetünket ebben a pontban – elnagyoltan

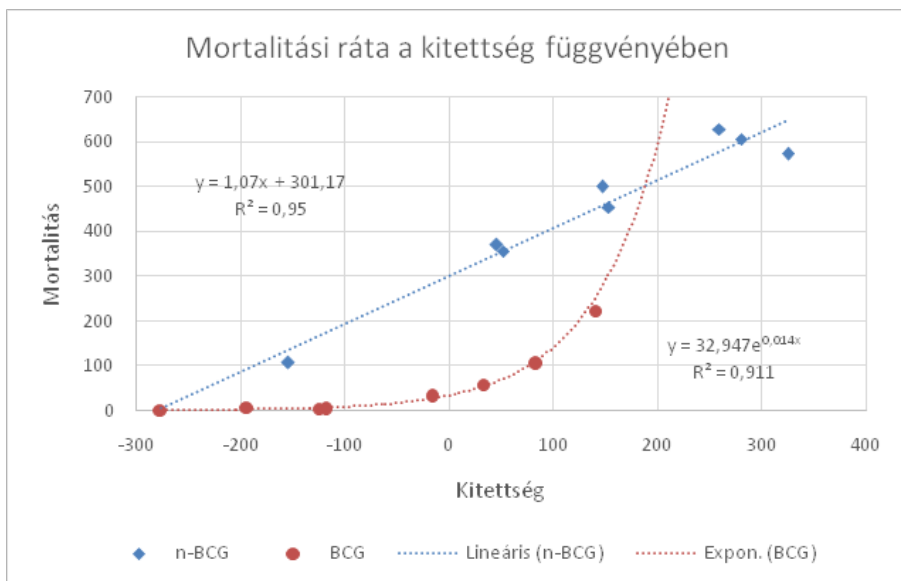
13 IFR World Robotics 2017 Executive Summary World Robotics 2017 Industrial Robots. https://ifr.org/downloads/press/Executive_Summary_WR_2017_Industrial_Robots.pdf(2020. 06. 25.)

14 The World Bank Data Hospital beds (per 1,000 people) <https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.BEDS.ZS?view=chart> (2020. 06. 25.)

– csak két csoportot képezünk, de a későbbiekben bemutatjuk a tényleges hosszát a BCG oltottságnak és puhább színekkel vázoljuk a kapcsolódást.) Várakozásunk az, hogy minden azonos kitettséggel rendelkező BCG-s ország esetén kisebb a vírsmortalitás, mint a nem-BCG-s országok esetén. A kitettség három tényezőtől tevődik össze: a 80 év felettek százalékos aránya egy alkalmas szorzóval (100-nak vettük) csökkentve a robotsűrűséggel (1-es szorzó) + a 100 ezer főre jutó kórházi ágyak felével (50-es szorzó). A szorzók próba-szerencse módszerrel kerültek meghatározásra, később ennél jobb (matematikai statisztikai) eszközök használata is indokolt lehet. (Illusztrációként az 1. sz. függelékben GRETL súlyok 31 országra: $Mortalitás/m.fő=257+108 \times ÖREG-(52 \times ÁGY+0,44 \times RD+3,11 \times BCGévek)$, $R^2=78\%$ -os a magyarázóerő, szignifikáns változókkal, (heteroszkedaszticitás hatását korrigálva). Jó ökonometria vizsgálat majd a járvány befejeződésekor lesz végezhető.

| | | | 100 | 1 | 50 | kitettség= | | |
|----------------|--------------|-----------------|------|------|-------------|----------------------|------------|------------|
| | | Halott/m.fő | 80+ | RD | BED | +100×80 [*] | 1M pop | 1M pop |
| | | 2020. 06.22. | 2015 | 2016 | 2012- 15 | -RD -50×BED | Deaths/ | Deaths/ |
| Egy. Királyság | n-BCG | 628 | 4,7 | 71 | 2,8 | 259 | 628 | |
| Spanyolország | n-BCG | 606 | 5,9 | 160 | 3 | 280 | 606 | |
| Olaszország | n-BCG | 573 | 6,8 | 185 | 3,4 | 325 | 573 | |
| Svédország | n-BCG | 500 | 5,1 | 233 | 2,6 | 147 | 500 | |
| Franciaország | n-BCG | 454 | 6,1 | 132 | 6,5 | 153 | 454 | |
| USA | n-BCG | 370 | 3,8 | 189 | 2,9 | 46 | 370 | |
| Hollandia | n-BCG | 355 | 4,4 | 153 | 4,7 | 52 | 355 | |
| Németország | n-BCG | 107 | 5,7 | 309 | 8,3 | -154 | 107 | |
| Dánia | BCG | 104 | 4,2 | 211 | 2,5 | 84 | | 104 |
| Magyarország | BCG | 59 | 4,4 | 57 | 7,0 | 33 | | 59 |
| Csehország | BCG | 31 | 4,1 | 101 | 6,5 | -16 | | 31 |
| Japán | BCG | 8 | 7,8 | 303 | 13,4 | -193 | | 8 |
| Szlovákia | BCG | 5 | 3,0 | 135 | 5,8 | -125 | | 5 |
| Kína | BCG | 3 | 1,6 | 68 | 4,2 | -118 | | 3 |
| Tajvan | BCG | 0,3 | 2,5 | 177 | 6,98 | -276 | | 0,3 |
| Kanada | BCG | 223 | 4,2 | 145 | 2,7 | 140 | | 223 |

2. táblázat: Vírsmortalitás és összetevői. Forrás: ENSZ, IFR, Világbank.



3. ábra: Vírusmortalitás a 'BCG'-s országoknál kisebb, mint a 'nem BCG'-seknél. Forrás: ENSz, IFR, Világbank.

Az adatok ezen (június 22.) a napon is jó illeszkedést mutattak, 90% feletti R^2 -et. (2020. május 29-én még jobb volt az illeszkedés, de igazából az az ábra lesz az érdekes, amit majd a válság lefutása után tudunk készíteni.) Hasonlítsuk össze a két görbét, mekkora a különbség, ha a kitettség -250, -200, -150, -100, -50, 0, +50, +100, +150?

| kitettség | többlet | nem-BCG | BCG |
|-----------|---------|---------|-----|
| -250 | 33 | 34 | 1 |
| -200 | 85 | 87 | 2 |
| -150 | 137 | 141 | 4 |
| -100 | 186 | 194 | 8 |
| -50 | 231 | 248 | 16 |
| 0 | 268 | 301 | 33 |
| 50 | 288 | 355 | 66 |
| 100 | 275 | 408 | 134 |
| 150 | 193 | 462 | 269 |

3. táblázat: A nem BCG-s országok mortalitástöbblete főben azonos kitettség mellett.

A fenti két országcsoport esetén jól láthatóan jelentős előnye származik abból egy országnak, ha BCG-vel oltották és hátránya abból, ha nem oltották. Az egyes kitettségi szinteknél látható, hogy mennyit nyernek a BCG-s országok (-250 és +150 közötti kitettségi szakaszon közel 200 a mediánérték).

Nézzünk meg pár érdekes esetet: a) Magyar-szlovák egybevetés, b) Svéd és dán egybevetése, c) svéd, döntően önkéntes mozgáskorlátozású gyakorlat elemzése.

ad a) Magyarországnak 59 és Szlovákiának 3 halottja van, miként alakult ez ki? Mivel Magyarországon 4,3 míg Szlovákiában 3,0 az idősek aránya, ez önmagában 130-cal növeli a kitettséget, a hazai alacsonyabb RD miatt 78-cal tovább romlik a $(135-57=78)$ a magyar kitettség, végül a kitettség harmadik összetevője a kórházi ágyszám, $(7,0-5,8)$ ami a megadott szorzó mellett 60-nal javítja a magyar pozíciót. Összességében $130+78-60=148$ a magyar pozícióhátrány; a hazai halottak száma 54-gyel nagyobb, mint a szlováknak, amiért az exponenciális pálya a felelős.

ad b) Svédország és Dánia kitettség-különbségének összetevői $100 \times (5,1-4,2)=90$ és $233-211=22$ valamint $50 \times (2,6-2,5)=5$ így a kitettségkülönbség $90-22-5=63$, de mivel más (BCG vs nem-BCG) görbén található ez a 63 kitettség többletet 396 többlethalottá változtatja.

ad c) Tudjuk, hogy Svédországban alacsony volt a karanténintenzitás, míg más nem-BCG országban magas. Ha a 100%-ban illeszkednének az országok a trendre, úgy kevés tere lenne a vitának, hogy változóink (öreg, robot, ágy) teljeskörűen megmagyarázzák-e nem BCG országban a vírushalálást. Ekkor azt mondhatnánk, hogy nincs szükség a svéd gyakorlatnál erősebb mozgáskorlátozásra, mivel a mortalitást ettől független tényezők határozzák meg. (A jelen adatok szerint talán kicsit több halott van, mint a fenti három összetevő indokolja, az illeszkedés a vizsgált napon nem 100%-os volt 3 változónkra, a karanténintenzitás mortalitási hatását a későbbiekben vizsgálni kell, sőt, éppen ez lesz a legfontosabb vizsgálandó elem.)

3) Több ország vizsgálata, BCG kiterjedtség szerint is csoportokba rendezve

Helytálló a statisztikusok igénye, hogy megfelelő mennyiségű országot kell megvizsgálnunk ahhoz, hogy bizonyítható megállapítást tegyünk, így most 44 országgal próbálkozunk. (A másik lehetőség az lenne, ha NUTS2 adatbázissal az eddigi országaink részeit is vizsgálnánk, ezzel érve el a kellő elemszámot, de ilyen adatbázisunk egyelőre nem áll rendelkezésre.) Most:

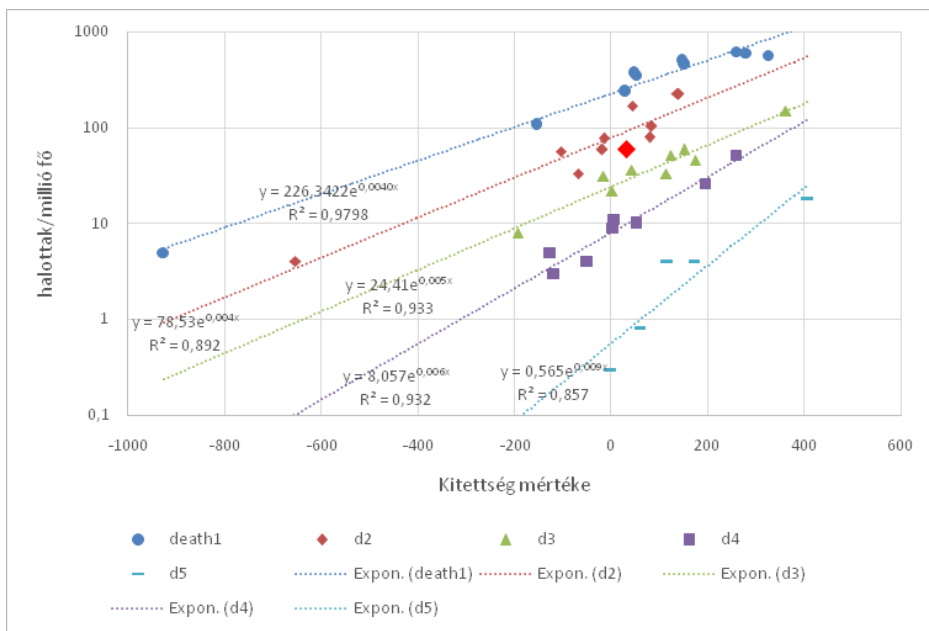
- kiszámítjuk a kitettséget az egyes országokra nézve,
- megnézzük, hogy azonos kitettség esetén van-e (kapcsolat iránya és ereje) kapcsolat BCG és vírushaláltság között,
- ha az adatok azt mutatják, hogy azonos kitettség és kisebb BCG oltás több mortalitással jár, akkor az állítást kvantitatíve igaznak fogadhatjuk el, de

- a függvényeszerű kapcsolat felrajzolása még hátra van.
- d) az előző (3.) ábrán azt látjuk, hogy 0 kitettség mellett a BCG-s ország mortalitása kb. 33 és a nem BCG-s ország mortalitása kb. 300. Ha találunk néhány országot, amelyeknek a kitettsége kb. 0 és a mortalitási sorrendje fordítottan arányos a BCG oltottságával, az növeli bizalmunkat, hogy jó úton haladunk.
- e) a BCG 'érdemjegyet' sem egyszerű kiállítani mivel több dimenzióról van szó.

| év | ország | szorzók: | | BED | | kitett-ség | Deat hs/m | | | | | | | | |
|----|------------------|----------|-----|-----|-----|------------|-----------|-----|-----|-----|-----|----|----|----|-----|
| | | 100 | 1 | 80+ | RD | | (2010-15) | d0 | d1 | d2 | d3 | d4 | d5 | | |
| 1 | 0 Belgium | 5,5 | 184 | 5,5 | 184 | 6,2 | 56 | 837 | | | | | | | |
| 2 | 49 UK | 4,7 | 71 | 4,7 | 71 | 2,8 | 259 | | 628 | | | | | | |
| 3 | 16 Spain | 5,9 | 160 | 5,9 | 160 | 3 | 280 | | 606 | | | | | | |
| 4 | 0 Italy | 6,8 | 185 | 6,8 | 185 | 3,4 | 325 | | 573 | | | | | | |
| 5 | 35 Sweden | 5,1 | 233 | 5,1 | 233 | 2,6 | 147 | | 500 | | | | | | |
| 6 | 57 France | 6,1 | 132 | 6,1 | 132 | 6,5 | 153 | | 454 | | | | | | |
| 7 | 0 USA | 3,8 | 189 | 3,8 | 189 | 2,9 | 46 | | 370 | | | | | | |
| 8 | 0 Netherlands | 4,4 | 153 | 4,4 | 153 | 4,7 | 52 | | 355 | | | | | | |
| 9 | 44 Brazil | 1,5 | 10 | 1,5 | 10 | 2,2 | 30 | | 238 | | | | | | |
| 10 | 22 Switzerland | 5 | 128 | 5 | 128 | 4,7 | 137 | | | 226 | | | | | |
| 11 | 27 Canada | 4,2 | 145 | 4,2 | 145 | 2,7 | 140 | | | 223 | | | | | |
| 12 | 69 Mexico | 1,5 | 31 | 1,5 | 31 | 1,5 | 44 | | | 169 | | | | | |
| 13 | n.a. Portugal | 5,9 | 58 | 5,9 | 58 | 3,4 | 362 | | | | 150 | | | | |
| 14 | 14 Germany | 5,7 | 309 | 5,7 | 309 | 8,3 | -154 | 107 | | | | | | | |
| 15 | 40 Denmark | 4,2 | 211 | 4,2 | 211 | 2,5 | 84 | | 104 | | | | | | |
| 16 | 92 Romania | 4,1 | 15 | 4,1 | 15 | 6,3 | 80 | | 79 | | | | | | |
| 17 | 38 Austria | 5,1 | 144 | 5,1 | 144 | 7,6 | -14 | | 77 | | | | | | |
| 18 | 65 Finland | 5,1 | 138 | 5,1 | 138 | 4,4 | 152 | | | | 59 | | | | |
| 19 | 67 Hungary | 4,4 | 57 | 4,4 | 57 | 7 | 33 | | 59 | | | | | | |
| 20 | 68 Turkey | 1,4 | 23 | 1,4 | 23 | 2,7 | -18 | | 59 | | | | | | |
| 21 | n.a. Russia | 3,1 | 3 | 3,1 | 3 | 8,2 | -103 | | 56 | | | | | | |
| 22 | 58 Slovenia | 4,9 | 137 | 4,9 | 137 | 4,6 | 123 | | | | 52 | | | | |
| 23 | n.a. Estonia | 5,2 | 11 | 5,2 | 11 | 5 | 259 | | | | | | | 52 | |
| 24 | n.a. Norway | 4,2 | 51 | 4,2 | 51 | 3,9 | 174 | | | | 46 | | | | |
| 25 | 65 Poland | 4 | 32 | 4 | 32 | 6,5 | 43 | | | | 36 | | | | |
| 26 | 27 Israel | 3 | 31 | 3 | 31 | 3,1 | 114 | | | | 33 | | | | |
| 27 | 47 South Africa | 1 | 28 | 1 | 28 | 2,8 | -68 | | 33 | | | | | | |
| 28 | 57 Czechia | 4,1 | 101 | 4,1 | 101 | 6,5 | -16 | | | | 31 | | | | |
| 29 | 72 Croatia | 4,8 | 6 | 4,8 | 6 | 5,6 | 194 | | | | | | | 26 | |
| 30 | n.a. Argentina | 2,7 | 18 | 2,7 | 18 | 5 | 2 | | | | 22 | | | | |
| 31 | n.a. Greece | 6,4 | 17 | 6,4 | 17 | 4,3 | 408 | | | | | | | | 18 |
| 32 | n.a. Philippines | 0,6 | 3 | 0,6 | 3 | 1 | 7 | | | | | | | 11 | |
| 33 | 72 India | 0,9 | 3 | 0,9 | 3 | 0,7 | 52 | | | | | | | 10 | |
| 34 | 21 Indonesia | 0,7 | 5 | 0,7 | 5 | 1,2 | 5 | | | | | | | 9 | |
| 35 | 69 Japan | 7,8 | 303 | 7,8 | 303 | 13,4 | -193 | | | | 8 | | | | |
| 36 | 45 S. Korea | 2,8 | 631 | 2,8 | 631 | 11,5 | -926 | 5 | | | | | | | |
| 37 | 59 Slovakia | 3 | 135 | 3 | 135 | 5,8 | -125 | | | | | | | 5 | |
| 38 | 7 Singapore | 2,4 | 788 | 2,4 | 788 | 2,1 | -653 | | 4 | | | | | | |
| 39 | 30 Australia | 3,9 | 83 | 3,9 | 83 | 3,8 | 117 | | | | | | | 4 | |
| 40 | 40 New Zealand | 3,6 | 49 | 3,6 | 49 | 2,8 | 171 | | | | | | | 4 | |
| 41 | n.a. Malaysia | 0,8 | 34 | 0,8 | 34 | 1,9 | -49 | | | | | | | 4 | |
| 42 | 70 China | 1,6 | 68 | 1,6 | 68 | 4,2 | -118 | | | | | | | 3 | |
| 43 | 43 Thailand | 2,1 | 45 | 2,1 | 45 | 2,1 | 60 | | | | | | | | 0,8 |
| 44 | 69 Taiwan | | 177 | | 177 | | | | | | | | | | 0,3 |

4. táblázat: Országok, akiről a kitettség mindhárom összetevője + BCG adat rendelkezésre áll. Forrás: ENSZ, IFR, Világbank.

Most 44 ország adatait vizsgáljuk meg. Az 5. táblázat tartalmazza a kiinduló adatokat. Első oszlop mutatja, hogy 44 országot vizsgálunk, mivel mérhető robotsűrűség erre a körre nagyjából rendelkezésre áll. (De Tajvanra nem találunk az adatbázisban megfelelő adatot, a vonatkozó ENSZ kiadvány ebben az évben talán Kína kéréseit tartotta szem előtt és nem tüntette fel Tajvant.) A következő oszlopban az szerepel, hogy hány évig tarthatott a BCG oltás gyakorlata a társadalom egésze számára. A World BCG Atlas kiadvány nem tartalmaz összehasonlítható adatot minden országra, ezzel együtt ezt tartják a legjobb kiadványnak (Miller 2020). Van ország, aminél a honlap megmondja pontosan mikor kezdték az oltást és mikor fejezték be, (mondjuk 37 éven át oltottak), de van, hogy a hatvanas, hetvenes években kezdődött és mai is tart, amit úgy értelmeztünk, hogy 1970–2020 között 50 éven át oltottak. Van, hogy a kiadvány évet nem közölt és kiszámítani (becsülni) sem lehetett. A harmadik oszlop az angol betűs átírata az ország nevének. A sorrendet az adja, hogy 2020. június 22-re a Worldometer-ben elkönyvelt egy millió főre jutó vírushalottak kumulált száma miként alakult. A negyedik oszlopban az ENSZ által 2015-re becsült 80 éven felüliek aránya található százalékban. Az ötödik oszlop a tízezer főre jutó ipari robotok száma, ami mutatja egy ország általános 2016 évi technikai szintjét (IFR 2017). A hatodik oszlopban világbanki adatok mutatják az ezer főre jutó kórházi ágyak számát (2010-15 valamelyik évére). A hetedik oszlop jelzi a kitétséget, vagyis a kitétség = $100 \times 80^+$ - (robotsűrűség + $50 \times$ kórházi ágyak sűrűsége). A nyolcadik – tizenkettedik oszlopban (d0, d1, d2, d3, d4, d5) a vírsmortalitás 2020 június 22-i adatait láthatjuk. A későbbiekben majd lesz mód az intuitív találgatáson túl jobb súlyokat alkalmazni (ld. 1. sz. függelék), de jelen (hipotézist alkotó) fázisban ez elfogadhatónak tűnik.



4. ábra: Vírusmortalitás a kitettség függvényében. Forrás: ENSZ, IFR, Világbank.

A 4. ábra világít rá az 5. táblázat sajátos oszlopbeosztására, csoportokat alakítottunk ki, amelyek egy-egy exponenciális görbére fekszenek rá, nem túl nagy szórás mellett ($R^2 > 0,86$).

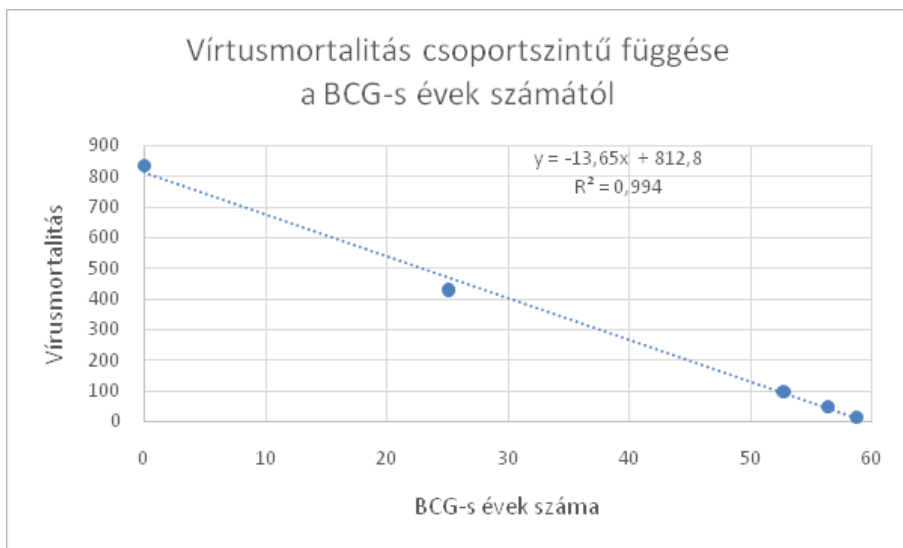
d0) Legfelül található egy elemű 'csoport', Belgium, ahol a halottak száma 837 fő/millió lakos. d1) Alatta helyezkedik el az azonos kitettségre jutó igen sok halott csoportja, melynek tagjait már az eddigiekből is jórészt ismerjük (Egyesült Királyság, Spanyolország, Olaszország, Svédország, Franciaország, USA, Hollandia, Brazília és Németország). A csoportösszetétel meglepő is lehet, a világ gazdasági elitjét jelentik. Az USA és az EU összes jelentős GDP-jű országa mellett megjelenik a BRICS egyik tagja, Brazília is. A 9 országból 3-ban nem volt kötelező BCG oltás. Az országok ráfeksznek a trendre ($R^2 = 0,98$), Svédország is ott található. d2) Az alatta lévő csoport 10 tagú (Svájc, Kanada, Mexikó, Dánia, Románia, Ausztria, Magyarország, Törökország, Oroszország és Dél Afrika), ebből hat egymás szomszédja. Ha az előbbi országcsoport volt az 'Atlantikum' centrális országcsoportjai (USA és az EU nagy országai), a mostani a centrumhatárokon található, két BRICS ország is tagja a csoportnak. d3) A negyedik országcsoport (Portugália, Finnország, Szlovénia, Norvégia, Lengyelország, Csehország, Izrael, Argentína, Japán) 9 tagja (6 európai) nehezen jellemezhető együttesen. d4) Az 5. csoport 8 tagja (Észtország, Horvátország,

Fülöp-szigetek, India, Indonézia, Szlovákia, Malajzia és Kína) ismét két BRICS országot tartalmazó, zömében kelet-ázsiai országcsoport. d5) Végül a csonka csoportba tartozik Görögország, Ausztrália, Új-Zéland, Thaiföld és (Tajvan).

Csoportszinten halálozási ráta és a BCG átlagos oltottsági éve fordított kapcsolatban vannak, azaz minél nagyobb a csoport mortalitási átlaga annál kevesebb a BCG-s évek száma.

| | d0 | d1 | d2 | d3 | d4 | d5 |
|-------------|-----|-----|----|----|----|----|
| halott/m fő | 837 | 426 | 99 | 49 | 15 | 5 |
| BCG év | 0 | 25 | 53 | 56 | 59 | |

5. táblázat A csoportok átlagos vírusszalóhalatása és a BCG-s évek száma. Forrás: ENSZ, IFR, Világbank.



5. ábra Csoportok halálozási rátája és BCG-s évek fordított kapcsolata. Forrás: ENSZ, IFR, Világbank.

Értelmezzük az eredményeket. Mekkora a halálozási rátája annak az országnak, ahol a kitettség éppen 0? Felülről lefelé lépkedve: 226, 79, 24, 8, vagy 0,6 halott/m. fő. Ha tudjuk, hogy a csoportátlag hány BCG-s évet tud maga mögött és mekkora a kitettsége, ebből kiszámítható, hány haláleset volt várható 2020. június 22-ig. Nézzük Magyarország esetét! Előbb számítsuk ki Magyarország (méretes rombusz a 4. ábrán) kitettségét. Az eddigiek szerint: $100 \times 4,4 - (57 + 50 \times 7) = 33$. Magyarország pályája a d2, azaz $78,534 \times \exp(0,0048 \times 33) = 92$.

Vagyis, ha Magyarország éppen rajta lett volna a trenden, akkor 92 halott/m. fővel kellene számolnia, de Magyarországon csak 59 halott/m fő volt, vagyis Magyarország jobban teljesít.

Nézzük most meg Svédország esetét is, a svéd kitétség (az 5. táblázat alapján) 147 volt, d1 pálya pedig $226,3422 * \exp(0,004 * 147) = 408$. A svéd halottak száma ugyanakkor 500 volt, így Svédország – ezen a napon – alulteljesített.

Ez a modell még nem tudja individuálisan kezelni a BCG-s évek számát, csak a csoportra állapít meg átlagértékeket. Azt viszont tudja, hogy azonos kitétség mellett több vagy kevesebb halál vár egy országra, függvényében a BCG-s éveknél is.

Ezzel nem döntöttük el a nagy BCG-s vitát, csak arra mutattunk rá, hogy több szempontból is indokolható csoportképzés mellett található összefüggés a nagyobb BCG-s oltottság jelenléte és a kisebb vírusmortalitás között. Hipotézisünk – amit a tények figyelembevételével állítunk fel, de bizonyítása előtt még számtalan akadály (pl. végleges adatok használata) tornyosul – a következőként összegezhető: a 2020-as világjárvány vírusmortalitása országoként igen egyenlőtlen, ezt 4 tényező látszik magyarázni: a) 80 éven felüliek aránya, b) robot-, c) kórházi ágyak sűrűsége, d) BCG oltottság időbeli hossza, társadalmi kiterjedtsége. Gazdaságpolitikai szempontból elsőrendű annak a megvizsgálása, hogy a prognózisok szerint a világGDP 5%-os (OECD 10%-os) visszaesésével járó víruskezelés helytálló volt-e, nem nyílt volna-e mód olyan kezelésre, amely mellett nem nő a halottak száma, de kevésbé sújtja a gazdaságot.

4. Következtetések

Szerencsés lenne tudnunk, hogy mikorra várható a világjárvány vége és hány áldozattal kell számolnunk. A cikk amellet érvel, hogy júniusban talán már túl voltunk a kétharmadon és kevesebb, mint háromnegyedmillió áldozattal az ősz közepén véget ér(het) a járvány. A napi halottak száma heti ciklust mutatott, úgy tűnik szerdánként jóval többen haltak meg, mint a hét többi napján. Egyszerű modellel vizsgálta a cikk a halálozási rátát, és amellet érvel, hogy minél több az idős ember egy országban annál többen halnak meg, de ezt három tényező is ellentételezi: a magas technikai fejlettség, (amely indikátora lehet a robotsűrűség), a jó egészségügyi ellátás (amit a kórházi ágy-sűrűség jelez) és BCG oltások teljesskörűsége, folyamatos időtartama. Mindezek alapján pár tucat ország vírusmortalitását elemezte a cikk, csoportokra bontva ezen országokat és leírva viselkedésüket. Ha a zérus kitétségét (amikor az öregek veszélyeztettségét a technikai szint és a kórházi ágy-sűrűség

éppen ellensúlyozza) nézzük a BCG-oltottság szerinti országcsoportoknak, a vírusmortalitás rendre 226 halott/millió fő, 78 halott/millió fő, 24 halott/millió fő és 8 halott/millió fő volt, (ez durván 3-as szorzót jelent). A karantént is érintő gazdaságpolitikai vita megvívása még hátra van, meg kell találni, hogy melyik a Pareto-optimális kezelési mód, amely 'nem több halott mellett kisebb gazdasági visszaesést eredményezhet', írásunkban ehhez törekedtünk néhány adalékot szolgáltatni.

1. sz. függelék 31 ország vizsgálata GRETL-lel, (2020. június 22-i Worldometer adatai)

Model 9: Heteroskedasticity-corrected, using observations 1-31
 Dependent variable: mortalitas

| coefficient | std. error | t-ratio | p-value | | |
|-------------|------------|-----------|---------|----------|-----|
| const | 216,796 | 88,5258 | 2,449 | 0,0214 | ** |
| RD | -0,437998 | 0,0723471 | -6,054 | 2,14e-06 | *** |
| beds | -52,7660 | 20,7493 | -2,543 | 0,0173 | ** |
| bcgevek | -3,11438 | 1,06646 | -2,920 | 0,0071 | *** |
| oreg | 108,843 | 36,7607 | 2,961 | 0,0065 | *** |

Statistics based on the weighted data:

| | | | |
|-------------------|-----------|--------------------|----------|
| Sum squared resid | 224,6289 | S.E. of regression | 2,939315 |
| R-squared | 0,809115 | Adjusted R-squared | 0,779749 |
| F(4, 26) | 27,55199 | P-value(F) | 5,15e-09 |
| Log-likelihood | -74,68426 | Akaike criterion | 159,3685 |
| Schwarz criterion | 166,5385 | Hannan-Quinn | 161,7057 |

Statistics based on the original data:

| | | | |
|--------------------|----------|--------------------|----------|
| Mean dependent var | 192,6774 | S.D. dependent var | 230,7737 |
| Sum squared resid | 670692,3 | S.E. of regression | 160,6109 |

A KORONAVÍRUSJÁRVÁNY 2020-BAN

| | ország | mortalitas | oreg | RD | beds | bcgevek |
|----|--------------|------------|------|-----|------|---------|
| 1 | Belgium | 837 | 5,5 | 184 | 6,2 | 0 |
| 2 | UK | 628 | 4,7 | 71 | 2,8 | 49 |
| 3 | Spain | 606 | 5,9 | 160 | 3 | 16 |
| 4 | Italy | 573 | 6,8 | 185 | 3,4 | 0 |
| 5 | Sweden | 500 | 5,1 | 233 | 2,6 | 35 |
| 6 | France | 454 | 6,1 | 132 | 6,5 | 57 |
| 7 | USA | 370 | 3,8 | 189 | 2,9 | 0 |
| 8 | Netherlands | 355 | 4,4 | 153 | 4,7 | 0 |
| 9 | Brazil | 238 | 1,5 | 10 | 2,2 | 44 |
| 10 | Switzerland | 226 | 5 | 128 | 4,7 | 22 |
| 11 | Canada | 223 | 4,2 | 145 | 2,7 | 27 |
| 12 | Mexico | 169 | 1,5 | 31 | 1,5 | 69 |
| 13 | Germany | 107 | 5,7 | 309 | 8,3 | 14 |
| 14 | Denmark | 104 | 4,2 | 211 | 2,5 | 40 |
| 15 | Romania | 79 | 4,1 | 15 | 6,3 | 92 |
| 16 | Austria | 77 | 5,1 | 144 | 7,6 | 38 |
| 17 | Finland | 59 | 5,1 | 138 | 4,4 | 65 |
| 18 | Hungary | 59 | 4,4 | 57 | 7 | 67 |
| 19 | Turkey | 59 | 1,4 | 23 | 2,7 | 68 |
| 20 | Slovenia | 52 | 4,9 | 137 | 4,6 | 58 |
| 21 | Poland | 36 | 4 | 32 | 6,5 | 65 |
| 22 | Israel | 33 | 3 | 31 | 3,1 | 27 |
| 23 | South Africa | 33 | 1 | 28 | 2,8 | 47 |
| 24 | Czechia | 31 | 4,1 | 101 | 6,5 | 57 |
| 25 | Croatia | 26 | 4,8 | 6 | 5,6 | 72 |
| 26 | India | 10 | 0,9 | 3 | 0,7 | 72 |
| 27 | Indonesia | 9 | 0,7 | 5 | 1,2 | 21 |
| 28 | Japan | 8 | 7,8 | 303 | 13,4 | 69 |
| 29 | China | 3 | 1,6 | 68 | 4,2 | 70 |
| 30 | Slovakia | 5 | 3 | 135 | 5,8 | 59 |
| 31 | Singapore | 4 | 2,4 | 788 | 2,1 | 7 |

A KORONAVÍRUS JÁRVÁNY VESZÉLYESSÉGÉNEK ÉSZLELÉSÉT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK HATÁSA A JOGKÖVETŐ MAGATARTÁSRA

FERENCZ ZOLTÁN JÓZSEF
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK TNTI)
tudományos munkatárs (TK Szociológiai Intézet)

1. A COVID-19 járvány mint kormányzási probléma

A járvány terjedésének megfékezése, kontrollálása, a veszélyeztetett csoportok fokozott védelme a világ minden részén kiemelt jelentőségű. Az egészségügyi hatóságok a járvány megfékezésére szinte minden országban szigorú rendelkezéseket állítottak fel (pl. iskolák és óvodák bezárása, kijárási korlátozások) és megelőző óvintézkedéseket rendeltek el. A megelőző óvintézkedések és korlátozások eredményessége elsődlegesen a lakosság együttműködésén múlik.¹ Hogyan lehet olyan szabályokat létrehozni, amiket veszélyhelyzetben a társadalom elfogad? Ha a szabályozás szembemegy a hagyományokkal, akkor az emberek megpróbálják kikerülni. Az állam hogyan kezelheti ezt a helyzetet úgy, hogy a szabályokat betartsák? Milyen körülmények kelljenek ehhez? Ezeket a kérdéseket próbálom körüljárni a szociológia eredményei segítségével; a társadalmi viselkedés alakulását befolyásoló veszélyeztetettségtől, kockázateszleléstől kezdve a jogkövető magatartás kialakulásában szerepet játszó társadalmi normáig. Az elemzésben fontos szerepet játszik a jogalkotási tevékenység; ezen belül a kormány rendeleti úton történő kormányzásának megítélése a járványidőszak idején.

2020. március 11-én a Kormány Magyarország egész területére az Alaptörvény 53. cikke szerinti veszélyhelyzetet hirdetett ki a COVID-19 jelzésű koronavírus által okozott járvány mint „az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány” „következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében”.² A különleges

1 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.)

2 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

jogrend e speciális alakzatának bevezetése a Kormány számára rendkívüli felhatalmazást jelentett arra, hogy a járvány által okozott veszélyhelyzetet rendeleti kormányzással hárítsa el. Ennek keretei között a Kormány olyan rendeletek egész sorát adta ki, amelyekkel felfüggesztette egyes törvények részleges alkalmazását, vagy eltért bizonyos törvényi rendelkezésektől, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket léptetett életbe. A koronavírus által okozott világjárvány következményeinek súlyosságát, illetve ennek nyomán a veszélyhelyzet kihirdetését általában indokoltnak tartották, akár csak a különleges jogrend idején hozott kormányrendeletek egyes intézkedéseit, és noha ez utóbbiakat időnként vitatták, abban széles körű egyetértés mutatkozott a közvéleményben, hogy a járvány leküzdéséhez szükség volt a különleges intézkedések meghozatalára.³

Az események ilyen tömör summázata alapján azt is gondolhatnánk, hogy egy jól bejáratott mechanizmus működtetéséről van szó. Azonban, ha részletesen megnézzük a folyamatokat, azt láthatjuk, hogy a kép koránt sem ennyire egyértelműen kedvező, hiszen a jogi szabályozás lehetőségeinek kiszélesítése különösen a politikai erőterben számos vitát váltott ki, amit azonban a társadalom cselekvése nem követett. A jogkövető magatartás kialakításában úgy tűnik, nagyobb hatása volt az ismeretlen veszélyeztetésnek, mint a bizalmatlanságnak, a politikai ellenérdekeltségnek. Hogyan alakultak tehát ezek a társadalmi magatartást, cselekvéseket befolyásoló folyamatok a járvány 3 hónapja alatt?

2. A kockázatok és észlelési módjaik

Tekintettel az emberi viselkedési tényezők fontosságára a pandémiák kezelésében, alapvető jelentőségű a helyzetre adott pszichológiai válaszok megismerése, valamint annak meghatározása, hogy az észlelt kockázat hogyan kapcsolódik a társadalom védekező magatartásának kialakulásához.⁴ Kevés bizonyíték áll rendelkezésre a korábbi pandémiákra adott reakciók korai szakaszából, amikor megelőző intézkedésekre volt szükség. Az a néhány tanulmány, amely a világjárvány korai szakaszában a társadalmat vizsgálta, arra utal, hogy a fertőzés észlelt személyes kockázata és az egészségügyi hatások a védekező magatartásban való részvételt erősítik.⁵ Kutatások azt sugallták, hogy a betegség másokra

3 SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9.

4 BISH, Alison – MICHIE, Susan: Demographic and attitudinal determinants of protective behaviours during a pandemic: A review. *British Journal of Health Psychology*, 2010, 15 (4), 797-824.

5 LIAO, Qiuyan– WU, Peng– LAM, Wendy Wing Tak– COWLING Benjamin J. – FIELDING, Ri-

gyakorolt, észlelt hatásai fokozhatják pl. a társadalmi távolságtartás iránti elkötelezettséget.⁶ Nyilvánvaló, hogy az észlelt kockázat befolyásolja az egyének viselkedését a világjárvány idején, de az egyének gyakran rosszul érzékelik a kockázatot. Pedig a korábbi járványkutatások (pl. H1N1, SARS) eredményei alátámasztották, hogy a fertőzést megelőző tevékenységek (pl. távolságtartás, otthonmaradás, gyakori kézmosás, szájmaszk használata) betartása nagyban függ a vészhelyzeti kommunikációtól és az észlelt fenyegetettség mértékétől.

Az egyének növekvő tudatosságot mutattak a vírus által jelentett kockázatokkal kapcsolatban, és nagyrészt arról számoltak be, hogy egyre gyakrabban viselkednek elővigyázatosan. Ugyanakkor az is jól ismert, hogy az egyének általában alábecsülik annak valószínűségét, hogy az 'átlagos emberhez' képest saját magukon káros jelenségeket, tüneteket tapasztaljanak, ez az optimizmus elfogultságának nevezett hatás.⁷ Nyilvánvaló, hogy az észlelt kockázat valószínűleg befolyásolta az egyének viselkedését a világjárvány idején, de az egyének gyakran rosszul érzékelték a kockázatot. Az erősebben észlelt személyes kockázat viszont előrevetítette a védekező magatartásban való részvételt, például a kézmosást és a társadalmi távolságtartást, amint azt a korábbi pandémiák tanulmányai is mutatják.⁸ Akik a védekező viselkedésben csak kevéssé vagy egyáltalán nem vettek részt, azok a fertőzés általános valószínűségét alacsonynak ítélték meg, és arról számoltak be, hogy általában el vannak vágva az információforrásoktól és személyesen nem érintettek.⁹

Az Egyesült Államokban a járvány első heteiben végzett kutatás szerint az optimizmus torzításának jelensége kimutatható volt.¹⁰ Az eredmények megmutatták, hogy az emberek viselkedése olyan változásokon ment keresztül a COVID-19 világjárvány első hetében, amely során az egyének a személyes

chard: Trajectories of public psycho-behavioural responses relating to influenza A(H7N9) over the winter of 2014-15 in Hong Kong. *Psychology & Health*, 2019, 34 (2), 162-180.

6 KAPPES, Andreas – NUSSBERGER, Anne-Marie – FABER, Nadira S. – KAHANE, Guy – SAVULESCU, Julian – CROCKETT, Molly J.: Uncertainty about the impact of social decisions increases prosocial behaviour. *Nature Human Behaviour*, 2018, 2 (8), 573-580.

7 SHAROT, Tali: The optimism bias. *Current Biology*, 2011, 21 (23), 941-945.

8 BISH – MICHIE i. m. 820.

9 WISE, Toby – ZBOZINEK, Tomislav – MICHELINI, Giorgia – HAGAN, Cindy C.: *Changes in risk perception and protective behavior during the first week of the COVID-19 pandemic in the United States*. 2020. https://www.researchgate.net/publication/340040972_Changes_in_risk_perception_and_protective_behavior_during_the_first_week_of_the_COVID-19_pandemic_in_the_United_States (2020. 04. 22.)

10 BRÄNSTRÖM, Richard – BRANDBERG, Yvonne: Health Risk Perception, Optimistic Bias, and Personal Satisfaction; *American Journal of Health Behavior*, 2010, 34 (2) 197-205.

kockázat növekedését érzékelték, és egyre inkább kockázatmegelőző magatartást folytattak. A kockázat felismerés gyors növekedését tapasztalták egy rövid időszak alatt, ami azt jelzi, hogy a kormány és a média útján terjedő járványügyi üzenetek hatékonyan segítették elő a kockázat tudatosítását. Ez a hatás volt a legerősebb az egyének saját kockázat felfogási stratégiáinak kialakításakor, csökkentve az optimizmus torzítását.¹¹

Számos társadalomkutató egyetért abban, hogy a fejlett ipari társadalmakban a kockázatok definíciója válik a társadalmi konfliktusok központi kérdésévé, a 'kockázattársadalom' központi kategóriájává.¹² Ennek egyik legfőbb oka abban keresendő, hogy a modern technológiák (pl. atomenergia, géntechnológia), továbbá a különböző környezeti károk esetében legtöbbször hiányoznak a módszertanilag megalapozott, társadalmilag széles körben elfogadott bizonyítékok, számítások, és nem állnak rendelkezésünkre a kockázatok definíciói (sem térbeli, sem időbeli kiterjedésüket, sem az érintettek csoportját illetően), ezért a kockázatinterpretáció társadalmi-kulturális kritériumai különösen konfliktus-érzékenyek.

A kockázatok a szociológiai terminológiában olyan társadalmi konstrukciót jelentenek, amelyek az egyén jövőre vonatkozó döntését tükrözik; szemben azokkal a megközelítésekkel, amikor a jövővel kapcsolatban nem a döntésen van a hangsúly, hanem az egyén döntésétől független negatív eseményen.¹³ Ehhez kapcsolódóan a kockázateszlelésnek kiemelt szerepe van abban, hogy hajlandóak vagyunk-e változtatni azokon a szokásainkon és viselkedésünkön, amelyek az eddigi egészségmagatartásunkat jellemezték.¹⁴

Egy krízis ismert és ismeretlen kockázatokat hordoz magában. A kockázatok kezelésének nehézségei között szerepel a lehetséges kockázatok és a lehetséges következmények súlyosságának megállapítása. A kockázat lényege nem az, hogy megtörténik, hanem az, hogy megtörténhet. A kockázateszlelés realista megközelítése tényként kezeli, hogy a komplex, hálózatos, technikailag felszerelt társadalom a fejlődés közben maga is új kockázatokat hoz létre a technológiák által, a táplálkozásban, a szabadidős tevékenységben, amelyek a természeti környezetből származó 'rég' kockázatokhoz (természeti katasztrófák, betegségek) társulnak. A most kialakult helyzet egyik sajátossága, hogy egy

11 WISE – ZBOZINEK – MICHELINI – HAGAN, i. m. 2.

12 LAU, Cristoph: Risikodiskurse. Gesellschaftliche Auseinandersetzungen um die Definition von Risiken. *Soziale Welt*, 1989, 40 Jg, 374-396.

13 LUHMANN, Niklas: *Risiko und Gefahr*. In: LUHMANN, Niklas (red.): *Soziologische Aufklärung 5*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1990, 131-170.

14 Kövi – MIRNICS – RÓZSA i. m. 1.

régi típusú kockázat felerősödésében, elterjedésében épp az új kockázatok (pl. utazások világszerte) játszottak szerepet, tehát ebből a szempontból is új helyzettel találtuk szemben magunkat.

Az influenza egyidős az emberiséggel. A spanyolnátha 1918 március elején jelent meg először, tünetei hasonlóak voltak, mint a szezonális influenzáé. A gyorsan terjedő vírus több hullámban csapott le, 1920 decemberéig és becslések szerint mintegy 50 millió halálos áldozatot követelt. Ez a rejtélyes pandémia referenciaként szolgál a modern járványok feltárásához.¹⁵ A betegség fertőzési aránya magas volt, de a legtöbb lokális halálozási arány nem volt észrevehetően a normál felett.¹⁶ Ha egy ilyen súlyos világgjárvány ma megtörténne, akkor az valószínűleg továbbra is túlterhelné az egészségügyi infrastruktúrát az egész világon. A spanyolnátha kapcsán az első hivatalos megelőző intézkedéseket 1918 augusztusában hajtották végre, amelyek ismerősen hangzanak, mint pl. a gyanús esetek kötelező bejelentése, a közösségek (iskolák és laktanyák felügyelete), maszk viselése, figyelmeztetések – reklámtáblák.

A 1918-as spanyolnátháról sokáig úgy vélték, hogy bakteriális eredetű és valahol Európában mutálódott a vírus. Fontos viszont leszögezni, hogy a történeti és az epidemiológiai adatok nem elégségesek a vírus földrajzi eredetének azonosításához. A legtöbb influenzajárvány Ázsiában alakult ki, és onnan terjedt el a világ többi részére. A 16. század óta megvizsgált adatok azt sugallják, hogy új influenzajárványok jelentkezhetnek az év bármely szakában.¹⁷ Különösen egy vírusnak szenteltek nemzetközi figyelmet: a Kínából származó influenza a (H7N9) vírusának, amelynél az esetek halálozási aránya 2013 óta mintegy 39%.

A biztonság problémája soha nem volt olyan aktuális, mint mai világunkban. A tudományos-technikai alapú társadalomban az élet sokkal kockázatosabb, mint a hagyományos társadalomban volt. Ennek okai között kell említenünk,¹⁸ hogy a mindennapi élet feltételeinek viszonylagossága növekszik, és ezért csökken a készség arra, hogy panaszmentesen fogadjuk el a kockázatokat.

15 NÉMETH Hajnalka: Spanyolnátha. A világméretű rejtélyes járványról egy kicsit másképp. *Better Responsibility Initiative, 2019-2020.* 1-14. https://www.researchgate.net/profile/Hajnalka_Mazarova/publication/340264049_Spanyolnatha_A_vilagmeretu_rejtelyes_jarvanyrol_egy_kicsit_maskepp/links/5e809727458515efa0b5a536/Spanyolnatha-A-vilagmeretu-rejtelyes-jarvanyrol-egy-kicsit-maskepp.pdf (2020. 07. 20.)

16 TAUBENBERGER, Jeffery K.– MORENS, David M.: 1918 Influenza: the mother of all pandemics. *Revista Biomedica*, 2006, 17 (1), 69-79.

17 TAUBENBERGER – MORENS i. m. 72.

18 SZÍJÁRTÓ Zsolt: Kockázat, kultúra, konfliktus. *Replika*, 1998/31-32, 19-43.

Abban az információs térben, amely elérhető számunkra, egyéni és kollektív lehetőségeink növelik cselekvéseinket, de ezzel intenzívebbekké válnak a bizonytalansággal kapcsolatos tapasztalataink is. Ha a társadalmi kontroll elhanyagolt és nem működik kielégítően, akkor a bizonytalansággal összefüggő tapasztalatok is intenzívebbé válnak. Az elért technikai és szociális biztonságszinttel együtt növekszenek a biztonsáigények.

A kockázatfogalom szociológiai használatát nehezíti az is, hogy egyes megközelítések csak az egészséggel; mások a tudomány, a technika által okozott veszélyekkel; illetve a globális problémákkal összefüggésben használják. Ezért fordulhat elő, hogy néha a kockázat a globális ökológiai veszélyek szinonimája lesz, máskor pedig bármilyen veszéllyel kapcsolatban említik. Ennek ellenére a különböző tudományterületeken is, de a köznyelvben is egyértelműen olyan értelmezése terjedt el a kockázatnak, ami kizárólag a negatív események bekövetkezésére utal. Gyakran nem is kötődik valószínűségi értékekhez, hanem csak egy esetleges jövőbeli eseményként jelenik meg. Kockázatot mindenki vállal, a kockázatok teszik érdekessé az életet – 'aki mer, az nyer', tartja a közmondás –, azaz egy ismerős jelenségről van szó, amelyről mindenkinek van valamilyen véleménye.¹⁹ A kockázatfogalom alkalmazása így a szélesebb nyilvánosság számára is követhetővé, megragadhatóvá tesz egy vitát, és lehetőséget teremt a konfliktus ritualizációjára. Ezért is támad például a környezeti konfliktusok, de most a járvány kezelése kapcsán az a benyomásunk, hogy mindig ugyanazokkal az érvekkel és ellenérvekkel találkozunk, ugyanazok az erősen ritualizált folyamatok figyelhetők meg (#maradjotthon).

Az egészségi és környezeti kockázatok értékelése a műszaki jellegű értékelések közé tartozik, amelyekben világos oksági viszonyoknak kell lenni a megfigyelt és a modellezett dolog között. Az epidemiológiai tanulmányok a kockázati tényezőknek kitett és nem kitett lakosság összehasonlításával megpróbálják meghatározni és számszerűsíteni a potenciális kockázati tényezőket. Ezek a kockázatértékelések előjelzőként szolgálhatnak a társadalom informálásában, ha például jelen helyzetben egy új vírus kárt okozhatnak az emberekben vagy a környezetben.

A műszaki közelítéssel szemben megfogalmazott kritikák lényege, hogy nem létezik objektív kockázatértékelés, a technikai közelítéseknél is érvényesül a szakértők szubjektivitása. A kockázat műszaki közelítésével kapcsolatos egyik bírálat, hogy a nemkívánatos hatás fogalma nem objektív, hanem értékrend-füg-

19 JAPP, Klaus Peter: *Soziologische risikotheorie: funktionale Differenzierung, Politisierung und reflexion*. Weinheim – München, Juventa Verlag, 1996.

gő. Szubjektív döntés eredménye az is, hogy milyen módon határozzák meg és mérik a valószínűségeket és a hatásokat. A fenti kérdésekben hozott döntések a problémával foglalkozó szakemberek szubjektív ítéletére vannak bízva. Ez azonban az elméleti várakozások ellenére nem rendíti meg a szakértőkbe vetett bizalmat. Ezt jelzik a korábbi válsághelyzetek, katasztrófák kapcsán végzett vizsgálatok és a friss eredmények is, melyek szerint a tudósokba vetett bizalom a legmagasabb a vizsgált csoportok körében. A járvány idején végzett kutatások alapján a magyar lakosság csaknem kétharmada bízik a tudósokban és a WHO-ban is.²⁰

2.1. A COVID-19 járvány sajátosságai a kockázatészlelés szempontjából

A kockázatfogalom középpontba állításának ugyanakkor vannak más, első látásra talán nem nyilvánvaló, ám mégis messze ható következményei. Ulrich Beck²¹ a technikai jellegű kockázatdefiníció értékvonatkozásának nevezi azt a tényt, hogy egy adott társadalomban valójában kulturális értékek, társadalmi észlelésminták döntenek arról, hogy melyik tevékenység számít kockázatosnak, és melyik nem; hogy milyen kockázati értéket tulajdonítunk egy adott technológiának; és arról is, hogyan észleljük a különböző veszélyeket. Így a széles körben használt határérték-meghatározások, fellépési valószínűségek csupán a kockázatok, veszélyek kulturális elfogadásának hátterében értelmezhetők és tekinthetők hihetőnek.

A társadalomkutatók számára releváns kérdések között szerepel, hogy például a laikusok miért nem követik a szakértők tanácsait, sok esetben az állami szabályozásokat a kockázatokkal kapcsolatban, vagy hogyan tudjuk megmagyarázni a kockázatok szokatlan kiválasztását és fontossági sorrendjének meghatározását különböző társadalmi csoportokban.

Az egyéni kockázatészlelés két fontos komponense a Covid-19 járvány esetében a betegség súlyosságának megítélése és az észlelt sebezhetőség. Az észlelt sebezhetőség arra utal, hogy a személy mekkora esélyt ad annak, hogy megfertőződjön és megbetegedjen. A betegség súlyosságának megítéléséből és az észlelt sebezhetőségből származtatható az észlelt fenyegetettség. Minél inkább fenyegetettebbnek érzi magát egy személy, annál inkább motivált arra, hogy a megelőző óvintézkedéseknek eleget tegyen vagy a fertőzést megelőző tevékenységeket alkalmazza. Az egészségvédő maga-

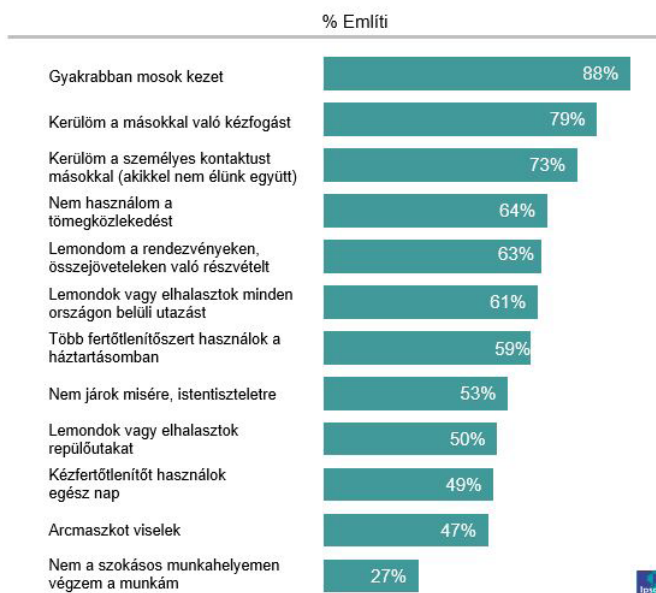
20 *Komolyan veszik a koronavírus kockázatait, és óvatosak a magyarok.* Ipsos kutatási beszámoló, 2020. 04. 3. (<https://www.ipsos.com/hu-hu/komolyan-veszik-koronavirus-kockazatait-es-ovatosak-magyarok>)

21 BECK, Ulrich: *A kockázattársadalom. Út egy másik modernitásba.* Budapest, Századvég Kiadó, 2003.

tartást azonban más tényezők is befolyásolhatják. Az egészségmagatartás védelem-motiváció elmélete²² szerint az óvintézkedések vélt hatékonysága és a személyes hatékonyság az a további két olyan tényező, ami a fertőzést megelőző tevékenységek alkalmazásának motivációját befolyásolja.²³

Az eredményeink szerint a fertőzést megelőző óvintézkedéseket leginkább a koronavírus-fertőzés vélt súlyossága, a személyes hatékonyságérzés és az óvintézkedések hatékonysága határozta meg.²⁴ A megkérdezettek 70%-a teljesen egyetértett az óvintézkedésekkel (pl. iskolák bezárása, boltok és szórakozóhelyek nyitva tartásának korlátozása, kijárási korlátozás, utazási korlátozás, otthoni munkavégzés előírása).

Az alábbi ábrán láthatjuk, hogy március végén, a korlátozó intézkedések bevezetése után hogyan reagált a magyar lakosság a vírus terjedésének megakadályozására hozott különböző intézkedésekre, ajánlásokra.



1. ábra: Az alábbi tevékenységek közül melyik igaz Önre? (említések aránya, N=1000) Forrás: Ipsos, 2020. március.

22 MADDUX, James E. – ROGERS, Roland W.: Protection motivation and self-efficacy: A revised theory of fear appeals and attitude change. *Journal of Experimental Social Psychology*, 1983, 19 (5), 469-479.

23 Kövi – MIRNICS – RÓZSA i. m. 2.

24 Uo. 3.

A kialakított magatartásformák között a legkevésbé elterjedtek között találjuk a maszk viselését, amellyel kapcsolatban hosszú időn át tartó vita alakult ki arról, hogy véd-e, és ha igen, akkor kit. Mivel ebben a kérdésben a szakértők sem értettek egyet, láthatóan ez megosztja mind a mai napig az embereket. Ugyanakkor, a rendszeres(ebb) kézmosás, a fertőtlenítőszeres használatának növekedése jóval nagyobb százalékban jellemzi a lakosságot. Ehhez hozzájárulhatott az is, hogy míg az utóbbi esetben egy egyébként is szokásos rutin-cselekvés fokozását kellett elérni, addig a maszkhasználat esetében egy új, a hétköznapi élet komfortérzetét csökkentő cselekvésre kellett volna rávenni az embereket.

A közeli és a távolabbi jövő legtöbb bizonytalanságot magában hordozó kérdése a hatásokkal kapcsolatos. Ebbe viszont már nem csak az egészségügyi hatások (újr fertőződés, védőoltás hatékonysága stb.) tartozik bele, hanem azok a gazdasági és társadalmi következmények is, amelyekkel még csak most szembesülnek a társadalmak. A közgazdászok már most jelentős vitákat folytatnak arról, hogy a válság kezelésének módjai – Magyarországon a járvány intenzitásának csökkentése és ezzel a lefutási idő elnyújtása – milyen mértékben érintik majd a gazdaságot és ez milyen hatással lesz a különböző társadalmi csoportokra. A közvélemény-kutatások minden meghozott intézkedésre vonatkozóan a kormány döntéseinek nagyarányú támogatottságát jelzik. Ugyanakkor, a közösségi médiában erőteljesen jelen vannak a kormányzati döntéseket megkérdőjelező vélemények, ami bizonytalanságot okoz azok lakossági megítélésében.

A kutatók néhány évvel ezelőtt, már a zika vírus esetében is kétféle észlelt kockázatot azonosítottak: az egyiket közvetlenül a vírus okozta, a másikat a hatóságok válságkezelése.²⁵ Az első típusba a vírus által közvetlenül okozott kockázatok tartoznak, ideértve a fertőzöttséget. A kialakuló járványok egyik legfontosabb jellemzője, hogy sok a feltáratlan tényező, így az emberek bizonytalanságot érzékelnek mind az ismert, mind az ismeretlen kockázatokkal kapcsolatban. A kialakuló járványos betegségek – az újonnan megjelenő vagy egy ideje ismert fertőző betegségek, amelyek gyakorisága vagy földrajzi kiterjedése gyorsan növekszik – olyan típusú válságok, amelyek súlyos következményeket okozhatnak nagy populációkban. Ha hiányoznak a kritikai ismeretek,

25 Gui, Xinning – Kou, Yubo – Pine, Kathleen – Ladaw, Elisa – Kim, Harold – Suzuki-Gill, Eli – Chen, Yunan: Multidimensional risk communication: public discourse on risks during an emerging epidemic. *Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 2018, 1-14. <https://pennstate.pure.elsevier.com/en/publications/multidimensional-risk-communication-public-discourse-on-risks-dur> (2020. 06. 24.)

vagy azokat még 'nem szabad' a nyilvánosság számára hozzáférhetővé tenni, akkor növekszik a bizonytalanság. Ez azt eredményezi, hogy a szaktudással nem rendelkező polgárok olyan hozzáférhető információkat használnak fel, amelyek nem feltétlenül relevánsak a válsághelyzetek értelmezésében, és olyan lehetséges kockázatokkal számolnak, amelyek nem feltétlenül valóságok.

A második típusba pedig paradox módon azok a kockázatok tartoznak, amelyeket a kockázatkezelési intézkedések vezethetnek be, ideértve a vírus elleni küzdelem hivatalos politikáit és intézkedéseit. Úgy tűnik, az eddigi események alapján, hogy a jelenlegi koronavírus járvány esetén is beazonosítható ez a két típus. Fokozottan ebbe a körbe tartoznak a jogi kérdések, hiszen azok a veszélyhelyzetben nagyon erős hatással voltak a lakosság mindennapi életére és velük a tudományos bizonytalanság – vagyis a jogszabályok megfogalmazásainak bonyolultsága, pontos értelmezése – jelen volt a társadalom életében.

A jogalkotó számára jogszociológiai szempontból nézve mindig a legizgalmasabb kérdés, hogyan lehet úgy szabályokat létrehozni, amiket a társadalom elfogad. Ha a jogszabály szembemegy az érintett közösség hagyományaival, akkor az emberek megpróbálják a szabály követését kikerülni.²⁶

3. A kockázatkommunikáció szerepe

A járványhelyzet is megmutatta, hogy ebben a folyamatban egy fontos feltétel a kommunikáció. A 'jog nem tudása nem mentesít' berögződés bár igaz, de egy olyan merev alapelv, amelyik a társadalommal krízis helyzetben folytatózó kommunikációban nem működik. A megfelelő kommunikáció azért fontos, mert bár lehet egy jogszabály dogmatikailag pontos és szabatos, azt válsághelyzetben le kell egyszerűsíteni, egy másik nyelvi síkra kell helyezni, hogy az érintett társadalmi csoportok vagy a társadalom egésze azonnal megértse, lehetőség szerint azonosuljon vele és alkalmazza. A jogalkotás menete szempontjából egy másik fontos feltétel, hogy meg kell érteni azt a közösséget, akinek a szabály szól. A megértésben fontos szerepe van a társadalom értékvilága megértésének. Akkor lehet egy szabály hatékony, ha a jogalkotó érti a szabályozandó közeget. A jogszabály követésben nem az állami kikényszeríthetőség a legfontosabb elem, hanem a közösségi normák, meggyőződések legalább olyan fontos szerepet játszanak. Ha nagyon szem-

26 MISKOLCZI BODNÁR Péter: Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata. *Polgári Szemle*, 2015, 11 (4-6), 38-51; FEKETE Balázs: Miért tartjuk be a szabályokat? *Podcast*, TK JTI, 2020. <https://tk.mta.hu/hirek/2020/05/podcast-sorozatot-inditottunk> (2020. 06. 24.)

bemegy egy szabály ezzel, akkor a polgárok olyan magatartást alakítanak ki, amely lerontja a szabály alkalmazásának hatékonyságát.

A mostani járvány idején is központi kérdés volt, hogy az intézmények és a magánszemélyek hogyan keresik, szelektálják az információkat, és hogyan kommunikálnak. A járványügyi sürgősségi reagálás jelenlegi felülről hierarchikusan szervezett modellje arra összpontosít, hogy meggyőzze a polgárokat arról, hogy tartsák be a korlátozó intézkedéseket, és elvárja tőlük, hogy fogadják el és értsék meg a hatóságoktól érkező információkat, valamint feleljenek meg az iránymutatásoknak. Az alapfeltételezés az, hogy a közegészségügyi vészhelyzetekre való reagálást szisztematikus adatokkal és elegendő bizonyítékkal kell alátámasztani. Ezzel szemben az állampolgárok kockázati felfogása általában elfogult, valamint nem rendelkeznek alapvető információkkal, ezért tájékoztatni, oktatni és meggyőzni kell őket. Ha az átlag polgárnak nincs elegendő felhatalmazása ahhoz, hogy hozzáférjen számára érthető formában a hiteles információkhoz (laborvizsgálatok adatai, tudományos ismeretek), akkor a közösségi médiafelületek válnak a különböző elképzelések és spekulációk melegágyává. Kockázatspekulációnak nevezhetjük, amikor feltételezik, kitalálják és elképzelik a különböző kockázati lehetőségeket. Ugyanakkor, a közösségi média felhasználók spekulatív tevékenysége nem irracionális vagy alaptalan. Ennek következménye, hogy a jelenlegi helyzetben a közösségi média hitelessége nagyon alacsony szintű a közvéleményben (Ipsos, 2020. április).²⁷ A lakosság kevesebb, mint egyötöde bíz meg a Facebook, Instagram és Youtube csatornában, mint információforrásban.

A magas tudományos bizonytalanság miatt a közösségi média járvánnyal kapcsolatos kockázatokra vonatkozó bejegyzései inkább spekulatív jellegűek voltak a jelenlegi és jövőbeli kockázatok megfogalmazásakor, szemben a más típusú válságok kockázataira vonatkozó bejegyzésekkel. A természeti katasztrófák által okozott kockázatok, például az árvizek által okozottak, nagyok, ám ezek egyértelműbbek és kézzelfoghatóbbak, így könnyebben észlelhetők is. A kialakuló járványban rejlő bizonytalanság megnehezíti, hogy a közösségi média használói pontosan értékeljék a vírussal kapcsolatban terjedő információkat.

A lakosság az információs és kommunikációs technológiákat számára hasznos, vagy hasznosnak vélt információk keresésével, kommunikálásával és tárolásával a válságok kezelésére is felhasználhatja. Az információs rutinok – vagyis a kommunikáció során használt állandósuló eszközök, közlésformák, szereplők és tartalmi elemek – a válsággal kapcsolatos információk terjeszté-

27 IPSOS i. m.

sén keresztül segíthetnek megakadályozni a közvetlen kockázatok kialakulását (például figyelmeztetések azonnali kockázatokra, amelyek gyors intézkedéseket igényelnek). Az információs rutinok megkönnyíthetik a katasztrófa elhárítását azáltal, hogy javítják a kialakult helyzetben a tudatosságot, és lehetővé teszik a digitális önkéntességet, ha a negatív következmények már bekövetkeztek vagy éppen zajlanak. Ennek példáit látjuk a jelenlegi krízis kommunikációjában is. Az operatív törzs minden nap ugyanabban az időben tájékoztatja a médiát a legújabb fejleményekről. Minden reggel közzéteszik a járvány terjedésére vonatkozó tényadatokat. A tájékoztatási kampány arca – Győrfi Pál –, vagy a napi tájékoztatók állandó szereplői – élükön Müller Cecília országos tisztifőorvossal – is azt a célt szolgálják, hogy a kommunikáció állandósága a stabilitás érzetét fokozza.

A járvány idején végzett kutatás eredményei szerint a leginkább megbízható információkat a tudósoktól és a WHO-tól kaphatjuk (63-65%). Ezt követi a kormányzati 'vírusportál' (koronavirus.gov.hu) és az operatív törzs tájékoztatói (42-46%). A más kérdésekben vezető szerepet betöltő *social media* itt csak lényegesen alacsonyabb jelentőséggel bír (9-19%).²⁸

4. A bizonytalanságot csökkentő szabályozás

A bizonytalanság egyik legmeghatározóbb eleme magának a járvány fogalmának jelentése és használata volt.

Vitatott volt szakmai berkekben, hogy addig nincs szó járványról, amíg hazánkban nem következnek be a tömeges megbetegedések. Márpedig a sajtóhírek szerint az új koronavírus Magyarországon végül nem okozott tömeges megbetegedést.²⁹ Érdemes megemlíteni azt is, hogy a sajtó által megkérdezett szakemberek szerint a csoportos és a még be nem következett tömeges megbetegedések között csak árnyalatnyi különbség van.

Az egészségügyről szóló törvény szerint „járványveszély vagy járvány fennállását [...] az egészségügyi államigazgatási szerv állapítja meg.”³⁰

Ezen rendelkezés azonban nem határozza meg, hogy mi a járvány, azonban az vélelmezhető, hogy a járvány nem azonos a tömeges megbetegedéssel, hanem az előbbit az egészségügyi államigazgatási szerv állapítja meg.³¹

28 IPSOS i. m.

29 Vö. https://hvg.hu/itthon/20200326_tomeges_csoportos_megbetegedes_koronavirus_jarvany (2020. május 3.)

30 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 74. § (1) bek.

31 A 2020. évi XII. törvény végső előterjesztői indokolása a javaslat 10. §-ához, 2. pont.

Az NM rendelet³² kifejezetten definiálta a járvány fogalmát. Ennek alapján „járvány: egy adott fertőző betegségnek a vártnál szignifikánsan gyakoribb vagy egy meghatározott küszöbszintet meghaladó előfordulása egy adott területen, illetve közösségben, egy meghatározott időtartam alatt, vagy legalább két egymással összefüggő eset, amely összefüggés járványügyi bizonyítékkal alátámasztható”.³³

5. A jogállami működés kulturális feltételei, állampolgári támogatottsága

A 2010 utáni jogalkotási folyamatok, változások értelmezéséhez kapcsolódóan az a kérdés merült fel, hogy a jogállami intézmények fokozatos eróziója, pontosabban tudatos erodálása, miért nem vált ki a tömegekből tiltakozást. Erre – némi leegyszerűsítéssel – két gyökeresen eltérő válasz fogalmazódott meg. Az egyik álláspont szerint, a jogállamiság alacsony támogatottsága a demokratikus történelmi tapasztalat hiányának tudható be. Ha ez így lenne, akkor a fiatalabb, például már a rendszerváltás után eszmélő generációkban a jogállamiság támogatottsága radikálisan erőteljesebb lenne, illetve a jogállamiságban töltött idő hosszabbodásával a támogatottság általában is nagymértékben nőne. Erről azonban nincs szó. A jogállamiság támogatottsága mértékének egy lehetséges másik magyarázata a jogi és politikai kultúra fontosságát hangsúlyozza, ami hosszú történelmi távlatban is csak rendkívül lassan változik, ám ennek viszonylagos 'támogatása' nélkül egyetlen jogrendszer sem tud hatékonyan működni. Meghatározó kérdés tehát, hogy miként viszonyul a magyar jogi kultúra a jogállamisághoz. Miközben az államtól várják problémáik megoldását, az államban sem bíznak igazán.³⁴ A jogi intézményekbe (így például a jogrendszerbe általában, a bíróságokba) vetett bizalom is jelentős részben a pártállástól függ, ami arra utal, hogy a jog és direkt politikai befolyás közötti éles határvonal nem így él az emberek jelentős részének tudatában.³⁵

32 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről, 3/A. § 9. pont.

33 HOLLÁN Miklós: Bolyongás a járvány (büntetőjogi) fogalma körül. *MTA Law Working Papers*, 2020/8.

34 SAJÓ András: Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése. *Közgazdasági Szemle*, 2008, 55 (7-8), 690-771.

35 BODA Zsolt – MEDVE-BÁLINT Gergő: *A bizalom politikai meghatározottsága*. In: BODA Zsolt (szerk.): *Bizalom és közpolitika: jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?* Budapest, MTA TK PTI – Argumentum Kiadó, 2015, 55-74.; TÓTH István György: *Turánbánya? Értékválasztások, beidegződések és az illiberalizmusra való fogékonyság Magyarországon*. In: JAKAB András – URBÁN László (szerk.): *Hegy-menet: társadalmi és*

Ez a kérdés leginkább a különleges jogrend bevezetésének esete kapcsán merült fel. A vita politikai természete jelent meg leginkább a közvélemény számára, hiszen az alkotmányjogi háttér a lakosság számára értelmezhetetlen volt. A lakosság kétharmada a vitát érzékelte és megfogalmazta azt az igényét, hogy a politikusok tegyék félre a különbségeiket és fogadják el a koronavírus járvány védekezése érdekében alkotott rendkívüli szabályozást. Ugyanezen vizsgálat eredményei alapján pedig azt látjuk, hogy ugyanilyen mértékben volt elégedett a magyar társadalom a kormány járvány elleni védekező tevékenységével.³⁶

Egy a kérdéskörhöz kapcsolódó szociológiai megközelítés kiindulópontja szerint a jogi kultúra megközelíthető a joggal kapcsolatos társadalmi attitűdök összességéeként is, amelyekben kulcsszerepet játszanak a joghoz kapcsolódó értékek.³⁷ Három ilyen értéket azonosítanak hipotézisszerűen: az egyéni szabadságot és annak társadalmi támogatását, a jogállamot és annak társadalmi támogatottságát, valamint a jog semlegességét és annak társadalmi percepcióját. Ennek a modellnek az empirikus tesztelése során kapott adatok azt mutatták, hogy Magyarországon a lakosság elsősorban két jogi vonatkozású állítással ért egyet. Az egyik szerint a törvényeknek és a jognak általában az embereket és nem a hatalmat kell szolgálniuk. Ebben a kérdésben a válaszolók több mint fele teljesen egyetértett, és további egynegyed is inkább támogatta azt, ami együttesen közel 80 százalékos többség, akik ilyen módon egy nagyon határozott demokratikus elvárást fogalmaztak meg általában a joggal szemben.

A magatartás típusok egyike a jogi elidegenedésre vonatkozik, ami olyan állításokon alapul, amelyek azt fejezik ki, hogy a jog nem az emberek oldalán áll, vagy hogy az ő érdekeik ritkán jelennek meg a jogban. Egy másik típus a semleges jogállam gondolati leképeződését, a harmadik típus a jog kiszámíthatóságát mutatja. Itt jelenik meg leginkább a magyar jogtudatnak a fentebb már említett sajátossága, amely szerint a törvényeknek alapvetően az emberek és nem a hatalmon lévők értékein kell alapulnia.³⁸

Ezen típusok összegzése alapján létrehoztak egy empirikus magyarázó modellt, amelyet a jogtudat, a jogi értékek és kultúra kifejeződésének tekintünk.

politikai kihívások Magyarországon. Budapest, Osiris Kiadó, 2017, 37-50.

36 A többség reálisan ítéli meg a koronavírus-helyzetet. Századvég, 2020. 03. 6. <https://szazadvég.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/piackutatas-kozvelemeny-kutatas/a-tobbseg-realisan-iteli-meg-a-koronavirus-helyzetet> (2020. 05. 06.)

37 GIBSON, James L. – CALDEIRA, Gregory A.: „The Legal Cultures of Europe”. *Law and Society Review*, 1996, 30 (1), 55-85.

38 FEKETE Balázs – RÓBERT Péter: Magyar jogi attitűdök tipizálása nemzetközi kontextusban. *Állam és Jogtudomány*, 2017, 58 (3), 3-16.

Ebben magasabb súllyal szerepel a jogtól való elidegenedés és a semleges jogállam, és alacsonyabb súllyal bír a szabadság értéke. Ez az elemzési lépés azt jelzi, hogy amit ma Magyarországon jogtudatnak vagy jogi kultúrának tekinthetünk, az viszonylag egységesen magában foglalja a jogtól való elidegenedés, a semleges jogállam és – némileg kevésbé – a jog kiszámíthatósága komponenseket, miközben a szabadság értéke érzékelhetően kisebb súllyal van jelen a jogról való közgondolkodásban.

A jogismeret tehát nem úgy létezik, ahogy azt a jogászok hosszú időn keresztül elképzelték. Az emberek fejében a szabályok nem strukturáltak és főleg nem elkülönülten léteznek, hanem olyan módon, összefüggéseikben, ahogy azt a közösségeikben; a társadalomban a hétköznapi folyamatok megélték. Sokat számított a járványhelyzet kezelésénél is a közösségi minta a szabályok betartásában. Ez a szigorítások és az enyhítések időszakban is megfigyelhető volt.

A jogkövető magatartás mellett az a sajátos jelenség volt megfigyelhető a magyar társadalomban a járvány időszak elején, hogy az emberek bizonyos helyzetekben már a jogszabályok megjelenését megelőzően saját maguk számára korlátozásokat alakítottak ki. pl. iskolabezárások kérdésében a kormány sokáig bizonytalan volt a bezárás kihirdetésében, de az iskolákból a gyerekek elkezdtek elmaradozni, mert a szülők nem engedték őket. Ezek a magatartásformák is jelezték, hogy a jogalkotás folyamata egy kölcsönös viszony a jogalkotó és a társadalom között. Nem egyszerű vertikális; fentről lefelé működő viszony. A jogalkotásra hatással van az, hogy az emberek hogyan viselkednek. A járvány időszakában azt a különleges folyamatot láthattuk, hogy néhány kormányrendelet megszületése tulajdonképpen 'csak legalizálta' a szokás alapján kialakult társadalmi cselekvésmódot.

6. Összegzés

A korábbi és a mostani járványkutatások eredményei is alátámasztották, hogy a fertőzést megelőző tevékenységek (pl. távolságtartás, otthonmaradás, gyakori kézmosás, szájmaszk használata) betartása nagyban függ a vészhelyzeti kommunikációtól és az észlelt fenyegetettség mértékétől. A magyar helyzetben ez a két tényező szorosan összefüggött, hiszen a társadalom alacsony arányú átfertőzöttsége miatt a járvány hatásáról a társadalom döntő többsége csak a kommunikációs csatornákon keresztül értesült. A hatást a közvélemény-kutatások eredményei mutatták: az egyének fokozatosan növekvő tudatosságot

mutattak a vírus által jelentett kockázatokkal kapcsolatban. Ezzel párhuzamosan a járvány elleni védekezésben szerepet játszó legfontosabb intézményekbe vetett közbizalom is erős volt. A mostani járvány idején tehát központi kérdés volt, hogy az intézmények és a magánszemélyek hogyan keresik, szelektálják az információkat, és hogyan kommunikálnak. Ebben hatékonyan működtek az állandó kommunikációs elemek, szereplők. A kormányzat által szervezett válságkommunikáció hatása felülírta azt a korábbi időszakokban szinte folyamatosan jelen lévő bizalmatlanságot, amit a kormány és a politikum irányában táplált a lakosság. Ez a válsághelyzetben kialakult bizalmi tőke eredményezte azt, hogy a magyar társadalomnak a koronavírus járvány idején tanúsított általános viselkedése jogkövető volt. A megállapítás a társadalom csaknem minden tagját érintő általános hétköznapi viselkedési formákra, az ezeket szabályozó rendelkezésekhez való viszonyulásokra vonatkozik. Nem terjed ki számos fontos, de speciális helyzeteket érintő kérdésre, például a szerződéses jogviszonyokra, amelyek mélyebb jogi elemzéseket igényelnek. A társadalmi magatartás kialakulásában jelentős szerepe volt a kockázat észlelést a jogszabályoknak megfelelő módon történő segítésének, az ezzel kapcsolatos kommunikációs stratégiák kialakításának. Fontos volt a kockázat értékelésében a bizalom kialakításának a tudós társadalom és a jogalkotó viszonylatában is. Ezek csökkentették a tudományos bizonytalanságból és az új szabályok elfogadásából adódó ellenérzéseket. A társadalmi szokások és íratlan normák ismerete a jogalkotó részéről szintén a kialakuló, gyakran az egyéni szabadság korlátozását jelentő szabályozások elfogadtatását könnyítette meg.

A JÁRVÁNYÜGYI VESZÉLYHELYZETTEL ÖSSZEFÜGGŐ BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI RENDELKEZÉSEK

TÓTH MIHÁLY
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

A veszélyhelyzet kihirdetése indokoltta tette a büntetőjog, a büntető eljárásjog és a büntetés végrehajtása területén is egyes általános rendelkezések módosítását. Ennek keretében

- a Btk módosult és új bűncselekménnyel egészült ki;
- a büntető eljárásjog bizonyos előírásai átmenetileg egyszerűsödtek, az eljárás egyes résztvevői közvetlen kapcsolatának mellőzésével rugalmasabbá váltak, és kibővültek az elektronikus kapcsolattartás lehetőségei;
- a nemzetközi bűnügyi együttműködést érintő szabályok átmenetileg főként a kiadatás, az átadás és átvétel lehetőségeit korlátozták; végül
- a büntetés-végrehajtási rendelkezések elsősorban az elítéltek részben egymás közötti, főként a külvilággal való kapcsolattartása terén írtak elő korlátozó rendelkezéseket.

Az anyagi jogi és eljárásjogi szabályok ismertetésére az összeállítás (lapszám) más írásaiban kerül sor. Ez az áttekintés a veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról szóló 90/2020. (IV.5.) Korm. rendelet és az ezt módosító 188/2020. (V.7.) Korm. rendelet előírásait érinti. Az egységes szerkezetben olvasható rendelet (a továbbiakban R.) 2020. IV. 6.-tól, a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig tekinthető hatályosnak.

Az előírások a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) rendelkezéseit módosítják. A módosítás a Bv. tv. szerkezetét követi, ettől a következőkben a jobb áttekinthetőség érdekében helyenként eltértem. Az ismertetés során nem tekintettem feladatombnak, hogy az egyes részletszabályok indokoltságáról, remélt hatékonyságáról állást foglaljak, az írás végén azonban egy összegző értékelés keretében kitérek arra, hogy a Rendelet álláspontom szerint mennyiben járult hozzá a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény preambulumban vázolt célok eléréséhez.

2. Egyes büntetések végrehajtásának megkezdése, félbeszakítása, elhalasztása [R. 1. § (1)–(5) bekezdés]

A Btk. *munkabüntetései* (közérdekű munka, jóvátételi munka) *megkezdésére és a már megkezdett munkabüntetések folytatására a járványügyi veszélyhelyzet idején nem kerülhet sor.* Az ilyen jogerős büntetéseket tehát a veszélyhelyzet megszűnéséig nem kell megkezdeni, s a már megkezdett büntetések félbeszakadnak. A félbeszakítás ideje a büntetésbe értelemszerűen nem számít be, a veszélyhelyzet megszűnése után tehát az említett büntetések megkezdése és folytatása esedékessé válik.

Az elhalasztás és a félbeszakítás tartama nem számít be e büntetések végrehajtásának elévülési idejébe.¹

A közérdekű munka végrehajtásának része lehet az ilyen szankció szabadságvesztésre történő átváltoztatása is. Ha a közérdekű munka átváltoztatására okot adó körülmény már a rendelet hatályba lépését megelőzően felmerült, az átváltoztatásra irányuló eljárás folytatását a rendkívüli szabályok nem érintik, az ilyen eljárást tehát a rendelet hatályba lépése után is folytatni kell.

A Bv. tv. előírásai alapján az első fokion eljáró bíróság tanácsának elnöke rendes körülmények között a szabadságvesztés, az elzárás, a javítóintézeti nevelés, vagy a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának megkezdésére fontos okból, így különösen az elítélt személyi vagy családi körülményeire tekintettel három havi *halasztást* engedélyezhet (Bv. tv. 39., 40, 43.§, 43/B. §).

A rendelet ezt az időtartamot hat hónapra növeli, s a halasztást lehetővé teszi akkor is, ha ezt járványügyi helyzet valamely sajátos körülménye (pl. ugyanabban a háztartásban élő hatósági karanténba helyezett hozzátartozó betegsége) indokolja.

3. Az elítéltek kérelmeinek elbírálása [R. 1. § (6)–(10) bekezdés]

A fogvatartottak (és védőik) alapvető jogai közé tartozik, hogy panasszal, kérelemmel jogorvoslattal fordulhatnak az intézet parancsnokához, illetve a büntetés-végrehajtási bíróhoz, és kérhetik bizonyos döntések bírósági felülvizsgálatát is.

E jog átmeneti korlátozásoként a hatáskörébe tartozó kérelmek elbírálását *a bv-bíró felfüggeszti.*

Ez a korlátozás nem vonatkozik

1 A közérdekű munka elévülési ideje 5 év [Bv. tv. 28. § (2) bek.]. A jóvátételi munka – mint sajátos 'próbára bocsátás' – elévüléséről nem kellett rendelkezni.

- a halasztás iránti kérelemre,
- a reintegrációs őrizet elrendeléséről hozott határozat megváltoztatása iránti kérelemre,
- a biztonsági zárkába vagy részlegre helyezést sérelmező kérelemre,
- a magánelzárás fenytést sérelmező kérelemre és
- a zárt jellegű javítóintézeti részlegbe helyezés elleni bírósági felülvizsgálati kérelemre.

Ha a kérelem elbírálása az *intézet parancsnokának* hatáskörébe tartozik, a parancsnok az intézkedésre vagy döntés meghozatalára okot adó körülmény felmerülését követő 60 napon belül dönt, ami 30 nappal meghosszabbítható [a Bv. tv. 20. § (3) bekezdésében meghatározott 30 nap helyett]. Hivatalból történő döntés esetén ez a határidő az általános szabályok szerinti 8 napról 30 napra nő. A korlátozás nem vonatkozik a soron kívüli intézkedést igénylő ügyekre. Egyes kérelmek (pl. reintegrációs őrizetbe helyezés) elbírálása érdekében *pártfogó felügyelő vélemény* beszerzése szükséges. Ezt a rendelet átmenetileg minimális mértékre kívánja szűkíteni, s az ilyen vélemény beszerzését még akkor sem teszi kötelezővé, ha azt egyébként törvény kógens szabályként írja elő. Ha mégis csak pártfogi vélemény birtokában hozható megalapozott döntés, mellőzni kell a személyes kapcsolatfelvételt, és telefonon vagy elektronikus úton kell a döntést előkészíteni.

A reintegrációs őrizet előkészítése során általában személyesen végzik annak felmérését, hogy a (kötelezően előírt) elektronikus nyomkövető telepítésének feltételei az elítélt majdani tartózkodási helyén biztosított-e. Ezt mellőzve kell a feltételek meglétét ellenőrizni, s ha az így nem lehetséges, reintegrációs őrizet elrendelésére nem kerülhet sor.

Végül az általános szabályok között találunk előírást a *kegyelmi kérelmek* intézésére. Ezek a járványhelyzet idején szünetelnek, az igazságügy-miniszter a büntetés vagy az intézkedés végrehajtását azonban a folytatásig elhalaszthatja vagy félbeszakíthatja.

4. Előírások a büntetés-végrehajtási bíró eljárásával kapcsolatban (R. 2.§)

A törvényszékeken működő bv-bírók illetékességét általában a fogvatartás helye alapozza meg. Ha azonban ott a járványügyi helyzetre tekintettel a bíró nem tudna eljárni, az illetékes ítélőtábla jelöli ki azt a törvényszéket, amelynek büntetés-végrehajtási bírója az ügyben eljár. A büntetés-végrehajtási bíró teendőit a törvény mintegy harminc esetkörben írja elő. A rendelet e feladatok elvégzését a veszélyhelyzet idejére bizonyos ügykörökre korlátozza.

Az eljárások közül átmenetileg csak a következő ügyekben kell eljárni:²

„a) a feltételes szabadságra bocsátás kizártságának megállapítása (Bv. tv. 55. §, 87. §),

b) a szabadságvesztés végrehajtása alatt kóros elmeállapotúvá vált elítéltekkel kapcsolatos eljárás (Bv. tv. 56. §),

c) feltételes szabadságra bocsátás (Bv. tv. 57–60. §),

d) a feltételes szabadság megszüntetése (Bv. tv. 61. §),

e) a reintegrációs őrizet elrendelése és megszüntetése, valamint a reintegrációs őrizetben lévő feltételes szabadságára vonatkozó eljárás különleges szabályai szerinti eljárás (Bv. tv. 61/A–61/D. §, 187/A–187/E. §, 200/A. §),

f) az elzárás, a közérdekű munka és a pénzbüntetés végrehajthatósága megszűnésének

megállapítása (Bv. tv. 62. §, 63. § és 65/A. §),

g) a közérdekű munka átváltoztatása szabadságvesztésre (Bv. tv. 64–65. §),

h) a pénzbüntetés átváltoztatása szabadságvesztésre (Bv. tv. 66. §),

i) a kiutasítás végrehajthatósága kizártságának megállapítására irányuló eljárás (Bv. tv. 67. §),

j) pártfogó felügyelet elrendelése, megszüntetése, előírt külön magatartási szabályok megváltoztatása (Bv. tv. 68. §) és a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak súlyos megszegése miatt a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának elrendelése (Bv. tv. 61/E. §),

2 A Rendelet felsorolását a Bv. tv. 52. §-75/A. §-ig terjedően szabályozott esetköreivel összevetve tehát a bv-bíró a rendelet hatályban léte alatt nem hoz döntést

- a szabadságvesztés végrehajtási fokozatának megváltoztatása,
- enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása,
- a szabadságvesztés végrehajtási fokozatának utólagos meghatározása,
- a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának elrendelése,
- közérdekű munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítása,
- pénzbüntetés végrehajthatósága megszűnésének megállapítása,
- ideiglenes elbocsátás a javítóintézetből és annak megszüntetése,
- rendelkezés az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételének a hozzáférés végleges megakadályozásával történő végrehajtásáról és annak megszüntetéséről,
- mentesítés a végleges hatályú foglalkozástól és járművezetéstől eltiltás, valamint a végleges hatályú kiutasítás alól
- kártalanítási eljárás az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményekből eredő sérelem orvoslására,
- a végrehajtásért felelős szerv határogatának bírósági felülvizsgálata
- az elítélt sajtó útján történő nyilatkozattételével, nyilatkozata közzétételével kapcsolatos eljárás,
- az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz alapján megtett intézkedésről és az átszállításról hozott határozat felülvizsgálata tárgyában

- k) a javítóintézeti nevelés átváltoztatása szabadságvesztésre (Bv. tv. 68/A. §),*
- l) fiatalok ideiglenes elbocsátása javítóintézetből és annak megszüntetése (Bv. tv. 69. §),*
- m) kényszergyógykezelés felülvizsgálata (Bv. tv. 69/B. §),*
- n) az elévülés megállapítása (Bv. tv. 70. §),*
- o) biztonsági zárkába vagy részlegre helyezés felülvizsgálata (Bv. tv. 73. §),*
- p) magánelzárás fenytés felülvizsgálata (Bv. tv. 75. §)."*

A már megindult eljárásokat a bv-bíró felfüggeszti, s e döntés fellebbezéssel nem támadható.

Egyszerűsödnek az eljárás szabályai is: a továbbra is folyamatos ügyekben a döntés mindig meghozható iratok alapján is (ülést, tárgyalást tehát nem kell tartani), az ügyészség véleménynek beszerzése mellőzhető, az elítélt telekommunikációs eszköz útján is meghallgatható.

A bv-bíró eljárásának határideje – az o) és p) pontban írt esetek kivételével – tizenöt nappal meghosszabbodik. Bírószáki titkár csak kivételesen járhat el [az f), h), j), k), n alatti ügykörökben], a bv-bíró feladatait azonban a törvényszék más büntető ügyszakos bírója is elláthatja.

Korlátozottan kerül sor a bv-bíró döntései elleni felülbírálatra is. A másodfokú eljárásokat a törvényszék felfüggeszti, kivéve a reintegrációs őrizet elrendeléséről hozott határozat megváltoztatása iránti kérelem tárgyában folyó másodfokú eljárást.

5. A szabadságvesztés végrehajtásának különös szabályai (R. 3. §)

A Bv. tv. legterjedelmesebb része a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásával kapcsolatos előírásokat tartalmazza, s a Rendelet is ezzel foglalkozik legnagyobb terjedelemben.

5.1. A befogadás

Mindenekelőtt számolni kellett azzal, hogy új elítéltek befogadása a veszélyhelyzet során elháríthatatlan akadályba ütközik. (A gyakorlatban erre eddig nem került sor.) Ha mégis előfordulna, az akadály elhárulásáig befogadásra nem kerül sor, s a Büntetés-végrehajtás országos Parancsnoksága (a továbbiakban BVOP) ezután haladéktalanul intézkedik annak érdekében, hogy az elítéltet a szabadságvesztés végrehajtásának megkezdésére felhívják.

A befogadási processzus szabályai a Rendeletben bizonyos szempontból egyszerűsödtek, ugyanakkor sajátos 'járvány-specifikus' előírásokkal egészültek ki.

A Bv. tv. általában a korábbinál részletesebb és körültekintőbb szabályozással biztosította azt, hogy a befogadaskor az elítélt személyazonosságát pontosan ellenőrizték, megelőzve azokat a korábban csak perújítás révén orvosolható eseteket, hogy a valódi elítélt helyett például 'bérülés' fejében más kezdje el a büntetés végrehajtását. A személyazonosság biztonságos megállapítását szolgálja a befogadandó személy ujj- és tenyérnyomatának rögzítése, ellenőrzése. *Ez azonban a Rendelet alapján a kivételes helyzetben – ha a személyazonosság más hitelt érdemlő módon is megállapítható – elmaradhat.*

A befogadás fontos mozzanata az orvosi vizsgálat, ami a sajátos körülmények között a fertőzött-gyanús betegek előzetes szűrésére is kiterjed. Ha az elítélt a bv. intézetben olyan egészségi állapotban jelenik meg, amely alapján járványügyi elkülönítése látszik szükségesnek, az intézet a befogadás érdemi folyamatát el sem indítja, hanem haladéktalanul intézkedik az elítéltek a legközelebbi járványügyi megfigyelést végző egészségügyi intézménybe szállításáról.³ Az elítélt ekkor igazolást kap arról, hogy jelentkezési kötelezettségének eleget tett, de befogadására egészségügyi okból nem került sor. Ezzel utóbb igazolja, hogy önhibáján kívüli okból nem került sor a befogadására, s így ez okból nincs kizárva a feltételes szabadság lehetőségéből [Bv. tv.87. § (1) bekezdés]. Ha az elítélt a szabadságvesztés letöltésére felhívás alapján jelentkezett [Bv. tv. 88. § d) pont] a befogadás megtagadásáról a felhívást kibocsátó szervezeti egységet haladéktalanul írásban tájékoztatják.

Amennyiben a befogadásnak nincs egészségügyi akadálya, elindul annak adminisztratív folyamata (rabruha, ágynemű átvétele, nevelőtiszti, pszichológusi beszélgetés, elhelyezés).

A befogadás során történő elhelyezés általános szabályai rendes körülmények között differenciált elhelyezést tesznek kötelezővé a másfél évnél hosszabb időre ítélték és az ennél enyhébb tartamú szabadságvesztésre ítélték esetében. A rendelet szerint *minden elítéltet egységesen a számára kijelölt bv. intézet befogadó részlegén kell elhelyezni, ahol gondoskodni kell a tizenégy napig történő elkülönítéséről* [R. 3. § (2) bekezdés]. Így biztonságosan

3 A BVOP tájékoztatására hivatkozó 2020. május 11.-i sajtóhírek szerint a veszélyhelyzet kihirdetését követően öt esetben tagadták meg az elítélt befogadását azért, mert a vírusfertőzés tüneteit mutatta, így járványügyi megfigyelésre valamelyik kórházba szállították. A börtönökben és fegyházakban április 23-ig 47 fogvatartottat különítettek el, mert náluk felmerült a koronavírus fertőzöttség gyanúja, de a kétszer elvégzett tesztelés egyiküknél sem igazolta a betegséget. Az intézetekben dolgozók közül 63 személyt teszteltek és közülük az országos parancsnokságon dolgozó egyik munkatárs bizonyult pozitívnak. https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/koronavirus-jarvany-covid-19-borton.705945.html (2020. 06.01.)

kiszűrhető, hogy olyan elítélt kerüljön rabtársai közé, akin a befogadás első napjaiban még nem észlelték a fertőzés jeleit, utóbb azonban pozitívvá vált.

Ha az elkülönítés során az elítéltet új koronavírus okozta fertőzésre gyanús betegként azonosítják, a bv. intézetnek haladéktalanul intézkedni kell az elítéltnek a legközelebbi járványügyi megfigyelést végző egészségügyi intézménybe szállítása iránt.⁴ Ha a befogadandó személy az elkülönítési idő után is tünetmentes (esetében nem állnak fenn a járványügyi elkülönítés feltételei), a befogadási eljárás folytatható. Ennek során a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka eltérhet a Bv. tv. 97. § (1) bekezdésében foglaltaktól – ami „lehetőleg az elítélt lakcíméhez legközelebb eső” bv-intézetben történő elhelyezést írja elő, és más intézetet is kijelölhet.

5.2. A végrehajtás speciális szabályai

A végrehajtás általánostól eltérő (korlátozó) szabályainak lényegét a jobb áttekinthetőség érdekében a következő ábra szemlélteti:

| Általános szabályok | A korlátozás szintje és tartalma |
|--|--|
| Eltávozás, kimaradás, félbeszakítás, látogató intézetben kívüli fogadása, súlyos beteg hozzátartozó elítélt általi látogatása, temetésen részvétel engedélyezhető | A <i>Rendelet</i> értelmében az intézet e célokból nem hagyható el. (R. 3.§ (6) bekezdés) |
| Látogatás a rezsimszabályokhoz igazodóan legalább havonta egyszer. | A <i>BVOP parancsnoka</i> ezt korlátozhatja (megtilthatja) (7) bek. b pont) ⁵ |
| Az elítéltekkel szemben kártérítési és fegyelmi eljárások folytathatók. | A <i>BVOP parancsnoka</i> az ilyen eljárásokat felfüggesztheti, elhalaszthatja |
| A Bv intézetekben (az egyes fokozatokon belül) speciális részlegek működnek (pl. gyógyító-terápiás részleg, drogprevenciós részleg, vallási részleg, átmeneti részleg) | A <i>BVOP parancsnoka</i> a részlegek működését felfüggesztheti, ilyenkor a részlegekre a fokozatra vonatkozó általános szabályok irányadók |
| A fiatalkorúakat külön büntetés-végrehajtási intézetben kell elhelyezni (Bv. tv. 192 § (2) bekezdés) | A <i>BVOP parancsnoka</i> rendelkezhet úgy, hogy azonos bv. intézetben a felnőtt korú elítéltektől elkülönített részlegben is elhelyezhetők. |

4 Lásd a 2020. évben azonosított új koronavírussal kapcsolatos eljárásrend előírásait -<https://www.nnk.gov.hu/index.php/koronavirus-tajekoztato/567-eljarasrend-a-2020-evben-azonositott-uj-koronavirussal-kapcsolatban> (2020. 06.01.)

5 A gyakorlatban teljes tilalomra nem került sor, a parancsnokok azonban felhívták a hozzátartozókat, hogy lehetőleg csökkentsék a személyes kapcsolatfelvételt és mellőzzék gyermek-, vagy időskorúak látogatását, ehelyett válasszák a kapcsolattartás más (kibővített) formáit.

| | |
|---|---|
| <p>Az elítéltek jogait a Bv. tv. 122. §-a felsorolja. Az ott felsoroltakon kívül az elítélteknek bizonyos feltételek mellett lehetőségük van intézeten kívüli munkavégzésre</p> | <p>Az <i>intézet parancsnoka</i> e körben korlátozó rendelkezéseket hozhat. [A korlátozás a Bv. tv. 122. §-ában szereplő jogok közül a b), d), e), n) és o) pontjaiban szabályozott jogokra terjedhet ki.] Korlátozható tehát a kapcsolattartáshoz, a pihenéshez, szabadidőhöz, a sportoláshoz, művelődéshez, oktatáshoz, szakképzéshez, reintegrációs programokban való részvételhez való jog, továbbá az elítélteknek az a joga, hogy a büntetés-végrehajtási szervezeten belüli fogvatartotti fórumon véleményt nyilvánítson. Külső munkavégzésre átmenetileg nem kerülhet sor. E korlátozásról az ügyészre értesíteni kell.</p> |
| <p>A Bv. tv. alapján az elítélt kötelezettsége, hogy a számára kijelölt munkát elvégezze, s minthogy ennek során nem munkaviszonyban, hanem büntetés-végrehajtási jogviszonyban áll, általában is korlátozott a munkához és a foglalkozása szabad megválasztásához való joga. [Bv. tv. 133. § (1) bekezdés c) pont]. Az elítéltet ezen kívül, mint minden állampolgárt, külön jogszabályok szerinti katasztrófavédelmi kötelezettség terheli és ideiglenes katasztrófavédelmi szolgálatra beosztható.⁶ [Bv. tv. 138. § (3) bekezdés]</p> | <p>A Rendelet ezúttal nem tesz egyebet, mint a Bv. tv. katasztrófavédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit megismétli – [R.4.§ (11) bekezdés]. Ezt kiegészíti azonban a rendkívüli beosztással kapcsolatos munkaközi szünetek szabályozása: az elítélt részére a beosztás szerinti napi munkaidő vagy a napi munkaidő-beosztástól eltérő rendkívüli munkaidő tartama alatt három óránként huszonöt perc munkaközi szünetet kell biztosítani. A munkáltató az elítéltek számára hatvan percnél hosszabb munkaközi szünetet is biztosíthat.</p> |
| <p>Az elítéltek általános munkáltatását a büntetés-végrehajtási szervezet adottságai szerint kell biztosítani, s a munkába állítás csak az átmenetileg, az ezt akadályozó ok fennállásáig szünetelhet. (Bv. tv. 219. §)</p> | <p>A rendelet hatálybalépésétől a büntetés-végrehajtási szervezet adottságai szerint és <i>a lehetőségektől függően</i> kell biztosítani az elítélt munkáltatását. Az elítélt munkáltatása átmenetileg, a munkába állását akadályozó ok fennállásáig <i>vagy a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának döntése alapján szünetelhet.</i></p> |

⁶ Lásd pl. a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényt, és a végrehajtására kiadott 234/2011. (XI. 10.) Korm. rendeletet.

| | |
|---|--|
| <p>Az elítéltek <i>szabadulásra felkészítése</i> keretében már a szabadságvesztés végrehajtása alatt segítséget kapnak a szabadulást követő társadalomba való visszailleszkedéshez és az ehhez szükséges szociális feltételek megteremtéséhez. A gondozás az elítélt visszailleszkedésének elősegítése érdekében kiterjed a befogadó környezet felkészítésére, más személyek és szervezetek bevonására is. A gondozás reintegrációs program keretében valósul meg. (Bv. tv. 185. §)</p> | <p>A rendelet hatálybalépésétől a szabadulásra történő felkészítés körében előírt intézkedések mellőzhetőek és az utógondozás felfüggeszhető.</p> <p>(A rendelet itt kifejezetten nem tartalmazza, hogy e döntés kinek a diszkrecionális jogkörébe tartozik. A mellőzésről, illetve a felfüggesztésről feltehetően az intézet parancsnoka dönt.)</p> |
|---|--|

A Rendelet e korlátozások ellensúlyaként bizonyos könnyítéseket is lehetővé tesz.

A *büntetés-végrehajtás országos parancsnokának* rendelkezése alapján a korlátozások hátrányos következményeinek enyhítése érdekében, az ehhez szükséges mértékben – az elítélt

- a) rezsimbe tartozásától függetlenül igénybe veheti a bv. intézet által nyújtott elektronikus kapcsolattartási formákat, (ez gyakorlatilag a hozzátartozókkal történő elektronikus levelezés és skype-kapcsolat lehetővé tételét jelenti) Ennek érdekében a BV intézet nyilvántarthatja a kapcsolattartó személyi igazolványának számát, a skype- és az elektronikus levelezési címét;
- b) a szabadságvesztés végrehajtási fokozataira és rezsimjeire vonatkozó rendelkezések szerinti gyakoriságot és időtartamot *meghaladó mértékben* kezdeményezhet *telefonhívást*, ha pedig ehhez szükséges letéti pénzzel nem rendelkezik, kérelmére, egyedi intézkedés alapján a bv. intézet a telefonálás díjának költségeit átvállalhatja. (A telefonálás lehetősége az általános szabályok szerint a fokozattól és a biztonsági csoportba sorolástól függően heti 10-75 perc);
- c) havonta több alkalommal is kaphat és küldhet csomagot;
- d) az egyébként térítésköteles többletszolgáltatásokat (kondicionáló termet, hűtőszekrényt és vízmelegítőt) térítésmentesen vehet igénybe.

6. Egyéb büntetésekre és intézkedésekre vonatkozó előírások (R. 5-10. §)

6.1.

Az előzőekben ismertetett szabályok – értelemszerű eltérésekkel – vonatkoznak

- az elzárás,
- a közérdekű munka és a pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztés,

- az őrizet és a letartóztatás,
- a rendbíróság helyébe lépő elzárás és
- a szabálysértési elzárás végrehajtására.

6.2.

A Rendelet szerint a *pártfogó felügyelet*, illetve a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelet végrehajtása során anélkül, hogy az ezzel járó jogok és kötelességek módosulnának, kerülni kell a pártfogó és az elítélt személyes érintkezését. A pártfogó felügyelő tehát továbbra is ellátja a pártfogó felügyelet végrehajtásával járó teendőket, ám a pártfogolttal való kapcsolatfelvételt és a részére adandó tájékoztatást, valamint a pártfogolt magatartásának, tanulmányai folytatásának, munkahelyén vagy lakóhelyén tanúsított viselkedésének és életvitelének figyelemmel kísérését *telefonon vagy elektronikus kapcsolattartás útján* teljesíti. A pártfogó felügyelet tartama alatt a pártfogolt is köteles a pártfogó felügyelővel vagy a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelővel telefonon vagy elektronikus kapcsolattartás útján a pártfogó által meghatározott gyakorisággal kapcsolatot tartani.

6.3.

A Bv. tv. a *kényszergyógykezelés* végrehajtása során rendes körülmények között bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi a beteg adaptációs szabadságra bocsátását. (Bv. tv. 338. §) A rendelet értelmében *a kényszergyógykezelt adaptációs szabadságra nem bocsátható*.

6.4.

Minthogy a fiatalokkal szemben alkalmazott *javítóintézeti nevelés* szabályai jóval enyhébbek más fogvatartási formák előírásainál, e körben a rendelet részletesebb, de a szabadságvesztést érintő előírásokhoz hasonló szabályokat tartalmaz. (R. 10. §) Alapvető szabály, hogy a *javítóintézeti nevelés végrehajtása átmenetileg félbeszakítható*. Erre hat hónapig terjedő időtartamban az intézet igazgatója, hat hónapon túli időre a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős miniszter jogosult. Félbeszakításra csak akkor nem kerülhet sor, ha a javítóintézeti nevelést legalább ötévi szabadságvesztéssel fenyegetett, a Btk. 459. § (1) bekezdés 26. pontja szerinti személy elleni erőszakos bűncselekmény miatt rendelték el. Alapvető előírás, hogy ha akár a befogadáskor, akár az intézkedés végrehajtása során a fiatalok

egészségi állapota járványügyi megfigyelést vagy elkülönítést indokolhat, haladéktalanul intézkednek a legközelebbi járványügyi megfigyelést végző egészségügyi intézménybe szállításáról.

A további rendkívüli szabályok ezúttal is azt a célt szolgálják, hogy a javítóintézetbe utalt fiatalkorúak egymással és a külvilággal való kapcsolatát lehetőleg korlátozzák.

Ennek megfelelően

- az oktatás és nevelés, a közösségi élet, a művelődés és a sportolás feltételeit a lehetőségektől függően kell biztosítani. (a „lehetőségek” nyilván a létszám- elhelyezési körülmények, valamint a járványhelyzet alakulásának függvényében ítéltethők meg). A rendelet külön kitér arra, hogy a fiatalkorú biztonságának veszélye esetén az intézet igazgatója a sport, kulturális, vagy egyéb szabadidős tevékenységet és a csomagküldést korlátozhatja, illetve felfüggesztheti;
- az intézet elhagyásával járó kapcsolattartási forma (látogatás, kimenő, eltávozás, szabadság, családi konzultáció, rendkívüli eltávozás – Bv. tv. 357. § (8) bekezdés *d)–h)* pont) valamint a javítóintézetben kívül istentiszteleten való részvétel és tanulmányok folytatása nem engedélyezhető.

A korlátozások ellensúlyozásaként az igazgató a szükséges mértékben növelheti a telefonos kapcsolattartás [egyébként a Bv. tv. 357. § (8) bekezdés *c)* pontja szerint heti két alkalommal, legalább 10 perces] gyakoriságát, illetve időtartamát.

7. Összegzés, értékelés

Járvány esetén magától értetődik, hogy azok az intézmények, ahol szervezett keretek között és hosszabb ideig nagyobb létszámú, részben változó összetételű csoportok tartózkodnak (pl. kórházak időszobák, iskolák, kollégiumok, laktanyák, stb.), a csoportos megbetegedés potenciális gócpontjaivá válhatnak. Nyilvánvalóan ide tartoznak a büntetés-végrehajtási intézetek is, az tehát e zárt intézményekben különösen fontos, milyen ésszerű előírások születnek a járvány elterjedésének megelőzése, a védekezés érdekében. A megfelelő szabályozásnak e körben azért is kiemelkedő jelentősége van, mert büntetés-végrehajtási körülmények között az elítéltek bizonyos alapvető jogait a büntetés-végrehajtási jogviszony tartalmának megfelelően egyébként is korlátozzák, így fokozott figyelmet, gondosságot, alapos mérlegelést és mértéktartást igényel annak eldöntése, milyen további korlátozó, szűkítő rendelkezések lehetnek e körben indokoltak és ezek lehetőség szerint hogyan ellensúlyozhatók.

A Rendelet előírásai összességében eleget tesznek ennek az igénynek. Az átmeneti szabályok célja elsősorban az, hogy az új elítéltek befogadása során csökkentsék a járvány esetleges terjedésének kockázatát, a szabadságelvonással járó büntetések és intézkedések esetében pedig az érintettek egymás közötti, elsősorban azonban a külvilággal való kapcsolattartását racionálisan korlátozva, illetve módosítva megelőzzék a fertőzés kialakulását, a vírus terjedését.

A Rendelet – természetéből adódóan – igen sok mérlegelési jogkörben hozott döntés meghozatalára ad felhatalmazást (főként a BVOP országos parancsnokának, illetve az intézetek vezetőinek). Ugyanakkor e diszkrecionális döntések kapcsán erőteljesen szűkíti a jogorvoslati lehetőségeket. Ez a rendkívüli veszélyhelyzetre tekintettel alapvetően nem kifogásolható, de még ilyen körülmények között is szem előtt kell tartani a szükségesség, arányosság, fokozatosság elvét. Mindez azt jelenti, hogy a korlátozó vagy tiltó előírások büntetés-végrehajtási körülmények között is csak a szükséges ideig és szükséges mértékben lehetnek hatályban, s a mérlegelési jogkör gyakorlása során arra is ügyelni kell, hogy indokolt esetben a fokozatos enyhítésére is sor kerülhessen. Nem indokolható ugyanakkor egyes mérlegelési jogkörben hozott döntések elleni hatékony jogorvoslati lehetőségek teljes kizárása.

Bizonyos rendelkezések arányossága és célirányossága mindezek alapján vitatható. Az elítéltek által birtokban tartható személyes tárgyak körének lehetséges korlátozása például nem tűnik 'járvány-specifikus' intézkedésnek. E tárgyak egyrészt nehezen nélkülözhető higiéniai vagy gyógyászati célokat szolgálnak (tisztálkodó szerek, alsóruházat, gyógyszerek stb.) másrészt – jellemzően – a szabadidőköz kapcsolódó szórakozást biztosító eszközök (rádió, tv, hangszer, társasjáték). Az első körbe tartozó tárgyak korlátozása aggályos (megfelelő gyógyszerek birtokban tartása rendes körülmények között is engedélyhez kötött és ellenőrzött), a szórakoztató, informálódást biztosító eszközök igénybevétele pedig – éppen a csoportos szabadidős-programok háttérbe szorulása folytán – éppenséggel nem korlátozást, hanem további engedményeket indokolna. Felvethető továbbá, hogy mennyiben indokolja a veszélyhelyzet elleni védekezés az elítéltek azon jogának korlátozását, hogy véleményüket a büntetés-végrehajtás által biztosított (hivatalos) fórumokon kinyilváníthassák. Az minden esetre indokolt mértéktartásra vall, hogy mind a felnőttek, mind a fiatalkorúak személyes érintkezéssel járó kapcsolattartásának háttérbe szorulását igyekeztek más kapcsolattartási formák enyhítésével kompenzálni.

Végül megemlíthető a Kormányrendelet néhány (a lényegét nem érintő) következetlensége és pontatlansága is:

- a rendelet egyes korlátozások – pl. a szabadulásra felkészítés mellőzése [R. 3. § (12) bekezdés] – esetén nem tartalmazza azt, hogy pontosan kinek a hatáskörébe tartozik az adott döntés meghozatala (más esetekben ez egyértelműen kiderül);
- a katasztrófa helyzet esetén történő munkavégzést a Bv. tv. is (a Rendelettel szó szerint azonos módon) szabályozza, azt tehát felesleges a módosító szabályok között megismételni, hiszen nem eltérő vagy kiegészítő rendelkezésről van szó [Bv. tv.138. § (3) bekezdés, R. 3. § (11) bekezdés];
- a Rendelet a 3. § (11) bekezdésében „az elítéltet megillető *e törvényben* meghatározott jogokról” rendelkezik; ami feltehetően a törvényszöveg rendeletbe történő mechanikus átemelésének eredménye;
- a fiatalok telefonos kapcsolattartása időtartamának meghosszabbíthatóságáról felesleges rendelkezni [R. 8.§ (5) bekezdés], minthogy a Bv. tv. általános szabályai is csak a biztosítandó minimális időtartamot írják elő, a maximális idő tehát már a Bv. tv.-ben mérlegelés kérdése.

A rendkívüli veszélyhelyzet hónapjaiban a büntetés-végrehajtási intézetekben koronavírusal fertőzött személyt nem találtak. Ez nem csak az itt ismertetett jogszabály előírásainak köszönhető, hanem a módszeres higiéniai felvilágosító programoknak, a fogvatartottak és hozzátartozói együttműködésének, valamint az alapos fertőtlenítéseknek is.

Bizakodjunk abban, hogy a hasonló, más területeket érintő rendeletekkel együtt e körben is csak olyan átmeneti, rendkívüli szabályok elfogadására kényszerültünk, amelyeket a veszélyhelyzet elmúltá után nem kell majd (sűrűn) újra elővenni.

A BÜNTETŐELJÁRÁS VÁLTOZÁSAI A VESZÉLYHELYZET IDEJÉN

CZINE ÁGNES
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

A veszélyhelyzet¹ ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III.31.) Korm. rendelet 2020. március 31. napján 15 órakor lépett hatályba. Előírásai értelmében a veszélyhelyzet idején is alkalmazni kell a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) rendelkezéseit, ugyanakkor az azoktól való eltérés néhány ponton megengedett, míg további pár esetben az eltérő szabály alkalmazása az eljáró hatóságok kötelessége.

A koronavírus járvány kitörésével az életünk szinte egyik napról a másikra változott meg alapvetően. Ennek csupán egyetlen szegmense a büntetőeljárások során alkalmazandó szabályok meghatározott körének a módosítása. A megváltozott körülményekhez a Kormány a büntető igazságszolgáltatás területét számos részletszabályon keresztül igyekezett hozzáigazítani.

A pandémia nyomán előállt helyzet nem volt teljesen ismeretlen hazánkban sem. Sok tekintetben fedezhetünk fel párhuzamot a spanyolnátha járvánnyal, amely az első világháború vége felé kezdte meg dicstelen útját.² A magyar hatóságok akkor „a higiénia és a réteges öltözködés fontosságára hívták fel a figyelmet. Az iskolákat bezárták, az 1919-es őszi félévben csak pár hétig volt rendes tanítás az alsó- és középfokú iskolákban. Az intézkedés először csak két hétre szólt, végül többszöri meghosszabbítás után több hónapos iskolai kényszerszünet következett. A vendéglőket és a kávéházakat pedig utasították, hogy záróra után fertőtlenítőszerrel mossák fel a padlókat. Budapesten éjjelente elzárták a vizet. A zsúfolt villamosokon korlátozták a felszálló utasok számát, valamint arról is rendelkeztek, hogy hányan utazhatnak a részben nyitott kocsik elején és végén, és hogy hányan állhatnak a belső

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

2 Máig vita tárgyát képezi, hogy hol ütötte fel először a fejét a vírus. Az első dokumentált eset az egyesült államokbeli *Kansas*-hez köthető. 1918 márciusának elején a Fort Riley-i helyőrség szakácsa, Albert Gitchell jelezte a tábor orvosának, hogy a náthához hasonló tüneteket észlelt magán. Estére már több mint száz katona esett ágynak. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1918_marcius_11_a_spanyolnatha_elindul_vilagpuszti-to_utjara <https://kultura.hu/ilyen-volt-a-spanyolnatha/> (2020. 06. 30.)

térben. A főváros mellett vidéken is tragikus volt a helyzet. A betegek nagy száma miatt általánossá vált az orvoshiány, és sok egészségügyi alkalmazott is megfertőződött a kórral. A betegség az életerős fiatal felnőtteket tizedelte meg a leginkább, 1918-ban 53 201 fő veszítette életét Magyarországon a spanyolnátha következtében.”³

A száz évvel ezelőtti spanyolnátha-fertőzés következtében hunyt el többek között az utolsó magyar király, IV. Károly, Kaffka Margit író és kislánya, Judik Etel (Karinthy Frigyes első felesége), Ady Endre, ifj. Tisza István, az őszirózsás forradalom alatt meggyilkolt egykori miniszterelnök fia, Pártos István hegedűművész, Csontváry-Kosztka Tivadar festőművész, Szabó Ervin könyvtáros, Edmond Rostand francia költő, Guillaume Apollinaire francia költő, Gustav Klimt osztrák festő, Egon Schiele osztrák festő és felesége, Rodrigues Alves, Brazília elnöke és Max Weber német közgazdász, szociológus.⁴

Fontos különbség ugyanakkor a mai viszonyokhoz képest, hogy hazánkban a spanyolnátha megjelenésekor egy ideig arról is vita folyt, hogy kell-e egyáltalán járványról beszélni, sokáig nem történtek meg a szükséges intézkedések és a költségvonzatok miatt a közegészségügyi hatóságok vonakodtak kimondani a járvány tényét.⁵ Ehhez képest a hatóságok reakciója a koronavírus-járvány kitörésekor sokkal határozottabb volt. Az intézkedések páratlanul széles körével léptek fel a járvány ütemes terjedése ellen. Ezen intézkedések köréből a jelen tanulmány azokat veszi górcső alá, amelyek a büntetőeljárások lefolytatásához, azon belül is az eljárások időtartamához kapcsolódnak.

2. Az eljárások időtartama

Az eljárás észszerű határidőn belül történő befejezésének követelménye a Be. számos rendelkezésében testet ölt. Az eljárási törvény az egész büntetőeljárásra irányadóan tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek az eljárás gyors és észszerű lefolytatását szolgálják. Így például a nyomozási határidő tekintetében rögzíti, hogy a nyomozást a lehető legrövidebb időn belül le kell folytatni, és a nyomozás határideje a gyanúsított kihallgatásától számított két év (Be. 351. §); a bíróság az ügyiratok bírósághoz érkezését követő egy hónapon belül megvizsgálja azokat, és dönt a szükséges, illetve lehetséges intézkedésekről (484. §); a bíróság legkésőbb az ügyiratok bírósághoz érkezésétől számított

3 <https://kultura.hu/ilyen-volt-a-spanyolnatha/> (2020. 06. 30.)

4 <https://kultura.hu/ilyen-volt-a-spanyolnatha/> (2020. 06. 30.)

5 <http://www.xszazadintezet.hu/cikk/puszt%C3%ADt%C3%B3bb-volt-mint-a-vil%C3%A1gh%C3%A1bor%C3%BA-a-spanyoln%C3%A1tha-1> (2020. 06. 30.)

egy hónap leteltekor kézbesíti a vádiratot a vádlottnak és a védőnek (497. §); a bíróság a vádirat kézbesítésétől számított három hónapon belül előkészítő ülést tart (499. §); a bíróság legkésőbb az előkészítő ülés berekesztésétől számított egy hónapon belül megvizsgálja a bizonyítási indítványokat, kitűzi a tárgyalás határnapját és gondoskodik a tárgyalás megtartásának feltételeiről, az idézésekről és értesítésekről (509. §).

A Be.-ben foglalt ezen rendelkezések megtartása vagy éppen megsértése meghatározza a büntetőeljárás időtartamát. Az Alkotmánybíróság az eljárások időtartamával összefüggésben korábbi határozatában azt hangsúlyozta, hogy az ügy elbírálásához szükséges pertartam megítélése törvényességi szakkérdés {3174/2013. (IX. 17.) AB végzés, Indokolás [20]}. „Az eljáró bíróságok mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy a vizsgált ügyben milyen bizonyítási cselekmények elvégzésére, milyen kényszerintézkedések elrendelésére van szükség és azok tekintetében – a Be. rendelkezései alapján – milyen határidőt szabnak.” {2/2017. (II. 10.) AB határozat, Abh., Indokolás [63]}

Ugyanakkor az észszerű idő követelménye az eljárások folytatásának fontos alkotmányos garanciája. Így az eljárások 'időszerűsége' nem csupán törvényességi kérdés, hanem arra figyelemmel az eljárások Alaptörvénnyel való összhangja is vizsgálható és adott esetben kifogásolható.

Az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz való jogot és az annak részét képező 'észszerű határidő' követelményét két cikkében rögzíti. A hatósági eljárások vonatkozásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti követelmény értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.” A bírósági eljárásokat érintően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése írja elő: „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és a kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.” Az észszerű határidőn belüli eljárás alaptörvényi követelménye így a hatóságokkal és a bíróságokkal szemben egyaránt fennáll.

Az eljárás tisztességességének alkotmányos követelményrendszerét érintően az Alkotmánybíróság 2/2017. (II. 10.) AB határozatban, az észszerű idő követelményének⁶ a vizsgálata keretében az alábbiakat emelte ki. A 2011. december 31-éig hatályban volt Alkotmány 57. § (1) bekezdése a következő szöveggel rögzítette a tisztességes eljárás követelményét: „a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt

6 CZINE Ágnes – SZABÓ Sándor – VILLÁNYI József: *Strasbourg-i ítéletek a magyar büntetőeljárásban*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2008, 225-228.

bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” Az ’ésszerű időn’ belüli elbírálás mint részjogosítvány ebben a rendelkezésben nem szerepelt, arra nézve csak az Alkotmány 57. § (5) bekezdése tartalmazott utalást. Eszerint „[a] jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja” [Alkotmány 57. § (5) bekezdés második mondat], (Abh., Indokolás [47]). Az Alkotmánybíróság azonban már korai határozataiban felismerte a bírósági eljárás ésszerű időn belüli befejezésének követelményét és azt a tisztességes eljárás részjogosítványaként kezelte [pl. 38/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 183-184., 994/D/2005. AB határozat, ABH 2010, 1527, 1533.]

A tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, később ezt számos döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118-120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősítette és továbbfejlesztette. Ki kell emelni, hogy ilyen megerősítésre a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörrel összefüggésben került sor, amelynek értelmében a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).

A tisztességes eljárás⁷ az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.]. A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll, részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság,

7 CZINE Ágnes: Mérlegen a tisztességes büntetőeljárás. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2017/8, 103-105.

a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály de facto nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az Alkotmány szövegéhez képest az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog részelemeként tehát kifejezetten rögzíti az észszerű határidőn belüli elbírálás követelményét.

Az észszerű idő részjogosítványa alkotmányos tartalmának meghatározásakor az Alaptörvényből fakadó követelmények mellett nem hagyhatók figyelmen kívül az Emberi Jogok Európai Egyezményében (EJEE) rögzített és az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában kimunkált elvek sem.

Büntető ügyekben az EJEE 6. cikk 1. bekezdésében foglaltak (a tisztességes tárgyaláshoz való jog) célja,⁸ hogy a meggyanúsított személy ne álljon indokolatlanul sokáig a vád hatálya alatt. Az EJEB által figyelembe vett időtartam kezdete a terhelt letartóztatásának⁹ (őrizetbe vételének), illetve a nyomozó hatóság azon hivatalos közlésének az időpontja, amely szerint bűncselekményt követett el [legutóbb pl. Buzadji kontra Moldova, (23755/07), 2016. július 5., 85. pont]. Az EJEB a magyar ügyekben a gyanúsítottként történő kihallgatás időpontját tekinti az eljárás kezdetének, így az eljárás nyomozási szakaszának egy részére is kiterjed a vizsgálata [pl. Csák kontra Magyarország, (25749/10), 2015. október 15., 5. pont, Udvardy kontra Magyarország, (66177/11), 2015. október 1., 5. pont]. Az „észszerű idő” tartalmi követelményeit az EJEB általában a büntetőeljárás befejezéséig vizsgálja, beleértve annak a fellebbviteli szakaszát is mindaddig, amíg a fellebbviteli bíróságok a vád érdeméről és nem csupán járulékos kérdésekről hoznak érdemi határozatot [legutóbb pl. O’Neill és Lauchlan kontra Egyesült Királyság, (41516/10, 75702/13), 2016. június 28., 82. pont]. Az EJEB nemcsak a büntetőeljárás nyomozási szakaszának egy részét, hanem a jogerős ítélet végrehajtását is a vizsgálati körébe vonja. Álláspontja szerint a jogerős döntés büntetőjogi jogkövetkezményeinek az érvényesítése is az eljárás részét képezi, így az ennek során bekövetkező késedelem is a hatóságok terhére esik, például a felmentő ítélet jogerőre emelkedését követően a fogva tartott terheltet megfelelő indok nélkül nem helyezik azonnal szabadlábra {Assanidze kontra Grúzia [GC], (71503/01), 2004. április 8., 181. pont}. Az EJEB szerint az

8 BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 2007, 15.

9 CZINE Ágnes: A tisztességes eljáráshoz való jog a büntetőeljárásokban. *Ügyvédek Lapja*, 2017/2, 2-6.

eljárás elhúzódásának a megítélése az eset konkrét körülményeinek a fényében és átfogó jelleggel történhet. Önmagában az eljárás hosszú időtartama még nem jelenti azt, hogy az eljárás elhúzódott és a bíróságok egyezményesértést követtek el. Az EJEE 6. cikk. 1. bekezdése megköveteli, hogy az eljárás jó ütemben haladjon előre, de az EJEB szerint ez nem mehet a megfelelő szintű igazságszolgáltatási tevékenység biztosításának a rovására. A tagállamok feladata az említett két alapvető szempont közötti megfelelő egyensúly megtalálása [Gankin és mások kontra Oroszország, (2430/06, 1454/08, 11670/10, 12938/12), 2016. május 31., 26. pont]. Az EJEB az eljárás abszolút időtartamát is vizsgálja, mert előfordulhat olyan eset, hogy az eljárás bizonyos szakaszai megfelelő tempóban haladnak, de annak egésze mégis túllépi az észszerű időtartamot [legutóbb pl. O’Neill és Lauchlan kontra Egyesült Királyság, (41516/10, 75702/13), 2016. június 28., 95. pont, Moreno Carmona kontra Spanyolország, (26178/04), 2009. június 9., 63. pont]. Az EJEB a 10 év időtartamot megközelítő vagy azt meghaladó büntetőeljárásokat olyan hosszúnak tekinti, amelyek egyértelműen megsértik az EJEE 6. cikk 1. bekezdésében foglalt ‘észszerű idő’ követelményét {Legutóbb pl. a Csák kontra Magyarország ügyben 13 év 9 hónap [(25749/10), 2015. október 15., 11. pont], az Udvardy kontra Magyarország ügyben 8 év 3 hónap [(66177/11), 2015. október 1., 11. pont], a Szabó János Dániel kontra Magyarország ügyben 7 év 4 hónap [(30361/12), 2015. február 17., 8. pont], a Balázs és mások kontra Magyarország ügyben 9 év volt a figyelembe vehető időtartam hossza [(27970/12), 2015. február 17., 9. pont], amelyek miatt az EJEB az EJEE 6. cikk 1. bekezdésének a sérelmét állapította meg.}. Az EJEB a büntetőeljárás észszerű időtartamának megítélésekor nemcsak az eljárás hosszát, hanem más szempontokat is figyelembe vesz, így elsősorban az ügy bonyolultságát, továbbá a kérelmező és az érintett állami, illetve bírói szervek magatartását [pl. Magyar László kontra Magyarország (73593/10) 2014. május 20., 64. pont] (Abh., Indokolás [67]-[71]).

Az EJEB gyakorlata szerint¹⁰ továbbá nemcsak a nyilvánvalóan hosszú, de az abszolút értelemben rövidnek látszó eljárás is egyezményesértő lehet, ha abban a bíróság (vagy hatóság) részéről – az eljárás alatt álló személynek fel nem róható – jelentősebb, indokolatlan tétlenségi időszakok tapasztalhatók (inaktivitás). Az EJEB inaktivitásnak tekinti, ha a bíróság (vagy a hatóság) nem jár el megfelelő gyorsasággal, illetve nem tesz erőfeszítéseket az eljárás folytatására vagy az adott eljárási cselekmény végrehajtásának elősegítésére [pl. Németh Zoltán kontra Magyarország, (29436/05), 2011. június 14., 55.

10 Békés Ádám: A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése Magyarországon a strasbourgi bíróság esetjoga alapján. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/4, 82.

pont]. Az EJEB inaktívnak tekinti¹¹ az eljárás azon részét, amikor általában fél évet meghaladóan nem történik előrelépés az eljárásban [pl. Barta és Drajkó kontra Magyarország, (35729/12), 2013. december 17., 20-21. pontok]. Inaktívnak minősülhet egy időszak abban az esetben is, ha például a bíróságok – sürgetés vagy egyéb intézkedés nélkül – a szakértői véleményre várnak [Pélissier és Sassi kontra Franciaország, (25444/94), 1999. március 25., 69-70. pontok]. Az EJEB esetjoga szerint a büntetőeljárás felfüggesztése csak abban az esetben nem számít bele az egyezményesértés alapjául szolgáló időtartamba, ha az intézkedés észszerű indokkal történt és a bíróságok (valamint a hatóságok) mindent megtettek az eljárás folytatása érdekében [pl. Kriston kontra Magyarország, (39154/09), 2013. szeptember 24., 5. és 12. pontok] (Abh., Indokolás [75]). Az EJEB gyakorlata szerint végül meg kell vizsgálni a kérelmező szempontjából az eljárás tétjét, fontosságát is. Ennek következtében a fogvatartott esetén az EJEB az alapeljárás késedelmét súlyosabbnak tekinti, mint a szabadlábon védekező terhelt esetében [legutóbb pl. Süveges kontra Magyarország, (50255/12), 2016. január 5., 121. pont] (Abh., Indokolás [76]).

A fentiek értelmében a büntetőeljárások időszerű lefolytatásához fűződő alkotmányos érdek komoly elvárásokat támaszt egyrészt a jogalkalmazókkal, másrészt ugyanakkor a jogalkotóval szemben is. De mennyiben irányadóak ezek az alkotmányos követelmények egy világválság és az ahhoz kapcsolódóan elrendelt veszélyhelyzet idején?

Az Alaptörvény 53. cikke értelmében a Kormány hirdethet ki veszélyhelyzetet, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. 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 54. cikke a különleges jogrend valamennyi formája, így a veszélyhelyzet elrendelése esetére is irányadó, közös garanciális szabályokat határoz meg. Ezek értelmében különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel, az Alkotmánybíróság működése nem korlátozható. Ugyanakkor az Alaptörvény megteremti a lehetőséget az alapvető jogok gyakorlásának a felfüggesztésére a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével, továbbá annak az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozására is. Ezek a rendelkezések meglehetősen széles körben tették lehetővé a hatályos eljárási szabályok átmeneti alakítását.

11 CZINE – SZABÓ – VILLÁNYI i. m. 340 és 347.

3. A veszélyhelyzet hatása a vizsgált területen

A jelen tanulmány a továbbiakban arról kíván áttekintést nyújtani, hogy a jogalkotó a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III.31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályainak a kidolgozásakor miként élt az ezen felhatalmazás nyújtotta lehetőséggel a büntetőeljárások időszerűségét érintő rendelkezések vonatkozásában.

A Korm. rendelet 2020. március 31-től hatályos és a Be. rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról szóló szabályai a joganyag 44-94. §-ai között kaptak helyet. A jogalkotó tehát mintegy 50 rendelkezés segítségével igyekezett a veszélyhelyzeti körülményekhez igazítani a Be. szabályrendszerét. A rendelkezések áttekintése során a tanulmány a Korm. rendelet eredeti szövegéből indul ki, a fontosabb és releváns módosításokra ugyanakkor tartalmaz utalásokat. Figyelembe veszi továbbá a jelen tanulmány azt is, hogy a Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet alapján 2020. június 18-ától hatálytalan.

A Korm. rendelet 46. § (2) és (3) bekezdésében foglalt szabályok a helyettes védő eljárására voltak irányadók. Lehetővé tették, hogy a helyettes védő a nyomban egymást követő eljárási cselekményeken mindaddig eljárjon, amíg a kirendelt védő meg nem jelenik, vagy nem lép kapcsolatba az eljáró ügyész-séggel, nyomozó hatósággal. Helyettes védő kirendelése esetén továbbá a bizonyítási eljárás befejezhető volt, a helyettes védő perbeszédet tarthatott. Ezek a rendelkezések az eljárás előrehaladását kétségkívül segítették.

A Korm. rendelet előírásainak a többsége ugyanakkor – egyéb érdekeket szem előtt tartva – az eljárások időtartamának a növelésére biztosított lehetőséget. Ezek a szabályok a következők.

Arra az esetre, ha az eljárási cselekményen történő személyes megjelenés a járványügyi szabályok megszegésével járna és az eljárási cselekmény elhalasztásának nincs akadálya, a Korm. rendelet 50. §-a fő szabály szerint előírta az eljárási cselekmény elvégzésének elhalasztását. A szabály ugyan az eljárás időszerűsége ellen hatott, azonban a személyes jelenlét, mint fontos eljárási garancia érvényesítését biztosította.

A Korm. rendelet számos eljárási határidő meghosszabbodásáról is szólt. Így például az a jogosult, aki a Be. 480. § (2) bekezdése szerinti határozat kihirdetésén nem volt jelen, fellebbezését az üléstől számított három munkanap helyett öt munkanapon belül jelenthette be [52. § (1) bekezdés]. Ugyanígy három munkanap helyett öt munkanap állt a védő rendelkezésére, hogy a Be. 499. § (3) bekezdése szerinti indítványát a vádirat kézhezvételétől számítva

előterjessze [52. § (1) bekezdés]. Az elektronikus adat feletti rendelkezésre jogosult a Be. 337. § (5) bekezdésében meghatározott fellebbezést nyolc helyett tizenöt napon belül jelenthette be [52. § (3) bekezdés]. A jogorvoslatra jogosult a Be. 369. § (1) bekezdése szerinti panaszt a határozat közlésétől számítva ugyancsak nyolc helyett tizenöt napon belül jelenthette be [52. § (4) bekezdés]. A gyanúsított kihallgatásától számítva tizenöt nap állt – nyolc nap helyett – a védő rendelkezésére, ha a gyanúsítás, illetve a gyanúsítás változásának közlésekor nem volt jelen, hogy a Be. 372. § (2) bekezdése szerinti panaszt előterjessze [52. § (5) bekezdés]. A felülbírálati indítvány előterjesztésének a Be. 374. § (2) bekezdésében meghatározott határideje tizenöt nap volt, ugyancsak nyolc nap helyett [52. § (6) bekezdés].

A Korm. rendelet 58. §-a alapján a Be. 142. §-ában meghatározott – egy hónapos – általános intézkedési határidő nem volt alkalmazható. Nem volt továbbá előterjeszhető az 59. § alapján az eljárás elhúzódása miatt kifogás. Fontos megjegyezni, hogy a jogalkotó ezt a két szabályt a Korm. rendelet módosításával 2020. június 1-jével hatályon kívül helyezte.

A Be. 189. § (6) bekezdésében a szakvélemény előterjesztésére meghatározott határidőt a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság alkalmanként legfeljebb három hónappal meghosszabbíthatta [62. §]. A szövegből az 'alkalmanként' kifejezés a Korm. rendelet módosítása eredményeként 2020. június 1-jével kikerült, így a meghosszabbítás lehetősége egyetlen alkalomra korlátozódott. Az ügyészség a Be. 351. § (4) bekezdésében a nyomozás tartamára irányadó határidőt alkalmanként legfeljebb hat hónappal meghosszabbíthatta [66. §]. A feljelentés elintézésének határideje a feljelentés megérkezésétől számított három munkanap helyett öt munkanap volt [67. §].

Amennyiben az eljárás folytatása a járványügyi szabályokra figyelemmel elháríthatatlan akadályba ütközött, a Korm. rendelet 68. § (1) bekezdése lehetővé tette az ügyészség és a nyomozó hatóság számára, hogy legfeljebb hat hónapra felfüggeszse az eljárást, sőt 2020. június 1-ig azt is, hogy annak tartamát alkalmanként legfeljebb hat hónappal meghosszabbítsa. Fontos garanciális rendelkezés ugyanakkor, hogy nem volt helye a felfüggesztésnek, ha az eljárás az ügyben személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés hatálya alatt álló terhelttel szemben folyt. Az eljárás felfüggesztésének a Be. 395. § (1) és (3) bekezdésében meghatározott tartamába a veszélyhelyzet ideje nem számított bele.

Nem számított bele a veszélyhelyzet ideje a felfüggesztés tartamába akkor sem, ha arra közvetítői eljárás céljából vagy a közvetítői eljárásban létrejött megállapodás teljesítése érdekében került sor [69. §]; és ugyanígy a feltételes ügyészi felfüggesztés tartamába [70. § (1) bekezdés].

A bíróság főszabály szerint az ügyiratok bírósághoz érkezését követő három – és nem egy – hónapon belül vizsgálta meg, hogy szükséges, illetve lehetséges-e a Be. 484. § (1) bekezdésében meghatározott valamely intézkedés [73. §]. Ezen felül a bíróság legfeljebb hat hónapra felfüggeszthette az eljárást, ha az eljárás folytatása járványügyi intézkedések miatt elháríthatatlan akadályba ütközött, és ezt a tartamot 2020. június 1-ig alkalmanként legfeljebb hat hónappal meghosszabbíthatta. Ugyanúgy, ahogy az ügyészség és a nyomozó hatóság, a bíróság sem élhetett a felfüggesztés lehetőségével, ha az eljárás az ügyben személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés hatálya alatt álló terhelttel szemben volt folyamatban. Az eljárás felfüggesztésének a Be. 488. § (2) bekezdésében meghatározott tartamába a veszélyhelyzet ideje nem számított bele [74. §].

A Korm. rendelet 75. §-a előírta, hogy a bíróság legkésőbb az ügyiratok bírósághoz érkezésétől számított három hónap – és nem egy hónap (Be. 497. §) – leteltekor kézbesítse a vádiratot a vádlottnak és a védőnek. A 76. § alapján továbbá a bíróság a vádirat kézbesítésétől számított hat – és nem három [Be. 499. § (2) bekezdés] – hónapon belül volt kötelel előkészítő ülést tartani. A bíróság legkésőbb az előkészítő ülés berekesztésétől számított három – és nem egy [Be. 509. § (1) bekezdés] – hónapon belül megvizsgálta a bizonyítási indítványokat, tűzte ki a tárgyalás határnapját és gondoskodott a tárgyalás megtartásának feltételeiről, az idézésekről és értesítésekről [Korm. rendelet 77. §]. A 76. § és a 77. § ugyanakkor csak 2020. június 1-ig volt csak hatályban.

A Korm. rendelet 78. §-a értelmében, ha a korábbi tárgyalási határnap óta egy év eltelt, a tárgyalást az ügyész, a vádlott vagy a védő indítványára – a tárgyalás korábbi anyaga lényegének ismertetésével – meg kellett ismételni. A megkeresett bíróságnak 2020. június 1-ig a Korm. rendelet 80. §-a alapján nem egy [Be. 534. § (3) bekezdés], hanem három hónap állt rendelkezésére a megkeresés teljesítésére. A bírósági határozat meghozatalát érintő szabály, hogy ha az ügy bonyolultsága, a határozat nagy terjedelme vagy más fontos ok szükségessé tette, a határozat meghozatalára és kihirdetésére a tárgyalás egy hónapra elnapolható volt [81. §].

A perújítást érintő változás, hogy ha a perújítási nyomozást a bíróság rendelte el, annak határideje hat hónap volt, amelyet a bíróság kétszer, egyenként legfeljebb két hónappal meghosszabbíthatott [84. §]. Az ügyészség a más jogosult által előterjesztett perújítási indítványt az észrevételével együtt három hónapon belül küldte meg a bíróságnak [85. §]. Ha a perújítási indítványt a bíróságnál terjesztették elő, a bíróság azt az alapügy bírósági ügyirataival együtt észrevételének megtétele érdekében megküldte az ügyészségnek. Az ügyészség az alapügy ügyiratait a nyilatkozatával együtt három hónapon belül küldte vissza a bíróságnak [86. §].

A megváltozott szabályok egyes külön eljárások lefolytatását is érintették. A Korm. rendelet 88. § (1) bekezdése szerint az ügyészség a terheltet a bűncselekmény elkövetésétől számított három hónapon belül – és nem a bűncselekmény elkövetésétől számított tizenöt napon belül – állíthatta bíróság elé, ha a Be. 723. §-ában meghatározott feltételek fennállnak, kivéve, ha a Be. 723. §-ában meghatározott határidő a veszélyhelyzet kihirdetését megelőzően járt le. Az ügyészség továbbá a terheltet a gyanúsítottként történő kihallgatásától számított egy hónap helyett három hónapon belül állíthatta bíróság elé, ha a Be. 724. §-ában meghatározott feltételek fennállnak, kivéve, ha a Be. 724. §-ában meghatározott határidő a veszélyhelyzet kihirdetését megelőzően járt le. Az elsőfokú bíróság ítélete és ügydöntő végzése elleni fellebbezést pedig a másodfokú bíróság az ügy érkezését követő két hónap helyett (Be. 730. §) hat hónapon belül bírálta el.

A bíróság a büntetővégzést az ügy érkezését követő egy hónap helyett három hónapon belül hozta meg [Korm. rendelet 89. §, Be. 741. § (1) bekezdés].

A külön eljárások meghatározott típusai szerinti eljárások a Korm. rendelet értelmében nem voltak folytathatók a veszélyhelyzet időszaka alatt. Így nem volt helye a külföldön ismert helyen tartózkodó terhelt távollétében folytatott eljárásnak, és külföldön ismert helyen tartózkodó terhelttel szemben európai vagy nemzetközi elfogatóparancs nem volt kibocsátható [90. §]; nem volt helye magánvádas eljárásnak, és a magánindítvány előterjesztésnek határidejébe a veszélyhelyzet ideje nem számított bele [91. §]; nem volt helye pótmagánvádas eljárásnak, a Be. 791. § (1) bekezdésében és a 796. § (2) bekezdésében meghatározott határidőbe a veszélyhelyzet ideje nem számított bele. Egységesen írta elő a Korm. rendelet, hogy a folyamatban lévő ilyen eljárásokat a veszélyhelyzet idejére fel kellett függeszteni.

Végül rögzítette a Korm. rendelet, hogy kártalanítási igény a veszélyhelyzet ideje alatt nem volt előterjeszthető, és a kártalanítási igény érvényesítésének határidejébe a veszélyhelyzet nem számított bele [94. §].

4. Összegzés

A szabályok áttekintésével megállapítható, hogy a jogalkotó a határidők módosítását a következetesség követelményét szem előtt tartva végezte el. Több vonatkozásban is lehetőséget teremtett arra, hogy az eljárás időtartama törvényes keretek között meghosszabbodjon. Látható ugyanakkor, hogy ezt a lehetőséget a jogalkotó mértékletesen alakította ki. Ez a mértékletesség pedig az egymással szemben álló érdekek összemérésének és együttes érvényesítésének lehet az eredménye. Így kívánta biztosítani a jogalkotó, hogy

a folyamatban lévő büntetőeljárások a veszélyhelyzet ideje alatt is folytathatók legyenek, illetve büntetőeljárások megindítására is sor kerülhessen, ugyanakkor az eljárásban részt vevő hatóságok nézzenek szembe lehetetlen, teljesíthetetlen kihívásokkal a megváltozott, elnehezült körülmények között. Ilyen módon, ezen jogszabályi könnyítések bevezetésével vált tehát megelőzhetővé, hogy a büntetőeljárások megakadjanak, és garantálhatóvá az, hogy az eljárások észszerű időn belül történő befejezéséhez fűződő érdek is érvényesülhessen, még ilyen kritikus körülmények között is.

A jogalkotó előrelátását és óvatosságát mutatja, hogy a Korm. rendelet hatályvesztésével a büntetőeljárások folytatásában nem állt vissza a régi, Be. rendelkezéseinek megfelelő rend. A veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Törvény) ugyanis a 188-219. §-aiban a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozó átmeneti szabályokat vezetett be 2020. június 19-i hatállyal. A Törvény 188. §-a értelmében a Be. rendelkezéseit 2020. december 31. napjáig az abban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A Törvény ezt követő rendelkezései szinte kivétel nélkül és kevés módosítással tartják fenn azokat a szabályokat, amelyeket a Korm. rendelet bevezetett. A kevés módosítás egyike például, hogy a Be. CII. Fejezete szerint, vagyis a külföldön tartózkodó terhelt távollétében az eljárás folytatható, azonban az eljárásban tárgyalás nem tartható, ha a terhelt tárgyaláson történő megjelenése járványügyi intézkedés vagy egészségügyi válsághelyzettel összefüggő egyéb rendelkezés miatt Magyarország határának vagy a járványügyi helyzettel összefüggésben a külföldi tartózkodási helye szerinti állam határának átlépésére vonatkozó szabályok miatt nem lehetséges. A Törvény 219. §-ában továbbá gondoskodott a jogalkotó arról, hogy a szabályozás változása annak alkalmazása során ne eredményezzen következtelenségeket. Így például – egyebek mellett – előírta, hogy ha az eljárás felfüggesztésére a Be. 395. § (1) vagy (3) bekezdésében meghatározott okból, e törvény hatálybalépése előtt került sor, a felfüggesztés határidejébe a veszélyhelyzet tartama nem számít bele. Mindez pedig azt jelenti, hogy a büntetőeljárások folytatására a megváltozott körülmények ez év végéig bizonyosan rányomják a bélyeget. Annak elemzése, hogy a megváltozott jogszabályi környezetben mely alapjogok és milyen érdekek hogyan érvényesülhettek, miként fértek meg egymás mellett, hosszabb idő távlatából bizonyosan izgalmas szakma kihívást jelent majd a büntetőjogászok számára.

Konklúzióként annyit azonban már most levonhatunk, hogy a járvány – hasonlóan a spanyolnátha megjelenéséhez – ismételten tragikus módon bebizonyította, hogy az emberiség rohamos fejlődése ellenére is jószerével

tehetetlen a természet hatalmas erőivel szemben.¹² Mindazonáltal a kellő eszközök megfelelő időben történő alkalmazásával a járvány következményei jelentősen mérsékelhetők, a károk hatékonyan csökkenthetők. A fentiek álláspontom szerint igazolják azt is, hogy ezen eszközök között helye van a büntetőeljárás szabályok mértékletes és következetes megváltoztatásának, a jogelvek alkalmazásával.

EGYES, A JÁRVÁNYHOZ KAPCSOLÓDÓ BÜNTETŐJOGI SZABÁLYOK KÜLÖNLEGES JOGREND IDEJÉN

DOMOKOS ANDREA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

A büntetőjog a magyar jogrendszerben az ultima ratio szerepet tölti be, akkor alkalmazza a törvényalkotó, amikor meglátása szerint más jogágak szankciói már nem alkalmasak az adott jogtárgy védelmére. A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet kihirdette a veszélyhelyzetet. A COVID-19 járvány olyan szintű fenyegetést jelentett, hogy az ultima ratio bevetését is indokoltnak vélték, így a Magyarországon bevezetett különleges jogrend¹ idején büntető anyagi jogi, büntető eljárásjogi és büntetésvégrehajtási szabályok is módosultak. A *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényt* (Btk.) két területen módosították.

A közbiztonság elleni bűncselekmények (Btk. XXX. fejezet) új alcímmel és új tényállással egészült ki. A Közveszély okozását (322.§.) követően bekerült a kódexbe a 322/A. §, a Járványügyi védekezés akadályozása.

A köznyugalom elleni bűncselekmények (Btk. XXXII. fejezet) körében szereplő rémhírterjesztés (1) bekezdése annyival egészült ki, hogy a közveszély színhelyén a közveszéllyel összefüggésben történik a valótlan tény állítása, illetve híresztelése. Új, második alapesettel is kiegészült a bűncselekmény (337. § (2) bekezdés), amely a rémhírterjesztés elkövetési helyét kiterjeszti az egész országra. A koronavírus-járvány idején fokozott védelmet igényel a közbiztonság és a köznyugalom. Mind a veszélyhelyzettel szembeni sikeres fellépés, mind az országos pánik elkerülése érdekében törvénymódosítás született.

1 Alaptörvény 53. cikke a veszélyhelyzetről, 54. cikke a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályokról. „[...] a különleges jogrend az állami hatékonyság fenntarthatósága érdekében megvalósított, átmeneti időre szólóan eltérített szükségességi és arányossági normarendszer, a jogállamra vetített végszükség jellegű intézmény.” TILL Szabolcs: *Különleges jogrend*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter – JAKAB András). 2019. <http://ijoten.hu/szocikk/kulonleges-jogrend> (2020. 04. 16.) Magyarországon 2020. március 11-én az indokolta a különleges jogrend bevezetését, hogy a WHO 2020. március 11-én globális pandémiává nyilvánította a Covid19-járványt.

1. Általánosságban a közbiztonság elleni bűncselekmények rendszeréről (Btk. XXX. fejezet)

A járványügyi védekezés akadályozása mint új törvényi tényállás az alábbi bűncselekmények körében kapott helyet: terrorcselekmény, terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása, terrorizmus finanszírozása, jármű hatalomba kerítése, bűnszervezetben részvétel, közveszély okozása, közérdekű üzem működésének megzavarása, robbanóanyaggal vagy robbantószerrel visszaélés, lőfegyverrel vagy lőszerral visszaélés. Ezek a közbiztonságot védelmező törvényi tényállások. A közbiztonság azt az állapotot jelenti, amelyben az államhatalmi szervek, valamint a társadalmi szervezetek rendeltetésüknek megfelelően működhetnek, ennek eredményeként pedig a személy- és vagyónbiztonság garantált a lakosság számára.²

A 2012. évi C. törvényben immár önálló fejezet foglalkozik a közbiztonságot sértő, vagy veszélyeztető deliktumokkal. A korábbi szabályozással szemben a törvényalkotó azt kívánta kifejezni az önálló fejezetben történő szabályozással, hogy ezen bűncselekmények amellet, hogy az egyes állampolgárok, közösségek személye és javai elleni támadást valósítanak meg, egyúttal minden esetben a közbiztonságot is veszélyeztetik. „A közbiztonság tágabb értelmezésben belső stabilitást jelent, amely alatt az állam működésének sértetlensége, a szociálpolitikai és közegészségügyi biztonság, a szolgáltatásokkal való ellátás biztonsága, a társadalom erkölcsi normáihoz és elvárásaihoz való alkalmazkodás, valamint a haza védelme, az idegen hatalmak illegális adatszerzésének megakadályozása is értendő. A közbiztonság alapvetően egy állapot, méghozzá egy olyan közállapot, amelyben az egyes személyek és közösségek élete, működése és javai jogellenes támadásoktól nincsenek veszélyeztetve.”³

A járványügyi védekezés akadályozása mint új deliktum a 322. §-ában szabályozott közveszély okozása után 322/A. §-aként szerepel immár a Btk.-ban. Érdemes a közveszély okozásáról is pár szót ejteni. Magát a közveszélyt a törvény nem definiálja. Igaz, hogy a tudomány és a bírói gyakorlat kellőképpen kimunkálta a fogalmat, autentikus interpretáció formájában a Btk. Záró Részének Értelmező rendelkezései között is helyet kaphatna a közveszély magyarázata.

2 BELOVICS Ervin: *XXX. fejezet. A közbiztonság elleni bűncselekmények*. In: BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál – BUSCH Béla (szerk.): *Büntetőjog* (II. kötet. Különös Rész. Negyedik, hatályosított kiadás). Budapest, HVC-ORAC, 2015, 518.

3 *A 2012. évi C. törvényhez fűzött miniszteri indoklás*. 227. <https://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf> (2020. 05. 26.)

A Csemegi-kódexben a közbiztonság elleni cselekmények a gyújtogatás és a vízáradás okozása voltak.⁴ Finkey Ferenc szerint a közbiztonság elleni bűncselekmények által „rendszerint egész községek vagy vidékek vagyoni és személyi bátorsága támadtatik meg vagy hozatik veszélybe”.⁵ A XIX–XX. század fordulóján a technikai fejlődés új anyagokat, illetve technológiákat hozott, ezért a korabeli államok folyamatosan emelték be a büntető törvénykönyveikbe az újabb és újabb deliktumokat, amelyek veszélyeztethetik a közbiztonságot. Ez idő tájt a magyar Btk. még csak a gyújtogatást és a vízáradás okozását pönalizálta, az I. Büntető Novella azonban már tartalmazza a robbanó anyagokkal kapcsolatos törvényi tényállásokat is. Eredetileg a Csemegi-kódex szabályozta a marhavész terjedése ellen hatóságilag elrendelt zár vagy egyéb felügyeleti szabályok megsértése bűncselekményt. Utóbb ez Az állategészségügyről szóló 1888. évi VII. törvénybe került át. A Csemegi-kódex a közegészség elleni bűncselekmények körében pönalizálta a ragályos betegség továbbterjedése végett elrendelt zár – és felügyeleti szabályok megsértése deliktumot.⁶

2. A közveszély és a járvány fogalma

„A tömeges megbetegedéssel fenyegető koronavírus-járvány jogi státuszának normavilágos jogszabályi rögzítése különösen azért indokolt, mert a járvány a közveszély jogalkalmazói gyakorlatban irányadó, egységes ismérveivel egyező jegyeket mutat.”⁷ Mai fogalmaink szerint a közveszély okozása általában „valamely vagyoni károkozás útján idéz elő személyek vagy dolgok szélesebb körét fenyegető veszélyhelyzetet.” „Közveszély akkor következik be, midőn személyeknek vagy dolgoknak egyénileg, egyedileg meg nem határozott, tehát korlátlan köre olyan helyzetbe kerül, mely azok megsemmisülésének vagy sérelmének valószínűségét rejti magában.”⁸ „A koronavírus az egész ország területén fenyeget potenciális és tömeges sérelemmel. Ez a minőség indokolja azt, hogy esetenként a koronavírus-fertőzés is rendelkezzen a közveszély büntetőjogi ismérveivel, és ahol a sérelem potenciális közelségbe kerül azzal,

4 1878. évi. V. tc. XXXVII és XXXVIII. fejezetek.

5 FINKEY Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Átdolgozott és bővített második kiadás. Budapest, Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, 1905, 760.

6 1878. évi. V. tc. 316. §.

7 *A koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslat indoklása*. Iromány száma: T/9790, 9. <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf> (2020. 05. 26.)

8 BELEGI József: 73. tétel. In: DOMOKOS Andrea – Harangozó Attila (szerk.): *Büntetőjog* (II. kötet. Különös Rész. Második, átdolgozott kiadás). Budapest, Patrocinium, 2019, 344.

hogy megállapítható a vírus megjelenése, ott [...] az ellene irányuló küzdelem, [...] fokozottabb védelmet élvezzen.”⁹

Ahogy a közveszély fogalmát, úgy a járványét sem találjuk a Btk.-ban. A Btk. 361. §-a a járványügyi szabályszegés, ami a XXXIV. fejezetben szerepel a közigazgatás rendje elleni bűncselekmények között. A járványügyi szabályszegés keretdiszpozíció, az egészségügyről szóló törvény, illetve igazgatási szabályok töltik ki tartalommal. A járványügyre vonatkozó rendelkezéseket az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.) 56–74. §-ai tartalmazzák. Az Eütv. a járványt nem, de 56. §-ában a járványügyi tevékenységet definiálja, amelynek célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenállóképességének fokozása. A járvány fogalmat a népjóléti miniszter rendelete határozza meg.¹⁰ A rendelet 3/A. §-ának 9. pontja adja meg a járvány fogalmát: egy adott fertőző betegségnek a vártnál szignifikánsan gyakoribb vagy egy meghatározott küszöbszintet meghaladó előfordulása egy adott területen, illetve közösségben, egy meghatározott időtartam alatt, vagy legalább két egymással összefüggő eset, amely összefüggés járványügyi bizonyítékkal alátámasztható. Az Eütv. 74. § (1) bekezdésében rendelkezik arról, hogy járványveszély vagy járvány fennállását – a honvédelemért felelős miniszter alárendeltségébe, közvetlen irányítása, fenntartói irányítása és közvetlen felügyelete alá tartozó szervezetknél, továbbá a Magyar Honvédség katonai szervezeteinél fellépő járvány, járványveszély kivételével – az egészségügyi államigazgatási szerv állapítja meg. A miniszteri rendeletben meghatározott fertőző betegséggel azonos tekintet alá esik az Egészségügyi Világszervezet 2009. évi XCI. törvénnyel kihirdetett Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályai (a továbbiakban: NER) rendelkezéseire tekintettel nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi sürgősségi helyzet előidézésére képes, korábban ismeretlen vagy szokatlanul súlyos formában, illetve a megszokottnál lényegesen nagyobb gyakorisággal, járványosan előforduló betegség vagy állapot is.¹¹

A járványügyi szabályszegés esetében többek között az büntetendő, ha a járvány alatt az elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés szabályait megszegik. E bűncselekmény szankciója az elzárás, amellyel jelzi a törvényalkotó, hogy milyen társadalomra veszélyességű-

9 *A koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslat indoklása.* Iromány száma: T/9790, 9. <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf> (2020. 05. 26.)

10 A 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről.

11 Eütv. 56. §. (5) bek.

nek tekinti a csupán alaki szabályszegésben megnyilvánuló deliktumot. A járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat, ellenőrzés minden esetben hatóság által elrendelt. Hatóság által bejelentett járvány esetén valósul meg a bűncselekmény e fordulata (361. § b) pont). A járványügyi elkülönítésről, megfigyelésről, járványügyi zárlatról az egészségügyi államigazgatási szerv határoz. Határozata – közegészségügyi vagy járványügyi okból – azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható. Ha a fertőző beteg fekvőbeteg-gyógyintézeti elkülönítésére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv kötelezi erre. E határozat is azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.

3. Járványügyi védekezés akadályozása

„322/A. § (1) Aki

a) a zárlati kötelezettség alá tartozó fertőző betegség behurcolásának vagy terjedésének megakadályozása végett elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés,

b) járvány idején az elrendelt járványügyi elkülönítés, megfigyelés, zárlat vagy ellenőrzés,

c) a fertőző állatbetegségek vagy növényi zárlati károsítók be- és kihurcolásának, valamint terjedésének megakadályozása vagy előfordulásának felszámolása végett elrendelt növény-egészségügyi vagy állatjárványügyi intézkedés

végrehajtását akadályozza, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt csoportosan követik el.

(3) A büntetés két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekmény halált okoz.

(4) Aki járványügyi intézkedés akadályozására irányuló előkészületet követ el, egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az új törvényi tényállás a járvány jogilag és hatóságilag is kimondott veszélye esetén rendeli büntetni a járványügyi intézkedések végrehajtásának aktív akadályozását.¹² A koronavírus elleni védekezésről szóló törvény humánjárványról szól, amely az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozhat. Ennek megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar

12 A koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslat indoklása. Iromány száma: T/9790, 10. <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf> (2020. 05. 26.)

állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében rendelte el a veszélyhelyzetet. „A Büntető Törvénykönyvet érintő módosítások egyrészt a térben és időben konkretizálódó, az egészségügyi törvényben ezzel összefüggésben kimondott járványveszély esetére ahhoz hasonló büntetőjogi védelmet nevesítenek, mint amilyen a közveszély okozás esetén irányadó.”¹³ A járványügyi védekezés akadályozása elkövetési ideje a járvány és a járványveszély ideje. Emiatt jelentőséggel bír ezen időszak pontos kezdete és vége. A törvény indoklása szerint nem elég az Eütv. szerinti az egészségügyi államigazgatási szerv határozata, jogilag is 'ki kell mondani' a járványt, illetőleg a járványveszélyt. Míg a járványügyi szabályszegést kisebb társadalomra veszélyességűnek ítéli a jogalkotó, addig e deliktumot fokozottabb veszélyességűnek tartja, amelyet súlyosabb büntetési keretekkel értékel. Szintén a nagyobb társadalomra veszélyességűnek értékelést mutatja, hogy a törvény az előkészületet is büntetni rendeli, amely előrehozott büntetőjogi védelem nem tűnik szükségesnek. Az új törvényi tényállás elkövetési magatartása az aktív akadályozás, azonban nem eredmény-bűncselekmény, úgyhogy a befejezettséghez nem szükséges a járványügyi védekezés megghiúsítása. A tényállás két minősített esetet tartalmaz, ha a bűncselekményt csoportosan követik el és ha halált okoz.

4. Általánosságban a köznyugalom elleni bűncselekményekről (Btk. XXXII. fejezet)

A rémhírterjesztés egy fejezetben van a háborús uszítás, közösség elleni uszítás, a nemzeti szocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek tagadása, nemzeti jelkép megsértése, önkényuralmi jelkép használata, hatósági rendelkezés elleni uszítás, közveszéllyel fenyegetés, garázdaság és rendbontás deliktumokkal. Ezek valamennyien köznyugalmat védő törvényi tényállások. A köznyugalom olyan társadalmi légkör, amelyben a törvényes rend iránti tisztelet, a kölcsönös megbecsülés, a polgárok jogos érdekeinek elismertsége az uralkodó. A köznyugalom elleni bűncselekmények hatása a közvéleményben észlelhető nyugtalanság, zavar.¹⁴

A Csemegi-kódex Az alkotmány, a törvény, a hatóságok vagy a hatósági közegek elleni izgatást pönalizálta.¹⁵ Az állam életét, a közbékét és közrendet veszélyeztető

13 Uo.

14 BELOVICS Ervin: *XXXII. fejezet. A köznyugalom elleni bűncselekmények*. In: BELOVICS Ervin – MOLNÁR Gábor Miklós – SINKU Pál – BUSCH Béla (szerk.): *Büntetőjog* (II. kötet. Különös Rész. Negyedik, hatályosított kiadás). Budapest, HVC-ORAC, 2015, 559.

15 1878. évi. V. tc. 171-172. §-ok.

bűncselekmények körében szabályozza a szólás- és sajtószabadsággal súlyosan visszaélő cselekményeket.¹⁶ Az alkotmány, a törvény, a hatóságok vagy a hatósági közegek elleni izgatás 'közveszélyessége kézzelfogható'. „A hiszékeny, ingatag tömeg [...] roppant könnyen hozható izgalomba” – írja Edvi Illés kommentárjában.¹⁷

5. Rémhírterjesztés, illetve közveszéllyel fenyegetés a 2012. évi C. törvény szerint

A COVID 19 járvány bekövetkezése miatti Btk. módosításig a 337. §-ban szabályozott rémhírterjesztést az követte el, aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állított vagy híresztelt, amely a közveszély színhelyén alkalmas volt az emberek nagyobb csoportjában zavart vagy nyugtalanságot kelteni. Az Indokolás szerint a „»közveszély színhelyén« kitétel kétszeres megjelenítése a tényállásban egyértelművé teszi, hogy a rémhírterjesztés kizárólag akkor valósul meg, ha az a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére.”¹⁸

Amennyiben a rémhír arra vonatkozik, hogy közveszély következik be, a közveszéllyel fenyegetés bűncselekménye valósul meg. A 338. §-ban szabályozott közveszéllyel fenyegetés elkövethető olyan, a köznyugalom megzavarására alkalmas valótlan tény állításával, híresztelésével, amely szerint közveszéllyel járó esemény bekövetkezése fenyeget. Közveszéllyel fenyegetés az is, ha elkövető verbálisan olyan látszatot kelt, hogy közveszéllyel járó esemény bekövetkezése fenyeget. Minősített eset a köznyugalom ténylegesen bekövetkező súlyos megzavarása. A közveszéllyel fenyegetés „specialitása egyfelől a valótlan tény konkretizáltságában, másfelől az elkövetési hely tényállásbeli meghatározatlanságában és abban nyilvánul meg, hogy akár egy embernek címezve is elkövethető.”¹⁹

5.1. Rémhírterjesztés

A rémhírterjesztés egy korábbi törvényi tényállását már megsemmisítette az Alkotmánybíróság.²⁰ E határozatában az AB utal arra, hogy a rémhírterjesztést

16 FINKEY i. m. 827.

17 EDVI Illés Károly: *A büntetőtörvénykönyv magyarázata (II. kötet, II. kiadás)*. Budapest, Révai Testvérek, 1894–1895, 76.

18 *A 2012. évi C. törvényhez fűzött miniszteri indokolás*. 237. <https://www.parlament.hu/irom39/06958/06958.pdf> (2020. 05. 26.)

19 BELEGI i. m. 379.

20 18/2000. (VI. 6.) AB határozat.

érintő jogi szabályozás története a büntetőjogi felelősség szélesedéséről szól. A kezdeti szabályozás a Kihágási büntetőtörvénykönyvben (vészhírterjesztés)²¹ és a sajtóról szóló törvényben (sajtvétség) volt.²² Utóbb a Btk.-ban még az állam belső biztonsága elleni bűncselekmények körében is szerepelt az ötvenes években.²³ Az 1978. évi IV. törvényben a közrend elleni fejezetben található, azon belül a köznyugalom cím alatt. 1989-ben a büntetőjogi felelősséget a „nagy nyilvánosság” előtti elkövetésre szűkítette a jogalkotó.²⁴

2000-ben az AB kimondta, hogy a rémhírterjesztés törvényszövege²⁵ alkotmányellenes volt, egyrészt szükségtelenül korlátozta a vélemény-nyilvánítás szabadságát, másrészt nem felelt meg a jogbiztonság követelményének. Az AB határozat kifejti, hogy a köznyugalom megzavarására alkalmasság megítélése bizonytalan, lehetőséget teremt az esetleges, adott esetben önkényes jogértelmezésre és jogalkalmazásra. Az is szerepel az AB határozatban, hogy a rémhírterjesztés esetében a bíróságnak nagy számú olyan körülményre kellett figyelemmel lennie, amelyeket nem a törvény, hanem a miniszteri indokolás, eseti döntések és kommentárok fogalmaznak meg. Ez pedig túl nagy teret engedett a jogalkalmazói tévedésnek, vagy akár az önkényes válogatásnak is (mit vesznek és mit nem figyelembe), ami már a jogbizonytalanság szintjét is eléri.

Elgondolkodtató Strausz János különvéleménye: „A valótlan tények állítása, való tények elferdítése, a közvélemény megtévesztése vagy manipulálása [...] nem tartozik a sajtószabadság körébe, ezen jog lényeges tartalmaként nem fogható fel, ezért e vonatkozásban helye van jogi korlátozásnak, illetve szankcionálásnak.”²⁶ A szabad véleménynyilvánítás, a kritika, az értékítélet elmondása, a sajtószabadság egyaránt alapjog, azonban a tudatos valótlanosságok, ferdítések, torzítások, manipulációk nem védendő értékek. A jogalkotónak különleges figyelemmel kellett hozzányúlnia újból a tényálláshoz. Megfelel-e az új szabályozás az alkotmányos követelményeknek; megvan-e a határozottságnak, pontosságnak és ez egyértelműségnek való megfelelés e szabályozásban, ez az eldöntendő kérdés. Álljon itt a jelenleg hatályos törvényszöveg:

„337. § (1) Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tényt vagy való tényt oly módon elferdítve állít

21 1879. évi XL. törvénycikk Kihágási büntetőtörvénykönyv (Kbtk.) 40. §-a.

22 1914. évi XIV. törvénycikk 24. § 7. pontja.

23 A hatályos anyagi büntetőjogi szabályok 1952-ben, majd 1957-ben közzétett hivatalos összeállítása (BHÖ).

24 1989. évi XXV. törvény 16. §-a.

25 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 270. §-a.

26 Strausz János alkotmánybíró különvéleménye 18/2000. (VI. 6.) AB határozathoz.

vagy híresztel, amely a közveszély színhelyén alkalmas az emberek nagyobb csoportjában zavar vagy nyugtalanság keltésére, bűntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A korábbi törvényi tényállás (1) bekezdése annyiban módosult, hogy kiegészült azzal a kitételrel, miszerint a közveszéllyel összefüggésben történik a valótlan tény állítása, illetve híresztelése. Itt az elkövetés helye továbbra is a közveszély színhelye. Kiegészült továbbá a tényállás egy új bekezdéssel: 337. § (2) Ez esetben az büntetendő, aki különleges jogrend idején nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény vagy való tény oly módon elferdítve állít vagy híresztel, amely alkalmas arra, hogy a védekezés eredményességét akadályozza vagy megghiúsítsa. E (2) bekezdés a rémhírterjesztés elkövetési helyét kiterjeszti az egész országra. Maga A koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslat indoklása is hangsúlyozza, hogy az általánosabb fenyegetések és a közveszély közötti határvonal nehezen kijelölhető. Ezért dönt úgy a jogalkotó, hogy az egész országban az általános nyugtalanság alapját képező fenyegetéssel összefüggő köznyugalmat a jogalkotó a közveszély színhelyétől független büntetőjogi védelem alá helyezi.²⁷ Ezzel azonban olyan széles körben terjeszti ki a büntetőjogi felelősséget, amely nem szükséges és nem is arányos. Ugyanitt olvasható, hogy „a koronavírus-járvány idején hirdetett veszélyhelyzet az ország egészét érinti, a védekezéssel érintett kormányzati intézkedések a társadalom teljes spektrumát átfogják az egészségügytől, az oktatás és a határforgalom korlátozásán keresztül a gazdasági intézkedésekig. Ezen széles körű védett jogtárgy esetében is indokolt ugyanakkor a fokozott büntetőjogi védelem, annak érdekében, hogy a veszélyhelyzet elhárítását célzó védekezés eredményességét a valótlan és ezért zavarkeltő tények állítása, híresztelése se hátráltathassa.”²⁸ Az indoklásból valójában az tűnik ki, hogy a veszélyhelyzet nagy terhet ró a társadalomra, gazdaságra egyaránt, fokozott védekezés indokolt és ez teljes mértékben elfogadható, sőt elvárt reagálás az állam részéről. A rémhírterjesztés (2) bekezdésében megjelenő fokozott büntetőjogi védelem azonban nem tartozik az indokolt, arányos törvényi reagálás körébe. A rémhírterjesztés módosított tényállása esetében a korábbi

27 A koronavírus elleni védekezésről szóló törvényjavaslat indoklása. Iromány száma: T/9790, 10-11. <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf> (2020. 05. 26.)

28 Uo.

AB határozat által is felhívott Emberi Jogok Európai Bírósága általi kíváncsi jog az eszünkbe: „minden megszorító rendelkezésnek meg kell felelnie a pontos meghatározás feltételeinek. Minden megszorító rendelkezést olyan pontossággal kell megfogalmazni, hogy az állampolgárnak lehetősége legyen – ha szükséges, jogi tanácsok megszerzése után – arra, hogy a körülmények által indokolt ésszerű mértékben előre lássa a meghatározott cselekedetből származó következményeket, képes legyen magatartását a törvényhez igazítani. Ha a törvényi alap elégtelennek mutatkozik a pontosság és a világosság tekintetében, akkor a megszorítás nincs összhangban az Egyezmény 10. cikké szerinti »törvényi« szabályozási szinttel.”²⁹ Az Alkotmánybíróságra érkező beadványok közül egy alkotmányjogi panasz³⁰ érvelésével érdemes foglalkoznunk. Miközben az alkotmányjogi panaszt benyújtó maga is egyetért azzal, hogy a törvény célja alkotmányosan nem lehet vitatott, különleges jogrend esetén a pánikot mindenképpen kerülni kell. A panaszban foglaltak szerint a Btk. 337. § (2) bekezdése teljes bizonytalanságban tartja az érintetteket – gyakorlatilag mindenkit, aki közügyekben megszólal különleges jogrend idején vagy akár csak közösségi médiát használ –, hogy pontosan milyen szólásokat is rendel büntetni a büntetőjog. Felhívja a figyelmet – helyesen – arra is, hogy a nyomozóhatóság nincs abban a helyzetben (legalábbis az esetek egy nagy részében), hogy eldöntse, egy akár hamis vagy elferdített szólás jelenleg alkalmas-e a védekezés akadályozására.

6. Összegzés

A COVID-19 járvány kapcsán nemcsak a járvány és a járványveszély fogalmak definiálandóak, tisztázni kell az alábbi kifejezések járványhoz fűződő viszonyát is: 'tömeges megbetegedéssel fenyegető koronavírus-járvány', 'fertőzés okozta tömeges megbetegedést okozó humánjárvány', 'a járvány jogilag és hatóságilag is kimondott veszélye', 'nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet előidézésére képes, korábban ismeretlen vagy szokatlanul súlyos formában, illetve a megszokottnál lényegesen nagyobb gyakorisággal, járványosan előforduló betegség vagy állapot', 'élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány'.³¹

29 18/2000. (VI. 6.) AB határozat.

30 [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/\\$FILE/IV_699_0_2020_inditvany_anonim.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/bd83430c4d2a942ac125855e005c4028/$FILE/IV_699_0_2020_inditvany_anonim.pdf) (2020. 05. 26.)

31 A koronavírus elleni védekezésről szóló törvény indoklásában a 'veszélyhelyzeten' túl szó esik még 'véssterhes időkről' is, ez azonban már nem tartozik a jogi vizsgálódás témakörébe.

A közveszély és a járvány fogalmának autentikus interpretációja egyaránt hiányzik a Btk.-ból. Mindkettőre szükség van, egyúttal kívánalom, hogy az egész jogrendszerben azonos fogalmak szerepeljenek, elősegítve a koherens megközelítést.

A járványügyi védekezés akadályozása bűncselekmény esetében további gondot jelent, hogy mit ért a törvényalkotó a járvány jogilag és hatóságilag is kimondott veszélye alatt. A fogalmazásból adódóan automatikusa érteni kell-e alatta a járványveszélyt is. Illetve pontosabban kell tisztázni azt, hogy mikortól kezdődik a járvány és meddig tart.

A rémhírterjesztés kapcsán azt kell leszögezni, hogy a veszélyeztető tényállásoknak³² is helye van a Büntető Törvénykönyvben, azonban kizárólag a normavilágosság követelményének eleget tevő jogalkotás esetén várhatunk el a jogállamiságnak megfelelő, a társadalom igazság-érzetét is kielégítő joggyakorlatot.

32 „Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza: a jelen döntéséből nem vonható le olyan következtetés, hogy immateriális, veszélyeztető tényállásokat a törvényalkotó nem nyilváníthat bűncselekménnyé. Az Alkotmány rendelkezéseiből nem vezethető le, hogy a büntetőjog – ultima ratio szerepe miatt – csupán a már ténylegesen bekövetkezett káros eredményekre reagálhat és veszélyeztető tényállások esetén a büntetőjog eszköztárára szükségtelen és aránytalan.” Ld. 18/2000. (VI. 6.) AB határozat.

MEGJEGYZÉSEK A COVID-19 VÍRUS HATÁSAIROL A MAGYAR SZERZŐDÉSI JOGBAN, KÜLÖNÖS FIGYELEMMEL A VIS MAIOR FOGALMÁRA

BOÓC ÁDÁM

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Tényként állapítható meg, hogy a koronavírus, a COVID-19 mint tényleges *pandémia*, azaz az *epidémiából* kifejlődő világjárvány az emberiség számára egy újszerű, eddig ebben a formájában lényegében *ismeretlen veszélyhelyzetet* teremtett meg, amellyel szemben sem orvosi, sem egyéb értelemben *ellenszer* a jelen tanulmány készítésekor még nem ismert. 2020. 03. 11. napján jelentette be Tedrosz Adamon Gebrejeszusz, az Egészségügyi Világszervezet (WHO) főigazgatója Genfben, hogy világjárvány szintjére lépett a COVID-19 vírusfertőzés.¹

Tagadhatatlan továbbá, hogy a koronavírusnak egyéb komoly egészségügyi, gazdasági hatásai mellett értelemszerűen a polgári jogra, a polgári jogi szerződéses jogviszonyokra nézve is nagyon komoly következményei vannak. Jelen írásban azt kíséreljük meg bemutatni, hogy a COVID-19 jelenleg ismert megjelenési formája a magyar polgári jogban a szerződéses jogviszonyokat milyen formában, milyen módon befolyásolhatja, különös figyelemmel a *vis maior* fogalmára.

A jelen tanulmány írásakor rendelkezésre álló információk kapcsán az minden bizonnyal kijelenthetőnek és rögzíthetőnek tűnik, hogy a koronavírus megjelenése és következménye polgári jogi értelemben *elméletileg vis maior* helyzetet generál, annak azonban tényleges megítélése, *vis maior*ként való minősítése az egyes konkrét esetkörökben változhat.

A *vis maior* kapcsán elsődlegesen a római jogra szükséges és egyben célszerű utalni. Ennek megfelelően a *vis maior*, az *act of God*, *höhere Gewalt*, *qeuo bía* olyan ellenállhatatlan erő, amelynek az emberi gyengeség nem bír ellenállni. Más szavakkal az erőhatalom (*casus maior/vis maior*): *olyan károsító esemény, amelyről teljességgel bizonyos, hogy a vele szembeni védekezés*

1 Lásd ezzel kapcsolatban: <https://www.pharmindex-online.hu/hirek-cikkek/who-vilagjarvany-szintjere-lepett-a-covid-19-virusfertozes> (2020. 06. 30.)

*eleve lehetetlen, illetve eredménytelen (casus cui resisti non potest).*² A római jognak a *vis maior* kapcsán fontos és lényeges szabálya – amelynek témánk szempontjából is kiemelt jelentősége van –, hogy a *vis maior*-ért felel az is, aki a *vis maior* lehetőségét szerződésben vállalta.³

A régebbi, az 1959. évi Ptk. (régi Ptk.) elfogadása előtti magyar magánjog *per definitionem* nem tartalmazta a *vis maior* fogalmát, ugyanakkor a joggyakorlat természetesen ismerte és időnként alkalmazta is azt. Régi magyar magánjogunk szerint a *vis maior* olyan esemény, amelyet előre látni vagy ellene védekezni az egyes ember nem képes (elemi csapás, földrengés, háború, halál, stb.). Ezzel kapcsolatban a JHrl. XIII. 812. sz. eseti határozat azt rögzíti, hogy az emberi előrelátás és védekezés csak a *gyakorlati tapasztalatból* ismert, és a gazdasági és pénzügyi lehetőségekkel arányban álló rendes (normális) szükséglet tekinteteit köteles figyelembe venni.⁴

Hatályos magyar magánjogunk szintén nem tartalmazza a *vis maior* fogalmát definitív módon, ugyanakkor egyes gyakorlati esetekben alkalmazása lehetséges. Ha és amennyiben – fentiek szerint – a koronavírust *vis maior*ként kiváltó oknak kezeljük, akkor azt kell megvizsgálni, hogy ez magánjogi értelemben milyen következményekkel járhat.

A jelenleg rendelkezésre álló információk szerint – habár teoretikusan minden bizonnyal a koronavírus *vis maior* oknak tekinthető – általános jelleggel nem lehet azt kimondani, hogy minden egyes a magánjog hatálya alá tartozó szerződésben biztosan eredményezni is fogja a *vis maior* lényegében történetileg, intézménytörténeti szempontból kialakult – és egyes esetekben a hatályos jog által is elismert – joghatását.

Érdemes ezzel kapcsolatban a német jog megoldására utalni. A BGB 206.

2 Ezzel kapcsolatban lásd különösen: FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2012, 430.; BENEDEK FERENC – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Budapest – Pécs, Dialóg-Campus, 2017, 271.

3 Fentiekkel kapcsolatban lásd különösen: VISKY Károly: *A vis maior a római jog forrásaiban*. Budapest, Pázmány Péter Tudományegyetem, 1942.; FÖLDI András: A jogi felelősség fogalmáról. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 1988, 30, 7-23.; HAMZA Gábor: A felelősség elemzése és az antik jogok. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 1989, 31, 31-48.; MARTON Géza: *A polgári jogi felelősség*. Budapest, Triorg Kft., 1993.; MOLNÁR, Imre: *Die Haftungsordnung des römischen Privatrechts*. Szeged, Diligens GmbH, 1998.; SIKLÓSI Iván: *Custodia-felelősség és dolog rongálása klasszikus római jogban*. http://real.mtak.hu/26077/1/Siklosi___Custodia_felelosseg_es_dologrongalas_a_klasszikus_romai_jogban___Jura_u.pdf (2020. 03. 28.)

4 Lásd: FEHÉRVÁRY Jenő: *Magyar magánjog kistükre*. Budapest, magánkiadás, 1941, 366.

§-a ugyanis kimondja azt, hogy az elévülés felfüggesztésre (*Hemmung*) került abban az esetben, ha az elévülési idő utolsó hat hónapjában a jogosult *vis maior* (*höhere Gewalt*) okán akadályozva volt a jogérvényesítésben.⁵

Ez a szabály a magyar Ptk.-ban szereplő, az elévülés nyugvására vonatkozó szabály megfelelője, azzal a lényeges különbséggel azonban, hogy a Ptk 6:24. §-a az elévülés nyugvásának feltételeként azt írja elő, hogy a jogosult igényét *menthető okból* ne tudja érvényesíteni, azaz a magyar Ptk.-ban *nem* a *vis maior* kifejezés kerül használatra.

A járványügyi helyzet elmúltát követően vélhetően többen fognak az elévülés nyugvására hivatkozni a járvánnyal kapcsolatban egyes polgári peres eljárásokban vagy egyéb igényérvényesítő eljárásokban. Erre figyelemmel érdemes lehet a fentiekben említett német magánjogi példa nyomán menthető oknak tekinteni egyes esetekben, az elévülés megítélésakor a koronavírus okozta helyzetet, amennyiben az *vis maior*nak tekinthető. Természetesen ez is esetről esetre vizsgálandó körülmény.

2.

Amennyiben az adott szerződéses jogviszonyban, egy már megkötött szerződés esetében a *vis maiorra* mint a teljesítés alóli lehetséges kimentésre kívánunk hivatkozni, akkor elsődlegesen a teljesítés *lehetetlenné válásának lehetőségét* kell megvizsgálnunk.

A Ptk. 6:179. §-a értelmében, amennyiben a teljesítés lehetetlenné válik, az a szerződés megszűnéséhez vezet. A Ptk. 6:179–180. §§-ok az alábbi rendelkezéseket tartalmazzák:

„6:179. § [A teljesítés lehetetlenné válása]

(1) Ha a teljesítés lehetetlenné vált, a szerződés megszűnik.

(2) A teljesítés lehetetlenné válásáról tudomást szerző fél késedelem nélkül köteles erről a másik felet értesíteni. Az értesítés elmulasztásából eredő kárt a mulasztó fél köteles megtéríteni.

6:180. § [Felelősség a lehetetlenné válásért]

(1) Ha a teljesítés lehetetlenné válásáért egyik fél sem felelős, a szerződés megszűnésének időpontját megelőzően nyújtott szolgáltatás pénzbeni

5 Lásd: § 206 Hemmung der Verjährung bei höherer Gewalt Die Verjährung ist gehemmt, solange der Gläubiger innerhalb der letzten sechs Monate der Verjährungsfrist durch höhere Gewalt an der Rechtsverfolgung gehindert ist. Lásd: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_206.html (2020. 06. 30.) Ezzel kapcsolatban lásd továbbá: KÖHLER, Helmut: *BGB Allgemeiner Teil. Ein Studienbuch*. München, C. H. Beck, 1983, 53.

ellenértékét meg kell téríteni. Ha a már teljesített pénzbeli szolgáltatásnak megfelelő ellenszolgáltatást a másik fél nem teljesítette, a pénzbeli szolgáltatás visszajár.

(2) Ha a teljesítés lehetetlenné válásáért az egyik fél felelős, a másik fél szabadul a szerződésből eredő teljesítési kötelezettsége alól, és a szerződésszegéssel okozott kárának megtérítését követelheti.

(3) Ha a teljesítés lehetetlenné válásáért mindkét fél felelős, a szerződés megszűnik, és a felek a lehetetlenné válásból eredő kárukat a közrehatás arányában követelhetik egymástól.”

Témánk szempontjából fontos rámutatni arra a kérdésre, hogy ezen rendelkezés arra a helyzetre vonatkozik, amikor a szerződés keletkezésekor a teljesítés még nem lehetetlen, de valamilyen – alapvetően külső – körülmény bekövetkezésével azzá válik.

Ha a lehetetlenülés egyik félnek sem felróható módon következik be, az a felek között egy *elszámolási jogviszonyt* keletkeztet, azaz a *már nyújtott szolgáltatások ellenértékét* meg kell téríteni. Amennyiben arra kívánunk hivatkozni egy konkrét jogvitában, hogy a koronavírus okán válik lehetetlenné a szerződés teljesítése, úgy annak *bizonyítása* fontos kérdés, hogy a teljesítés lehetetlenné válása valóban *olyan okból* következett-e be, amelyért egyik fél sem felel.

A szerződések általános szabályai között olvasható lehetetlenülést érdemes egy konkrét, a gazdasági életben igen gyakori szerződés példáján, a vállalkozási szerződésen keresztül is megvizsgálni.

Figyelemmel arra, hogy a vállalkozási szerződés teljesítése sok esetben több alvállalkozó közreműködésével valósul meg, lényeges kérdés, hogy a fővállalkozó az alvállalkozóval szemben is megfelelő módon tudja érvényesíteni a teljesítéssel kapcsolatos jogait. A vállalkozási szerződésekkel kapcsolatosan – számos esetben a vállalkozás sajátosságaiból adódó módon – igen gyakori az, hogy a teljesítés olyan okból válik lehetetlenné, amelyért *egyik fél sem felelős*. Ebben az esetben a Ptk. 6:248. § értelmében az alábbiak szerint kell eljárni.

Amennyiben a lehetetlenné válás oka mindkét fél érdekkörében vagy érdekkörén kívül merült fel, a vállalkozót az elvégzett munka és költségei fejében a díj *arányos része* illeti meg. Ebben az esetben a felek közötti elszámolásra van szükség, amelyet a korrekt módon elkészített szerződés, továbbá a szerződéses jogviszony során a megfelelő dokumentálás jelentős mértékben segíthet.

Amennyiben a lehetetlenné válás oka a vállalkozó érdekkörében merült fel, díjazásra nem tarthat igényt. Ebben az esetben tehát a szerződés nem a vállalkozó miatt lehetetlenült, hanem a lehetetlenné válás oka a vállalkozó érdekkörében merült fel. A jogkövetkezmény azonban a vállalkozó részére

hátrányos, hiszen *díjazásra igényt nem tarthat*.

Amennyiben a lehetetlenné válás oka a megrendelő érdekkörében merült fel, a vállalkozót a díj megilleti, de a megrendelőnek jogában áll levonni azt az összeget, amelyet a vállalkozó a lehetetlenné válás folytán költségben megtakarított, továbbá amelyet a felszabadult időben másutt keresett vagy *nagyobb nehézség nélkül kereshetett volna*. A megrendelő ebben az esetben két jogcímen vonhat le összeget a vállalkozótól. Az egyik jogcím az, hogy a vállalkozó költségmegtakarításait levonhatja, a másik pedig a vállalkozónak a kieső időben egyébként megszerzett vagy megszerzhető jövedelmét jelenti. Megjegyzést érdemel, hogy egy esetleges, ezen kérdésre vonatkozó bizonyítási eljárás során igen lényeges lehet a szerződés megfelelő módon történő dokumentálása.⁶

A konkrét példa szerepeltetése megítélésünk szerint azért is fontos, mert igen jól érzékelteti azt, hogy egyáltalán *nem közömbös*, hogy egy vállalkozási szerződés lehetetlenülése mely félnek felróható, vagy *vis maior* esetében egyik félnek sem róható fel, hiszen igen eltérő, a felek helyzetét különbözően, de meghatározó módon befolyásoló jogkövetkezményeket társít hozzá a magánjog.

A koronavírus jelenlegi szakaszában megítélésünk szerint minden bizonytalansággal *nem minden megkötött szerződés esetében* beszélhetünk arról, hogy a *vis maior* rendelkezés alkalmazható, azaz a felek biztosan mentesülnek a szerződéses kötelezettségek alól. Konkrét jogesetben egészen biztosan szükséges vizsgálni az *előreláthatóság* alapelvének megjelenését, azaz azt, hogy a szerződés megkötésekor, esetlegesen annak teljesítésének megkezdésekor bármely fél *volt-e, avagy lehetett-e* olyan helyzetben, hogy a koronavírus esetleges jogkövetkezményeivel, hatásaival számolnia kellett.

Hatályos Polgári Törvénykönyvünk, a 2013. évi V. törvény – igaz alapvetően a tapadó károk vonatkozásában – nevesíti az ún. *előreláthatósági korlát* fogalmát, ez a *zsinórmérték* vélhetően egy *vis maior* helyzet megítélésénél és igen fontos lehet.⁷ Ennek megfelelően álláspontunk szerint egy adott jogviszony megítélése során egyedileg szükséges annak vizsgálata, hogy a jogviszonyban részt vevő felek a koronavírus esetleges hatásaival kellett-e, hogy a szerződés megkötésekor *reálisan* számoljanak-e.

6 Ezzel kapcsolatban lásd különösen: Boóc Ádám – SÁNDOR István (szerk.): *Előadásvázlatok a Kötelmi Jog Különös Részéből*. Budapest, Patrocinium, 2020, 60-69.

7 Ezzel kapcsolatban lásd különösen: FUGLINSZKY Ádám: *A kártérítés mértéke*. In: WELLMANN György (szerk.): *Polgári Jog. Kötelmi Jog. Első és Második rész*. Budapest, HVG Orac, 2013, 239-250. Lásd továbbá: Uő: *Az előreláthatósági klauzula értelmezésének újabb dilemmái*. *Gazdaság és Jog*. 2019/7-8, 1-7.

Értelemszerűen a helyzet teljesen eltér akkor, ha a felek már a jelenleg fennálló helyzetben, a koronavírus fennállásának ismeretében kötnek egymással szerződést. Habár a pandémia természetéből értelemszerűen nem tudható az, hogy az elkövetkező időszak milyen további következményekkel jár – a veszélyhelyzet megszűnését követően esetleg kerül-e újabb veszélyhelyzet, válsághelyzet kihirdetésre – magánjogi értelemben kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a felek olyan módon kötöttek egymással szerződést, hogy *nem vitatható módon tudomással bírtak* a koronavírus létezéséről, annak a mindennapi életre, a gazdasági életre már gyakorolt hatásairól. Ebben az esetben ugyanis – visszaalva a római jogi alapokra – mondhatjuk azt, hogy a felek a szerződést a fennálló *vis maior* ismeretében kötötték meg, *vagyis annak kockázatát vállalták*.

Ennek jogkövetkezménye pedig az, hogy ha és amennyiben a *vis maior* helyzet nem eredményez *ab initio* lehetetlen kötelmet – azaz a kötelem teljesítése a *vis maior* okán magától értetődő módon nem lehetetlen – akkor az ilyen módon megkötött szerződés a felek között vélhetően érvényes és kikényszeríthető kötelezettségeket fog teremteni.

Fontos kérdés továbbá az is, hogy ha és amennyiben a felek a megkötött szerződésükben rendelkeztek a *vis maior*ról, akkor ez a klauzula vajon a járvány fogalmára kiterjed-e (nevesíti-e a szerződés *vis maior* esetkörként a járványt), illetve tartalmaz-e a szerződés olyan *vis maior* rendelkezést, amely alá a járvány esetköre szubszumálható. Az is nyilvánvaló, hogy amennyiben a felek a jelen helyzetben kötnek egymással szerződést, akkor célszerű, ha *vis maior* eseményként definiálják a járványt.

3.

A koronavírus által okozott egyes jogvitás helyzetek feloldására – meghatározott szerződések esetében – alkalmazhatónak tűnik a *clausula rebus sic stantibus* szabálya is. Az új, 2013. évi Ptk. eme szabályt a régi, 1959. évi Ptk.-hoz képest jelentős mértékben finomította, és szabályait kidolgozottabbá tette.⁸ A Ptk. 6:192. §-a értelmében:

8 A *clausula rebus sic stantibus* elvéről a régi Ptk.-ban lásd különösen: BOÓC Ádám – FÁBIÁN Ferenc – SÁNDOR István – TÖRÖK Gábor: *A civilizisztika dogmatikája*. Budapest, HVG Orac, 2009, 193. Érdemes kiemelni, hogy a *clausula rebus sic stantibus* jelentőségére, és annak a *Treu und Glauben* mint objektív jóhiszeműség fogalommal való szoros kapcsolatára Szalma József a figyelmet az új Ptk kodifikációs munkálatai során is felhívta. Lásd: SZALMA József: Kodifikáció és/vagy inkorporáció. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003/5, 24.

„6:192. § [Bírósági szerződésmódosítás]

192. § (1) Bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és

a) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható;

b) a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és

c) a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.”

Lényeges kiemelni, hogy ezen elv kizárólag a felek közötti *tartós* – azaz semmiképpen sem eseti – jogviszony során kerülhet alkalmazásra, és ennek értelmében az a fél, akinek a szerződés fennálló feltételei szerint történő teljesítése *lényeges jogi érdekét* sértené, bíróság előtt kérheti a szerződés módosítását, feltéve, ha a jogszabályban meghatározott *kivételek* egyike sem áll fenn.

A koronavírus természetéből adódóan a Ptk. 192. § (1) bekezdés b) és c) pontja vélhetően nem releváns, ugyanakkor az a) pont kiemelkedően fontos lehet, azaz – hasonlatosan a lehetetlenülés jogintézményéhez – itt is azt kell vizsgálni, hogy a koronavírus, ill. annak esetleges hatásai a szerződő felek által *mennyiben és milyen mértékben voltak előreláthatóak*.

Érdemes kiemelni, hogy Nochta Tibor a *clausula rebus sic stantibus* elvére az előszerződések kapcsán az alábbiak szerint mutat rá: „A *clausula rebus sic stantibus* elvének következménye az is, hogy az előszerződés megkötését követően a szerződés megkötését bármelyik fél megtagadhatja, ha bizonyítja, hogy az előszerződés megkötését követően előállott körülmény következtében az előszerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené: a körülmények megváltozásának lehetősége az előszerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható; a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; a körülmények megváltozása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe”.⁹ Fentiekből az a következtetés adódik, hogy akár egy előszerződés alapján történő szerződés megkötésének megtagadásakor érvként lehet hivatkozni a *clausula rebus sic stantibus*-ra, ekként a koronavírusra is.

A koronavírus elleni védekezésről szóló törvény, a 2020. évi XII. törvény, amely a veszélyhelyzet megszűnésének napjától (2020. 06. 18.) hatálytalan, egyebek mellett az alábbiakat is tartalmazza:

„A Kormány a veszélyhelyzetben – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény-

⁹ Lásd: NOCHTA Tibor – PAPP Tekla: Üzleti kockázat a szerződéses viszonyokban. Budapest, Menedzser Praxis Szakkiadó és Gazdasági Tanácsadó Kft., 2018, 59.

ben 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.”¹⁰

A veszélyhelyzet alatt értelemszerűen számos rendkívüli intézkedés, rendkívüli rendelet megalkotására került sor, amelyek magánjogi viszonyokat is érintenek.

A magánjogi viszonyok tekintetében különös jelentősége volt a 47/2020. (III. 18.) Kormányrendeletnek, amelynek 1. § (1–3) bekezdése az alábbiakat mondja ki:

„1. § (1) Ha a felek eltérően nem rendelkeznek, a veszélyhelyzet fennállása alatt az adósnak a hitelező által üzletszerűen nyújtott hitel- és kölcsönszerződésből, illetve pénzügyi lízingszerződésből (a továbbiakban: szerződés) eredő tőke-, kamat-, illetve díjfizetési kötelezettsége akként módosul, hogy az adós a szerződésből eredő tőke-, kamat-, illetve díjfizetési kötelezettsége teljesítésére fizetési haladékot kap (a továbbiakban: fizetési moratórium). A fizetési moratórium nem érinti az adós azon jogát, hogy az eredeti szerződési feltételek szerint teljesítsen.

(2) A szerződések teljesítési határidejének módosulása a szerződést biztosító járulékos és nem járulékos mellékkötelezettségeket is módosítja, függetlenül attól, hogy a mellékkötelezettséget szerződésbe vagy egyoldalú jognyilatkozatba foglalták a felek.

(3) A fizetési moratórium 2020. december 31-éig tart, melynek időtartamát a Kormány rendeletével meghosszabbíthatja.”

Ugyanezen rendelet 3. § (1) bekezdése a következő rendelkezéseket tartalmazza:

„3. § (1) A turisztikai, a vendéglátóipari, a szórakoztatóipari, a szerencsejáték, a filmipari, az előadóművész, a rendezvényszervező és a sportszolgáltatást nyújtó ágazatok tekintetében a nem lakás céljára szolgáló helyiségre vonatkozó bérleti szerződéseket 2020. június 30-áig nem lehet felmondással megszüntetni. A felmondási tilalom a Kormány rendeletével a veszélyhelyzet fennállásáig meghosszabbítható.

(2) Az (1) bekezdés szerinti bérleti díj a veszélyhelyzet fennállása alatt nem emelhető, abban az esetben sem, ha azt a szerződés egyébként lehetővé teszi.”

A 186/2020. (V. 6.) Korm. rendelet az állami vagy helyi önkormányzati tulajdonban álló ingatlanokkal kapcsolatos bérleti szerződések lejáratára, illetve meghosszabbítására tekintetében tartalmaz igen lényeges rendelkezéseket:

¹⁰ Lásd: <https://www.parlament.hu/irom41/09790/09790.pdf> (2020. 03. 29.)

„1. § (1) A veszélyhelyzet fennállása alatt lejáró, az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakásra kötött lakásbérleti szerződés, valamint az állami vagy önkormányzati tulajdonú helyiségekre vonatkozó bérleti szerződés új pályázat kiírása nélkül a bérlő egyoldalú, a veszélyhelyzet fennállása alatt - de legkésőbb a szerződés lejártának utolsó napján – megtett írásbeli nyilatkozata alapján a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbodik.

(2) A veszélyhelyzet fennállása alatt a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezéseitől az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában lévő lakás tekintetében fennálló lakásbérleti szerződés, illetve az állami vagy önkormányzati tulajdonú helyiségek tekintetében fennálló bérleti szerződés tartalma vonatkozásában a felek közös megegyezéssel – a veszélyhelyzet megszűnését követő harmincadik napig – eltérhetnek.”

A 47/2020. (III. 18.) Korm.rendelet az ott hivatkozott bérleti szerződések felmondását zárja ki lényegében a veszélyhelyzet alatt, illetőleg egyes hitel- és kölcsönviszonyok tekintetében fizetési moratóriumot vezet be, míg a 186/2020. (V.6.) Korm. rendelet az ott meghatározott ingatlan bérleti szerződések meghosszabbításának lehetőségét tartalmazza a veszélyhelyzetre való hivatkozással.

Érdemes megemlíteni a német jog ezzel kapcsolatos megoldását. Az EGBG, a BGB-hez készült bevezető törvény (*Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche*) a COVID-19 okán kiegészült a 240. paragrafussal. Ezen paragrafus többek között a folyamatos, közérdeket is ellátó szerződések (pl. kötelező biztosítás) esetében a fogyasztó számára megadja a jogot 2020. 06. 30. napjáig a szerződésből folyó kötelemények teljesítésének megtagadására, amennyiben a szerződés 2020. 03. 08. napja előtt került megkötésre. Ugyanezen paragrafus a kölcsönök törlesztése, illetve a bérleti szerződések felmondása tekintetében – a magyar joghoz hasonlóan – moratóriumot vezet be.¹¹ Értelemszerűen annak, hogy az adott szerződések 2020. 03. 08. napja előtt kellett, hogy megkötésre kerüljenek, azért van jelentősége, mert ezen időpontot követően a szerződő fél a kialakult járványügyi helyzet tudatában, esetlegesen ennek kockázatát vállalva köthette meg a szerződését.

A lehetetlenülés vonatkozásában különösen utalni kívánunk a veszélyhelyzet ideje alatt az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződésekre alkalmazandó különös szabályokról szóló 242/2020. (V. 27.) Korm. rendeletre, amely kimond-

11 Ezzel kapcsolatban lásd különösen: MELBER, Michael Thomas – STARRE, Mario: *COVID-1: German Act to Mitigate the Consequences of the Pandemic*. <http://www.klgates.com/covid-19-german-act-to-mitigate-the-consequences-of-the-pandemic-03-30-2020/?-nomobile=perm> (2020. 06. 30.)

ja, hogy a rendeletet kell alkalmazni akkor, ha a koronavírus világméretű járvány következtében az utazási szolgáltatásokra vonatkozó szerződés teljesítése a Ptk. 6:179. § (1) bekezdése szerint lehetetlenné vált. Ez témánk szempontjából azért nagyon jelentős, mert itt a koronavírus egyértelműen a szerződést lehetetlenüléséhez vezető tényezőként, körülményként kerül megjelölésre.¹² Megemlíteném, hogy a rendelet szabályozása értelmében ilyen esetben az utazásszervezőnek – amennyiben a felek a az utazási csomagra és az utazási szolgáltatásüggyüttesre vonatkozó szerződésekről szóló 472/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó szerződést kötöttek vagy utalványkiállítási (*voucher*) vagy pénzvisszafizetési kötelezettsége keletkezik a lehetetlenülés következtében. Érdekes kitétele tartalmaz továbbá a 3. § (1) f) pont, amelynek értelmében a kiállított utalványnak egyértelműen tartalmaznia kell, hogy a koronavírus világméretű járvány miatt került kiállításra.

Kitekintésként kívánunk ezzel kapcsolatban utalni a német jog megoldására, a BGB ugyanis az utazási szerződés esetében a *vis maior* (*höhere Gewalt*) bekövetkezésekor – amennyiben az a szerződés megkötésekor előre látható nem volt – felmondási jog lehetőségét biztosítja.¹³

Ezen példák alapján úgy tűnik, hogy a jogalkotó bizonyos helyzetekben *vis maior*-nak vagy *vis maior*-t előidéző tényezőnek tekinti a koronavírust, általános jelleggel azonban ez kimondásra nem kerül.

Omnis definitio in iure civili periculosa est: parum est enim ut non subverti possit – a magánjogban minden definíció veszélyes, mivel könnyen kiforgatható. Ezen régi szentenciának *mutatis mutandis* a jelen körülmények között is különleges jelentéstartalma lehet. E fenti – vázlatos – kitekintésből is kitűnik ugyanis, hogy habár teoretikus értelemben a koronavírus polgári jogi értelemben tekinthető *vis maior* helyzetnek, korántsem biztos az, hogy egy konkrét jogügyletben ténylegesen *vis maior*-ként kerülne megítélésre.

Mindezekből az is következik, hogy a fentiekben körvonalazott főbb elvek, irányvonalak figyelembevételével minden egyes esetet külön-külön – nyilvánvalóan további kutatások lefolytatásával – kell majd vizsgálni, és ebben értelemszerűen a vélhetően jelentős számú ügyet feldolgozó, a későbbiekben kialakuló bírói gyakorlatnak megkerülhetetlen és sok esetben elvi jelentőségű szerepe lesz.

12 Az utazási szerződésről (annak a régi Ptk.-ban szereplő szabályairól) összefoglalóan lásd: SALAMON András: *Az utazási szerződés*. Budapest, Geomédia Kiadó, 2001.

13 Lásd: § 651j (1) Wird die Reise infolge bei Vertragsabschluß nicht voraussehbarer höherer Gewalt erheblich erschwert, gefährdet oder beeinträchtigt, so können sowohl der Reiseveranstalter als auch der Reisende den Vertrag allein nach Maßgabe dieser Vorschrift kündigen. <https://dejure.org/gesetze/0BGB010102/651j.html> (2020. 06. 30.)

JOGI LEHETŐSÉGEK A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK MŰKÖDÉSÉNEK ÉS PÉNZÜGYI EGYENSÚLYÁNAK FENNTARTÁSÁRA A JÁRVÁNYÜGYI VESZÉLYHELYZETBEN

ARATÓ BALÁZS
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. A legfőbb szerv döntéshozatala veszélyhelyzet idején

A koronavírus-járványhoz hasonló helyzetek a gazdasági társaságoknál nem csupán pénzügyi zavarokat, likviditási gondokat okozhatnak, hanem a döntéshozatal folyamatát is megnehezíthetik, esetenként akár meg is béníthatják. Bár az új Ptk. több lehetőséget is kínál a legfőbb szerv személyes ülés tartása nélküli határozathozatalára, a jogi személyek többségének létesítő okirata mégsem szabályozza kellő részletességgel az alternatív döntéshozatali módokat, a gyakorlatban pedig még nagyobb hiányosságok mutatkoznak. Az ülés tartása nélküli határozathozatalról egyébként elmondható, hogy arra kizárólag a létesítő okirat – nem pusztán elvi jellegű, hanem részletszabályokat és garanciákat is tartalmazó – felhatalmazása alapján kerülhet sor. Ilyen felhatalmazás hiányában egyáltalán nincs lehetőség alternatív döntéshozatali mód alkalmazására. Kijelenthető, hogy a legfőbb szervi döntéshozatal esetében az új technikai eszközök alkalmazására eddig főként a földrajzilag eltérő helyen tartózkodó tulajdonosi körrel rendelkező vállalkozások esetében került sor. A törvényi lehetőség tehát adott az új technológiák igénybevételére, a jogi személyek többsége azonban nem gondoskodott a jogi és technikai feltételekről a tényleges alkalmazhatóság érdekében. A késlekedés, az alternatív döntéshozatali módok bevezetésének elodázása gazdasági társaságok százazreit tette működésképtelenné, vagy sodorta ehhez közeli állapotba a koronavírus miatti veszélyhelyzetben. Az alábbiakban megvizsgálom, hogy milyen lehetőségeket kínál a Polgári Törvénykönyv a döntéshozatal folyamatának fenntartására. Alapvetően az írásbeli döntéshozatal és az elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével történő ülésezés, valamint a meghatalmazott általi képviselet jelenthet megoldást.

1.1. Határozathozatal ülés tartása nélkül (írásbeli döntéshozatal)

Írásbeli döntéshozatalra kizárólag a létesítő okirat felhatalmazása alapján kerülhet sor a létesítő okiratban rögzített részletszabályok szerint. Jellemzően kislétszámú tulajdonosi körrel rendelkező jogi személyek élnek ezzel a lehetőséggel. Nyilvánosan működő részvénytársaság esetében viszont jogszabály tiltja a határozathozatalnak ezt a módját.

Az írásbeli döntéshozatal általában úgy zajlik, hogy a vezető tisztségviselő a szavazásra jogosultaknak elektronikus levél mellékleteként megküldi a határozattervezet szövegét és a döntéshez szükséges dokumentumokat. A szavazólapon a tagok 'igen', 'nem', esetleg 'tartózkodik' opciókat jelölhetnek meg.

A vezető tisztségviselő a kiküldéssel egyidejűleg a szavazatok leadásának határidejét is közli a tagokkal. Ez azért is lényeges, mert a szavazatok leadására nyitva álló határidő utolsó napja lesz a határozat meghozatalának időpontja. Ezt követően a határidőben beérkezett, ugyancsak elektronikus úton megküldött szavazatokat a vezető tisztségviselő összesíti. Megvizsgálja, hogy megvan-e a döntéshozatalhoz szükséges szavazatszám (határozatképesség), majd írásbeli összegzést, jegyzőkönyvet készít a döntésről, azt megküldi a tagoknak, és bevezeti a határozatok tárába. Írásbeli határozathozatal esetén abból adódhat probléma, ha valaki nem azt az e-mail címet használja, amelyre a határozattervezetet küldik, vagy pedig a határozattervezet egyáltalán nem érkezik meg valakihez informatikai hiba miatt. Az első esetre megoldást nyújthat, ha a vezető tisztségviselő rendszeresen aktualizált listát vezet a hivatalos célra használható e-mail címekről, és azt a tagok is aláírásukkal látják el. A második eset kiküszöbölhető, ha a szavazólapok kiküldésével egyidejűleg a vezető tisztségviselő telefonon is értesíti az érintetteket, vagy pedig az e-mail fogadásáról visszaigazolást kér. Biztonságot nyújthatnak továbbá a különféle csoportképzési lehetőségek, amelyek technikai/informatikai háttere ma már szintén adott.

1.2. Határozathozatal elektronikus hírközlő eszköz útján

Összefoglalóan kijelenthető, hogy a Polgári Törvénykönyv az elektronikus hírközlő eszközök igénybevételével történő döntéshozatal módjai tekintetében technológiásemleges, és nem nyújt részletes szabályozást, hanem csupán a jogi kereteket határozza meg. A jogszabály alapvetően a legfőbb szervre bízta a részletszabályok kidolgozását, illetőleg azt, hogy egyáltalán kíván-e élni a cég a modern hírközlő eszközök nyújtotta előnyökkel.

A gazdasági társaságokra vonatkozó közös szabályok körében rögzíti a

jogalkotó, hogy a társasággal kapcsolatos jognyilatkozat akkor tehető meg vagy közölhető elektronikus hírközlő eszköz útján, ha ezt a létesítő okirat lehetővé teszi, továbbá ha részletesen meg is határozza az ilyen módon történő jognyilatkozattétel feltételeit és módját.¹

A jogalkotó ezzel a korlátozó szabállyal egyszerre biztosítja a cégműködés átláthatóságát és utólagos ellenőrizhetőségét, de végső soron a tagsági jogok védelméhez is jelentős mértékben hozzájárul.

A Ptk. 3:91. § (2) bekezdésére figyelemmel, azt kiegészítve – szintén a gazdasági társaságok közös szabályai körében – a 3:111. § (2) bekezdés rendelkezik arról, hogy mikor és milyen feltételekkel van lehetőség a legfőbb szerv ülésén a tagsági jogok elektronikus hírközlő eszköz útján történő gyakorlására.

Ennek elsődleges előfeltétele, hogy a létesítő okirat tartalmazza a fentebb már említett felhatalmazást. Ez a cégbírószági gyakorlat szerint sem merülhet ki az elektronikus hírközlő eszköz igénybevételének elvi engedélyezésében, hanem olyan konkrétumokat is rögzíteni kell, hogy pontosan mely eszközök használata megengedett, az alkalmazás feltételeit és módját pedig úgy kell meghatározni, hogy a tagok azonosítása és a tagok közötti kölcsönös és korlátozásmentes kommunikáció biztosított legyen.² Ebből a megfogalmazásból két lényegi elem emelendő ki.

Először is jól látható az a jogalkotói elvárás, hogy az elektronikus hírközlő eszköz alkalmazása során ugyanúgy kell biztosítani a tagsági jogok gyakorolhatóságát, mintha a tag személyesen venne részt a legfőbb szerv ülésén, vagyis oly módon kell lehetővé tenni a hang- és képfelvétel egyidejű továbbítását, hogy minden tag minden taggal képes legyen kommunikálni, és minden kommunikációt minden résztvevő egyidejűleg követhessen. Ilyen módon érvényesül a tagsági jog fontos részjogosítványa, a napirendi pontokhoz való hozzászólás és tanácskozás joga.

-
- 1 Lásd a Ptk. 3:91. § (2) bekezdését, valamint a hozzá fűzött kommentárt, mely szerint „a létesítő okirat ezzel kapcsolatos döntése akkor jogszerű, ha az a tagsági jogok gyakorlását valamennyi tag számára fair módon lehetővé teszi. Az elektronikus kommunikáció ugyanis nem válhat pl. a kisebbségi jogok gyakorlását akadályozó eszközzé”. GADÓ Gábor: *Ptk. 3:91. §*. In: PETRIK Ferenc (szerk.): *A Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára*, a 2013. évi V. törvény, a Ptk. kommentárja (5. kiadás, aktualizált). Budapest, HVG-ORAC, 2020.
 - 2 Lásd a Ptk. 3:111 § (2) bekezdését. A létesítő okirat e jogszabályi követelményt nem teljesítő szabályozása esetén a cégbírószág a jogszerűségi vizsgálat eredményeként hiánypótlási felhívást bocsát ki, vagy pedig a legfőbb szerv határozatának érvénytelensége lesz megállapítható a sérelmet szenvedett tag/részvényes által indítható, a társasági határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló perben. Ehhez kapcsolódóan ld. pl. a Kúria 2328/2011. számú gazdasági elvi határozatát.

Célszerű röviden kitérni az üzleti titok védelmének kérdésére is. A gazdasági társaságnak, pontosabban a vezető tisztségviselőnek mint az üzleti titok legfőbb védelmezőjének, arra is ügyelnie kell, hogy az új technológiák alkalmazása során illetéktelenek ne férhessenek hozzá szenzitív információkhoz. Meg kell tehát teremteni azokat a feltételeket, amelyek biztosítják, hogy az irányító szerv ülésén elhangzott információk eljussanak az érintettekhez, rajtuk kívül azonban senki ne szerezhessen tudomást üzleti titokról. Mindez az alkalmazni kívánt technikai eszköz gondos kiválasztását, szakszerű használatát és garanciális szabályok kidolgozását követeli meg.

További lényeges szabály, hogy az alkalmazott technikai eszközt és módszert úgy kell megválasztani, hogy a tagok azonosíthatók legyenek, vagyis személyazonosságukhoz ne férhessen kétség. Ezek rendkívül szigorú garanciális rendelkezések, amelyeket maradéktalanul be kell tartani a távtaggyűlés, vagy konferencia-közgyűlés lebonyolítása során az esetleges adatvédelmi, versenyjogi és egyéb jogviták elkerülése céljából.

Technikai problémaként merülhet fel, hogy egyes hírközlő eszközöknél csak korlátozott számú résztvevő egyidejű jelenléte engedélyezett a konferenciahívásban (Skype-nál például legfeljebb 50 fő), illetve a kiépített hálózati infrastruktúra azonnali, élesben való tesztelése is járhat bizonyos nehézségekkel. Egyes hírközlő eszközök esetében komoly adatbiztonsági aggályok is felmerülhetnek. Jóllehet, Magyarország európai összehasonlításban az élmezőnybe tartozik a szélessávú internetelérés szempontjából, mégis előfordulhat, hogy egyik vagy másik tagnak nem áll rendelkezésére a szükséges infrastruktúra, és ez lesz akadálya a távtaggyűlés megtartásának. Ennek ellenére – az esetleges jövőbeli veszélyhelyzetekre való felkészülés jegyében – érdemes a gazdasági társaságoknak az elektronikus hírközlő eszköz igénybevételének jogi és technikai feltételeit kialakítani, és valamilyen erre alkalmas profi vállalati technológiát választani azzal, hogy a különböző internetes portálok elérhető, ingyenes konferenciahívást biztosító szolgáltatások általában nem alkalmasak nagy létszámú ülések, konferenciahívások, értekezletek lebonyolítására.

A korlátolt felelősségű társaságok esetében a Ptk. további szabályokat is lefektet az elektronikus hírközlő eszközök alkalmazása körében. Speciális szabály, hogy az elektronikus hírközlő eszköz közvetítésével tartott taggyűlésen elhangzottakat és a meghozott határozatokat úgy kell rögzíteni, hogy azok később bármikor ellenőrizhetők és visszakövethetők legyenek.³ Az

3 Ptk. 3:192. § „[Elektronikus hírközlő eszközök alkalmazása a taggyűlésen]
Az elektronikus hírközlő eszköz közvetítésével tartott taggyűlésen elhangzottakat és a

azonosíthatóság érdekében, valamint azért, hogy a kép és hang rögzítésének időpontjához utóbb ne férhessen kétség, a legfőbb szerv üléséről készült felvételt érdemes időbélyeggel is ellátni és így archiválni. Mivel a modern hírközlő eszköz útján megtartott taggyűlésről kép- és hangfelvétel készül, ezért a Ptk. csak akkor követeli meg papír alapú jegyzőkönyv készítését, ha a távtaggyűlésen vagy konferencia-közgyűlésen a cégjegyzéket érintő döntés született. Ennek ellenére természetesen máskor is célszerű jegyzőkönyvet vagy legalább a határozatokat tartalmazó jegyzőkönyvkivonatot készíteni, hiszen a vezető tisztségviselő feladata a határozatok tárának vezetése, ide pedig a cégjegyzéket nem érintő döntéseknek is be kell kerülniük. A transzparenciát szolgálja tehát, ha a vezető tisztségviselő a meghozott határozatokról minden esetben kivonatot készít, és azt aláírva – emlékeztető formájában – valamennyi tagnak megküldi, egyidejűleg pedig a határozatok tárában is elhelyezi. A tagot megillető iratbetekintési jog természetesen a taggyűlésről készült felvétel megismerésére is kiterjed.⁴

Részvénytársaságok esetében a Ptk. más társasági formákhoz képest jóval részletesebben szabályozza a konferencia-közgyűlést. Természetesen itt is magának az alapszabálynak kell lehetővé tennie, hogy a részvényes a közgyűlésen ne személyesen, hanem elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével vehessen részt. A Ptk. szerint, ha az alapszabály megteremti a konferencia-közgyűlés feltételeit, akkor a részvényes saját maga dönthet arról, hogy személyesen, vagy virtuálisan vesz-e részt a legfőbb szerv ülésén. Személyes részvétel esetén a részvényesnek csupán be kell jelentenie erre irányuló szándékát, egyéb kötelezettség ezzel kapcsolatban nem terheli. A törvény tehát a konferencia-közgyűlés elsődlegességét rögzíti, és ahhoz fűz teendőt, ha valamely részvényes mégsem ezt a formát választja részvényesi jogainak gyakorlására.⁵

meghozott határozatokat úgy kell rögzíteni, hogy azok utóbb is ellenőrizhetőek legyenek. Ha a taggyűlésen hozott határozatot be kell nyújtani a nyilvántartó bírósághoz, jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet az ügyvezető aláírásával hitelesít.”

4 Ptk. 3:195. § „[A tagok iratbetekintési joga]

(1) A taggyűlési jegyzőkönyvbe, továbbá az elektronikus hírközlő eszköz alkalmazásával megtartott taggyűlésről készült felvételekbe, valamint a határozatok könyvébe bármelyik tag betekinthez és az azokban foglaltakról másolatot kérhet. A társasági szerződés ettől eltérő rendelkezése semmis.”

5 Ptk. 3:280. § „[Konferencia-közgyűlés feltételei]

(1) Ha az alapszabály lehetővé teszi, hogy a részvényesek személyes megjelenés helyett elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével vegyenek részt a közgyűlésen, a részvényesek szabadon döntenek saját részvételük módjáról. Azoknak a részvényeseknek, akik a közgyűlésen történő megjelenéssel vesznek részt, e szándékukat legalább öt nappal a közgyűlés napja előtt be kell jelenteniük a részvénytársaságnak. Azokat a részvé-

1.3. Kisebbségvédelem az új technológiák alkalmazása körében

Fontos leszögezni, hogy a jogalkotó csupán ösztönözni és nem kötelezni kívánja a jogalkalmazókat az új technikai lehetőségekben rejlő előnyök kihasználására. Teszi ezt azért is, mert a modern hírközlő eszközök használatához szükséges digitális tudás felhalmozódása és a megfelelő infrastruktúra kiépülése időigényes folyamat. Mindezen okokból a jogalkotó az elektronikus hírközlő eszközök alkalmazásával szemben speciális kisebbségi jogokat biztosít. Eszerint, ha a szavazatok legalább öt százalékával együttesen rendelkező részvényesek a konferencia-közgyűlés tartása ellen tiltakozásukat fejezik ki, akkor a közgyűlést hagyományos módon kell megtartani.⁶

2. Képviselet meghatalmazott útján

Ha a létesítő okirat nem teszi lehetővé sem az írásbeli döntéshozatalt, sem pedig a legfőbb szervi ülés elektronikus hírközlő eszköz útján történő megtartását, akkor áthidaló megoldás lehet, ha a tagok meghatalmazott útján vesznek részt a legfőbb szerv ülésén.

A törvény ugyanis lehetővé teszi, pontosabban nem zárja ki, hogy valamennyi tag ugyanazt a személyt hatalmazza meg a legfőbb szervi ülésen való képviseletre. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a vezető tisztségviselő elküldi a napirendi pontokat, a határozati javaslatokat és az álláspont kialakításához szükséges dokumentumokat a tagoknak, ezt követően pedig a tagok meghatalmazzák a vezető tisztségviselőt a legfőbb szervi ülésen történő képviseletükre. A meghatalmazással szemben jogszabályi követelmény, hogy azt közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni. A meghatalmazást és annak elfogadását nem szükséges egyazon okiratnak tartalmaznia, így elfogadható, ha a tag két tanú közreműködése mellett írja alá a meghatalmazást, amelyre – ugyancsak két tanú jelenlétében – a vezető tisztségviselő külön okiratba foglaltan tesz elfogadó nyilatkozatot. Az érdekellentét és az amiatti későbbi konfliktus elkerülésének leghatékonyabb módja, ha a meghatalmazás

nyeseket, akik e szándékukról a részvénytársaságot határidőben nem tájékoztatják, úgy kell tekinteni, mint akik a közgyűlésen elektronikus hírközlő eszköz igénybe vételével vesznek részt.”

6 A Ptk. 3:280. § (3) bekezdése szerint nem tartható konferencia-közgyűlés, ha az ellen a szavazatok legalább öt százalékával együttesen rendelkező részvényesek a közgyűlési meghívó kézhezvételétől vagy a hirdetés közzétételétől számított öt napon belül – az ok megjelölésével – írásban tiltakoznak, és egyben kéri a közgyűlés hagyományos módon történő megtartását.

nem a meghatalmazott belátása szerinti szavazásra jogosít, hanem konkrét instrukciót tartalmaz arra nézve, hogy a vezető tisztségviselő, mint meghatalmazott melyik napirendi pont esetében melyik tag képviselőjében milyen szavazatot adjon le. A működésképtelenséggel fenyegető helyzetet ezzel a módszerrel úgy is át lehet hidalni, hogy a meghatalmazott általi képviselő során kizárólag a létesítő okirat azon módosításáról születik döntés, amely lehetővé teszi vagy az írásbeli döntéshozatalt, vagy pedig – megfelelő részletszabályok szerint – a legfőbb szerv ülésének elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével történő megtartását. Végeredményben tehát az egyetlen meghatalmazott és további egy fő jegyzőkönyv-hitelesítő szabályszerűen megtarthatja a legfőbb szerv ülését. Amennyiben a világjárvány miatt a tagok valamelyike külföldön rekedt, úgy az érintett államban kiállított okiratok hitelesítésére és felülhitelesítésére vonatkozó jogszabályok alapján kell elkészíteni a meghatalmazást, ami azt is jelentheti, hogy konzuli hitelesítés vagy *Apostille* tanúsítvány lesz szükséges hozzá.

3. Jogalkotás a veszélyhelyzetben

A koronavírus járvány a gazdasági társaságok többségét váratlanul érte, és abban az időszakban bénította meg működésüket, amikor az előző üzleti évre vonatkozó számviteli törvény szerinti beszámoló elfogadása került volna napirendre. Bár a Ptk. lehetővé teszi a jogi személyek legfőbb szerve számára alternatív döntéshozatali módok alkalmazását, ennek azonban olyan feletételei vannak, amelyeknek a normál működéshez szokott cégek többsége nem felel meg.

3.1. A Ptk. hatályos szabályozása

A Ptk. lefekteti az ülés tartása nélküli határozathozatal során szem előtt tartandó főbb elveket, a jogi személy létesítő okiratának azonban – a felhatalmazáson túl – további garanciális és részletszabályokat kell, de legalábbis célszerű megállapítania ahhoz, hogy a szóban forgó alternatív határozathozatali mód ténylegesen is alkalmazható legyen, és ne csupán jogvitákat szüljön.⁷ Ide értendők a tagokkal való elektronikus kapcsolattartás részletszabályai, vagyis például az, hogy a vezető tisztségviselő mely email címekre küldheti ki joghatályosan a szavazólapokat és a határozat meghozatalához szükséges dokumentumokat, illetve hogyan szerez tudomást arról, hogy a levél a

⁷ Ld. a Ptk. 3:20. §-át.

címzetthez megérkezett. A Ptk. szerint a létesítő okiratnak tehát először is elvi felhatalmazást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a legfőbb szerv ülés tartása nélkül is határozhat. Ennek hiányában ez az alternatív döntéshozatali mód egyáltalán nem jöhet szóba, a felhatalmazás ugyanakkor önmagában kevés, mert megfelelő szabályozottság nélkül az írásbeli határozathozatal első ránézésre jelentéktelennek tűnő részmozzanatai elmérgesedő jogvitákat szülhetnek. Sok gazdasági társaság a COVID-19 járvány idején szembesült azzal, hogy bár a jogi képviselő alapításkor bejelölte azt a rovatot a szerződésmintában, hogy lehetséges az ülés tartása nélküli határozathozatal, a gyakorlat azonban hiányzik, így a létesítő okirat felhatalmazását kapkodva kell tartalommal megtölteni.

Még ennél is kiábrándítóbbak voltak a tapasztalatok az elektronikus hírközlő eszköz útján történő határozathozattal kapcsolatban. Ennek lehetőségére csupán kevesen gondoltak a járvány előtt, így a létesítő okiratok többsége egyáltalán nem tartalmazott ilyen felhatalmazást. Jellemzően azoknál a cégeknél volt más a helyzet, amelyekben a modern technika vívmányait előszeretettel használó műszaki szakemberek (pl. informatikusok), vagy földrajzilag eltérő helyeken élő üzletemberek rendelkeznek részesedéssel. Megállapítható ugyanakkor, hogy a létesítő okirat felhatalmazása sokszor még ezekben az esetekben sem felel meg az igen szigorú jogszabályi követelményeknek, vagyis például nem úgy határozza meg az elektronikus hírközlő eszköz alkalmazásának feltételeit és módját, hogy a tagok azonosítása, és a tagok közötti kölcsönös és korlátozásmentes kommunikáció biztosított legyen.⁸ Az ilyen hiányossághoz a törvény azt a jogkövetkezményt fűzi, hogy egyáltalán nem lehet a legfőbb szerv ülésén a tagsági jogokat személyes részvétel helyett elektronikus hírközlő eszköz útján gyakorolni.

A váratlanul elhatalmasodó koronavírus pandémia tehát alapvetően felkészületlenül érte a cégeket, és csupán keveseknek volt járványkompatibilis működési modelljük.

3.2. A 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet

A Kormány ebben a helyzetben sietett a gazdasági társaságok segítségére a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről szóló 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) megalkotásával. A jogszabály a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére nézve állapít meg az általánostól

⁸ Ld. a Ptk. 3:74. § (2) bek. és a Ptk. 3:111. § (2) bek.

eltérő szabályokat a koronavírus miatt elrendelt veszélyhelyzet időtartamára. Mivel a legfőbb szerv határozathozatalra való képessége a működőképesség egyik alapvető letéteményese, ezért a jogalkotó főként ezen a területen ad eseti felmentést a Ptk. előírásai alól. A Kormány tehát érzékelte, hogy a személyes kontaktusok korlátozása ellehetetlenítette volna azon jogi személyek működését, amelyek létesítő okirata nem tartalmaz felhatalmazást és a törvénynek megfelelő szabályozást alternatív döntéshozatali módok igénybevételére. Ez pedig végső soron a gazdaság csaknem teljes leállítását eredményezhette volna. E megfontolások jegyében a jogalkotó nem csupán a jogi személyek legfőbb szervére nézve állapított meg a működőképesség fenntartását célzó szabályokat, hanem a gazdasági társaságok testületi formában működő egyéb szerveit (pl. igazgatóság, felügyelőbizottság) is a kormányrendelet hatálya alá vonta, megteremtve számukra is a kormányrendelet alkalmazásának lehetőségét.⁹ A szándék tehát egyértelműen az volt, hogy a cégek működése ne bénuljon meg a veszélyhelyzetben a létesítő okiratok vagy ügyrendek hiányos, illetve nem kellően pontos rendelkezései miatt. A jogszabály kiegészítő funkciót tölt be, vagyis akkor alkalmazandó, ha egyébként a legfőbb szerv ülése a kijárási korlátozás miatt nem lenne megtartható. Megjegyzendő továbbá, hogy nem csupán a jogszabály alapján kötelező határozatok meghozatala céljából tartandó legfőbb szervi ülésekre terjed ki a kormányrendelet hatálya, hanem mindazokra, amelyek a társaság működőképessége szempontjából szükségesek. Ha az adott döntéshozó szerv ügyrendje, vagy legfőbb szerv esetében a létesítő okirat a jogszabályoknak megfelelő szabályozást tartalmaz az alternatív eszközök igénybevételére, akkor természetesen aszerint kell eljárni a veszélyhelyzet miatti kijárási korlátozás időtartama alatt is. A kormányrendeletet akkor sem kell alkalmazni, ha a jogi személy döntéshozó szerve a kijárási korlátozásra vonatkozó előírások betartása mellett sem akadályozott a döntéshozatalban, vagyis ha nem áll fenn tényleges akadályoztatás.¹⁰ A kormányrendelet értelmében akadályoztatás esetén a döntéshozó szervet tilos összehívni, a korábban összehívott, de a kormányrendelet kihirdetését követő időpontra kitűzött ülést pedig nem lehet megtartani. A jogszabály mentőövet nyújt mindazon jogi személyeknek, amelyek nem gondoskodtak megfelelő időben arról, hogy létesítő okiratuk lehetővé tegye az ülés tartása nélküli döntéshozatalt, vagy az egyéb alternatív határozathozatali módok valamelyikét. A legnagyobb könnyítés abban áll, hogy a jogi személyek – és a kormányrendelet hatálya alá tartozó egyéb szervezetek – akkor is élhetnek

9 Ld. a 102/2020. (IV.10.) Korm.rendelet 2. § (2) bek.

10 Ld. a 102/2020. (IV.10.) Korm.rendelet 2. § (1) bek.

az elektronikus hírközlő eszközön keresztüli döntéshozatal (pl. Skype, Teams) és az írásbeli (ülés tartása nélküli) határozathozatal lehetőségével, ha ilyen felhatalmazást a létesítő okirat nem tartalmaz. A jogszabály differenciáltan, a jogi személy taglétszámától függően, de az elektronikus formák és az írásbeli döntéshozatal kötelezettségét előírva szabályozza a legfőbb szerv ülésének módját a kijárási korlátozás ideje alatt.¹¹ A kormányrendelet jogi és garanciális kereteket szab az ügyvezetés számára a lebonyolítás részletszabályainak megállapításához. Még a rendkívüli helyzetben sem mellőzhető a napirendre vonatkozó részletes tájékoztatás, és a határozat tervezetét a tagokkal közölni kell. Elektronikus hírközlő eszköz útján való jelenlét esetében mindenképpen meg kell határozni az igénybe vehető elektronikus hírközlő eszközöket és informatikai alkalmazásokat, továbbá a személyazonosság igazolásának módját, ez utóbbit azonban csak akkor, ha a jogi személy ügyvezetése a tagokat személyesen nem ismeri. Ez a rendelkezés tehát eseti felmentést ad a Ptk. azon szigorú előírása alól, hogy elektronikus hírközlő eszköz igénybevételekor szükséges a tagok azonosítása.

Írásbeli döntéshozatal kezdeményezésére az ügyvezető jogosult. A határozati javaslatot a tagok számára úgy kell megküldeni, hogy a szavazat leadására legalább tizenöt nap álljon rendelkezésükre.

A vezető tisztségviselő a kormányrendelet hatálya alatti is köteles biztosítani, hogy a tagok megfelelő időben megkapják a döntéshozatallal összefüggő tájékoztatást és a döntés meghozatalához szükséges dokumentumokat.

A szavazat akkor érvényes, ha abból egyértelműen megállapítható a tag személye, a szavazásra bocsátott határozattervezetek megjelölése (sorszama) és a tagnak a határozati javaslathoz való támogató, elutasító vagy tartózkodó viszonyulása. A döntéshozatal akkor eredményes, ha legalább annyi szavazatot megküldenek az ügyvezetés részére, amennyi szavazati jogot képviselő tag jelenléte a határozatképességéhez szükséges lenne ülés tartása esetén. A tag bizonyos korlátozások mellett a szavazatát elektronikusan is megküldheti.

A kormányrendelet kifejezetten alkalmazni rendeli a szavazás eredményének megállapítására vonatkozó Ptk.-beli szabályokat.¹² Ennek megfelelően a szavazásra megszabott határidő utolsó napját követő három napon belül az ügyvezetésnek meg kell állapítania a szavazás eredményét, és azt további három napon belül közölnie kell a tagokkal. Amennyiben minden tag szavazata a határidő előtt érkezik meg, úgy az ügyvezetés az utolsó szavazat

11 Ld. a 102/2020. (IV.10.) Korm.rendelet 3. §-át.

12 Ld. a 102/2020. (IV.10.) Korm.rendelet 4. § (1) cb) pontját, valamint a Ptk. 3:20. § (4) bek.

beérkezésének napjától számított három napon belül köteles az eredményt megállapítani és a tagokkal közölni.

Természetesen az elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével megtartott ülésről is szükséges jegyzőkönyvet készíteni, amelyben az ülés megtartásának körülményeire is kell térni a teljes körű dokumentáltság érdekében. A jegyzőkönyvet a vezető tisztségviselő mint levezető elnök látja el kézjeggyével, jegyzőkönyv-hitelesítő alkalmazása az egyéb beépített garanciákra (pl. írásban dokumentált szavazatok vagy felvétel az elektronikusan lezajlott ülésről) tekintettel nem szükséges. Ugyancsak elhagyható a jelenléti ív, azonban a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az ülésen elektronikus hírközlő eszköz útján részt vevő tagok adatait. Ülés tartása nélküli (írásbeli) határozathozatal esetén a jelenléti ív nem értelmezhető fogalom. A döntés meghozatalában részt vevő tagok számbavételét itt az írásban leadott szavazatok teszik lehetővé.

Bizonyos esetekben a Ptk. előírja, hogy a legfőbb szerv ülésén az állandó könyvvizsgálónak és a felügyelőbizottság tagjának is jelen kell lennie.¹³ Ezen a kormányrendelet sem változtat, hanem csupán annyit rögzít, hogy a szóban forgó tisztségviselők részvételét a tagok jelenlétéhez hasonlóan kell biztosítani.

A kormányrendelet azt is szabályozza, hogy a tagok és a társaság szervei milyen módon tehetik meg írásbeli jognyilatkozataikat. A taggal szemben támasztott elvárások értelemszerűen kevésbé szigorúak, ide nem értve azt az esetet, amikor maga a tag is jogi személy. A természetes személy tagok ugyanis a jogi személlyel kapcsolatos jognyilatkozataikat elektronikus üzenetben, tehát e-mail útján is közölhetik a jogi személlyel, a követelmény pusztán annyi, hogy az így megtett jognyilatkozatnak a tag azonosíthatóságához szükséges adatokat is tartalmaznia kell. A jogszabály félreérthetetlenül kimondja, hogy az ilyen jognyilatkozat is írásban megtettnek minősül, vagyis a kormányrendelet eltér attól a bírói gyakorlattól, amely az egyszerű elektronikus levélbe foglalt jognyilatkozatot ráutaló magatartásként értékeli.¹⁴

A társaság szervei (pl. ügyvezetés, felügyelőbizottság) írásbeli jognyilatkozataikat minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírással vagy elektronikus bélyegzővel, ennek hiányában azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés (ADVH) szolgáltatással való hitelesítéssel aláírva a tag címére (e-mail) is megküldhetik.

A kormányrendelet kitér a számviteli törvény szerinti beszámolók lététbe helyezésével kapcsolatos kötelezettségre is, bővítve az ügyvezetés jogosítványait a kötelezettség határidőben történő teljesítése érdekében.

13 Ld. pl. a Ptk. 3:131. § (2) bek., vagy a Ptk. 3:353. § (3) bek.

14 Ld. egymásra tekintettel a 102/2020. (IV.10.) Korm.rendelet 7. § (2) és (3) bek.

(A társaságok egyébként póthatáridőt is kaptak a számviteli törvény szerinti beszámoló elfogadására és letétbe helyezésére, ez azonban a kormányrendelet hatályba lépésekor még kérdéses volt.) A rendkívüli felhatalmazás lényege, hogy amennyiben a jogi személy bármilyen okból nem tudja alkalmazni az elektronikus/írásbeli határozathozatalt, úgy maga az ügyvezetés hozhatja meg a döntést a beszámoló elfogadásáról és az adózott eredmény felhasználásáról. A kormányrendelet a könyvvizsgálók számára is tartalmaz rendelkezést. Ennek lényege, hogy az ügyvezetés által elfogadott beszámoló is képezheti könyvvizsgálat tárgyát, vagyis a könyvvizsgálónak nem kell megtagadnia a közreműködést a legfőbb szerve jóváhagyás hiánya miatt. Ha a jogi személynél felügyelőbizottság működik, az ügyvezetés a beszámolóról a felügyelőbizottság írásbeli jelentésének birtokában dönthet.

A kormányrendelet azt is lehetővé teszi az ügyvezetés számára, hogy a legfőbb szerv akadályoztatása esetén a legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdésekben is döntést hozzon. Ilyen jogosítványok az ügyvezetést a jogi személy törvényes működésének fenntartásához, a veszélyhelyzet miatt kialakult helyzet kezeléséhez szükséges, valamint az észszerű és felelős gazdálkodás körében felmerülő halaszthatatlan ügyekben illetik meg a kormányrendelet szerinti korlátozásokkal. Ez utóbbiak közül kiemelendő, hogy az ügyvezetés a jogi személy létesítő okiratát csak akkor módosíthatja, ha arra a veszélyhelyzet ideje alatt hatályba lépő jogszabály rendelkezése alapján van szükség. Garanciális szabály, hogy az ügyvezetés a jogi személy jogutód nélküli megszűnését sem határozhatja el, és nem dönthet a jogi személy átalakulásával, egyesülésével vagy szétválásával kapcsolatos olyan kérdésekben sem, amelyek az általános szabályok szerint a legfőbb szerv hatáskörébe tartoznak. Ugyancsak kizárt a jegyzett tőke ügyvezetés általi leszállítása, a pótbefizetéssel vagy egyéb tőkepótlással kapcsolatos döntési jogosítványok pedig erősen korlátozottak. Ez utóbbiakról a vezető tisztségviselő csak akkor dönthet, ha a tagok jogi személyben fennálló részesedése változatlan marad, és ha a pótbefizetéshez vagy egyéb tőkepótláshoz a kötelezettek előzetesen írásban hozzájárultak.

Garanciális elemként a kormányrendelet úgy korlátozza az ügyvezetést megillető különleges jogosítványok gyakorlását, hogy ügyvezetői döntés csak akkor hozható, ha a szavazatok 25%-át meghaladó részesedéssel rendelkező tagok a döntés meghozatalát megelőző írásbeli véleményükben legalább a szavazatok 51%-át elérő mértékben a határozati javaslattal szemben nem tiltakoznak. Ha a társaságnak többségi befolyással vagy minősített többséggel rendelkező tagja van, akkor ezen tag írásbeli tiltakozása esetén a határozat nem hozható meg (vétójog). Speciális szabály vonatkozik az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság ügyvezetésének fentiek szerinti, kü-

lönleges jogosítványaira. Ilyen esetben nem elegendő a fentebb említett tagi egyetértés, hanem emellett még az állami tulajdonostól származó előzetes felhatalmazás is szükséges. Az ügyvezetés nem gyakorolhatja visszaélészerűen ezeket a jogosítványokat, és minden tőle telhetőt meg kell tennie annak érdekében, hogy a tagok a döntésekről tájékoztatást kapjanak. Az ügyvezetés különleges jogkörben meghozott döntései a legfőbb szerv határozataival esnek egy tekintet alá. A vezető tisztségviselő a kormányrendelet felhatalmazása alapján meghozott döntéseiért a Ptk. 3:24. §-a szerint felel a jogi személlyel szemben, de további garanciális szabályok is érvényesülnek.¹⁵

Az ügyvezetés különleges jogkörben meghozott döntéseit legkésőbb a veszélyhelyzet megszűnését követő kilencvenedik napon a legfőbb szerv ülésének napirendjére kell tűzni. Kérdésként merülhet fel, hogy mi a jogkövetkezménye annak, ha a legfőbb szerv a vezető tisztségviselő döntésével nem ért egyet. A kormányrendelet erre az esetre a jogbiztonság védelmében leszögezi, hogy az ügyvezetés döntésének megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése nem érinti az azt megelőzően keletkezett jogokat és kötelezettségeket.

A kormányrendelet azt is szabályozza, hogy a legfőbb szervnek nem minősülő, de döntéshozatali/irányítási jogosítványokkal bíró olyan szervek és testületek, mint az igazgatóság, a felügyelőbizottság, a board, vagy az auditbizottság, miként ülésezhetnek és hozhatnak döntéseket a veszélyhelyzet miatt kijárási korlátozás idején. A jogalkotó felismerte, hogy ezek a szervek jellemzően nem rendelkeznek kellően részletes ügyrenddel, rendszeres ülésezésük azonban feltétlenül szükséges a cégek működőképességének fenntartásához. A szóban forgó testületek elektronikus hírközlő eszköz (telefon- vagy videokonferencia) útján vagy a személyazonosítást lehetővé tevő egyéb távkapcsolati mód igénybevételével tarthatják meg üléseiket és hozhatják meg határozataikat, de az írásbeli, vagy email útján történő kommunikációt is választhatják. Nyilvánvalóan velük szemben is követelmény az ülések pontos dokumentálása az utólagos visszakereshetőség (traceability) érdekében. A kormányrendelet azt is szabályozza, hogy ki jogosult az ülésezés módjának meghatározására akkor, ha a döntéshozó testület ügyrendje hiányos, vagy eltér a kormányrendeltben foglaltaktól. Főszabály szerint a testület elnökét illeti meg ez a jog, akadályoztatása esetén helyettese, ennek hiányában pedig az elnök által

15 A Ptk. 3:24. §-a szerint a vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenysége során a jogi személynek okozott károkért a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályai szerint felel a jogi személlyel szemben. A vezető tisztségviselő által e jogkörében eljárva harmadik személynek okozott károkért a jogi személy felel. A vezető tisztségviselő a jogi személlyel egyetemlegesen felel, ha a kárt szándékosan okozta.

felkért tag dönthet. Ha ilyen sincs, akkor az ügyvezetés ruházza fel a testület valamely tagját ezzel a jogosítvánnyal.

A kormányrendelet a határozatképességre vonatkozó szabályokon is enyhít a koronavírus járványra tekintettel. Normál körülmények között a Ptk. szigorú következményeket fűz ahhoz, ha valamely döntéshozó testület taglétszáma a törvényben vagy a létesítő okiratban előírt szám alá csökken. Ilyen esetekben a vezető tisztségviselőnek azonnal intézkednie kell a törvényes állapot mielőbbi helyreállítása érdekében. Veszélyhelyzet idején mindez nem várható el a felmerülő objektív akadályok miatt, ezért a kormányrendelet eltérést enged a főszabálytól. Ha valamely döntéshozó testület tagjainak létszáma a veszélyhelyzet ideje alatt a törvényben vagy a létesítő okiratban előírt szám alá csökken, vagy pedig a tag a járvány miatt nem tud eljárni, akkor a többi tag jogosult a határozathozatalra és a határozatképességre vonatkozó szabályokat a döntőképes tagok száma alapján kell meghatározni.¹⁶

Ha a jogi személy vezető tisztségviselőjének vagy testületi tagjának, valamint az állandó könyvvizsgálójának megbízatása a veszélyhelyzet ideje alatt szűnik meg – kivéve a Ptk. 3:25. § (1) bekezdés c), e), f) vagy g) pontja szerinti megszűnési okot, és a felügyeleti jogkörében eljáró hatóság vagy bíróság határozatával történő megszűnés esetét, a megbízatás alapítói határozat vagy döntéshozó szerve határozat hiányában a veszélyhelyzet megszűnését követő 90. napig fennmarad, és a vezető tisztségviselő, a testületi tag, valamint az állandó könyvvizsgáló legkésőbb eddig az időpontig köteles feladatát ellátni. Az állandó könyvvizsgáló megbízatásának lejárt esetén a szükséges intézkedések meghozatalára az 5. § alkalmazása esetén a jogi személy ügyvezetése is jogosult.

A jogi személy döntéshozó szerve vagy ügyvezetése e rendelet rendelkezéseinek megfelelően hozott határozata bírósági felülvizsgálata során az érintett határozat bírósági hatályon kívül helyezésére annak létesítő okiratba ütközése miatt nem kerülhet sor, ha a határozat kizárólag a veszélyhelyzetben alkalmazandó jogszabályi rendezések alkalmazása miatt ütközik a létesítő okiratba. A jogszabály mind kft., mind zrt. esetében lehetőséget biztosít arra, hogy az ügyvezetés a veszteséges, vagy fizetéképtelenséggel fenyegető működés miatt kötelezően megtartandó legfőbb szervei ülést a veszélyhelyzet megszűnését követő legfeljebb 90. napra hívja össze.¹⁷

16 Ld. a 102/2020 (IV.10.) Korm.rendelet 6. § (2) bek.

17 Ld. a Ptk. 3:189. és 3:270. §-át, valamint a 102/2020. (IV.10.) Korm.rendelet 8. § (2) és (3) bek.

4. Szerződéskötés vagy megállapodás elektronikus hírközlő eszköz igénybevételeivel

Az új koronavírus, illetőleg a járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet a gazdasági társaságok egymás közötti kapcsolattartásában is gyökeres változásokat hozott. A cégek jelentős hányada csökkentett üzemmódban működik, és az alkalmazottak közül sokan home office-ban dolgoznak. Előfordulnak természetesen olyan munkakörök, amelyek esetében az otthoni munkavégzés nem lehetséges, így a működés folyamatossága érdekében a vezetőknek megfelelő óvintézkedésekről kellett dönteniük. A járvány miatt elrendelt veszélyhelyzet természetesen kihat a már megkötött szerződések teljesítésére: a határidők meghosszabbításának, részekre bontott teljesítésnek, előrehozott vagy éppen elhalasztott kifizetéseknek, olykor eldurvuló jogvitáknak lehetünk tanúi, mindez azonban nem akadályozza annak, hogy – immáron a megváltozott helyzethez alkalmazkodva – új szerződések is létrejöhessenek a gazdasági szereplők között. A megszokottól eltérő szerződéskötési formák léptek előtérbe, és olyan jogi dilemmák vetődtek fel, amelyek eddig még nem kerültek sem az érintett piaci szereplők, sem a jogalkotó, sem pedig a jogalkalmazók látókörébe. A szerződéses feltételek személyes megtárgyalására nincs, vagy csak korlátozottan van lehetőség, jóllehet a szerződéskötést megelőző, jelenlévők közötti megbeszélések – egyidejű jegyzőkönyvezéssel – számos esetben nélkülözhetetlenek és bevett gyakorlatnak számítanak. Ezt a telefonon keresztül zajló üzleti tárgyalás sem képes helyettesíteni, hiszen ilyen esetben is csorbát szenved a partneri bizalom szempontjából elengedhetetlen audiovizuális kontaktus. A járvány miatti veszélyhelyzet az elektronikus hírközlő eszköz útján zajló üzleti megbeszélések, nem ritkán szerződéskötések előtt nyitotta meg az utat.

4.1. Kísérleti tényállások, esetjogi vizsgálat

A 2014. március 15. óta hatályos új Ptk. alapvetően diszpozitív és technológiasemleges. De mit is jelent mindez a gyakorlatban, valóban ennyire egyszerű a helyzet, vagy felvetődnek olyan kérdések is, amelyek megválaszolásához elmélyültebb jogi vizsgálódás szükséges? Nézzünk meg egy konkrét esetet! Adott két gazdasági társaság, melyeket a válság csupán kismértékben sújt, így működésük folyamatos. Felmerül egy üzleti lehetőség, amely szerződéskötéssel és kölcsönös előnyökkel kecsegtet. A két vezető tisztségviselő igyekszik a lényeges kérdéseket telefonon és e-mailben tisztázni, ám hamar belátják, hogy ezek a kommunikációs csatornák nem képesek helyettesíteni a személyes megbeszélést, amely a kilátásban lévő üzlet sajátosságai miatt

elengedhetetlen. A korábbi gyakorlat az lett volna, hogy a tárgyalásról egyidejű jegyzőkönyv készül, ha pedig sikerül rögtön megállapodniuk, akkor nyomban 'le is papírozzák' szerződésüket, vagyis a jegyzőkönyvet szerződéssé alakítják. Erre most nincs lehetőség, más egyenértékű megoldást kell találniuk. Egyikük felveti, hogy tartsanak videokonferenciát, és a beszélgetést rögzítsék. Így akár a szerződés megkötésére is lehetőség nyílik, hiszen a cégjogász szerint a Ptk. erre a szerződésre nem ír elő írásbeliséget. A megbeszéltek szerint sor is kerül a videokonferenciára, ahol a felek között látszólag megállapodás születik. Innentől két különböző esetet érdemes górcső alá vennünk.

Az egyik esetben (a továbbiakban: 'A' eset) a videokonferencián utalások hangoznak el arra nézve, hogy „azt, amiben itt megállapodtunk, néhány napon belül írásbeli szerződésbe foglaljuk, és egymásnak aláírva, szkennelve megküldjük”, a másik esetben (a továbbiakban: 'B' eset) pedig úgy fogalmaznak a felek, hogy „a most kitérgyalt feltételekkel írásban kötjük meg a szerződést, és az aláírt példányokat egymáshoz szkennelve eljuttatjuk”. A két eset között látszólag nincs lényeges különbség, jogi szempontból viszont lényeges eltérések mutatkoznak. Először is meg kell vizsgálnunk a videokonferencia keretében kötött megállapodás jogi természetét. Fontos tényállási elem, hogy az elektronikus hírközlő eszköz útján folytatott megbeszélést a felek rögzítették, vagyis a hangfelvétel rendelkezésre áll. A bírói gyakorlat szerint az elektronikus hírközlő eszköz útján tett egybehangzó jognyilatkozatok szóbeli megállapodásként értékelendők, mégpedig olyanként, amelynek tartalma – a rendelkezésre álló felvétel révén – utóbb nehézség nélkül bizonyítható. Az tehát mindkét esetben egyértelmű, hogy a felek között szóbeli megállapodás született, ám a két szóbeli megállapodás tartalma eltérő. Az 'A' esetben a felek gyakorlatilag szerződést kötöttek egymással, és ehhez kapcsolódóan az utólagos, formális írásba foglalásban is megállapodtak, a 'B' esetben viszont írásbeli szerződés kötésére vállaltak kötelezettséget a szóban kitérgyalt feltételekkel. Miként ítélandó meg jogilag a két eset? Mi a jogkövetkezménye annak, ha mind az 'A', mind a 'B' esetben a felek egyike megtagadja az írásbeli szerződés aláírását?

Az írásbeli szerződés aláírása szóbeli megállapodásból eredő, de bíróság előtt ki nem kényszeríthető kötelezettség, vagy pedig a szóbeli megállapodás előszerződés, amely alapján a bíróság akár a szerződést is létrehozza? Ez utóbbi gyakorlatilag kizárható, hiszen a Ptk. egyértelmű rendelkezése szerint az előszerződést a szerződésre előírt alakban kell megkötni, itt pedig a felek szóban vállaltak kötelezettséget írásbeli szerződés megkötésére, vagyis a szerződésre írásbeli alakot rendeltek, tehát az írásbeli szerződés kötésére vonatkozó megállapodást is írásban kellett volna megkötniük ahhoz, hogy előszerződésnek minősülhessen.

4.2. Az estjogi vizsgálat tanulságai

El kell határolnunk egymástól azt a két esetet, amikor a felek szóban gyakorlatilag már meg is kötik a szerződést, és csupán annak – megerősítésképpen – utólagos írásba foglalásában állapodnak meg, illetőleg amikor a felek nem kötik meg a szerződést szóban, hanem arra vállalnak kötelezettséget, hogy írásban szerződnek egymással a szóban kitérgyalt feltételekkel. A fentebb körülírt 'A' eset az előbbit, a 'B' eset az utóbbit példázza.

Míg az előbbi esetben az írásba foglalás csupán megerősítő formalitás, addig az utóbbi esetben a felek maguk rendelkeznek úgy, hogy szerződéskötésük az írásba foglalással válik befejezetté. Azt, hogy éppen melyik eset áll fenn, a bíróság állapítja meg a körülmények gondos mérlegelésével. Nyilvánvaló például, hogy a felek között szóban jött létre a szerződés, ha a teljesítési határidőket is a szóbeli megállapodástól számítják. Ebben az esetben az utólagos írásba foglalás csupán formalitás, az pedig, hogy a szerződés milyen tartalommal jött létre, a szóbeli megállapodás alapján rekonstruálható.

Ha ilyen joghatás a szóbeli megállapodáshoz még nem fűződik, akkor nyilvánvaló, hogy a felek csupán írásbeli szerződés kötésére vállaltak szóban kötelezettséget, ez azonban előszerződésnek a fenti okok miatt nem tekinthető. Felmerül tehát a kérdés, hogy milyen igény alapítható egy ilyen, sem végleges szerződésnek, sem előszerződésnek nem minősülő szóbeli megállapodásra. Kérdés megválaszolásához a szerződésszegésre vonatkozó szabályokat, valamint a *venire contra factum proprium* elvet hívhatjuk segítségül, amely szerint a jóhiszeműség és tisztesség követelményét sérti az is, akinek joggyakorlása szemben áll olyan korábbi magatartásával, amelyben a másik fél okkal bízhatott.¹⁸ Ez a tilalmi szabály egyébként a joggal való visszaélést tiltó elvből is levezethető.

A következőkes bírói gyakorlat szerint a felek szabadon bocsátkozhatnak szerződési tárgyalásokba, és nem tartoznak felelősséggel a szerződés létrejöttének elmaradásáért. Utaló magatartás címén a felmerült költségek, kár akkor követelhető, ha az egyik fél szándékosan hozza a másikat abba a helyzetbe, hogy kizárólag vele folytasson szerződéskötési tárgyalásokat, majd pedig lényegében ésszerű indok nélkül, önkényesen tagadja meg a szóban már véglegesített megállapodás írásba foglalását, a szerződés megkötését.¹⁹ Ezt támasztja alá a Kúria 12/2013. számú, még a régi Ptk.-hoz kapcsolódó

18 Lásd a Ptk. 1:3. § (2) bekezdését.

19 Az ismertetett döntés (Szegedi Ítéltábla Gf. I. 30 083/2012.) Bírósági Döntések Tára, 2014/3, 43.

polgári elvi döntése is, amely szerint „önmagában amiatt, mert a felek előrehaladott szerződéses tárgyalásokat folytattak, amelyek során nyomatékkal felmerülhetett a szerződéskötés lehetősége, a szerződés létrejöttének elmaradása nem alapozza meg az utaló magatartás miatt a biztatási kártalanítást. A kár megtérítésére csak az adhat alapot, ha az egyik fél – adott esetben a vevő – szándékosan hozza a másik felet – adott esetben az eladót – abba a helyzetbe, hogy magas költséggel beszerezze az adásvételi szerződés tárgyát, majd pedig lényegében ésszerű indokok nélkül, önkényesen tagadja meg a szerződés megkötését. Az a fél tartozik a másik, jóhiszemű fél kárának részben vagy egészben történő megtérítésével, aki a jóhiszeműség és tisztesség követelményével ellentétben bocsátkozik szerződési tárgyalásokba, vagy szakítja meg azokat”.

Ha nem kétséges, hogy a felek között szóban (elektronikus hírközlő eszköz útján) szerződés jött létre, akkor jogvita esetén szükség lehet a szóbeli megállapodás pontos tartalmának feltárására. Már az új Ptk. előtti bírói gyakorlat is azt támasztotta alá, hogy „a szerződés tartalmává válnak – külön kikötés nélkül, hallgatólagosan is – mindazon kötelezettségek, amelyek az adott szerződés természetéből és céljából, a felek közötti korábbi gyakorlatból, valamint a kialakított szakmai szokásokból szükségszerűen következnek. Szakmai szokások alatt azt a szakmai gyakorlatot, szakismeretet kell érteni, amelyet a felekkel azonos helyzetben lévő személyek általánosan alkalmazandónak, irányadónak tartanak”.²⁰ Az új Ptk., mint azt a 6:63. § (5) bekezdése is tanúsítja, teljes egészében hasonló álláspontra helyezkedett, így a feleknek ezt is célszerű szem előtt tartaniuk szóbeli (elektronikus hírközlő eszköz útján történő) szerződéskötésük során.

Említést érdemel még az a könnyen előforduló eset, amikor a felek egyike a közöttük szóban (elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével) létrejött szerződést a szóbeli megállapodáshoz képest eltérő tartalommal foglalja írásba. A Ptk. ezt a helyzetet annak függvényében rendezi, hogy milyen mértékű a változtatás. Ha az írásba foglaló fél a szerződést – a szóbeli megkötés után késedelem nélkül – lényegesnek nem minősülő feltételekkel kiegészítve vagy módosítva foglalja írásba, és küldi meg a másik félnek, akkor e feltételek a szerződés tartalmává válnak, ha a másik fél azok ellen késedelem nélkül nem tiltakozik.²¹

Lényeges változtatás esetén természetesen az új ajánlatra vonatkozó szabályok szerint kell elbírálni a helyzetet arra is figyelemmel, hogy egyáltalán

20 BDT2005.1281.

21 Lásd a Ptk. 6:67. § (3) bekezdését.

van-e jogi lehetősége a félnek a szóban létrejött szerződést egyoldalúan megváltoztatni a szerződés megerősítését szolgáló írásba foglalás során.

Végül kérdésként merül fel, hogy a videokonferencia útján kötött szerződés, illetőleg az így megtett ajánlat jelenlévők vagy távollévők közöttinek minősül-e a hozzájuk fűződő jogkövetkemények szempontjából.

„A Ptk. határozott célkitűzése az, hogy technológiásemleges szabályozást alkosson, és ezért nem kíván felsorolást alkalmazni olyankor, amikor a technika gyors fejlődése gyakori módosítást tehet szükségessé. Ezért a törvény nem sorolja fel, hogy mely jognyilatkozatok minősülnek jelenlévők közöttinek; e helyett úgy rendelkezik, hogy jelenlévők között tett ajánlatnak minősül minden olyan jognyilatkozat, amelynek tartalmáról a címzett annak megtételével egyidejűleg tudomást szerez. Ez a meghatározás magában foglalja a szóban vagy telefonon tett jognyilatkozatokon kívül például azokat az internetes kommunikációs formákat is, amelyek esetén biztosított, hogy a jognyilatkozat megtételével egyidejűleg a címzett a jognyilatkozat tartalmát megismerhesse”.²²

5. Megállapodás e-mail útján és a szkennelt szerződés problematikája

A jogesetek által felvetett jogi kérdések azonban korántsem merülnek ki ennyiben. Mindkét tényállásnál lényegi elem volt a felek azon vállalása, hogy az írásba foglalt és aláírt szerződést elektronikus levél szkennelt mellékleteként küldik meg egymásnak. Elektronikus aláírásról egyelőre nem esett szó, hanem csupán azt vállalták a felek, hogy 'sima' aláírásukkal látják el az okiratot, majd beszkennek, és e-mailben továbbítják az üzleti partnernek. Vajon megfelelő-e mindez az írásbeliség követelményének, amelyet a felek mindkét jogesetben maguk támasztottak egy olyan szerződéssel szemben, amelyet a Ptk. szerint nem is kellett volna írásba foglalniuk? Először is meg kell vizsgálnunk, hogy miként viszonyul a bírói gyakorlat az elektronikus levél útján megtett, valamint az aláírt, beszkennek és e-mail útján továbbított jognyilatkokhoz. Teljesül-e ezek esetében az írásba foglalás követelménye? Álljon itt szemléltetésül újra egy konkrét eset! Egy magyar és egy német gazdasági társaság között pusztán e-mailváltások útján jött létre üzleti kapcsolat fogászati termékek megrendelése tárgyában. A megrendelő nem egyenlítette ki a leszállított termékek vételárát, és a perben akként nyilatkozott, hogy a felek között nem jött létre szerződés, pontosabban a szerződés nem a felek között jött létre,

²² Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz* (második, átdolgozott kiadás). Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2018; kommentár a Ptk. 6:5. §-ához.

mert a megrendelő munkatársa állítólag nem a megrendelő nevében, hanem harmadik személynek szívességet téve adott le megrendelést. Az eljáró bíróságoknak először is abban a kérdésben kellett állást foglalniuk, hogy a felek e-mail váltása miként értékelendő. Végül mind az első-, mind a másodfokú bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a felek között elektronikus levélbe foglalt ajánlattétel és elfogadó nyilatkozat útján – látszaton alapuló képviselet mellett – adásvételi szerződés jött létre, a bíróságok azonban érdekes módon nyitva hagyták a kérdést, hogy a szóban forgó adásvételi szerződést a felek milyen formában kötötték meg egymással.²³

Tekinthető-e írásbelinek a felek között e-mail váltás útján létrejött adásvételi szerződés?

A Ptk. szerint írásba foglaltnak kell tekinteni a jognyilatkozatot akkor is, ha annak közlésére (a) a jognyilatkozatban foglalt tartalom változatlan visszaidézésére, (b) a nyilatkozattevő személyének, és (c) a nyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas formában kerül sor.²⁴

Hosszas vizsgálódás nélkül is beláthatjuk, hogy az e-mail a fentiek közül a b) pontban írt tény minden kétséget kizáró megállapítására nem alkalmas, így az elektronikus levél útján megtett jognyilatkozat írásba foglaltnak nem tekinthető, hiszen személyazonosítás helyett legfeljebb azt lehet megállapítani, hogy kinek az elektronikus postafiókjából indult útjára a levél. Ezen az sem változtat, ha az e-mailt ügynevezett beillesztett aláírással látják el. A vonatkozó bírói gyakorlat ma már egységesnek mondható: az e-mailben történő ajánlattétel és elfogadás folytán ráutaló magatartással jön létre a szerződés. A szerződéskötési szándékot tükröző egyéb viselkedésformákhoz képest az elektronikus levél közvetítette ráutaló magatartásnak az az előnye, hogy az ajánlat tartalma könnyebben bizonyítható. Az írásbeli nyilatkozatokkal szemben ugyanis alapvető követelmény a valódiság és a hamisítatlanság, amiről csak akkor lehet szó, ha a nyilatkozattevő személye is minden kétséget kizáróan megállapítható. Kérdésként merül fel ennek tükrében, hogy eltérő jogi megítélés alá esik-e az olyan elektronikus levél, amelyet küldője minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló, fokozott biztonságú elektronikus aláírással látott el. Ez a gyakorlatban többnyire azt jelenti, hogy a küldő az e-mail szövegét elektronikus aláírással ellátott csatolmányban helyezi el. A bírói gyakorlat az ilyen jognyilatkozatot írásbeliként kezeli, ám a gyakorlatban nehézségek adódhatnak annak bizonyítása során, hogy az e-mail valóban

23 Lásd a Budai Központi Kerületi Bíróság előtt indult 10. G.21134/2018. számú ügyben hozott 24. sorszámú ítéletet.

24 Ptk. 6:7. § (3) bek.

megérkezett-e a címzetthez. Áthidaló megoldás lehet az e-mail visszaigazolásának kötelezettsége, ez azonban megint csak a felek által – akár rosszhi-
szeműen is – befolyásolható magatartás, így nem kellően objektív. Az üzleti
életben – épp a fenti nehézségek kiküszöbölése céljából – egyre gyakoribbak
a szerződési szabadság jegyében fogant olyan megállapodások, amelyekben a
felek úgy nyilatkoznak, hogy a másik fél által a megadott e-mail címre küldött
elektronikus levél a feladást követő konkrét időpontban mindentől függetlenül
kézbesítettnek minősül, és kiváltja a közléshez fűződő szerződéses joghatást.
Jogvita esetén ekkor a küldő félnek elegendő az e-mail feladásának tényét
bizonyítania, és a másik fél legfeljebb ellenbizonyítással élhet, ha tud.

Túllépve mármost a 'sima', illetőleg az elektronikus aláírással ellátott csatol-
mányt tartalmazó e-mail problematikáján, célszerű némi figyelmet szentelni a
'papír alapon' aláírt, majd beszkenelt és email útján továbbított szerződésnek,
jognyilatkozatnak is. Igen gyakori, hogy a cégek ezt a megoldást választják, és
a járványügyi veszélyhelyzet ugyancsak kedvez az ilyen módon történő szer-
ződéskötésnek. Az sem ritka, hogy a felek nem is ugyanazt az okiratot írják
alá a fenti módon, hanem mindegyikük megteszi saját jognyilatkozatát, és a
szerződés ezekből áll össze egységes okiratba foglalás nélkül. Először is meg kell
vizsgálnunk, hogy erre van-e jogi lehetőség, és csak ezt követően léphetünk
tovább az egyéb, önként adódó dilemmákhoz. A kérdés megválaszolásához a
Ptk. nyújt egyértelmű eligazítást. A szerződést ugyanis akkor is írásba foglaltnak
kell tekinteni, ha nem ugyanaz az okirat tartalmazza a felek jognyilatkozatát,
hanem külön okiratba foglalt jognyilatkozatok együttesen tartalmazzák a felek
kölcsonös és egybehangzó akaratnyilvánítását. A jogalkotó megengedő viszo-
nyulását jól tükrözi az a Ptk.-beli rendelkezés is, amelynek tükrében a szerződést
akkor is írásba foglaltnak kell tekinteni, ha a több példányban kiállított okiratok
közül mindegyik fél a másiknak szánt példányt írja csak alá.²⁵

Mindebből eredően tehát nincs jogi akadálya a felek fenti példa szerinti
eljárásának. Következőleg vizsgálandó a külön-külön megtett vagy egyazon
szerződésbe foglalt és keltezett jognyilatkozatok e-mail szkennelt mellékle-
teként való továbbítása. A felek tehát nem magába az elektronikus levélbe
foglalják bele jognyilatkozatukat, hanem az e-mailt csupán közvetítő csator-
naként (adattovábbítási közegként) használják fel, és valójában saját aláírá-
sukkal ellátott iratot juttatnak el a másik félhez. Vajon megfelel-e mindez az
írásbeliség követelményének? A bírói gyakorlat még nem kellően egységes,
így az óvatosság fölöttébb indokolt. Nem kétséges, hogy a hagyományos mó-
don kinyomtatott, aláírt, majd beszkenelt és így továbbított irat a másolattal

25 Lásd a Ptk. 6:70. § (2) és (3) bek.

esik egy tekintet alá. Nem változtat ezen az sem, hogy ma már – a modern írásszakértői módszereknek köszönhetően – sok esetben másolat alapján is meg lehet állapítani az aláírás kézeredetét.

Ha tehát a törvény vagy a felek megállapodása szerint egy jognyilatkozattal szemben követelmény az írásbeliség, akkor az egyszerű e-mailbe foglalt nyilatkozat biztosan nem lesz alkalmas a célzott joghatás kiváltására, az e-mailhez mellékelt, aláírt és szkennelt jognyilatkozat pedig legalábbis kockázatos. Nem kötelező írásbeliség esetén mindkettő ráutaló magatartásnak fog minősülni, és kiváltja a célzott joghatást.

A fentiekben taglalt bizonytalanság talán abból (is) ered, hogy a szkennelt melléklet nem felel meg a hiteles másolattal szemben támasztott követelményeknek. Érdekességként megemlítendő, hogy a Kúria egy alkalommal joghatás kiváltására alkalmasnak ítélte a fél egyszerű e-mailben küldött jognyilatkozatát. A fizetéképtelenség megállapítása és a felszámolási eljárás elrendelése kapcsán volt jelentősége annak, hogy a jogszabály által megkövetelt vitatásnak minősül-e az adós egyszerű e-mailben megküldött olyan tartalmú nyilatkozata, hogy a követelést nem ismeri el. „A Cstv. 27. § (3) bekezdése szerint a vitatásnak írásban kell történnie, azonban ez a vitatás nem kizárólag a Ptké. 38. § (2) bekezdése szerinti módon történhet meg. Nem kizárt ugyanis az sem, hogy a felek a szóbeli egyeztetésükről szóló jegyzőkönyvbe foglalják bele azt, hogy az adós a hitelező követelését vitatja. Ebben az esetben sem a Ptké. 38. § (2) bekezdésében felsorolt módon történik a vitatás, ennek ellenére ez is írásban történt vitatásnak minősül”²⁶

A Kúria tehát az egyszerű e-mailben történt vitatást a felszámolási eljárás 'megakasztására' alkalmas vitatásnak fogadta el azon indokok alapján, hogy az e-mail kétséget kizáróan megérkezett a hitelezőhöz, továbbá az is megállapítható volt, hogy a felek között bevett kapcsolattartási formának számított az elektronikus levélváltás. Végül a zárt láncolatot képező kommunikáció is jelentős súllyal esett a latba a bírói mérlegelés során, mert így a vitatás megtörténte, tartalma és időpontja utólag is rekonstruálható, ellenőrizhető volt.

Más a helyzet természetesen, ha az aláíró a jognyilatkozatot e-aktába fűzi, azt fokozott biztonságú elektronikus aláírásával látja el, és így küldi meg a másik félnek. Ilyenkor csupán az lehet kérdéses, hogy a küldemény valóban megérkezett-e a címzetthez, illetőleg, hogy a címzett mikor szerzett ténylegesen tudomást az irat tartalmáról. Ez különösen olyan esetekben perdöntő, amikor nem a nyilatkozat elküldéséhez, hanem – az irányadó anyagi jogi határidőre tekintettel – annak megérkezétségéhez fűződik joghatás (pl. vételi jog gyakorlása).

²⁶ Ld. a Kúria Gfv.VII.30.417/2014/3. számú határozatát.

6. A pénzügyi egyensúly fenntartásának eszközei

A veszélyhelyzeti jogalkotással érintett területek fontossági sorrendjét követve most ismét társasági jogi témák kerülnek a látókörunkbe. Előfordulhat, hogy épp veszélyhelyzet idején rendül meg a társaság pénzügyi egyensúlya, mégpedig olyan mértékben, hogy a vezető tisztségviselőt terhelő jogszabályi kötelezettségek lépnek életbe.

A Ptk. rendkívül szigorú követelményeket támaszt az ügyvezetéssel szemben, ha a gazdasági társaságot nagymértékű veszteség éri, és likviditása, fizetőképessége megrendül, vagy saját tőkéje radikálisan lecsökken. Az ügyvezetés ilyen esetekben nem maradhat passzív, hanem aktív magatartást kell tanúsítania a pénzügyi helyzet rendezése érdekében. Az ügyvezetés tevéleges magatartása a hitelezők és a többi piaci szereplő számára egyfajta garancia, hogy a vállalkozás nem hárítja át veszteségeit rájuk, és a gazdaságban nem alakul ki lánctartozás.

6.1. A hirtelen tőkevesztésre vonatkozó szabályok, pótbefizetés, tőkeemelés, ázsiós tőkeemelés

A Polgári Törvénykönyv hasonló elvi alapon szabályozza az ügyvezető szerv kötelezettségeit a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság hirtelen tőkevesztése esetén.

Az ügyvezetés késedelem nélkül köteles összehívni a legfőbb szerv ülését vagy kezdeményezni annak ülés tartása nélküli döntéshozatalát a szükséges intézkedések megtétele céljából, ha tudomására jut, hogy a társaság saját tőkéje veszteség folytán a törzstőke felére (részvénytársaságnál az alaptőke kétharmadára) csökkent. Ugyanígy köteles eljárni, ha arról szerez tudomást, hogy a társaság saját tőkéje a törzstőke/alaptőke törvényben meghatározott minimális összege alá csökkent, ha a társaságot fizetéseképtelenség fenyegeti, ha a cég megszüntette fizetéseit, továbbá ha vagyona nem fedezi a tartozásait.

Ezekben esetekben a legfőbb szerv feladata határozatot hozni a saját tőke és a pénzügyi helyzet rendezéséről. Ennek egyik módja a pótbefizetés elrendelése, amelyről a létesítő okirat felhatalmazása alapján dönthet a legfőbb szerv. A felhatalmazásnak a pótbefizetés gyakoriságát és legmagasabb összegét is tartalmaznia kell. A pótbefizetés **módjáról** és határidejéről ugyanakkor nem a létesítő okiratban, hanem a pótbefizetést elrendelő taggyűlési határozatban kell rendelkezni. A pótbefizetési kötelezettség – a törzsbetétek arányában – pénzbeli és nem pénzbeli vagyoni hozzájárulással egyaránt teljesíthető. Ha a tagok a létesítő okiratban nem rendelkeztek a pótbefizetési kötelezettség-

ről, vagy annak elrendelését kizárták, akkor mindenképp a létesítő okirat módosításáról kell a legfőbb szervnek döntést hoznia, és csak ezt követően rendelhet el pótbefizetést. Ha bármely tag az előírt pótbefizetést késedelmesen, vagy egyáltalán nem teljesíti, akkor vele szemben a vagyoni hozzájárulás elmulasztásának jogkövetkezményei kerülnek alkalmazásra. Jogi természetét tekintve a pótbefizetés a vállalkozásnak adott pénzügyi juttatás, mely nem a tag törzsbetétjét gyarapítja, hanem kifejezetten a veszteség csökkentésére szolgál. A pótbefizetés lehetőségét a törvény a korlátolt felelősségű társaságnál nevesíti, ám valamennyi cégforma esetében alkalmazható. A jogintézményt leginkább az különbözteti meg a rosszul csengő tagi kölcsöntől, hogy míg az utóbb önkéntes, addig az előbbi – megfelelő felhatalmazás és legfőbb szervi határozat alapján – kötelező jellegű.

A pénzügyi helyzet rendezésének másik lehetséges módja a törzstőke felemelése. „Legtöbbször a kft. törzstőkéjét a társasági hitelezők helyzetével kapcsolják össze, mivel a társasággal üzleti kapcsolatba kerülő cégek, vagy a kft. által megkárosított személyek követeléseit a társaság vagyonából lehet kielégíteni, márpedig a vagyon kiinduló mértéke a kft. tagjainak törzsbetéteiből álló törzstőke.”²⁷

Ha a társaság jegyzett tőkéje a törvényi minimum alá csökken a veszteségek folytán, akkor a legfőbb szervnek rendelkeznie kell a törzstőke olyan mértékű felemeléséről, hogy az adott cégformára vonatkozó tőkeminimum követelmények teljesüljenek. Ha nincs konszenzus a tagok között, és nem születik döntés a törzstőke felemeléséről, akkor a legfőbb szervnek a társaság átalakulásáról kell határoznia. A legfőbb szervnek ekkor olyan cégformát kell választania, amelynél a társaság megfelel a törvényi tőkeminimum-elvárásoknak.

Ha a vállalkozás saját tőke/jegyzett tőke aránya felborult és a legfőbb szerv célja az arány helyreállítása, akkor az csakis ázsiós tőkeemeléssel valósulhat meg. Ha a társaság saját tőkéje a jegyzett tőke felére csökken, akkor a tőke rendezés nem történhet egyszerű tőkeemeléssel, hiszen a jegyzett tőke emelése egyben a saját tőke emelését is jelentené. Az ázsiós tőkeemelés lényege, hogy a tőkeemelésre fordított összegnek csupán egy kis része válik jegyzett tőkévé, a többi tőketartalékba kerül, és ezáltal a saját tőke/jegyzett tőke arány helyreáll. Az ázsió mértékét, vagyis azt, hogy a tőkeemelés során mekkora rész kerül tőketartalékba, a Polgári Törvénykönyv nem szabályozza, arról minden esetben a legfőbb szerv dönt.

Megoldás lehet még a társasággal szemben fennálló tagi követelés elengedése. Ha például valamely tagnak a céggel szemben tagi kölcsön jogcímén

27 MISKOLCZI BODNÁR Péter: A törzsbetét szolgáltatása. *Glossa Iuridica*, 2018/3-4, 29-50.

követelése áll fenn, és azt a nehéz pénzügyi helyzetre tekintettel elengedi, akkor a társaságnál ezáltal olyan egyéb bevétel fog realizálódni, amely az adózott eredményen keresztül a saját tőke összegét helyreállíthatja.

6.2. A tartozások átütemezése a hitelezők közreműködésével, végső soron csődvédelem

Válság idején a piaci szereplőkben – különböző érdekek mentén – jellemzően mutatkozik hajlandóság a már megkötött szerződések átütemezésére, részletfizetési és egyéb megállapodások kötésére. Bizonytalan időtartamú járványügyi veszélyhelyzetben célszerű a tárgyalásokat még a fizetőkép-telenséggel fenyegető helyzet beállta előtt megkezdeni, és az egyezséget a kijárási korlátozásra tekintettel a fentebb írtak szerint megkötni.

A fizetőképesség fenntartásának egyik lehetséges módja a társaságba apportált, és a továbbműködéshez nem feltétlenül szükséges eszközök értékesítése. Ilyenkor is probléma származhat abból, ha a tagok az apportot szolgáltatáskor túlértékelték, és „a társaság úgy szűnik meg, hogy azért nem képes valamennyi tartozását kiegyenlíteni, mert a papíron túlértékelt apport értékesítése nem hozza meg a várt bevételt”.²⁸

Végső soron az adós csődeljárást is kezdeményezhet önmaga ellen, aminek elsődleges jogkövetkezménye a fizetési moratórium. Ezalatt az idő alatt lehetőség nyílt a fizetőképesség helyreállítására, ha pedig ez mégsem sikerül, akkor a csődeljárásra jellemző szervezett és szabályozott keretek között születhet meg a túlélést jelentő csődegyezés. Példaként említhető, hogy a koronavírus járvány miatt bevételüket elvesztő szállodák üzemeltetői is gyakran éltek ezzel a lehetőséggel.

7. Összegzés

Összességében megállapítható, hogy a járványügyi veszélyhelyzet, amely a 2020. évi LVII. törvénnyel 2020. június 18-án került megszüntetésre, alapvetően váratlanul és felkészületlenül érte a gazdasági társaságokat. A cégek többsége még az új Ptk. adta lehetőségekkel sem élt, a kényszer azonban gyökeres változást hozott, és a működőképesség fenntartásához fűződő érdek, valamint a jogalkotó által nyújtott segítség az elektronikus hírközlő eszközök előtérbe kerülését eredményezte. Mindez egyrészt a mindennapi céges

28 HARSÁNYI Gyöngyi – MISKOLCZI BODNÁR Péter: Az apport túlértékelésének jogkövetkezményei. *Glossa Iuridica*, 2019/3-4, 23.

működés területén volt tapasztalható, másrészt pedig a társaságok közötti ügyletkötéseket is jellemezte. Ez utóbbiak vonatkozásában kiemelendő, hogy különféle elektronikus aláírási módok terjedtek el, amelyeket övez még ugyan némi bizonytalanság, az ilyen módon aláírt okiratok azonban aligha tekinthetők pusztán ráutaló magatartásnak. Az időszak hozadékaként értékelhető a cégek szerződéskötésének tudatosabbá válása, a jognyilatkozati formák kevésbé könnyelmű kezelése, végső soron pedig az ügyletkötésekkel kapcsolatos 'felhasználói szintű' ismeretek szükségképpen elmélyülése. Magasabb szintre lépett továbbá a fizetőképesség helyreállításának és megőrzésének kultúrája. Mindez kiutat jelenthet a válságból, ám egyúttal új, körültekintő megoldást igénylő jogi dilemmák is feltűntek a láthatáron.

A TÁRSASÁGI SZERVEK MŰKÖDÉSÉNEK MEGVÁLTOZOTT SZABÁLYAI ÉS AZOK ESETLEGES HATÁSA A JÖVŐBEN

FAZAKAS ZOLTÁN JÓZSEF
*egyetemi tanársegéd (KRE ÁJK),
kutató (Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet)*

1. Bevezetés és alapvetés

A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet által elrendelt veszélyhelyzet (a továbbiakban: veszélyhelyzet) a társadalom és a gazdaság minden rétegét a jelenkorban eddig nem tapasztalt kihívások elé állította. A társadalmi és gazdasági kihívás szükségképpen a jogélet valamennyi szegmensére hatással van mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás oldalán és talán túlzás azzal az állítással élni, hogy a világ már nem lesz ugyanaz, mint 2020 előtt volt. Az államok, így hazánk is a koronavírus világjárvány eredményeképpen széleskörű válaszokat igyekeznek adni a társadalmi és gazdasági kihívásokra, a megváltozott körülményekre, amely válaszok egyik részét a jogi személyek működése által felvetett kérdésekre válaszokat adó jogszabályok rendelkezései képezik.

A jogi személyek működésének belső aspektusát képező jogviszonyok kérdéseire elsősorban a 102/2020. (IV. 10.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet során a személy- és vagyonegyesítő szervezetek működésére vonatkozó eltérő rendelkezésekről (a továbbiakban: Kormányrendelet) hivatott választ adni. Jelen dolgozat a Kormányrendelet a jogi személyekre vonatkozó, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) szabályaitól való eltéréseit hivatott elemezni annak 1-9. §-ai alapján. Az elemzésnek nem tárgya a Kormányrendelet társasházakra, köztestületekre, közjegyzőkre, bírósági végrehajtókra, igazságügyi szakértőkre, illetve ügyvédekre vonatkozó rendelkezéseinek ismertetése, az döntően a gazdasági társaságok szempontjaira összpontosít, mindezeknek megfelelően a Kormányrendelet rendelkezéseit a gazdasági társaságokra fókuszálva vizsgálja és arra kísérel meg választ adni a rendelkezések ismertetésén túl, hogy ezen az általános szabályoktól eltérő normarendszer mennyiben eredményezi, illetve teljesíti a veszélyhelyzet kihívására adott hatékony válasz iránti társadalmi és gazdasági igény elvárását,

valamint, hogy az ezen rendelkezéseken alapuló és jelenleg kialakuló gyakorlat mennyiben 'éli túl' a veszélyhelyzetet, azaz a Kormányrendelet rendelkezései a jövőben milyen hatást gyakorolhatnak a jogi személyek működésére vonatkozó normaalkotásra, megfogalmazhatók-e *de lege ferenda* javaslatok.

A Kormányrendelet rendelkezéseit elemezve az abban foglalt szabályok két csoportra oszthatók. Álláspontom szerint fellelhetők olyan rendelkezések, amelyek egy jövőbeni jogalkotás alapjait képezhetik és amely rendelkezések gyökerei megőrzendők és megfontolandók. Ezen rendelkezéseknek az indokai gazdaságpolitikai és társadalompolitikai alapokban, döntően a technikai fejlődésben, annak eszközeiben és gyakorlatában lelhetők fel. A társadalompolitikai és gazdaságpolitikai változók és igények polgári jogi kodifikációs alapjait nem lehet eléggé kihangsúlyozni,¹ ebből fakadóan ezen normák általános szabállyá konvertálása a szükséges módosítások figyelembevételével megfontolandó. Értelemszerűen a másik csoportba azon rendelkezések tartoznak, amelyek a járványügyi korlátozások hatályát követően, a járványügyi feltételekhez kötött létük okán értelmüket veszítik és legfeljebb jogtörténeti forrásként élnek tovább, bízva abban, hogy megalkotásuk körülményei és ezáltal ezen normák tartalmi nem térnek vissza.

Előzetesen rögzíteni szükséges, hogy a Kormányrendelet az alapvető kó-genciája ellenére igyekszik egyensúlyt teremteni a Ptk. magánautonómiát valló alapállása és annak bevallott, a veszélyhelyzet mint legitim indok által megkövetelt és általa bevezetett korlátozása között. A Kormányrendelet aláb-biakban kifejtett részletszabályai nyomán kialakuló gyakorlat megoldásai az eddigi alapvetően a létező megoldásokat, valamint a bírói gyakorlatot összegző és szintetizáló polgári jogi jogalkotás² mellet az új, helyesebben pontosított szabályok megalkotásának lehetőségét vetheti fel az említett felosztás tük-rében. Mindezen alapvetést követően rögzítendő, hogy a Kormányrendelet 1. és 37–39 §-ai a személyi, tárgyi és időbeli hatályt rögzítve a veszélyhely-zet ideje alatti működési kérdéseket szabályozza a Ptk.-tól, illetve a létesítő okiratok rendelkezéseitől való eltérés alkalmazásának igényével. A norma imperatív természete a különleges jogrend elméletével összhangban felülírja

1 HARMATHY Attila: *A magyar polgári jogi kodifikáció jelenlegi szakaszairól*. In: GRAD-GYEN-GE Anikó (szerk.): *Egy új korszak hajnalán*. (Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum VI. kötet) Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, 2013, 19-21.

2 VÉKÁS Lajos: *Hagyomány és újítás. Külföldi példák*. In: VÉKÁS Lajos (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszol-gáltató Kft., 2014, 19-25.

a Ptk. diszpozitív alapállását a veszélyhelyzet időszakában, ugyanakkor egyes rendelkezések gyakorlatának tovább élése vélelmezhető, támogatható, döntően az elektronikus eszközök és elektronikus jognyilatkozatok tekintetében.

2. A társasági döntéshozatal megváltozott szabályai

2.1. A Kormányrendelet alkalmazásának feltétele

A Kormányrendelet szabályozási technikája, ahogyan a fentebb kifejtésre került a magánautonómia veszélyhelyzet által megkövetelt mértékű korlátozásának talaján áll. Mindez tetten érhető a 2. § (1) bekezdés rendelkezésében, mert a Ptk.-tól, illetve a létesítő okirattól való, a Kormányrendeletben részletezett eltérés csak akkor kötelező, ha a legfőbb szerv a kijárási korlátozásra vonatkozó előírások betartása mellett ténylegesen akadályozott a döntéshozatalban. Amennyiben a járványügyi intézkedések nem jelentenek döntéshozatali akadályt, úgy a Kormányrendelet előírásai nem írják felül sem a Ptk., sem a létesítő okirat rendelkezéseit, azok változatlanul hatályban maradvá szabályozzák ezen jogviszonyokat, hatásköröket és felelősséget.

A Kormányrendelet alkalmazásának feltétele ennek megfelelően a legfőbb szerv működésére kiható, annak akadályát képező járványügyi szabályok, gyakorlatilag a kijárási korlátozások betartása. A Kormányrendelet 2. § (2) bekezdése a rendelkezések alkalmazását a társaság egyéb szerveire is feltételesen kiterjeszti, azaz az ügyvezetés, a felügyelőbizottság, az auditbizottság, valamint egyéb szervek működését a Kormányrendelet szerinti szabályok szerint lehet, de nem kötelező az alábbiak szerint bemutatott módon szabályozni.

Amennyiben a társasági szervek tagjai a kijárási korlátozásról, illetve annak meghosszabbításáról szóló 71/2020. (III. 27.) Kormányrendelet és a 95/2020. (IV. 9.) Kormányrendelet, illetve az esetlegesen meghozandó jövőbeni járványügyi intézkedések maradéktalan betartása mellett nem akadályozottak tevékenységük ellátásában, akkor a korábbi szabályok szerint működhetnek ezen testületek. A legfőbb szerv alatt értelemszerűen az egyszemélyi szervezet, alapítót, alapítói jogok gyakorlóját is érteni kell. Utóbbi esetkörben a korábbi írásbeli döntéshozatal gyakorlata miatt alapvetően nem indokolt külön, működést korlátozó szabályok megalkotása. Ilyen esetben értelemszerűen az alapító, vagy az alapítói jogok gyakorlója írásban hozza meg határozatait, és azok az ügyvezetéssel való közléssel hatályossá válnak. Mindazonáltal ebben a körben is alapvetően megfontolás tárgyát képezheti a jövőben az írásbeli

döntéshozatal elektronikus útjának kevésbé töredezett szabályozásának megteremtése.

2.2. A Kormányrendelet által szabályozott döntéshozatali módok; a létező jogintézmények és a Kormányrendelet viszonya

A járványügyi korlátozások logikájával összhangban amennyiben a járványügyi korlátozások betartása a testületi működés akadályát képezik, úgy ezen szervek ülése nem tartható meg személyes részvétellel még abban az esetben sem, ha az ülés egyebekben korábban összehívásra került. A személyes részvétel helyett két lehetőséget ismer a Kormányrendelet, amelynek megfelelően az ülés vagy elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével tartható meg, vagy az ügyvezetés kezdeményezésére ülés tartása nélkül kerülhet döntéshozatalra, amennyiben a jogi személyre vonatkozó törvényi előírás az ülés tartása nélküli döntéshozatalt nem zárja ki. A két lehetőség egyébiránt egymással vagylagos viszonyban áll, a választás közöttük tehát szabad döntés tárgyát képezi.

A két lehetőség egyebekben nem idegen a magyar jogrendtől, azaz nem új jogintézmények vezet be a Kormányrendelet, hanem elsősorban ezen jogintézmények tartalmi egyértelműsítését és pontosítását tartalmazza. Kiemelendő és hangsúlyozandó ebben a körben, hogy a Kormányrendelet szerint ezek a lehetőségek abban az esetben is fennállnak, illetve kötelezők, ha ezekről a lehetőségekről egyébként a jogi személy létesítő okirata nem, vagy a Kormányrendeletben foglaltaktól eltérően rendelkezik. Következésképpen a jogszabály a létesítő okiratot a fenti, kógens tartalommal módosítja.³ A módosítás értelme és lényege, a ratio legis e körben álláspontom szerint felülírja a Ptk. 6:60. § (2) bekezdését is társasági szerződések esetében. A Kormányrendelet kógeniája miatt a megváltozott társasági szerződési tartalom bírói felülvizsgálata és módosítása megítélésem szerint nem lehetséges, elvégre annak célja a közérdekű járványügyi védekezésen túl nyilvánvalóan a társaság működésének biztosításában lelhető fel, amely érdek végső soron a tag lényeges jogi érdekének is megfeleltethető, továbbá ezen alapvető kötelmi jogi lehetőség a társasági szerződések természetétől is részben idegen, végrehajtása ebben a körben nem, vagy csak nehezen képzelhető el.

Az elektronikus hírközlő eszközök társasági jogi használatát a Ptk. 3:91. § (2) bekezdése a létesítő okiratban külön szabályozott módon engedi meg, amely szabályozásnak kifejezettnek és feltételeiben, alkalmazásának módjaiban pontosan

3 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 3. § (1) és (2) bek.

meghatározottnak kell lennie.⁴ Az írásbeliséghez kapcsolódó jogpolitikai indokok ebben körben is különös jelentőséggel bírnak. A jognyilatkozatok rögzített, azonosítható, utólag is ellenőrizhető formája a társasági jog egyik lényeges eleme. A jognyilatkozatokban foglalt tartalom változatlan visszaidézésére, a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozat megtétele időpontjának azonosítására alkalmas formában való megtételére a technikai fejlődés ma már több lehetőséget és eszközt biztosít. A tagok tehát a létesítő okiratban megállapodhatnak és meghatározhatják az elektronikus hírközlő eszközök igénybevételének feltételeit. Amennyiben az adott társaság létesítő okirata ilyen rendelkezéseket tartalmaz, úgy annak alkalmazása a jelen időszakban magától értetődő, legfeljebb az alkalmazás módját kell a Kormányrendelet előírásaihoz igazítani, ugyanakkor amennyiben ilyen irányú rendelkezés nincs a létesítő okiratban, azaz a felek e körben a Ptk. által adott lehetőséggel nem éltek, úgy a Kormányrendelet alapján már nem választhatnak, hanem kötelesek az elektronikus hírközlő eszközöket alkalmazni. Valamennyi esetben azonban szükséges olyan elektronikus hírközlő eszköz igénybevétele, amely a személyes részvétellel azonos értékű, a szerv ülésének zártságát biztosítja, a részt vevő felek azonosítását kétséget kizáróan lehetővé teszi, illetve az egyidejű és kölcsönös, kockázat és korlátozásmentes kommunikációt ténylegesen lehetővé teszi a Ptk. 3:111. § (2) bekezdésével összhangban.

A Ptk. a korlátolt felelősségű társaságok esetében az elektronikus hírközlő eszközök útján való döntéshozatal tekintetében további részletszabályokat tartalmaz, amelyek irányadók lehetnek a többi társaság ülése esetében is. Ezek között a legfontosabb a jognyilatkozatok rögzítését és ellenőrizhetőségét biztosító rendelkezések,⁵ amelyek lehetővé teszik, hogy a taggyűlés eseményeit ezen eszközök útján rögzítsék. Ebben az esetben külön taggyűlési jegyzőkönyv felvételére sem kerül sor, csak abban az esetben, ha az elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével megtartott taggyűlésen hozott határozatot a cégbírósághoz be kell nyújtani. Részvénytársaságoknál szintén fellelhető az elektronikus hírközlő eszközök útján való döntéshozatal szabályrendszere.⁶ Részvénytársaságok esetében is az elektronikus hírközlő eszközök útján való döntéshozatal alapfeltétele az alapszabály ilyen tartalmú kifejezett rendelkezése, azonban ilyen esetben is biztosítani kell a személyes részvétel lehetőségét azon részvényesek esetében, akik ezt a lehetőséget preferálva

4 NOCHTA Tibor: *Ptk. 3:111. §-hoz fűzött magyarázat*. In: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja* (I. kötet). Budapest, Opten Informatikai Kft., 2014, 519.

5 Ptk. 3:192. §.

6 Ptk. 3:280-281. §.

ezirányú igényüket bejelentik. Garanciális szabályként különleges kisebbségi jogként biztosítja a törvény, hogy a kisebbség írásbeli tiltakozása esetén az ún. konferencia közgyűlés nem tartható meg. A Kormányrendelet értelme szerint, annak ellenére, hogy erre vonatkozó *expressis verbis* rendelkezés nem található, részvénytársaság a veszélyhelyzet ideje alatt személyes részvétellel való közgyűlés megtartását csak akkor eszközölheti, illetve a kisebbség is a fenti jogát akkor gyakorolhatja, ha és amennyiben a megtartandó közgyűlés nem ütközik a járványügyi intézkedések betartásának követelményébe.

2.3. A testületi döntéshozatal részletszabályai

Fentiek alapján a Kormányrendelet célja a járványügyi intézkedésekkel összhangban a személyes jelenléttel való döntéshozatal körének szűkítése azokban az esetekben, amikor a személyes jelenlét egészségügyi kockázatokat rejt magában. Ennek megfelelően a Kormányrendelet 3–4. §-ai a döntéshozatal biztosításának érdekében a tagok létszámától függő rendelkezéseket tartalmaz. Amennyiben a szerv tagjainak létszáma legfeljebb öt fő, úgy kell meghatározni a döntéshozatal módját és feltételeit, hogy abban valamennyi tag részt tudjon venni. Az öt főnél nagyobb, de tíz főnél kisebb tagságnál akkor kerülhet sor rá, ha a szavazatok többségével rendelkező tagok azt kéri, míg a tíz főt meghaladó taglétszámú jogi személy esetében a jogi személy ügyvezetésének kell ezt kezdeményeznie.⁷ Mindhárom esetben a Kormányrendelet 4. §-ban meghatározott eljárásrend az irányadó az alábbiak szerint.

A legfőbb szerv összehívásának és előkészítésének körében a létesítő okirat rendelkezéseitől függetlenül, illetve kifejezett rendelkezés hiányában a Kormányrendelet részletszabályokat és ügyvezetési kötelezettségeket állapít meg, amelyek alapján az ügyvezetésének mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy a tagok a tagsági jogaik gyakorlása érdekében a megfelelő tájékoztatást és a kapcsolódó okiratokat megkapják.⁸ Értelemszerűen nem mellőzhető e körben a napirend, illetve az arra vonatkozó részletes tájékoztatás, amelynek körében a javasolt határozat tervezetét is közölni kell. Ez a kötelezettség tehát kibővíti a Ptk. 3:17. § (3) bekezdésében foglalt közzététel követelményét a határozati javaslattal, amely a jövőre nézve a határozati javaslat tájékoztatással együttes indokolásával előremutató szabályozás lehetőségét hordozza magában.

7 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 3. § (3) bek.

8 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 4. § (1) és (4) bek.

Az elektronikus hírközlő eszköz igénybevételével tartott ülés körében a Ptk. 3:91. (2) és 3:111. (2) bekezdésének rendelkezéseit pontosítja egyebekben a Kormányrendelet 4. § (1) bekezdés b) pontja, követelményként állapítva meg, hogy meg kell határozni az igénybe vehető elektronikus hírközlő eszközöket és informatikai alkalmazásokat, továbbá amennyiben az ügyvezetése a tagokat, azok képviselőit személyesen nem ismerné, meg kell határozni a személyazonosság igazolásának módját is.

Nyilvánvaló, hogy az ezirányú döntések esetében alaposan kell mérlegelni a rendelkezésre álló technikai eszközök által nyújtott szolgáltatások előnyeit és hátrányait, különösen az üzleti titok védelme, valamint az adatvédelem szempontjainak érvényesülése érdekében. A lehetőségek a mai technikai környezetben számosak és az ügyvezetés felelőssége az előkészítés során az érdekek védelme szempontjai szerint a lehető legbiztonságosabb megoldás választása ezen egyidejű kommunikációs csatornák kiválasztása tekintetében. A megtartott ülésről egyebekben jegyzőkönyvet kell készíteni, amit az erre kijelölt vezető tisztségviselő készít el és ír alá és abban rögzíteni kell az ülés megtartásának körülményeit is az általános jegyzőkönyvi elemeken túl. Jelenléti ívet ugyan nem kell készíteni, de a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell az ülésen online módon részt vevő tagok adatait.⁹

Az ülés tartása nélküli döntéshozatal esetén a Ptk. 3:20. § (1) bekezdésében foglalt határidő a szavazat megküldésére legalább tizenöt napra módosul a Kormányrendelet 4. § (1) bekezdés ca) pontja szerint. A határozatképességre, az eredményességre vonatkozó szabály Ptk. 3:20. § (2) és (4) bekezdései változatlan tartalommal irányadók, tehát az eljárás akkor eredményes, ha legalább annyi szavazatot megküldenek az ügyvezetés részére, amennyi szavazati jogot képviselő tag vagy jelenléte a határozatképességéhez szükséges lenne személyes részvétellel tartott ülés esetén. A szavazásra megszabott határidő utolsó napját követő három napon belül – ha valamennyi tag vagy alapító szavazata ezt megelőzően érkezik meg, akkor az utolsó szavazat beérkezésének napjától számított három napon belül – az ügyvezetés köteles megállapítani az eredményt, és azt további három napon belül közölni a tagokkal vagy az alapítókkal. A határozathozatal napja a szavazási határidő utolsó napja, ha valamennyi szavazat korábban beérkezik, akkor az utolsó szavazat beérkezésének napja. A szavazatokat mint írásbeli jognyilatkozatokat minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírással vagy elektronikus bélyegzővel, ennek hiányában azonosításra visszavezetett

9 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 4. § (3) bek.

dokumentumhitelesítés szolgáltatással való hitelesítéssel aláírva a tag elektronikus levelezési címére is megküldhető, illetve visszaküldhető azzal, hogy a természetes személy tag elektronikus aláírására nem köteles, azonban a jognyilatkozatnak a tag azonosíthatóságához szükséges adatokat tartalmaznia kell.¹⁰ A szavazat érvényességével kapcsolatos egyértelműsítő szabály, amely szintén a Ptk. 3:20. §-t pontosítja, hogy a szavazat akkor érvényes, ha abból egyértelműen megállapítható a tag személye (neve, lakóhelye vagy székhelye, szervezet esetén képviselőjének neve), a szavazásra bocsátott határozattervezet megjelölése – több határozati javaslat esetén a határozattervezetek sorszáma – és az arra adott szavazat.¹¹ A fentiekben rögzítésre került, hogy a döntéshozatal Kormányrendelet szerinti módjai egymással vagylagos viszonyban állnak, így ülés tartása nélküli döntéshozatal esetében sem a személyes részvétellel való döntéshozatal, sem pedig az elektronikus hírközlő eszköz útján való döntéshozatal nem kezdeményezhető a tag által.¹²

A fenti rendelkezések a felügyelőbizottság tagjainak és állandó könyvvizsgálónak tájékoztatására és az ülésen való részvételére is értelemszerűen vonatkoznak.¹³

A Kormányrendelet 8. § (2) bekezdése egyebekben a korlátozott felelősségű társaságokra vonatkozóan további szabályokat állapít meg, amelyek lényege a törzstőkéhez kapcsolódó egyes döntések meghozatalát és végrehajtását szolgáló Ptk.-ban foglalt határidők bővítése. Amennyiben a Kormányrendeletben előírt korlátozások miatt nem lehetne meghozni a Ptk. 3:189. §-a szerinti saját tőke veszteség okán beálló tőkecsökkenés orvoslására irányuló, illetve a Ptk. 3:202. § (1) és 3:205. § (2) bekezdése szerinti tőkeleszállítással kapcsolatos és szükséges döntéseket, akkor a korlátozott felelősségű társaság a szükséges intézkedésekről a veszélyhelyzet megszűnését követő legfeljebb 90. napra összehívandó rendkívüli taggyűlésen köteles dönteni. Zártkörűen működő részvénytársaságokra vonatkozóan hasonló szabályokat tartalmaz a Kormányrendelet 8. § (3) bekezdése, amely az alaptőkeleszállítás 3:270. §, 3:311. § és 3:314. § (2) bekezdésében foglalt eseteiben rendeli el a veszélyhelyzet megszűnését követő legfeljebb 90. napra összehívandó rendkívüli közgyűlés döntését.

A nyilvánosan működő részvénytársaságokra külön szabályokat tartalmaz a Kormányrendelet 9. §-a, amely a 3. §, a 4. §, az 5. § (4) bekezdés és a 8. § (3)

10 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés ce) pont és 7. §.

11 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés cd) pont.

12 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés cc) pont.

13 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 4. § (2) bek.

bekezdés rendelkezéseit a nyilvánosan működő részvénytársaság esetében nem engedi alkalmazni. A nyilvánosan működő részvénytársaságnak az éves közgyűlés meghívóját és a napirenden szereplő ügyekkel kapcsolatos előterjesztéseket, az azokra vonatkozó felügyelőbizottsági jelentéseket, valamint a határozati javaslatokat akkor is köteles közzétenni a honlapján, ha ezek még nem kerültek közzétételre. A meghívót a közgyűlést megelőzően legalább 21 nappal, a többi iratot köteles a közgyűlést megelőzően legalább 8 nappal kell közzétenni. Ha már közzétették a meghívót, akkor az abban foglaltaktól a honlapon közzétett felhívásban eltérhet a társaság.

A legfőbb szervhez kapcsolódóan itt emelendő ki – de valamennyi szerve kiterjedő hatállyal rögzített az a szabály –, hogy amennyiben a meghozott határozatok ellen azok felülvizsgálata iránti per indulna, úgy a bírósági felülvizsgálata során nem lehet hatályon kívül helyezni a határozatokat akkor, ha a létesítő okiratba ütközés azért valósult meg, mert a Kormányrendeletben foglaltaknak megfelelően jártak el a határozatot hozó szervek.¹⁴

Mindezen részletszabályok és egyértelműsítő rendelkezések a jövőbeni létesítő okiratok megszerkesztése, valamint a jogalkotás során is iránymutatók lehetnek. Fentieket összegezve tehát alapvetően megállapítható, hogy a veszélyhelyzet által megváltozott körülményekre adott jogalkotói válasz a veszélyhelyzeten túl mutató, a Ptk. eddigi döntéshozatali szabályait pontosító rendelkezése alapvetően annak a lehetőségét is magukban hordozzák, hogy a személyes részvétel nélküli döntéshozatal pontosított szabályait a Kormányrendelet nyomán kialakuló tapasztalatok eredményeivel a létesítő okiratokba az érintettek megfelelően implementálják, illetve adott esetben ezen az úton a megfelelő kiegészítéseket a jogalkotó elvégezze és ezen szabályok egy részét általános törvényi szabállyá formálja át, figyelemmel a technológiai fejlődés által valósággá vált és kényszerűen alkalmazást nyert lehetőségekre.

3. A megváltozott ügyvezetői hatáskör

A Kormányrendelet eddigi szabályait elemezve rögzíthető, hogy az ügyvezetők döntéselőkészítő tevékenysége alaposabb és körültekintőbb ügyvezetői eljárásokat indukál, amelynek eredményei a jövőre nézve jogalkotás, vagy legalábbis a létesítő okiratok szintjén a felek általi szabályozás új irányát tárják fel. Fentiekén túl azonban a Kormányrendelet 5. §-a az ügyvezetés hatáskörének jelentős bővítését is tartalmazza a törvényes működés biztosítása, a

14 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 8. § (1) bek.

hatékony válságkezelés és az ésszerű és felelős gazdálkodás biztosításának érdekében, amely hatáskör bővítés azonban csak és kizárólag a különleges jogrend által megkívánt, a veszélyhelyzet természetével összefüggésben álló módon és időben alkalmazható és alkalmazandó.

A kibővített hatáskör alapján, amennyiben sem elektronikus hírközlő eszköz útján, sem írásban nem kerülhet sor legfőbb szerve döntéshozatalra, az ügyvezetés a számviteli törvény szerinti beszámoló elfogadásáról, az adózott eredmény felhasználásáról és a legfőbb szerv hatáskörbe tartozó egyéb ügyekben is határozhat a fenti célokkal összhangban, azonban ezen kibővített hatáskör korlátok közé szorítása különösen indokolt.¹⁵ Ennek megfelelően az ügyvezetés a létesítő okiratot nem módosíthatja, kivéve, ha arra a veszélyhelyzet ideje alatt hatályba lépő jogszabály rendelkezése alapján van szükség, nem dönthet jogutód nélküli megszűnésről, átalakulását, egyesülésről vagy szétválásról, a folyamatban lévő átalakulásban, egyesülésben vagy szétválásban a legfőbb szerv hatáskörébe tartozó kérdésben sem dönthet. Vagyonegyesítő társaságok esetében nem dönthet a jegyzett tőke leszállításáról, pótbefizetésről vagy egyéb tőkepótlásról is csak akkor hozható ügyvezetői döntés, ha az a tagok jogi személyben fennálló részesedése mértékét nem érinti és a pótbefizetésre vagy egyéb befizetésre kötelezettek ehhez előzetesen írásban hozzájárulnak.¹⁶

A kibővített hatáskör alkalmazásának feltétele az idézet korlátok keretein belül, hogy az ügyvezetés csak akkor határozhat, ha a szavazatok 25%-át meghaladó részesedéssel rendelkező tagok a határozat meghozatalát megelőzően írásbeli véleményben legalább a szavazatok 51%-át elérő mértékben a határozati javaslattal szemben nem tiltakoznak. Amennyiben többségi befolyással vagy minősített többséggel rendelkező tag van, úgy e tag részéről is szükséges az előzetes írásbeli véleményében a határozati javaslattal szemben tiltakozás hiánya.¹⁷ Az állam többségi befolyása alatt álló gazdasági társaság ügyvezetése a kibővített hatáskörrel a fenti feltételek megvalósulása esetében is akkor élhet, ha előzetesen felhatalmazást kapott az állami tulajdonostól vagy a tulajdonosi joggyakorlótól.¹⁸

A kibővített hatáskör alapján meghozott ügyvezetői döntés gyakorlatilag a legfőbb szerv helyett meghozott döntés, és mint ilyen a döntéshozó szerv határozatának minősül és ekként is kell végrehajtani. A döntésről, figyelem-

15 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 5. § (1) bek.

16 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 5. § (2) bek.

17 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 5. § (4) bek.

18 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 5. § (3) bek.

mel az azzal szembeni jogorvoslati jogra is, illetve a tagok tájékoztatáshoz való jogára is az ügyvezetésnek kötelessége elektronikus hírközlő eszközzel vagy más személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz segítségével mindent megtenni a tagi tájékoztatás érdekében. Amennyiben határozatokat vagy egyéb iratokat közzé kell tenni, vagy a cégbírósághoz be kell nyújtani, akkor az ügyvezetésnek értelemszerűen kell eljárnia a közzététel, illetve a benyújtás érdekében.¹⁹

A kibővített ügyvezetői hatáskör korlátjaként értelmezendő végezetül az a rendelkezés, amely szerint a veszélyhelyzet megszűnését követő legfeljebb 90. napra összehívandó rendkívüli legfőbb szervi ülés napirendjére kell tűzni ezen határozatokat. Nyilvánvaló, hogy a döntések és határozatok tekintetében ezen ülés hivatott ellenőrzést biztosítani, azokat megerősíteni, vagy hatályon kívül helyezni, esetlegesen az ügyvezetői felelősség tárgyában döntést hozni. A jogbiztonságot hivatott szolgálni az, hogy amennyiben a legfőbb szerv a veszélyhelyzet alatt meghozott döntést megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi, az nem érinti az azt megelőzően keletkezett jogokat és kötelezettségeket.²⁰ Mindezen szabály természetesen az ügyvezetői felelősség kérdésére nincs kihatással a jogi személy és az ügyvezető közötti jogviszonyban, amelyre változatlanul a *contractualis* felelősségi alakzat az irányadó a Ptk. 3:24. §-a szerint.

A fentiekben már jelzettek szerint a nyilvánosan működő részvénytársaságok esetében külön szabályokat alkot a Kormányrendelet. A részvénytársaság ügyvezetése a fentiek szerint közzétett napirenden szereplő valamennyi kérdésben jogosult dönteni, akár a közzétett határozati javaslatoktól eltérően módon is.²¹ A közgyűlési hatáskörben ily módon meghozott határozatokat az ügyvezetés köteles társaság honlapján nyilvánosságra hozni. Amennyiben a közgyűlés az ügyvezetést döntések meghozatalára felhatalmazta és ezen felhatalmazás időtartama a veszélyhelyzet ideje alatt járna le, a felhatalmazás időtartama a veszélyhelyzet megszűnését követő soron következő közgyűlés időpontjáig meghosszabbodik. Ez alól kivétel, ha az ügyvezetés a felhatalmazás tárgyában döntést hozott.²² Az ügyvezetés fenti döntéseinek garanciális eleme, hogy a veszélyhelyzet megszűnését követő 30 napos jogvesztő határidőn belül a szavazatok legalább 1%-ával rendelkező részvényesek kérhetik a közgyűlés összehívását az ügyvezetés által a veszélyhelyzet ideje alatt fentiek szerint

19 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 5. § (5) és (8) bek.

20 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 5. § (7) bek.

21 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 9. § (2) bek.

22 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 9. § (4) bek.

meghozott döntéseinek utólagos jóváhagyása céljából.²³ Ezt a jogot csak azok a részvényesek gyakorolhatják, akik az eredetileg közzétett meghívóban, vagy a Kormányrendelet alapján a honlapon később közzétett felhívásban megjelölt közgyűléssel összefüggésben a részvénykönyvben szerepelnek. A közgyűlési meghívót a részvényesi kérelem kézhezvételétől számított 45 napon belül kell közzétenni. A közgyűlési hatáskörben hozott ügyvezetési döntések utólagos jóváhagyása céljából, a beszámolóról és az adózott eredmény felhasználásáról is kezdeményezhető a közgyűlés összehívása, ebben az esetben azonban a kezdeményezés joga 2020. május 31-éig vagy a naptári évtől eltérő üzleti év esetén az ügyvezetés határozatának nyilvánosságra hozatalától számított 30 napon belül illeti meg a részvényeseket. Ezek a határidők is jogvesztők, azaz a részvényesi kérelemnek legkésőbb a határidő utolsó napjáig meg kell érkeznie a társasághoz. A közgyűlési meghívót szintén közzé kell tenni. Ha a veszélyhelyzet megszűnése és a következő naptári év április 1. napja, vagy ha a nyilvánosan működő részvénytársaság üzleti éve a naptári évtől eltér, az üzleti év mérlegfordulónapját követő 4. hónap első napja közötti időtartam kevesebb, mint 180 nap, a fentebb részletezett, utólagos jóváhagyás céljából történő összehívására a közgyűlésnek nincs lehetőség, azonban a soron következő közgyűlésen a társaság ügyvezetése által a veszélyhelyzet ideje alatt meghozott közgyűlési határozatok jóváhagyása napirendre tűzhető.²⁴ Amennyiben a fentiek alapján utólagosan közgyűlés összehívását kezdeményezik a részvényesek, akkor az osztalék kifizetésére csak azt követően kerülhet sor, ha a beszámolót és a kifizetést ez a közgyűlés utólagosan jóváhagyta. Amennyiben közgyűlés összehívását nem vagy csak a jogvesztő határidőn túl kezdeményezték, akkor az osztalék kifizetésre sor kerülhet, amely esetben az ügyvezetésnek a beszámoló elfogadásáról és az osztalékról szóló döntése, valamint az osztalék kifizetése a következő közgyűlés napirendjén nem szerepelhet.

4. A törvényes működés tekintetében irányadó egyéb szabályok

A legfőbb szerv, mint döntéshozó szerv, illetve az ügyvezetés megváltozott szerepét követően röviden indokolt a jogi személy törvényes működése tekintetében relevanciával bíró egyéb szabályok rövid ismertetése. Az alábbi szabályok, az írásbeli jognyilatkozatokra vonatkozó rendelkezések kivételével szintén a veszélyhelyzet tekintetében hordoznak magukban többtelemekeket,

23 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 9. § (7) bek.

24 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 9. § (8) bek.

azok léte és értelme a veszélyhelyzethez kötött, míg az írásbeli jognyilatkozatokra vonatkozó rendelkezések átültetése a jövőre nézve szintén megfontolás tárgyát képezhetik.

Elsődlegesen megemlítendő, hogy a számviteli törvény szerinti beszámoló könyvvizsgálata az elfogadás fenti módjaitól függetlenül elvégezhető. Amennyiben a jogi személynél felügyelőbizottság működik a beszámoló elfogadásának, így az ügyvezetői elfogadásnak a feltétele a felügyelőbizottság írásbeli jelentése.²⁵ A könyvvizsgáló egyéb jogai és kötelezettségei egyebekben változatlanok.

A jogi személy legfőbb szervén túli egyéb testületi szervei, így a vezető tisztségviselőkből álló ügyvezető testület – igazgatóság, igazgatótanács, felügyelőbizottság, audit bizottsága, valamint egyéb szerve üléseit a fentiekben ismertetett módokon elektronikus hírközlő eszköz útján vagy más személyazonosítást lehetővé tevő elektronikus eszköz igénybevételével is megtarthatja, vagy írásbeli egyeztetést folytathat és a döntéseket írásban is meghozhatja. A Kormányrendelet e körben, ahogyan fentebb a legfőbb szerv eseténél kifejtésre került a Kormányrendelet és a létesítő okirat viszonyában, ezen esetkörökben is a korábban meghatározott szabályokat írja felül, illetve ezen szabályok hiányában állapít meg követendő eljárásrendet. Amennyiben nincs elfogadott eljárásrend az adott szerv ügyrendjében a döntéshozatal Kormányrendelet szerinti módja tekintetében, vagy az a Kormányrendeletől eltérően rendelkezik az elektronikus hírközlő eszközök módján történő ülésről vagy döntéshozatalról, akkor az adott szerv elnöke, akadályoztatása esetén helyettese, vagy az elnök által kijelölt vagy felkért tag esetileg határozza meg és közli az érintettekkel az új eljárásrendet. Az írásbeli egyeztetés és döntéshozatal elektronikus levél útján is történhet.²⁶

Különös esetként képez, ha a veszélyhelyzet ideje alatt az adott szerv tagjainak létszáma az előírt létszám alá csökken, vagy a tag a járványügyi intézkedések miatt egyébként nem tud eljárni, a többi tag jogosult a határozathozatalra. A határozatképességre vonatkozó szabályokat a döntésképes tagok száma alapján kell ilyen esetben meghatározni és határozatot ebben az esetben is szótöbbséggel hozandó, végső soron a többi tag kiesése esetén a határozathozatalra akár egy személy is jogosult.²⁷ A tisztségviselők megbízásának megszűnése tekintetében a Ptk. általános szabályaitól eltérően a

25 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 5. § (5) bek.

26 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 6. § (1) bek.

27 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 6. § (2) bek.

Kormányrendelet akként rendelkezik, hogy amennyiben az adott tisztségviselő megbízatása a veszélyhelyzet ideje alatt szűnne meg akkor – legfőbb szervei határozat hiányában – a veszélyhelyzet megszűnését követő 90. napig fennmarad a jogviszony és legkésőbb eddig az időpontig köteles ellátni a feladatát az adott tisztségviselő. Az állandó könyvvizsgáló megbízatásának lejártá esetén a szükséges intézkedések meghozatalára a jogi személy ügyvezetése is jogosult.²⁸ Azonnali hatályú megszűnés pedig kizárólag visszahívás, halál vagy a tisztségviselő jogutód nélküli megszűnése, a tisztségviselő cselekvőképességének a tevékenysége ellátásához szükséges körben történő korlátozása, kizáró vagy összeférhetlenségi ok bekövetkezése, valamint a felügyeleti jogkörében eljáró hatóság vagy bíróság határozatával történő megszűnés esetében következhet be meg ténylegesen.²⁹ Egyebekben amennyiben nyilvánosan működő részvénytársaság testületi tagjának vagy állandó könyvvizsgálójának megbízatása a veszélyhelyzet ideje alatt szűnne meg, a megbízatás a veszélyhelyzet lejártát követő soron következő közgyűlés napjáig fennmarad és eddig az időpontig kötelesek feladatukat ellátni.

Az írásbeliség kérdésében, amely a társasági jognyilatkozatok megtételének fő szabálya és amely elektronikus úton való megtétele nem kellőképpen szabályozott³⁰ a Kormányrendelet egyértelmű szabályokat ad. Az írásbeli jognyilatkozatok formái tekintetében a Kormányrendelet főszabályként a minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírással vagy elektronikus bélyegzővel ellátott jognyilatkozatot tekinti alapnak és az elektronikus levelezés intézményét- azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatással való hitelesítéssel aláírva - tartja kommunikációs csatornának a társaságok részéről. A tagok is élhetnek az elektronikus levelezéssel fő szabály szerint, a természetes személy tagok elektronikus aláírására ugyan nem kötelesek, de az azonosíthatóságukhoz szükséges adatokat tartalmaznia kell a nyilatkozatainak. Jogi személy tagnál minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírással, ennek hiányában azonosításra visszavezetett dokumentumhitelesítés szolgáltatással való hitelesítéssel kell aláírni a nyilatkozatot.³¹ Álláspontom szerint a fent kifejtett technikai fejlődés az írásbeli jognyilatkozatok ismertett módon történő elterjedése alappal várható a jövőben. A jogi személyek

28 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 6. § (4) bek.

29 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 6. § (4) bek.

30 BARTA Judit: Digitális technológiák megjelenése a társaságok működése és a tagsági jogok gyakorlása körében. *Gazdaság és Jog*, 2019/6, 13-20.

31 102/2020. (IV.10.) Korm. rendelet 7. §.

részére rendelkezésre álló szolgáltatók köre mindezt már most lehetővé teszi, míg a természetes személyek esetében a közeljövőben alappal várható a fenti iránnyal összhangban álló folyamat tényleges elindulása. E körben gondolhatunk az elektronikus személyi igazolványok bevezetésére és prognosztizálható elterjedésére megjegyezve azt, hogy ez utóbbi esetkör felhasználóbarát kiépítése tekintetében további hatékony lépéseket kell eszközölni.

5. Összegzés

A veszélyhelyzettel bevezetett alapvető kijárási korlátozás általános lak-helyelhagyási tilalmat fogalmaz meg, amely alól nem képez kivételt a tagsági jogviszony gyakorlása sem, illetve alapvetően nem kivétel a társasági szervezetekben, testületekben való tevékenység ellátása. A Kormányrendelet e körben tehát alapvetően helyeselhető megoldásokat rögzített a társaságok törvényes működésének biztosítása érdekében. Külön üdvözlendő, hogy bár a Kormányrendelet szintézisre törekszik a Ptk. alapvető diszpozitív alapállásával, egyértelmű kógens szabályokat fogalmaz meg. Köztudott, hogy a Ptk.-tól való eltérés eseteinek értelmezése meglehetősen nehéz, így jelenleg is eltérő jogirodalmi álláspontok vannak egyes rendelkezések diszpozitív, vagy imperatív minősítése körében³². Az adott szabály kógenziájának értelmezése és megállapítása tekintetében a Ptk. kiindulópontja a hitelezővédelem, a munkavállalók érdekeinek védelme, a kisebbség jogainak védelme, illetve törvényességi felügyeleti szempontok adott rendelkezéssel való összevetése.³³ A Kormányrendelet rendelkezései egyértelmű iránymutatásai ennek megfelelően a gyakorlat kívánalmainak eleget tesznek.

Mindezekon felül külön kell hangsúlyozni, hogy a diszpozitív- kógens értelmezésen túl, amely kérdés elemzése nem lehet jelen dolgozat tárgya a gazdasági társaságok életében egyre hangsúlyosabb igény jelentkezik az elektronikus hírközlési eszközök használatára, mind a jognyilatkozat megtétele, mind a döntéshozatal, mind a közlés, mind egyéb tagsági jogok gyakorlása, így különösen az iratbetekintés és tájékozódás területén, amely lehetőséget ugyan a Ptk. eddig is biztosította, de a szabályozás hiányosságai, töredezettsége, ellentmondásai, az irányadó jogforrások különböző területeken való fellelhetősége és az ebből fakadó koherencia zavar, ezen igény valós kielégí-

32 DZSULA Mariann: Miért kógens a diszpozitív? I. *Céghírnök*, 2014/2, 3.

33 Ptk. 3:4. § (2) és (3) bek.

tését nem szolgálta kellőképpen.³⁴ Külön kell e körben kihangsúlyozni, hogy az elektronikus hírközlő eszközök útján való jognyilatkozatok megtételének számos előnye van, amelyek hatékonyság növelő tényként jelentkeznek a társaságoknál és ebből fakad a fenti, ezen eszközök alkalmazását szorgalmazó igény. Az elektronikus megállapítás ügyviteli szempontból történő magyarázata magától értetődő, de a társasági jogi nézőpontból véve szintén rendkívüli fontosságú. A társasági jog írásbeli alapjait és jogpolitikai indokait, különösen a bizonyíthatósághoz fűzött elvárásokat és egyértelműséget a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésével összhangban ezen technológiai eszközök a megfelelő protokollokkal, technikai megoldásokkal hatékonyan tudják biztosítani, így a tartalom változatlanul visszaidézhetőségét, a maradandóságot és állandóságot, nyilatkozattevők azonosíthatóságát, valamint a nyilatkozattétel időpontját. A kialakult társadalmi környezet, valamint a veszélyhelyzet ennek megfelelően előre vetítheti ezen, meglehetősen fajsúlyos kérdés jogalkotói újra gondolását, már csak abból az okból is kifolyólag, mert az elmúlt hónapokban a digitális technikák, az elektronikus hírközlő eszközök alkalmazása a társadalom szinte minden rétege számára természetessé vált, a gazdasági élet szereplőinek jelentős része ezen eszközök alkalmazásával látja el mindennapi ügymenetét és a korábbi igény hatványozottan jelentkezik. Erre az igényre a jogalkotónak hosszú távú és egyértelmű szabályozással kell választ adnia, amelynek kiindulópontjaként és egyes elemei alapjaként a Kormányrendelet egyes e körben idézett rendelkezései szolgálhatnak a Kormányrendelet megalkotását előidéző rendkívüli körülményektől függetlenül.

34 BARTA i. m. 20.

VESZÉLYHELYZETI JOGALKALMAZÁS A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁSOKBAN

ZAVACZKY MÁRK ANDRÁS
megbízott egyetemi óraadó (EDUTUS, KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Noha időközben nem csupán tényleges egészségügyi értelemben, hanem jogszabályi szinten is kimondásra került a járványügyi veszélyhelyzet megszűnése, az előttünk álló időszak jogalkalmazási szempontból számos olyan új kihívás elé állította a jogászságot, amelyek elemzésre és tovább gondolásra egyaránt megfelelő táptalajul szolgálnak. Jelen tanulmány vizsgálódásának központjába helyezett eljárási rezsim a funkcióját és rendeltetését tekintve a polgári tárgyú követelések érvényesítését hivatott szolgálni, ha a kötelezett vagy marasztalt fél részéről a teljesítési határidő lejártát követően elmarad az önkéntes teljesítés. Kapa Mátyás máig érvényes meghatározása szerint a bírósági végrehajtás nem más, mint önálló, törvényileg szabályozott polgári nemperes eljárás, amelynek során állami, vagy azzal egy tekintet alá eső, de mindenképpen az állam által delegált hatáskörben eljáró szerv, elsődlegesen vagyoni kényszer révén, különös esetben más legitim jogkorlátozással juttatja érvényre az állam által adott ügyben fennállónak elismert alanyi jogot.¹ Hasonlóan foglalt állást Pataki János István is, aki a végrehajtási eljárást a jogi szankció realizálásának egyik legfőbb eszközeként minősíti, ezzel mintegy kiemelt jelentőséget tulajdonít számára a jogérvényesítés kapcsán.² A fogalmi meghatározás kapcsán végezetül megkerülhetetlen az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozata, melyben a grémium akként foglalt állását, hogy a jogállamiság egyik sarokköve a jogerős bírósági határozatoknak a tiszteletben tartásán, és azok teljesítésén alapszik. Máskülönben sérül a jogbiztonság, amely direkt módon az általános jogtudat romlásához vezet, ezért a bírósági végrehajtás szervezetének diszfunkcióktól mentes működése az általános jogállami érdekek egyik legfőbb szolgálója. Ahogyan arra Udvarý Sándor is rámutatott, a végrehajtási eljárás nem más, mint intézményesített keretek között zajló jogvédelem, amely szükségképpen eleme a jogrendnek.³

1 KAPA Mátyás: *Ha az adós nem fizet...* Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012, 153.

2 PATAKI János István: *A végrehajtó és az adós.* Budapest, Ad Librum Kft., 2013, 57-65.

3 UDVARÝ Sándor: *A magánjogi igények végrehajtási jogának gazdasági elemzése.* In: MISKOLCZI Bodnár Péter – KUN Attila – BOÓC Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog – Húsz*

A végrehajtási eljárások fogantatása alapesetben a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) és a kapcsolódó ágazati jogszabályok alapulvételével történik. Az általános járványügyi veszélyhelyzet okán a Magyar Közlöny 51. számában közzétételre került az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt a végrehajtással kapcsolatban veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről szóló 57/2020. (III. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.), amely a korábbiaktól eltérő alapokra helyezte a végrehajtási ügyek ellátását a járványügyi veszélyhelyzet alatt.

Az elkövetkező sorokban a szóban forgó rendelet által bevezetett speciális jogalkalmazási kérdéseket kívánom szemügyre venni annak tükrében, hogy azok az általános szabályokhoz képest mennyiben jelentenek differenciát, illetőleg, hogy ezen megváltozott szabályok az eljárásban részt vevő felek aspektusában milyen konzekvenciákkal járnak. Ez utóbbi szempont megvizsgálásához a végrehajtási eljárásokban érvényesülő *sui generis* alapelveket kívánom segítségül hívni. A maximákon keresztüli szemlélődést azért is tartom rendkívül hasznosnak, mivel az alapelvek azon túl, hogy egy adott jogterület számára bizonyos keretek között általános orientáló tartalommal bírnak, rendkívüli esszenciáját adják az érintett jogterülettel szemben megfogalmazott elvárásoknak is.

2. A veszélyhelyzeti jogalkalmazás újdonságai

Megtörve a *lex superior derogat legi inferiori* elvét, a jogalkotó elsődleges szándéka szerint a Korm. rend. és a Vht. egységes értelmezési keretet kellett, hogy alkosson. Tehát a veszélyhelyzet miatt a végrehajtási törvény általánosan irányadó normaszövege értelmezési szempontból – mintegy mögöttes jogforrásként – háttérbe szorult a rendkívüli jogrend miatt életre hívott speciális jogforrásként aposztrofálható rendeleti normaszöveggel szemben. Ugyanis elsődlegesen a rendeleti szabályozás jutott érvényre az általános szabályok másodlagosságával. Azonnal hozzá kell tenni, hogy csak azokban az esetekben lehetett speciális jogalkalmazásról beszélni, ahol ezt lehetővé tette maga a Korm. rend., minden más eljárásjogi kérdésben a Vht. általános szabályainak kellett érvényesülnie.⁴ Zárójelben meg kell jegyezni, hogy a bírósági végrehajtás hatályos jogforrásai

év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 83-90.

4 Korm. rend. 1. §

rendszere alapvetően jóval szélesebb annál, mint amilyenek az iménti sorokból tűnhet.⁵ De mivel jelen írás elsődleges célja a veszélyhelyzeti jogalkalmazás bemutatásában keresendő, az egyéb úgszintén releváns jogforrások ismertetése kívül esik a szűkebb értelemben vett témakörön.

2.1. Végrehajtói kézbesítés

Egyértelműen a vírus terjedését elsősegítő kontraktusok számának minimalizálása érdekében a Korm. rend. 2. § (1) bekezdése a veszélyhelyzet megszűnését követő 15. napra datálta a végrehajtói kézbesítésre vonatkozó határidő újratekintését. A végrehajtói kézbesítésben alapvetően feszes határidők érvényesülnek, amelyek az előbbi rendelkezésnek köszönhetően meghatározott időpontig nyugodnak, miként az intézkedésre jogosult személyes megjelenését igénylő kézbesítési cselekményekre nem kerülhetett sor. A rendelkezés prevenció hatása véleményem szerint többirányú, hiszen nem csak az adott intézkedést elvégző végrehajtói személyi állományt védi, hanem az eljárásban címzettként részt vevő személyek egészségügyi biztonságát is kellőképpen garantálja.

2.2. Végrehajtás foganatosításának megkezdése és a részletekben történő teljesítés

Neuralgikus pontja a végrehajtási eljárásoknak a részletfizetés lehetősége, hiszen a végrehajtás általános törvényi feltételei között megtalálható a teljesítési idő lejárta. Vagyis a végrehajtó olyan államilag legitimált igényt érvényesít a jogosult javára, amely vonatkozásában a jogalap és az összegszerűség nem vitatott és nem utolsó sorban a teljesítési határidő is eltelt. A Korm. rend. 2. § (2) bekezdése a veszélyhelyzet ideje alatt megindult végrehajtási eljárások tekintetében a végrehajtó kötelezettségeként írta elő az adós tájékoztatását a részletfizetés lehetőségéről. Abban az esetben pedig, ha az adós a tartozás megfizetése iránti felhívás nyomán egyértelműen kifejezte részletfizetési szándékát, akkor a részletfizetési kedvezmény az adóst a végrehajtást kérő előzetes hozzájárulása nélkül megillette. A részletfizetés engedélyezése alapvetően a Vht. 52/A. § (1) bekezdése szerinti diszkrecionális jogkör gyakorlásával végezhető el, feltéve, hogy a természetes személy adós arra irányuló kérelmet terjesztett elő, vagyontárgyainak végrehajtás alá vonása megtörtént lefoglalásuk képében és az

5 KAPA Mátyás: *Bevezetés*. In: GYEKICZKY Tamás (szerk.): *A bírósági végrehajtás magyarázata*. Budapest, Complex Kiadó Kft., 2009, 29-32.

adós ezzel egyidejűleg a tartozásának egy részét is megfizette.⁶ A végrehajtási törvény tételes jogi és jogdogmatikai értelemben vett alapelve a végrehajtást kérő rendelkezési joga. A Vht. 8. § (1) bekezdése kimondja, hogy a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós mely vagyontárgyára vezetett végrehajtási kényszercselekmények nyomán óhajtja követelésének későbbi kielégítését. Ugyanígy a részletfizetés megállapításával kapcsolatban is manifesztálódik a végrehajtást kérői rendelkezési jog, lévén a Vht. 52/A. § (3) és (5) bekezdései számos többletjogosultságot (pl. végrehajtást kérő kifogásolási joga)⁷ biztosítanak számára a végrehajtó által megállapított részletfizetéssel összefüggésben. A végrehajtó által megállapítható részletfizetés lehetőségének kiszélesítése egyértelműen a végrehajtást kérő rendelkezési jogát csorbító jogintézményként fogható fel. Jóllehet, a végrehajtást kérő későbbi javaslattevési és kifogásolási joga kétségtől fennmaradt ugyan, de előzetes hozzájárulás hiányában elképzelhető a végrehajtást kérői érdeket minden bizonnyal sértő hosszabb futamidejű részletfizetés engedélyezése is. Érdekességként megemlíthető szemantikai oldalról, hogy a Vht. 52/A. § (1) bekezdése a részletfizetésre jogosult adósi kört magától értetődő módon a természetes személy adósok vonatkozásában biztosítja. Ehhez képest a Korm. rend. egyszerűen az adós meghatározást használta, holott a végrehajtási eljárásokban adósi pozícióban nem egyszer feltűnhetnek jogi személyek is. Eszerint a veszélyhelyzet ideje alatt nem csak a természetes személyek, hanem a jogi személyek nézőpontjából is legalább ugyanannyira értelmezhető a részletfizetésre való jogosultság. Tekintettel arra, hogy a természetes személyeken túl a gazdasági tevékenységet folytató jogi személyeket is legalább annyira érinthette negatívan a már ismert járványügyi helyzet, a nyelvtani értelmezéssel kiterjesztett kedvezmény létjogosultsága nem kérdőjelezhető meg.

2.3. Kapcsolattartás, felvilágosítás adása

Kontraktusminimalizáló felfogás révén a Korm. rend. 2. § (3) bekezdésének hála fokozottan előtérbe került a végrehajtási iratok postai úton történő kézbesítése, valamint az elektronikus kapcsolattartás⁸ minél szélesebb körben

6 GYOVAI Márk: *A végrehajtási eljárás szünetelése*. In: WOPERA Zsuzsa – GYOVAI Márk (szerk.): *Kézikönyv a bírósági végrehajtás fogantatásához*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2016, 107-111.

7 KISS Nikolett – OSZTOVITS András – POMEISL András – VILLÁM Krisztián: *A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény nagykommentárja*. Budapest, OPTEN Informatikai Kft., 2015, 314.

8 A végrehajtási eljárások fogantatása során már eddig is számos olyan elektronikus platform került megalkotásra, amelynek köszönhetően egyet kell érteni a gon-

történő alkalmazása. A Korm. rend. 2. § (4) bekezdése változatlan szempontok mellett felfüggesztette a végrehajtó irodában történő személyes megjelenést félfogadási időben, a beadványok személyes benyújtásának lehetőségét pedig a végrehajtói iroda bejáratánál elhelyezett gyűjtőszekrényre korlátozta. Ettől függetlenül az arra jogosultak számára az egyedi felvilágosítás kérése változatlanul adott volt. Igaz a korábbiakhoz képest voluntarista módon, mivel az egyedi ügyeket érintő kommunikáció a felvilágosítást kérő személyazonosságának beazonosítását kétséget kizáróan lehetővé tevő, folyamatos hang- és videókapcsolat fenntartására alkalmas távközlési útra terelődött.

2.4. Helyszíni eljárások, hagyományos árverések

Nem csak a végrehajtói kézbesítés [2.1.], hanem egyéb, a végrehajtó, vagy a végrehajtói személyi állomány más tagjának a jelenlétét igénylő eljárási cselekmények kapcsán is megszűnt a foganatosítás lehetősége. A jogalkotó szándéka változatlanul abban keresendő, hogy gyakorlatilag megszüntetni kívánta a végrehajtó és az eljárásban részt vevő felek és egyéb érdekelt között esetlegesen felmerülő interakciókat. Ugyanígy nem volt tartható hagyományos ingóárverés sem, az ingatlan kiürítése iránti eljárások pedig a veszélyhelyzet megszűnését követő 15. npra tolódtak ki. Alapelvei érellel érvényre jutó, jellegadó sajátossága a végrehajtási eljárásoknak a végrehajtási kényszer alkalmazása. A Vht. 5. §-a szerint a végrehajtási eljárások során állami kényszerrel kell elérni azt, hogy a kötelezett a pénzfizetésre, valamint az egyéb jellegű magatartás kifejtésére irányuló kötelezettségét teljesítse. Amennyiben ez nem történik meg, akkor a végrehajtónak jogállásából fakadó kötelessége, hogy az adós vagyoni természetű jogainak ideiglenes korlátozása révén érvényre juttassa a végrehajtható okiratban foglaltakat. Személyiségi jogokat érintő jogkorlátozást ezen eljárása alatt a végrehajtó saját maga nem végezhet el, hanem arra minden esetben a rendőrség illetékes szervét kell segítségül hívnia. Az érintett két intézkedési nem esetén a végrehajtási törvény rigorózus határidőket tartalmaz, amelyek tekintetében a rendkívüli jogrendben irányadó szabályok alkalmazása révén eltérés állhat fenn az általános szabályokhoz képest. Vagyis jelen esetben magasabb érdek fűződik az élet és testi épség védelméhez, mint ahhoz, hogy a tárgy szerinti kényszercselekmények nyomán a végrehajtandó tartozás mielőbbi és teljes kiegyenlítést nyerjen.

dolattal, hogy a hasonló eljárási rezsimekhez képest a végrehajtási ügyek vitelének elektronizálása egyre teljesebb. Lásd: UDVARY Sándor – KRAVIÁNSZKI Eszter: A bírósági végrehajtási eljárás elektronizálásának tapasztalatai. *Magyar Jog*, 2018/5, 292-299.

2.5. Lakóingatlan árverési értékesítése és az ingatlan kiürítése iránti eljárás

Ultima ratio jellege folytán önálló alcímben szerencsés tárgyalni a lakóingatlan árverésére irányuló eljárási cselekményeket, és az ahhoz szervesen kapcsolódóan az értékesített ingatlan árverési vevő részére történő birtokbaadását célzó helyszíni kényszercselekményeket. Ámbár utóbbi szintén egyfajta helyszíni kényszercselekmény, de mégis a főként a kötelezetti oldalon beálló nagyfokú jogkövetkezmény miatt eltér az adós tulajdonában álló ingóságok lefoglalása iránt megtett helyszíni kényszercselekményektől. A jogalkotó szándékai egyértelműek és világosak voltak. A veszélyhelyzet fennállása alatt természetes személy adós tulajdonában álló lakóingatlan esetében árverési értékesítés iránti intézkedést tenni nem lehetett. Ugyanezen feltételek fennállása mellett a veszélyhelyzet kihirdetése előtt már értékesített ingatlanok birtokba adása a veszélyhelyzet megszűnését követő időszakra tolódott. A normaszövegben tételezett jogkövetkezmény beállításához két különböző feltétel konjunktív bekövetkezése szükségeltetett. E feltételek közül a természetes személyi minőség különösebb kifejtést nem igényel, viszont a lakóingatlanként történő meghatározás már némiképp árnyaltabb. A Vht. 147. § (4) bekezdése értelmében lakóingatlannak minősül a lakás céljára létesített, az ingatlan-nyilvántartásban lakóház vagy lakás megnevezést viselő ingatlan, valamint az ilyenként nyilvántartott tanya a hozzá tartozó épüleltsoporttal együtt.⁹ Mindent összevetve a 'békeidőben' a végrehajtandó tartozás megtérülését leginkább garantáló eljárási cselekmény elvégzésére törvényesen nem volt lehetőség a veszélyhelyzet fennállása alatt. Az árverésen értékesített ingatlanok esetén pedig az árverési vevőknek kellett jogsérelmet elszenvedniük, hiszen az árverési vétellel megszerzett tulajdonjoguk a birtoklás hiányában nem volt a maga teljességében gyakorolható. Itt szükséges utalni a végrehajtási eljárások másik, ugyancsak lényeges alapelveire, a korlátozott adósvédelem elvére. A fentiekben említett rendelkezések azon túlmenően, hogy a pandémiás veszélyhelyzet negatív hatásait voltak hivatottak csökkenteni, akarva-akaratlanul egyfajta imparitást, súlyponteltolódást eredményeztek a korlátozott adósvédelem irányába. Voltaképpen ezáltal a hitelezői érdekek is nagyban sérültek, mivel a legsúlyosabb végrehajtási kényszercselekmény elodázása szükségszerűen a fizetési morál csökkenését is eredményezte. E további princípium vetületében fennálló negatív hatás folytán egyértelműen ki kell jelenteni, hogy a leginkább neuralgikus pontok a Korm. rend. 3. § (3) bekezdése és 5. §-a, amely jogi normák kapcsán a legélesebben kiütöközik az általános szabályokat megtörő speciális jelleg.

⁹ Vht. 147. § (4) bekezdés a)–b) pont.

2.6. Egyéb rendelkezések

Anélkül, hogy külön önálló alcímben kerülnének tételezésre, jelen fejezetben ismertetem a fentiekben nem tárgyalt, de a veszélyhelyzet alatt ugyanolyan formában alkalmazott speciális rendelkezéseket. Ezek közül elsőként a meghatározott cselekmények elvégzésének tilalmát érdemes említeni, mivel a Korm. rend. 6. § (1) bekezdése alapján az ilyen jellegű eljárási cselekmények a veszélyhelyzet megszűnését követően végezhetőek el. Szemben a pénzkövetelés behajtása iránti ügyekkel, a meghatározott cselekmény elvégzése érdekében foganatosított ügyekben nem a pénzkövetelés teljesítése a hangsúlyos, hanem valamely attól eltérő magatartás az elvárt kötelezetti oldalról. Exemplifikatív módon ezek a végrehajtani kívánt cselekmények irányulhatnak tevékenység kifejtésére (*facere*), vagy éppen abbahagyására (*praestare*) a Vht. IX. fejezetében tételezett eltérésekkel.¹⁰ Kivételt képeztek ezen általános tilalom alól a gyermek átadására irányuló végrehajtási ügyek, amelyeket változatlanul el kellett végeznie a végrehajtnak, kivéve, ha az átadás helye nem állt járványügyi intézkedés hatálya alatt. Szintén az adós érdekeit védő intézkedésként kell megemlíteni a Korm. rend. 4. §-ába foglalt rendelkezést, aminek alapján a lefoglalt gépjármű forgalomból történő kivonása nem volt elvégezhető, avégett intézkedést tenni a megszakadt határidők folytán csak a veszélyhelyzet megszűnése után eltelt 15. napon lehet. Kiszélesedett a végrehajtás adósi kérelemre történő felfüggesztésének a lehetősége is, mivel új felfüggesztési okként határozta meg a jogalkotó azon esetkört, amikor az adós járványügyi intézkedésekkel összefüggésben került fizetési nehézségbe. Azonban ez nem automatikusan illette meg az adóst, hanem változatlanul arra irányuló kérelem alapján az illetékes bíróságnak kellett rendelkeznie róla. Érdekességgé megemlíthető, hogy a Vht. 48. § (3) bekezdése alapvetően kivételes esetben korábban is megengedte a végrehajtás felfüggesztését a bíróság számára, ha az adós ezt kérte, és a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották rendbírósággal. Érdekes kérdés, hogy a járványügyi intézkedéssel fizetéképtelen helyzetbe hozott adós megsegítése számára mennyiben bír létjogosultsággal egy újabb felfüggesztési jogcím, amikor arra egyébként az általános szabályok is kielégítő módon megteremtik a lehetőséget megfelelő megalapozottság mellett.

¹⁰ GYÜRE Péter: A meghatározott cselekmény végrehajtására vonatkozó közös szabályok. *Executio a Magyar Bírósági Végrehajtói Kar szakmai lapja*, 2020/1, 10-14.

3. Összegzés

A szerzői felhívás és jelen írás megszületése közötti időszakban hatályba lépett a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készségről szóló 2020. évi LVIII. törvény is.¹¹ Ez utóbbi jogszabály 60. számú alcímével gyakorlatilag teljes terjedelmében hatályon kívül helyezte a Korm. rend. szabályait, egyúttal az újraindult végrehajtási eljárás elvégzésére nézve fogalmazott meg különös rendelkezéseket. A szabályozás lényege úgy foglалható össze, hogy a korábban tiltott intézkedések 2020. július 1-jét követően végezhetőek el azzal az eltéréssel, hogy az adott eljárási cselekmény elvégzésére vonatkozó határidő számítása 2020. július 2. napján újratekődik. A veszélyhelyzet megszűnésével az addig speciális mederben zajló végrehajtási eljárások legkésőbb két hónapon belül visszatérhetnek a veszélyhelyzet kihirdetése előtti 'normális kerékvágásba'. Mindettől függetlenül az előttünk álló időszak hozadéka a legkevesbé sem vitatható el, lévén az számos olyan gyakorlati tapasztalattal szolgált, amelyek az elkövetkezőkben hasznosan építhetőek be az irányadó joggyakorlatba. Ahogyan arra már az Alkotmánybíróság is rávilágított évtizedekkel ezelőtt, a funkcionálisan működő bírósági végrehajtás a jogállamiság egyik fundamentuma. Emiatt a jogalkotónak is viszonylag gyorsan kellett reagálnia a pandémiás veszélyhelyzet által ösztársadalmi szinten okozott társadalmi és gazdasági rendellenességekre. Adott esetben kritika illethetné a végrehajtási eljárások teljes felfüggesztésének a hiányát, csakhogy az eljárások menetébe történő óvatos beavatkozás legitimációja is messzemenően elfogadható abból az indokból kifolyólag, hogy a túlzott könnyítés egyértelműen a fizetés morál felpuhulását eredményezte volna.

11 A 2020. június 17. napján kihirdetett, majd az az követő napon hatályba lépő a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény 1. §-ában az Országgyűlés felhívta a Kormányt, hogy a 40/2020. (III.11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet hatályát az Alaptörvény 54. cikk (3) bekezdése szerint szüntesse meg. A Kormány ezen felhívásnak a 282/2020. (VI.17.) Korm. rendelettel eleget tett. A 2020. március 11-én kihirdetett járványügyi veszélyhelyzetet így 2020. június 18. napjával közjogi értelemben véve megszüntnek tekinthetjük.

MUNKAJOGI ELVI KÉRDÉSEK: A FELEK (MUNKÁLTATÓ ÉS MUNKAVÁLLALÓ) EGYÉNI MEGÁLLAPODÁSAINAK MOZGÁSTERÉRŐL

A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái I.¹

KUN ATTILA

egyetemi tanár (KRE ÁJK), egyetemi docens (NKE ÁNTK)

1. A felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről

A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 6. §-a értelmében a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt előírt tilalmak, korlátozások betartása érdekében a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) egyes – ehelyütt nem részletezendő – rendelkezései eltérő szabályokkal kerülhetnek alkalmazásra. E szabályok körében dogmatikai szempontból a legnagyobb, önmagán túlmutató jelentősége a 6. § (4) bekezdésének van, amely szerint *„a munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhetnek.”* Mindez azt jelenti, hogy elvileg az Mt. bármely szabályától szabadon – a munkavállaló előnyére és hátrányára egyaránt – el lehet térni a felek megállapodásával (abszolút diszpozitivitás).² Egyes vélemények szerint ez *„gyakorlatilag a munkajogot mint jogágot zárójelbe teszi”*, hiszen így „egyetlen

-
- 1 A tanulmány az MTE-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport keretében készült. A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült. A tanulmány az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-4P-KRE-7 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.
 - 2 Vö. A Magyar Munkajogi Társaság elnöksége és a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága által közzétett: Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt, 5. <https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egyenes-munkajogi-szabalyok-alkalmazasarol-a-veszelyhelyzet-kihirdeteserol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-altal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/> (2020. 05. 01.)

szabálynak sincs valóban kötelező hatálya.”³

Hangsúlyozni szükséges, hogy ezeknek a változásoknak az indoka a veszélyhelyzet időtartamára előírt tilalmak, korlátozások betartása, tehát az új szabályokat csakis e célok érdekében kell és lehet alkalmazni. Így bár e szabály célhoz és határozott időtartamhoz kötött, mégis lényegében teljesen újrairja a munkajogi jogforrási hierarchia⁴ meghonosodott rendszerét, amely szerint a felek megállapodási mozgástere csak az Mt. második része tekintetében relatív diszpozitív (a munkavállaló javára lehet eltérni főszabály szerint, bizonyos kivételekkel), míg az Mt. többi része kógens.⁵

Alapjaiban véve már a hatályos Mt. általános jogpolitikai filozófiáját is meghatározta azon koncepcióváltás iránti igény, hogy „jelentősen növekedjen a kollektív megállapodások és a felek megállapodásainak szabályozó szerepe”, kifejezve azt a jogalkotói szándékot, hogy a „munkajogot a magánjoghoz kívánják közelíteni.”⁶ Az Mt. indokolása mindezt így fogalmazta meg: a törvény „jelentősen bővíteni kívánja az ún. kontraktuális alapú szabályozás szerepét, az individuális és a kollektív autonómia lehetőségeit, azaz a munkaviszonyban álló felek és a kollektív munkajogi jogalanyok megállapodásainak szabályozó szerepét.”⁷ Noha mindez főként a kollektív autonómia bővítését ambicionálta, azon kivételes rendelkezések köre is bővült a törvényben, amelyekről a felek megállapodása – az említett paradigmától, főszabálytól (relatív diszpozitivitás, ’kedvezőbbség’, régiesen: ’jóléti elv’) eltérően – akár a munkavállaló hátrányára is, ’in peius’ (lényegében ’korlátlanul’) engedi az eltérést.⁸ Egyébként röviden érdemes utalni arra, hogy a kollektív autonómia bővítésének célját általában, elvileg helyesnek, ám végső soron egyelőre sikertelennek, míg az individuális autonómia bővítésének szimptomáit veszélyesnek, a munkáltatói hatalommal való visszaélések melegágyának ítéli jellemzően a szakirodalom.⁹

3 Fodor T. Gábor nyilatkozata. In: A kormány gyakorlatilag megszüntette a munkajogot. *Mérce*, 2020. 03. 19. <https://merce.hu/2020/03/19/a-kormany-gyakorlatilag-megszuntette-a-munkajogot/> (Letöltve: 2020. 05. 01.)

4 Bővebben: GYULAVÁRI Tamás: *Munkajogi jogforrások*. In: GYULAVÁRI Tamás (szerk.): *Munkajog* (ötödik kiadás). Budapest, ELTE Eötvös Kiadó Kft., 2019, 47-56.

5 Mt. 43. § (1) bek.

6 GYULAVÁRI (2019) i. m. 51.

7 2012. évi I. törvény indokolása, 10.

8 Pl. Mt. 51. § (1) bek.; 123. § (6) bek.; 56. §; 139. § (2); 145. § (1) bek.

9 Pl. GYULAVÁRI Tamás: *The Hungarian Experiment to Promote Collective Bargaining: Farewell to 'Principle of Favour'*. In: GYULAVÁRI, Tamás – MENEGATTI, Emanuele (eds.): *The Sources of Labour Law*. h. n., Kluwer Law International BV – The Netherlands, 2020, 245-260.

A veszélyhelyzeti Rendelet említett rendelkezése lényegében az utóbbi logikát – korlátlan egyéni megállapodásos eltérés lehetősége – maximalizálja és generalizálja. Utalni szükséges arra, hogy ugyanezen érzékeny elvi dilemma a közelmúltban már élesen előjött az ún. ’túlóratörvény’¹⁰ kapcsán is,¹¹ az önként vállalt túlmunka jogintézményének ellentmondásai tekintetében [Mt. 109. § (2) bek.; 135. § (3) bek.].

Az új rendelkezéssel kapcsolatban számos gyakorlati kérdés merül fel. Például nem világos, hogy valóban abszolút ’határtalan-e’ a felek megállapodásának eltérési mozgásterét az Mt.-hez képest (a Rendelet szerint ennek egyetlen korlátja az említett célhoz kötöttség). Problémás, hogy még írásbeli formakénszert sem ír elő e megállapodásokra a Rendelet. Érthetetlen, hogy a jogalkotó miért nem jelölte meg pontosan – kiküszöbölendő a jogbizonytalanságot – az Mt. azon szabályait, amelyekről a munkavállaló hátrányára is eltérhet a felek megállapodása (illetve amelyektől biztosan nem lehet mégsem eltérni). Azonkívül az is vitatott lehet, hogy egy-egy ’külön megállapodás’ időbeli hatálya túlnyúlhat-e a veszélyhelyzet időszakán, különösen, ha az eltérés egyébként a munkavállalóra nézve kedvezőbb az adott helyzetben.¹² A Rendelet elvileg nem érinti a kollektív szerződés és a felek megállapodásának viszonyát, azaz a felek megállapodása a kollektív szerződés bármely rendelkezésétől továbbra is – a vészhelyzet alatt is – csak a munkavállaló javára térhet el.¹³ Túri a vitát, hogy ezt a felek esetleg áthidalhatják-e akként, hogy megállapodásukban kifejezetten eltérnek a kollektív szerződés és a felek megállapodása viszonyát

10 A munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényt több ponton is módosította, 2019. január 1. hatállyal. Bővebben: BÉRCES Kamilla: Munkajogi változások a 2019-es év elején. *Munkajog*, 2019/1, 66-69.

11 Bővebben: SZABÓ Imre Szilárd: Szakszervezetek és a „túlóratörvény” Avagy hol vannak „a szakszervezetek”? *Munkajog*, 2019/1, 70-73.; KUN Attila: *A valódi munkaidő-szervezés nyomában*. In: BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Lőrincz György 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, HVG ORAC, 2019, 239-252.

12 Például: a felek az Mt. 65. § (2) bekezdésétől eltérően kötnek ki megállapodásukkal olyan „felmondási korlátozást”, amely nem a munkaviszony kezdetétől indul és időben túlnyúlik a veszélyhelyzeten. Noha ez a foglalkoztatási garancia elvben kedvező is lehet a munkavállalóra nézve, az ilyen tartalmú megállapodás minden bizonnyal érvénytelen lenne, mivel a vállalt felmondási tilalom olyan időre esne, amelyben már nem hatályosak a kivételes szabályok.

13 Kivétel az önként vállalt túlmunka jogintézménye: Mt. 109. § (2) bek. és 135. § (3) bek.

(relatív diszpozitivitást) rendező törvényi szabálytól¹⁴ is. Ugyanakkor jelen dolgozat nem elsősorban e gyakorlati dilemmákkal kíván foglalkozni, hanem néhány olyan elvi szempontot, előkérdést kíván felvetni, amelyek tükrében a munkaszerződésben álló felek külön megállapodási szabadságának illetően 'megnyitása' (abszolút diszpozitivitása) kifejezetten aggályosnak tűnik (még veszélyhelyzetben is).

A munkaviszonyra vonatkozó szabályoknak a munkaszerződéssel (a munkaviszonyban álló felek megállapodásaival) szembeni természete tekintetében Európában uralkodónak mondható¹⁵ és a hazai munkajogban is hagyományosan érvényesül az a paradigma, miszerint felek megállapodása a munkaviszonyra vonatkozó szabályoktól – általános jelleggel – csak a munkavállaló javára térhet el. Az Mt. indokolása szerint „ez a megoldás a munka világának azzal a tradicionális jellegzetességével számol, hogy az individuális megállapodások szintjén nem érvényesül a felek egyensúlyi pozíciója, amely a magánjog hagyományos rendszerében a diszpozitív szabályok uralmának jogpolitikai indoka.”¹⁶ A diszpozitivitás 'szabadjára engedése' a rugalmasság új és extrém lehetőségeit biztosítja a munkáltatók számára, ugyanis a munkavállalók jellemzően gyengébb alkupozíciója (illetve esetleges vulnerabilitása) általában nem jelent valós akadályt a munkavállalóra nézve hátrányos alkalmazási feltételek – mintegy oktrojált – bevezetése tekintetében.

2. Dogmatikai, elvi aggályok

Az alábbiakban e fejezet három gondolatkörben vet fel elvi, dogmatikai aggályokat a fentiekben említett diszpozitivitás kapcsán: (1.) a munkajogi szabályozás karakterisztikájából fakadó elvi aggályok; (2.) nemzetközi jogi gyökerű aggályok; (3.) a munkajogi szabályozás céljából eredő aggályok. Az alábbiakban e kritikai felvetéseket elsőként általánosságban vizsgáljuk, majd utalunk röviden kifejezetten a veszélyhelyzet kontextusára.

2.1. A munkajogi szabályozás karakterisztikájából fakadó elvi aggályok

A diszpozitivitás 'megengedése' nyilvánvalóan a szerződési szabadság ideájára vezethető vissza, az pedig arra a tételre, hogy a munkajog – egyfelől – nyil-

14 Mt. 43. § (1) bek.

15 Vö. pl. *Günstigkeitsprinzip*, *Nonwaivability* stb.

16 2012. évi I. törvény indokolása, 12.

vánvalóan a magánjogi rend része.¹⁷ Habár vitathatatlan, hogy a munkajog 'anyajoga' a magánjog,¹⁸ a kettő közé egyenlőségelet tenni hiba. Némi malíciával: a szüleit az ember tiszteli, de nem mindenben kell és lehet hasonlítani az 'anyára/apára', a 'gyermek' új minőség, önálló entitás. Másfelől hangsúlyozandó, hogy a munkajog egyik központi célja éppen az, hogy beavatkozzon a felek szerződéses viszonyába a gyengébb fél védelme érdekében és megvalósítson egyfajta redisztribúciót a kettő viszonylatában.¹⁹ A munkajogban tehát erőteljes a szociális védelmi cél, ami mindig is jelentős részben közjogi eszközökkel (kötelező, eltérést nem engedő szabályokkal) realizálódott. Bronstein szerint a munkajog esszenciája, cél-orientáltsága²⁰ éppen abban rejlik, hogy eltér a klasszikus magánjogi logikától. Az eltérés lényege az, hogy a szigorú magánjogi egyenlőség eszme elfogadhatatlan szituációkat eredményezhet akkor, ha a szerződés alanyai – mint a munkaviszonyban – általában nincsenek összehasonlítható alkupozícióban.²¹ Más megfogalmazásban: „a munkajog premisszája – a függő, illetve az önállótlan munka – nem kis zavart okozott és okoz jószerevel napjainkban is a magánjog és a munkajog kapcsolatában.”²² A szociális alapú különös cél – és az e végett a magánjogba bekapcsolódó közjogias, sok tekintetben eleve alapjogi bázisú eszközrendszer – miatt szokás, némileg régiesen, a munkajogot 'vegyes szakjogként', avagy sajátos 'keresztülfekvő' jogágként is leírni. Ennél 'modernebbnek' és pontosabbnak hat Davidov egy közelmúltbéli gondolata, miszerint félrevezető pusztán az időbeliség, történetiség okán a magánjogi kereteket mindenkor az alapnak, főszabálynak tekinteni és minden, a 'szabadpiaci' elvekbe való 'beavatkozást',

17 Vö. Kiss György: *Koncepcióváltás a magyar munkajogban? Megjegyzések a 2012. évi I. törvényhez*. In: Kun Attila (szerk.): *Az új Mt. dilemmái c. konferencia utókiadványa*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.

18 BODÓ László: A polgári jog és a munkajog összehasonlítása az alapelvek tükrében. *Debreceni Jogi Műhely*, 2012/4, 13-21. <http://www.debrecenijogimuhely.hu> (2020. 02. 15.). Lásd még: PRUGBERGER Tamás: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, Complex Kiadó, 2006, 44; KENDERES György: A munkajogi és polgári jogi szabályozás viszonyának egyes alapkérdései. *Jogtudományi Közlöny*, 2001/2, 113-120.

19 DAVIDOV, Guy: Articulating labour law's goals: why and how. *European Labour Law Journal*, 2012, 3 (2), 137.

20 Lásd még a munkajog ún. célorientált megközelítéséhez: DAVIDOV, Guy: *A Purposive Approach to Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2016.

21 BRONSTEIN, Arturo: *International and Comparative Labour Law: Current Challenges*. Basingstoke–New York, Palgrave Macmillan–ILO, 2009, 1.

22 BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – DUDÁS Katalin – KAJTÁR Edit – KISS György – KOVÁCS Erika: *Munkajogi E-kommentár*. Budapest, Complex Kiadó, 2012.

vagy azoktól való eltérést (lásd: munkajog) mintegy örökös öngazolásra kényszeríteni, azt eleve 'gyanús'nak tekinteni. Davidov hozzáteszi, hogy a 'szabad piac' maga sem vegytiszta természetes állapot, azt szabályok konstruálják és tartják fenn, e szabályoknak pedig fontos, immanens építőkövei a polgári jogi szabályok éppen úgy, mint a – beavatkozóbb, kötelező, eltérést nem engedő – munkajogi szabályok.²³

A szerződési szabadság abszolutizálása a munkajogban tehát általában dogmatikai tévút. Collins, Lester és Mantouvalou némileg pikírtén és cinikusan úgy fogalmaz, hogy „libertáriánus munkajogásznak lenni annyi, mint szakmai öngyilkosságot elkövetni”. Kiemelik továbbá, hogy a munkaszerződés nagyon távol van a szabadon kialakított szerződések archetipikus ideájától, legalább három okból kifolyólag: egyrészt tartalma (ha nem is de jure, ám de facto) jórészt egyoldalúan diktált, másrészt diszkrecionális jogköröket ruház a munkáltatóra a munkavállaló teljesítésének egyoldalú irányítására nézve, harmadrészt pedig a munkavállalót általában könnyű rábírní a munkáltatónak kedvező változtatásokra, a munkáltatói jogviszony-megszüntetés lehetőségének 'árnyékában', annak fenyegetettségében. E szerzők szerint a munkaviszony voltaképpen egy 'autokratikus irányítási mechanizmus' (idézve Elizabeth Andersont), nem pedig egy igazi kontraktuális alku.²⁴

John Gardner oxfordi filozófus meggyőzően érvelve kifejezetten tagadja a munkaviszony – és az abból fakadó legtöbb jog és kötelezettség – alapvetően kontraktuális természetét, a munkajog 'kontraktualizációját' pedig a szabadság eszméjével kifejezetten ellentétesnek véli. Meglátása szerint a szerződési szabadság munkajogi kontextusban nem más, mint egy „szabadság-pusztító szörny szabadság-barát arccal”.²⁵ Davidov hasonlóképpen fogalmaz: a szerződési szabadság munkajogi kontextusban „inkább egy verbális szimbólum, semmint társadalmi tény”.²⁶ Collins hasonló, metszően szabadság-elvű kritikáját adja a munkajogra interpretált szerződési szabadságnak, rámutatva a

23 DAVIDOV (2016) i. m. 21-22.

24 COLLINS, Hugh – LESTER, Gillian L. – MANTOUVALOU, Virginia: *Does Labour Law Need Philosophical Foundations?* (Introduction). In: Hugh COLLINS – Gillian LESTER – Virginia MANTOUVALOU (Eds.): *Philosophical Foundations of Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2018, 4; 6.

25 GARDNER, John: *The Contractualisation of Labour Law*. In: COLLINS, Hugh– LESTER, Gillian– MANTOUVALOU, Virginia (eds.): *Philosophical Foundations of Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2018, 33-47.

26 DAVIDOV, Guy: Nonwaivability in Labour Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2020, Forthcoming, 2. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3559244 (2020. 05. 01.)

munkaszerződés autokratikus jegyeire, 'illiberális' karakterére (sőt némileg hatásvadász, ám elgondolkodtató módon még azt a 'költői' kérdést is feltéve, hogy vajon miért csupán az autokratikus politikai rezsimok miatt aggódunk, az autokratikus szerződési konstrukciók végett pedig kevésbé, holott álláspontja szerint erre minden okunk megvolna). Konklúziója szerint a munkaszerződés autokratikus természete és az alapvető liberális értékek (pl. szabadság, méltóság, egyenlőség, privacy stb.) közötti eredendő ellentmondást csakis szigorúan munkavállaló-védelmi, kötelező, eltérést nem engedő munkajogi normák révén lehet feloldani.²⁷

2.2. Nemzetközi jogi gyökerű aggályok

A munkajogi szabályok számottevő hányada bír nemzetközi jogi gyökerekkel, avagy visszavezethető azokra (például az ILO²⁸ normáira, EU-s munkajogi normákra). Nincs ez másként a magyar munkajoggal sem. Előkérdés tehát, hogy a felek szerződési szabadsága meddig mehet el az ilyen – nemzetközi jogi – pilléren (is) nyugvó tételes – nemzeti jogi – munkajogi szabályok 'félre-tétele' során. Másképpen: vajon lehetséges e kvázi 'kiszerezni' olyan munkajogi szabályok alól, amelyek nemzetközi jogi normákon nyugszanak. Jelen rövid dolgozat nem vállalkozhat e dilemma mélyreható elemzésére (ami ráadásul nem is alapvetően munkajogi, hanem közjogi kérdés). Az is kétségtelen, hogy mindennek mércéje más 'békeidőben', illetve különleges jogrend (pl. veszélyhelyzet) hatálya alatt. Ugyanakkor bizonyosnak tűnik, hogy a munkajogban 'felkínált' teljes szerződési szabadság e szempont – a munkajog nagyfokú 'nemzetköziesedése' – okán sem lehet soha teljesen korlátlan. Csupán egy példával élve: a munkajogban az individuális szerződési autonómia (ami egyébként nem alapjogi természetű)²⁹ szélsőséges kiterjesztése bizonyosan nem gyűrheti maga alá a szervezkedés szabadságának alapjogán nyugvó kollektív autonómiát. A fenti általános dilemmát röviden hazai kontextusba helyezve például felvethető, hogy a Rendelet teljes diszpozitívást kínáló szabálya – legalábbis közvetetten – sérti az Alaptörvény Alapvetés részének a nemzetközi

27 COLLINS, Hugh: *Is the Contract of Employment Illiberal?* In: COLLINS, Hugh – LESTER, Gillian – MANTOUVALOU, Virginia (eds.): *Philosophical Foundations of Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2018, 48-67.

28 Nemzetközi Munkaügyi Szervezet.

29 Vö. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a szerződési szabadság a piacgazdaság lényegi elemének és önálló alkotmányos jognak (de nem alapvető jognak) minősül. Pl.: 7/2006. (II. 22.) AB határozat, ABH 2006, 181, 198–199.

jogi kötelezettségek megtartására vonatkozó Q pontját (hiszen különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazása nem függeszthető fel általában).³⁰ A nemzetközi jog megsértésének ilyen kockázata például felmerülhet a szervezkedés szabadságán nyugvó önkéntes kollektív tárgyalásokra – illetve azok állami ösztönzésének kötelezettségére – vonatkozó elvek és előírások potenciális sérelme kapcsán (például a vonatkozó ILO egyezmények tükrében).

2.3. A munkajogi szabályozás céljából eredő aggályok

Davidov a munkajogtudományban a munkajog ún. célorientált/célevű felfogását ('purposive approach'³¹) képviseli. Mértékadó és hiánypótló friss tanulmánya³² szerint a jogszabályokban rögzített munkavállalói jogoknak – kevés kivételtől eltekintve – szükségképpen kötelező, nem-lerontható, kógens természetűnek kell lennie. Ezt nevezi ő a – nehezen lefordítható – 'nonwaivability' ('leronthatatlan-ság') elvének, amelyet a munkajog egyik lényegi elvi pillérének tart, alapjaiban megkérdőjelezve ezzel tulajdonképpen a szerződési szabadság és a diszpozitivitás munkajogi létjogosultságát. Talán legfontosabb megállapítása az, hogy, álláspontja szerint, a legtöbb esetben még a munkavállaló akarata ellenére is garantálni szükséges a munkavállalói jogok alóli teljes 'kiszerezés' (opt out) tilalmát.³³ Davidov említett tanulmányának gyújtópontja az a felismerés, hogy a 'nonwaivability' alóli kivételek az utóbbi években mind gyakoribbá váltak az egyes nemzeti munkajogokban, mely megoldásokat ő kifejezetten 'támadásoknak' bélyegez (e körben egyébként példaként említi egyebek mellett a magyar – már említett – 'önként vállalt túlmunka' jogintézményét is).

A munkajogi normák egyéni megállapodással való leronthatóságának tilalma ('nonwaivability') mint elv, Davidov szerint számos szempontból igazolható, a legtöbb esetben még a munkavállaló saját akarata ellenére is. Az efféle 'paternalizmust' – jórészt Davidov nyomán – négy fő szempont mentén lehet igazolni.

Elsőként Davidov is utal a formális (negatív) és a valós/szubsztanciális (pozitív) szabadság közötti különbségtétel fontosságára, amely a filozófiában jól ismert. Munkajogi kontextusban a szerződési szabadság általában legfeljebb a formális szabadság kritériumainak felel meg. A formális szabadságfelfogás

30 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 54. cikk (2) bek.

31 DAVIDOV (2016) i. m.

32 DAVIDOV (2020) i. m.

33 Azt természetesen Davidov is elismeri, hogy lehetnek bizonyos középutas megoldások a teljes opt-out, illetve a szigorú 'nonwaivability' között (pl. a munkaidő-szabályozás körében).

radikálisan 'semleges', a „formálisan nyitva, rendelkezésre álló cselekvési lehetőségek halmazával azonos.” Pozitív szabadságon viszont „a külső és belső föltételek olyan együttesét értjük, mely képessé teszi az egyént arra, hogy autonóm módon válassza meg értékeit és céljait, és önálló cselekvés által sikeresen meg is valósítsa őket.” A két szabadságfelfogás tehát leírható a formális lehetőség és a tényleges képesség ellentétével.³⁴ Nem nehéz belátni, hogy a munkavállaló a formális választási lehetőség körében (értsd: szerződési szabadság) sincs mindig azon tényleges képességek, lehetőségek birtokában, amelyek a teljesen szabad akaratának realizálásához szükségesek lennének. Davidov ezért (Deakin-t is idézve³⁵) hozzáteszi, hogy a jognak a magánautonómiát az utóbbi, a képességek ('capability'³⁶) munkaerő-piaci kibontakoztatását lehetővé tevő logikában kell védenie. Ez pedig bizonyosan nem a szabálymentesség, illetve korlátlan diszpozitivitás logikája (amelynek logikájában a munkavállalói jogok kvázi adható-vehető 'áruvá' erodálódhatnak³⁷). A munkajogi normák egyéni megállapodással való leronthatóságának tilalma ('nonwaivability') tehát nemhogy sértené, hanem kifejezetten védi a (valós) magánautonómiát. A szabadság kibővítése pedig a mértékadó sen-i tétel (Amartya Sen, Nobel-díjas indiai közgazdász) szerint abban áll, hogy „az ember olyan életet élhessen, amelyet jó okkal tart értékesnek, és hogy kibővíthesse a valóban rendelkezésre álló választási lehetőségeket.”³⁸

Megjegyzést érdemel, hogy a munkajog rendszerében a korlátlan szerződési szabadsággal – a fentebb tárgyalt szubsztanciális (pozitív) szabadság ideája jegyében – olyan, magasabb rendű alkotmányos értékek is korlátokat emelnek, mint a 'méltóság'³⁹ vagy a 'személyiség szabad érvényesítéséhez való jog.' Magyarország Alaptörvénye is alapjogként artikulálja, hogy minden munkavállalónak joga van a 'méltóságát' tiszteletben tartó munkafeltételekhez.⁴⁰ A személyiség szabad érvényesítéséhez való jog [Ptk. 2:42. § (1) bek.] is alkalmazandó a munkajogviszonyban [Mt. 9. § (1) bek.]. E jog értelmében

34 MÁRKUS György: A szabadságról. *Beszélő*, 1997/8-9, 18-29.

35 DEAKIN, Simon: Contracts and Capabilities: An Evolutionary Perspective on the Autonomy-Paternalism Debate. *Erasmus Law Review*, 2010, 3 (2), 22-31.

36 Vö. LANGILLE, Brian (ed.): *The Capability Approach to Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2019.

37 Vö. „A munkaerő nem áru”, ILO, *Philadelphiai Nyilatkozat*. 1944.

38 SEN, Amartya: *A fejlődés, mint szabadság*. Budapest, Európa, 2003, 447.

39 Vö.: GILBERT, Pablo (2018): *Dignity at Work*. In: COLLINS, Hugh– LESTER, Gillian– MANTOUVALOU, Virginia (eds.): *Philosophical Foundations of Labour Law*. Oxford, Oxford University Press, 2018, 68-87.

40 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XVII. cikk (3) bek.

az egyént szabadság illeti meg élete felelősségteljes, önálló alakítására [vesd össze: a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény 2. § (1) bek.], megtestesítve a személyiségi jogok 'aktív' oldalát (túl a pusztán beavatkozás-mentesség biztosításán). Mindez például magában foglalja a személyiség kiteljesítését (a mások általi túrésán keresztül is), a jogalany önmaga felőli rendelkezését, az emberhez méltó életfeltételeket (ideértve a munkafeltételeket), életminőséget stb.⁴¹ Nem nehéz belátni, hogy a korlátlan szerződési szabadság praxisa a munkajogban igen könnyet kikezdheti akár a munkavállaló méltóságát, akár a személyiség szabad érvényesítéséhez való jogát. Davidov mindezek magyarázataként az 'önkéntes szolgálat' – kétségkívül végletes, ám szemléletes – példáját hozza (amely formálisan talán választható lehet, de valós szabadságot bizonyosan nem ad).

Davidov második érve a paternalizmus (és a 'nonwaivability') mellett a hiányos információk ('incomplete information') tézise. Egyértelmű, hogy bizonyos komplex élethelyzetekben életszerűtlen elvárás, hogy a munkavállaló az átfogó informáltság, a következmények teljességének belátása mellett gyakorolja – ad absurdum korlátlan – szerződési szabadságát (nem biztos, hogy a munkavállaló tisztában van egy jogról való lemondás, 'jogfeladás' minden implikációjával). A tájékoztatási kötelezettségre vonatkozó munkajogi generálklauzula⁴² bizonyosan csak részleges megoldás a hiányos információk ('incomplete information') 'társadalmi tényére' nézve.

A harmadik argumentum a 'korlátozott racionalitás' ('bounded rationality') hipotézise (amely jól ismert a pszichológiában). Nyilvánvaló, hogy a 'szabadon szerződő' munkavállaló döntéshozó képessége és kapacitása számos korláttal terhelt (pl. túlzott optimizmus/pesszimizmus, ön-kontrol problémák, heurisztikák, irracionális motívumok, vagy éppen túlzott bizalom⁴³ a munkáltatóban). A korlátlan diszpozitivitás fel is erősítheti, míg a jól kalibrált kógencia 'kiolthatja' e torzító faktorokat.

Negyedik érvként azt hozza fel Davidov, hogy az embereknek ún. másodrendű preferenciái is lehetnek saját preferenciáikra vonatkozóan, amelynek eredményeként akár el is fogadják a paternalizmust (szabadságuk 'megkötését'), saját jól felfogott érdekükben. Ide kapcsolhatóak továbbá – ám ehelyütt

41 ARANY TÓTH Mariann: *A személyiség szabad érvényesítéséhez való jog a munkajogi szövegben*. In: *Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica, 79. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2016, 21-27.

42 Mt. 6. § (4) bek.

43 Vö.: Mt. 52. § (1) bek. d) pont.

kifejtésre nem kerülnek – a 'hipotetikus konszenzus' ('hypothetical consent'), a 'megbánáselmélet' ('regret theory'), vagy a 'hamis tudat' ('false consciousness') tanai. Az emberi preferenciák tehát változékonyak: az, ami egy adott pillanatban jó döntésnek tűnik, nem biztos, hogy később, végeredményében is akként sejlik fel. Ismét hangsúlyozásra érdemes: a korlátlan diszpozitivitás felerősítheti, míg – a jól kalibrált – kógencia kivédheti e torzító tényezőket.

Az imént tárgyalt négy fő érven túl Davidov azt is a 'nonwaivability' melletti, egyben a diszpozitivitás elleni érvek tekinti, hogy a korlátlan szerződési szabadság körében hozott munkavállalói döntéseknek – amelyek főbb potenciális buktatóit fentebb elemeztük – számos tovagyrűző, másokra kiható káros következménye lehet ('harm to others'). A szerződéses joglerontás például kihathat a munkavállaló családjára (azok akaratán kívül), a kollégákra, az adott ágazatra, távlatibb értelemben a munkaerőpiaci várakozásokra, illetve végső soron bizonyos társadalmi értékekre, célokra. Ha például kvázi szokásossá válik egy bizonyos típusú joglerontás, az példát statuálhat, munkaerőpiaci (munkáltatói) várakozásokat, nyomást kelthet stb.

Davidov összességében arra a következtetésre jut, hogy a szerződési szabadság gyakorlása körében bármiféle munkavállalói jogot lerontó, jogról lemondó tartalmú megállapodás csak bizonyos szigorú feltételekkel engedhető meg.⁴⁴ E feltételek a következők (az adott körülményektől függően): annak biztosítása, hogy a döntés valóban szabad, teljes körű tájékozottságon alapuló és ésszerű legyen, valamint minimális legyen a – tovagyrűző hatás-ként – másoknak okozott kár. A fentiek fényében, valamint az egyenlőtlen alkupozíció – vagy konkrétabban: a strukturális függőség és alárendeltség – valósága mellett Davidov javaslata szerint célszerűnek tűnik azt az általános – ám megdönthető – vélelmet felállítani, hogy a szerződési szabadság gyakorlása körében bármiféle munkavállalói jogot lerontó, jogról lemondó tartalmú megállapodás kényszer hatására történik, ergo érvénytelen. Az ellenkező bizonyítás terhe a munkáltatóra telepítendő. Davidov azt is kiemeli, hogy a munkáltatói ellenbizonyítás (a vélelem megdöntése, azaz a szabad döntés bizonyítása) körében meg kell tiltani, hogy a munkáltató a megállapodás szövegére hivatkozzon (feltételezve, hogy azt a munkáltató, vagy annak jogászai készíthették). Egyéb bizonyítékoknak kell lenniük. Davidov megemlíti, javasolja, hogy a szabályozás további eljárási garanciákat intézményesíthet

44 Messze túlmenve az Mt. által is rögzített általános garancián, miszerint „a jogról lemondó vagy abból engedő nyilatkozatot nem lehet kiterjesztően értelmezni.” Mt. 5. § (2) bek.

az ilyen tartalmú megállapodások megkötésére nézve (pl. kötelező szakértői tanácsadás,⁴⁵ szakszervezeti jóváhagyás, valamely állami hivatal jóváhagyása vagy ezek bármilyen kombinációja). A szerző azt is hozzáteszi, hogy az efféle derogációt mindenképpen kompenzálni kell (pl. anyagilag), és soha nem lehet korlátlan (azaz olyan minimumokat feltétlenül meg kell határozni, amelyektől tilos az eltérés).

3. Összegzés

Ehelyütt nincs tér a kérdés részletes elemzésére, de talán nem igényel különösebb magyarázatot az, hogy a munkajogi normák egyéni megállapodással való leronthatóságának tilalma ('nonwaivability') mellett (azaz a korlátlan diszpozitivitás ellenében) felhozott fenti (jórészt dogmatikai és általános döntéseméleti) érvek egy különleges jogrendi, veszélyhelyzeti – bizonytalan, stresszes stb. – szerződési szituációban hatványozottan relevánsak (például, lásd összevetve a fentebb részletesen elemzett szempontokkal: torzuló alku-pozíciók, alulinformáltság, korlátozott racionalitás, változékony preferenciák, tovagyrúzó hatások). Mindezek tükrében – mind általánosságban, mind különleges jogrend alatt – rendkívül aggályos iránynak tekinthető a munkajogi normák egyéni megállapodással való leronthatóságának bármiféle lehetősége.⁴⁶

45 Pl. még: AVR (Alternatív Vitarendezési) megoldások (pl. kötelező közvetítés).

46 Megjegyzést érdemel, hogy az Alkotmánybíróság a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet – e dolgozatban górcső alá vett – 6. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja. Lásd: II/887/2020. (2020. 07. 14.). Az indítványozók által sérelmezett Korm. r. 6. § (4) bekezdése a fentiek szerint hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezés, így annak az Alkotmánybíróság általi vizsgálata absztrakt utólagos normakontroll keretében már nem lehetséges, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította. Az AB tartalmi, dogmatikai szempontból ekképpen nem is vizsgálta a kérdést, így a döntés mélyebb elemzést nem érdemel jelen tanulmányban.

MUNKAJOGI ELVI KÉRDÉSEK: A SZOCIÁLIS PÁRBESZÉD ÉS A KOLLEKTÍV SZERZŐDÉSEK MOZGÁSTERÉRŐL

A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái II.

SZABÓ IMRE SZILÁRD

*Tudományos segédmunkatárs (KRE-ÁJK), doktorjelölt (PTE-ÁJK),
munkajogi szakjogász (Munkástanácsok Országos Szövetsége)*

1. A szociális párbeszéd szükségessége a járványhelyzet idején

A munkaerő-piaci helyzet radikális, szinte egyik napról a másikra történő átalakulása és ehhez kapcsolódóan a rendkívül gyorsan változó jogszabályi környezet lényegében permanens szociális párbeszédet igényelt¹ a felek aktív részvételével a munkaügyi kapcsolatok különböző területein, így vállalati (helyi) és országos szinten is. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) is karakteresen hangsúlyozta, hogy a COVID-19 világméretű társadalmi-gazdasági következményeivel járó járvány hatékony tripartit párbeszédet és együttműködést igényel mindhárom fél – az állam, a munkáltatói érdekképviselők és a munkavállalói érdekképviselők – jelenlétével.² Ugyanakkor vitathatatlanul elnehezült a munkaügyi kapcsolatok (kollektív alku, konzultáció stb.) gyakorlásának megszokott rendje, amely a partnereket innovatív, korábban nem alkalmazott megoldásokra készítette.³

1 'Volna' – jegyezhetnénk meg számos esetben. A tanulmány megállapításai elsősorban a szerző empirikus tapasztalatain nyugszanak.

2 Az ILO értékelése a COVID-19 válságra adott 'ország-jelentésekből' is rámutat arra a tényre, hogy sok helyen a szociális párbeszédet már a válságkezelés korai szakaszában is hatékonyan 'használják'. Bővebben: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/WCMS_743640/lang--en/index.htm (2020. 06. 04.). Számos helyen sztrájkok, direkt munkavállalói nyomásgyakorló akciók kísérték a kormányzati lépéseket vagy éppen azok hiányát. Lásd például: <https://www.portfolio.hu/gazdasag/20200323/spontan-sztrajkok-kezdoitek-olasz-gyakranban-a-koronavirus-miatt-421386> (2020. 03. 26.), <https://merce.hu/2020/04/04/vadsztrajkok-tuntetesek-a-jarvany-a-dolgozoi-onszervezodes-es-kiallas-megerosodeset-hozta/> (2020. 04. 05.), https://index.hu/gazdasag/allas/2020/03/31/koronavirus_sztrajk_amazon_e-kereskedelem/ (2020. 04. 01.)

3 Jellemzővé vált az országos, makroszintű érdekegyeztetés területén a videokonferenciák megszervezése: <https://ado.hu/munkaugyek/palkovics-tobb-mint-1200-milliard-fo>

Felértékelődött annak a szerepe (és igénye) – különösen a munkavállalók megnyugtatása végett –, hogy partneri, tárgyalásos úton kerüljenek rendezésre a korábban nem ismert, kollektív természetű munkaügyi kihívások. Mindez az érdekek kiegyensúlyozott egyeztetését és mérlegelését jelenti, a munkavállalói érdekképviseltek (szakszervezet, üzemi tanács, munkavédelmi képviselő) bevonására építő, konszenzuális, partneri szellemű ('win-win') kollektív rendezés igényével.⁴ A hatályos, 'sztenderd' munkajogi szabályok sok tekintetben csak korlátozottan adnak választ az újszerű, tömeges, 'krízisszerű' kihívásokra, amelyek a munkaerőpiac szinte minden területét jellemezték. Mindez fokozottan megjelenhet a 'válságra' reagáló új foglalkoztatási modellek, konstrukciók kidolgozása, a távollétek átlátható rendezése, szervezése, tervezése és a bérrendszerek átalakítása során.

A koronavírus-helyzet lehetőséget biztosított egyfajta foglalkoztatási 'paktum' megkötésére a munkahelyeken, amelyekkel a felek közösen igyekeztek áthidaló megoldásokat találni a létszámcsökkentés elkerülése érdekében. Erre több esetben gyakorlati példa volt a különböző állami bértámogatási konstrukciók igénybevétele,⁵ amelyet több helyen kollektív megállapodással erősítettek meg a felek,⁶ felismerve, hogy a higgadt, célirányos tárgyalás és

rint-jut-munkahelyek-vedelmere/ (2020. 06. 03.) és az online vállalati érdekegyeztető fórumok elindítása, pl. a MÁV csoport esetében: <http://www.vdszsz.hu/page/13/art-ID/7656/html/online-vet-ules-regi.html> (2020. 06. 03.)

- 4 *A kollektív tárgyalásokra és az érdekegyeztetésre most hangsúlyozottan szükség van!* című közleményében a Munkástanácsok Országos Szövetsége kiemeli: „Fontosnak tartjuk azt is, hogy a megfelelő egyeztetések a munkavállalói félelmeket is tompítják, illetve gátat szabhatnak azoknak a téves jogértelmezéseknek, amelyek felesleges pánikot keltenek a munkavállalók körében”. <https://munkastanacsok.hu/a-kollektiv-targyalasok-ra-es-az-erdekegyeztetesre-most-hangsulyozottan-szukseg-van/> (2020. 06. 03.)
- 5 A veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról szóló 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet alapján a munkavállaló a munkáltatóval az állami foglalkoztatási szervként eljáró fővárosi, megyei kormányhivatalhoz együttesen benyújtott kérelem alapján kaphat támogatást, ha a járvány miatt nehézségekkel küzdő vállalkozások leépítésének megelőzése, a munkahelyek védelme érdekében csökkentett munkaidőt alkalmaznak. A programban a munkáltató vállalja, hogy nem szünteti meg a munkavállaló munkaviszonyát, és a munkavállaló munkaidejére és egyéni fejlesztési idejére bért fizet, a munkavállaló vállalja, hogy munkát végez és az egyéni fejlesztési időben munkaadó rendelkezésére áll, az állam pedig meghatározott mértékben kompenzálja a munkavállalónak a jövedelemkiesést. Bővebben: <https://nfsz.munka.hu/cikk/601/> (2020. 06. 01.)
- 6 A bértámogatás és a csökkentett munkaidő bevezetéséről Szegeden, a közlekedési társaságnál külön megállapodást kötöttek a szakszervezetekkel: <https://kdszsz.hu/a-megallapodas-celja-a-munkahelyek-megorzese/> (2020. 06. 03.). „Tapasztalataink alapján

a partneri alapon történő tervezés hozhat el mindenki számára vállalható (időleges) megoldásokat.⁷ Ilyen nehéz helyzetben az 'erőből', 'kapkodásból', 'egyoldalúan' stb. hozott döntések – hosszú távon – ártalmasak is lehetnek.⁸

Az országos érdekegyeztetés területén tényszerűen rögzíthető, hogy a Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fóruma (VKF) számszerűen sokkal gyakrabban ülésezett a járványhelyzet 'kitörése' óta,⁹ mint az azt megelőző időszakban, ugyanakkor az Országos Közszolgálati Érdekegyeztető Tanács egyetlen alkalommal¹⁰ került összehívásra és az érdekegyeztetés 'csúcán' elhelyezkedő multipartit fórum,¹¹ a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács is csak egyetlen alkalommal ült össze, ráadásul a veszélyhelyzet legvégén.¹² Az események gyakorisága (számissága) ennek ellenére nem eredményezett látványos (érdekegyeztetéseket és tárgyalásokat a versenyszféra területén sem, mivel a járványhelyzet idején megalkotott munkajogi normák meglepetésszerűen érték a feleket, akik számos esetben tiltakozásuknak adtak han-

a Denso mindent megtett annak érdekében, hogy a munkavállalók egészségvédelme, munkabiztonsága magas színvonalú legyen, még a koronavírus által érintett kritikus időszakban is. Természetesen a jövőben is azt szeretnénk, hogy az érdekképviselő és a munkáltatók közötti egyeztetések folyamatosak legyenek, és helyreálljon a teremtés." – emelte ki a LIGA Szakszervezetek elnöke. <https://www.liganet.hu/10560-letezhet-e-egyuttmukodes-a-munkaltato-es-a.html> (2020. 06. 03.)

- 7 A szakszervezetek kezdeményezték, hogy azon munkáltatók, amelyek kollektív megállapodással erősítik meg a bértámogatás igényét, soron kívüli elbírálás alá eszenek. A kezdeményezést a tanulmány lezárásának időpontjában (2020. június közepén) még nem tárgyalta a Versenyszféra és Kormány Állandó Konzultációs Fóruma. Bővebben: <https://munkastanacsok.hu/a-kollektiv-alku-jelentosege-valsaghelyzetekben-felertekelodik-level-bodo-sandor-foglalkoztataspolitikaert-felelos-allamtitkarnak/> (2020. 06. 18.)
- 8 Kollektív munkaügyi vita esetén a munkáltató és az üzemi tanács vagy a szakszervezet a közöttük felmerülő viták feloldására egyeztető bizottságot is alakíthat [Mt. 291. § (1) bekezdés], vagy igénybe vehetik a Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) szolgáltatásait. Az MTVSZ küldetése a kollektív munkaügyi viták békés feloldásának független, professzionális szakmai támogatása. Bővebben: www.munkaugyivita-rendezes.hu.
- 9 A VKF a veszélyhelyzet ideje alatt heti rendszerességgel tartott ülést, melyeken rendszerint tájékoztatásra és rövid véleménycserére volt lehetőség.
- 10 Noha összehívását többször is kezdeményezték a szakszervezetek, tekintettel arra is, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt szüntették meg a kulturális dolgozók közalkalmazotti jogviszonyát.
- 11 A Kormánytól és az Országgyűléstől független konzultációs és javaslattevő fórum, melynek tagjai a magyarországi szakszervezetek, egyházak, gazdasági kamarák, civil szervezetek, illetve a hazai tudományos élet egyéb képviselői.
- 12 2020. június 15-én.

got,¹³ amely a nemzeti kereteken is túljutott. A járványhelyzettel összefüggő veszélyhelyzeti jogalkotás kezdetén kifejezetten hangos csörte zajlott az Európai Szakszervezeti Szövetség és a Magyar Kormány között,¹⁴ különösen a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szabályaitól való eltérés lehetősége kapcsán. A 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet legnagyobb vitákat kiváltó rendelkezése, a 6. § (4) bekezdése szerint a munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhetnek. Ez azt jelenti, hogy az Mt. bármely szabályától szabadon – a munkavállaló előnyére és hátrányára egyaránt – el lehet térni a felek megállapodásával (abszolút diszpozitivitás). 2020. május 22-én 52 országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz, amely az alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetve a nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányuló indítványt visszautasította.¹⁵

13 <https://ado.hu/munkaugyek/egyutt-tiltakoznak-a-szakszervezetek-a-24-oras-munkaidokeret-ellen/> (2020. 06. 02.)

14 „Első értékelésünk szerint az ezen törvényben és korábbi intézkedésekben bevezetett változások megsértik Magyarország azon kötelezettségét, hogy biztosítsa a munkavállalók EU Irányelvekben garantált jogait. Különösen aggályosak a Munka Törvénykönyvének azon változtatásai, melyek »a munkavállalási szabályokat rugalmasabbá teszik, hogy a munkaadók és a munkavállalók könnyebben meg tudjanak egyezni egymással.« Ezzel a lépéssel a Munka Törvénykönyve az EU foglalkoztatási jogát, annak teljes, vagy részleges megsértésével sebezhetővé teszi. Az ESZSZ a legmagasabb szinteken felveti aggályait az Európai Bizottság, a Tanács és a Parlament elnökei felé.” – Luca Visentini, ESZSZ főtitkár levele Magyarország miniszterelnökének. <https://szef.hu/rovatok/90-nagyvilag/3677-luca-visentini-levele-orban-viktornak> (2020. 06. 01.) <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/hirek/annyi-munkahelyet-fogunk-letrehozni-amennyit-a-koronavirus-elpusztit> (2020. 06. 01.)

15 <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AB15BD5F76AA9C90C1258575005C060F?OpenDocument> (2020. 07. 17.)

Az Alkotmánybíróság főszabályként a hatályos jogszabályok alaptörvény-ellenességét vizsgálhatja. Az Abtv. 64. § e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság végzésben utasítja vissza az indítványt, ha annak érdemi vizsgálata során megállapítja – a 25–27. §-ban foglalt eljárások kivételével – a vizsgált jogszabály hatályvesztését. Az indítványozók által sérelmezett Korm. r. 6. § (4) bekezdése a fentiek szerint hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezés, így annak az Alkotmánybíróság általi vizsgálata absztrakt utólagos normakontroll keretében már nem lehetséges, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

2. A változó jogszabályi környezet hatása a szociális párbeszédre és a kollektív szerződések mozgásterére, különös tekintettel a munkaidő-szervezés átalakulására

Az egyik első, kollektív munkajogra is hatást gyakorló változtatás a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdése volt, amely alapján előálló helyzet vetette fel a kollektív szerződés adott rendelkezésének áttekintését. A Korm. rendelet e szabálya szerint a 6. § (2) bekezdésében foglalt szabályoktól (amelyekben a munkáltató egyoldalú rendelkezési lehetőséget kapott)¹⁶ kizárták a kollektív szerződés eltérő rendelkezéseinek alkalmazhatóságát, azaz eltérő kollektív szerződéses rendelkezéseket a rendelet hatályának tartama alatt alkalmazni nem lehetett.¹⁷ A szabályról mintegy tényszerűen lejegyezhető, hogy az a kollektív alku ellen hatott.¹⁸

A 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről lehetővé tette, hogy a munkáltató legfeljebb huszonnégy havi munkaidőkeretet elrendelhet (illetve a rendelet hatályba lépését megelőzően elrendelt munkaidőkeretet 24 hónapra meghosszabbíthatja). Így módosítás jelentősen – opcionálisan – megnöveli azt az időszakot (munkaidőkeret), melyen belül a munka- és pihenőidő beosztását a munkáltatók jogszerűen megszervezhetik. Ez pedig praktikusán azt jelenti, hogy az Mt. változatlan beosztási korlátai (napi- és heti munkavégzés idő, heti pihenőidő) csak egy bizonyos időszak (munkaidő-

16 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (3) bek., 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (4) bek.

17 Az Mt.-t a veszélyhelyzet megszűnését követő harminc napig azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a) a munkáltató a közölt munkaidő-beosztást az Mt. 97. § (5) bekezdése szerinti közlési szabályoktól eltérően is módosíthatja, b) a munkáltató a munkavállaló számára az otthoni munkavégzést és a távmunkavégzést egyoldalúan elrendelheti, c) a munkáltató a munkavállaló egészségi állapotának ellenőrzése érdekében a szükséges és indokolt intézkedéseket megteheti. (3) A (2) bekezdésben foglalt szabályoktól eltérő kollektív szerződéses rendelkezéseket e rendelet hatályának tartama alatt alkalmazni nem lehet.

18 „Az autonóm kollektív alkut teszi semmissé a jogalkotó, a munkáltatói érdekek kedvező új szabállyal.” – jegyzi meg Kártyás Gábor. <http://www.klaw.hu/2020/03/19/kartyas-gabor-munkajog/> (2020. 04. 30.) Ld. bővebben: GYULAVÁRI Tamás: Covid-19 and Hungarian Labour Law: the 'State of Danger'. *Hungarian Labour Law E-Journal*, 2020/1. http://hlj.hu/letolt/2020_1_a/06_TGyulavari_ENG_hlj_2020_1.pdf (2020. 06.02.)

keret) átlagában kell, hogy érvényesüljenek. Így ezen időszak alatt jelentős átcsoportosításokra van lehetőség, ami nagymértékű hullámzást jelenthet az adott héten teljesítendő munkaidő mennyisége szempontjából.

A munkaidőkeretnek a munkáltató által egyoldalúan elrendelhető időtartama eddig négy, speciális esetekben (a megszakítás nélküli, a több műszakos, valamint az idényjellegű tevékenység keretében, a készenléti jellegű, továbbá az Mt. 135. § (4) bekezdésében meghatározott munkakörben¹⁹) hat hónapban volt maximalizálva. Ennél hosszabb időtartamú – legfeljebb 36 havi – munkaidőkeretet csak a szakszervezettel történő megállapodás esetén, kollektív szerződés alapján lehetett elrendelni.²⁰ A Rendelet átláthatatlan körülmények között, a tripartit szociális párbeszéd teljes mellőzésével került elfogadásra, bármilyen előzetes egyeztetés nélkül. A módosítást mind az országos szakszervezeti szövetségek, mind az országos munkáltatói érdekképviseletek kritizálták és attól elhatárolódtak. Az új Rendelettel a szakszervezetek – álláspontjuk szerint – lényegében kikerültek a korábbi alkupozícióikból,²¹ hiszen már nincs szükség a hozzájárulásukra a hosszabb tartamú munkaidőkeret bevezetéséhez. Ezzel a jogalkotó azt vélelmezi, hogy a szakszervezetek azon joga, hogy befolyással bírnak e tárgy körében a szabályozás alakítására, már önmagában is káros az intézkedés jogpolitikai célja, a munkahelyek és a gazdaság védelme szempontjából. Kártyás Gábor véleménye szerint „jól látható tehát, hogy jogalkotó a munkaidő szabályok garanciális elemeit feláldozta a munkáltatóknak biztosítandó rugalmasság érdekében”.²² A magyar államnak is nemzetközi jogilag fennálló kötelezettsége a kollektív alku promotálása,²³ ráadásul a tapasztalatok is azt igazolják, hogy a kollektív alku jelentősége válsághelyzetekben felértékelődik.²⁴ A Rendelet e célokkal

19 Például a polgári repülésben hajózó, a belföldi és nemzetközi közúti személyszállításban és áru fuvarozás körében forgalmi utazó, a vasúti személyszállítás körében utazó munkavállaló stb.

20 Mt. 94. § (3) bek.

21 <https://www.portfolio.hu/deviza/20200414/kifakadt-a-legnagyobb-szakszervezet-a-szep-csendben-eldontott-oriasi-munkaugyi-modositasrol-425896> (2020. 05. 01.)

22 KÁRTYÁS Gábor: A munkaidő szabályok veszélyhelyzet idején. Megvéd vagy gúzsba köt? *Magyar Munkajog E-Folyóirat*, 2020/1, 56. http://hllj.hu/letolt/2020_1/04_Kartyas-G_M_hllj_2020_1.pdf (2020. 06. 02.)

23 Mind a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), mind a Szociális Jogok Európai Bizottsága részéről az egyik fő kritikai pont a Magyarországgal kapcsolatos megállapítások során a kollektív alku hatékony promotálásának, támogatásának hiányosságai [ld. European Social Charter (revised) European Committee of Social Rights January, Conclusions 2014 (HUNGARY) 2015.].

24 A nemzetközi példákat lásd részletesen: *Italian Labour Law e-Journal*, 2020, 13 (1), Spe-

mindenképpen ellentétesnek tekinthető, a VKF munkavállalói oldalát alkotó szakszervezeti konföderációk közös panaszt nyújtottak be az ILO Egyesülési Szabadság Bizottságához.²⁵

A helyzetet e tekintetben még 'súlyosbítja' a Rendelet 1. § (3) és (4) bekezdése. A (3) bekezdés értelmében „az Mt. 99. §-ában, valamint az Mt. 104-106. §-ában foglaltaktól eltérni nem lehet”, azaz a még korábban megengedett, a munkavállaló javára szóló, kedvezőbb (ún. relatív diszpozitív) kollektív szerződéses rendelkezések is jogellenesek e tekintetben, indokolatlanul beszűkítve ezzel a kollektív alku mozgásterét. A (4) bekezdés szerint a „Rendeletben foglalt szabályoktól eltérő kollektív szerződéses rendelkezéseket e rendelet hatályának tartama alatt alkalmazni nem lehet.” Azaz a Rendelet felülírja, annulálja a tárgykört szabályozó kollektív szerződéseket.

A Rendelet kapcsán aggályok merültek fel annak EU jogi megfelelése szempontjából is. Az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK Irányelve (2003. november 4.) rendelkezik a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól. Vitatható, hogy a Rendelet új szabálya (egyoldalúan elrendelhető 24 havi munkaidőkeret) megfelel-e az irányelv szabályainak (illetve azok szellemének), ugyanis aggályos, hogy egyáltalán lehetséges-e 12 hónapnál hosszabb vonatkoztatási időszak, ráadásul kollektív szerződés nélkül²⁶. Lényegében ugyanaz a probléma merül fel, mint a 2018 végén, az ún. 'túlórátörvénnyel' elfogadott, 2019. január 1-től hatályos legfeljebb 36 havi keret kapcsán (amelyet azonban csak objektív vagy műszaki vagy munkaszervezéssel kapcsolatos okok alapján, kollektív szerződés rendelkezése szerint lehet alkalmazni).²⁷

Tovább bonyolítja a kérdést, hogy a Rendelet alapján, ha a munkáltató egyoldalúan alkalmaz legfeljebb 24 havi munkaidőkeretet, a Rendelet és az Mt. szövegéből nem tűnik ki világosan és egyértelműen, hogy a 48 órás beosztás szerinti

cial Issue: Covid-19 and Labour Law. A Global Review. Elérhető itt: https://illej.unibo.it/?fbclid=IwAR3nICymqeM1vc2_wEy8Du6c8WcMhcrOYrRoybw0Y-kcSdQU1zxL7xm-PE4M#currentHome (2020. 06. 01.)

25 <https://www.liganet.hu/10623-fuggetlenul-a-veszelyhelyzet-megszunesetol.html> (2020.06.23.) Az ügystátusza: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50001:::NO:::> (2020.06.23.)

26 Vö. Bíróság elismerte, hogy „a referencia-időszak semmilyen körülmények között nem haladhatja meg a 12 hónapot” és hogy „megállapítható tehát az a minimális védelem, amelyet minden esetben biztosítani kell” a munkavállalók számára. A C-303/98. sz. ügyben hozott ítélet, 69. pont. Továbbá: a Bíróság megállapította, hogy az irányelv 6. cikkének (2) bekezdése „olyan joggal ruházza fel az egyéneket, amely szerint a heti munkaidejük maximális tartamának végrehajtására vonatkozó referencia-időszak nem haladhatja meg a 12 hónapot.” A C-303/98. sz. ügyben hozott ítélet, 70. pont.

27 Mt. 94. § (3) bek.

heti maximális munkaidő átlagolt figyelembevételére nyitva álló időszakokat (4, 6, esetleg 12 hónap) miként kell megfelelően alkalmazni (ha feltesszük, hogy a 12 havi irányelvi limit nem a szó szoros értelmében vett –magyar terminológiával élve – ’munkaidőkeretre’, hanem csupán a heti maximális, beosztás szerinti 48 órára vonatkozik). A Munkástanácsok Országos Szövetsége kezdeményezésére az Innovációs és Technológiai Minisztérium foglalt állást a kérdésben,²⁸ amely szerint mivel a Rendelet kifejezetten kizárja az Mt. 99. §-ában foglaltaktól való eltérés lehetőségét [1. § (3) bekezdés], azt jelenti, hogy a munkáltató a heti munkaidő beosztása során kizárólag az Mt. 99. §-ban előírt átlagszámítási időszakot veheti alapul. Ennek megfelelően tehát, a munkaidőkeret alapjául szolgáló időszak négy, illetve hat hónapot meghaladó tartama esetén sem lehet a beosztás szerinti heti munkaidő (48 óra) átlagának számítása során az Mt. 94. § (1) és (2) bekezdésben meghatározottnál hosszabb időszakot alapul venni.

Tartalmilag és a legegyszerűbben fogalmazva ez azt jelenti, hogy a hat hónapnál hosszabban egyoldalúan elrendelt munkaidőkeretet két módon is nyilván kell tartani. Egyrészt a rendes munkaidőt, másrészt a rendes és a rendkívüli munkaidő együttes idejét is, ami rendkívül bonyolult adminisztrációt kíván meg a munkáltató részéről, munkavállalói szempontból pedig szinte követhetlenné válhat.

Így a munkaidőkeret hosszának (mint mértékszabálynak, ami egyoldalú elrendelés esetén 24 hónapra nőne) és a heti 48 órás maximum számítására irányadó referencia-idő kalkulálásának (mint beosztási szabálynak, ami maradna négy, illetve hat hónap) a szétválasztásával igyekszik megfelelni a vonatkozó irányelv (2003/88/EK) tételes jogi szabályainak. Ezzel a kérdés tartalmi dimenziója új értelmezést nyer és leginkább annak gyakorlati alkalmazásának lehetősége és értelme vált kérdésessé. Meg kell jegyezni, hogy álláspontom szerint a Rendelet eleve nem kellően célzott. Univerzális hatálya a teljes gazdaságra, bármely munkáltatóra kiterjed. Ez egyrészt jogpolitikailag indokolatlan, másrészt komoly visszaélésekre adhat alapot. Számos olyan terület van, ahol a járványhelyzetben sincs ésszerű indoka e szabálynak (pl. kiskereskedelem, bizonyos közszolgáltatások, ahol a munkavégzés továbbra is folyamatos stb.) ugyanis megállapítható, hogy az nem egyenlő mértékben vetette vissza az egyes ágazatokat.

A ki sem bontakozódó ’vita’ mintegy lezárásaként a kormány 2020. május 26-án T/10748 számon nyújtotta be az Országgyűlésnek a veszélyhelyzet meg-

28 <https://munkastanacsok.hu/hogyan-is-alkalmazhato-a-24-havi-munkaidokeretet-lehetove-tevo-uj-kormanyrendelet-bodo-sandor-allamtitkar-levele-a-munkastanacsok-kerdesere/> (2020. 06. 01.)

szűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és az egészségügyi készenlétről szóló törvénytervezetet. Az állami foglalkoztatási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal – az állami foglalkoztatási szerv honlapján közzétettek szerint benyújtott munkáltatói kérelem alapján – engedélyezheti, hogy a munkáltató új munkahelyteremtő beruházás esetén munkaidőkeretet vagy elszámolási időszakot – az Mt. vonatkozó rendelkezéseiben foglaltakra figyelemmel²⁹ – legfeljebb 24 hónap alapulvételével alkalmazzon, amennyiben a beruházás megvalósítása nemzetgazdasági érdek.³⁰ Ez azonban szintén éles elutasítást nyert a szociális partnerek, különösen a szakszervezetek részéről,³¹ tekintettel arra, hogy a tervezett módosításról egyetlen szó sem esett az érdekegyeztetés fórumain, ráadásul kifejezetten arról kaptak tájékoztatást, hogy az Innovációs és Technológiai Minisztérium nem tervezi a veszélyhelyzetet követően az Mt. módosítását.³² Az Országgyűlés június 16-án fogadta el a 2020. évi LVIII. törvényt a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről.

Álláspontom szerint az egyoldalúan bevezetett 24 hónapos munkaidőkeret alkalmazásának valószínűsége ugyanakkor inkább néhány egyedi eset felé

29 Így az idézett 4, illetve 6 havi időszakok betartásával.

30 A törvényjavaslat eredeti szövegében még a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter adta volna ki az engedélyt, de az Országgyűlés igazságügyi bizottsága változtatást kezdeményezett, mert úgy látta: a kormányhivatal rendelkezik azzal a gyakorlati tapasztalattal, amely a hatósági feladat ellátáshoz szükséges. Így a jövőben az állami foglalkoztatási szervként eljáró Békés Megyei Kormányhivatal munkáltatói kérelem alapján engedélyezheti, hogy a munkáltató új munkahelyteremtő beruházás esetén munkaidőkeretet vagy elszámolási időszakot legfeljebb huszonnégy hónap alapulvételével alkalmazzon, amennyiben a beruházás megvalósítása nemzetgazdasági érdek.

31 A szakszervezetek közös tiltakozásukban kiemelik:

a törvénytervezet a tripartit szociális párbeszéd mellőzésével került benyújtásra, bármilyen előzetesen egyeztetés nélkül;

a tervezett szabályozás az Európai Parlament és a Tanács 2003/88/EK irányelve tükrében megfelelési aggályokat vet fel, tekintettel arra, hogy az irányelv szellemében a referencia időszak maximuma 12 hónap és az is csak meghatározott feltételek (objektív vagy műszaki okok vagy a munka megszervezésével kapcsolatos okok) fennállása és kollektív szerződés vagy a szociális partnerek között kötött megállapodás alapján lehetséges;

a tervezet, elfogadása esetén jelentősen rontaná a szakszervezetek alkupozícióit, hiszen a hosszabb munkaidőkeretet vagy elszámolási időszakot a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter egyoldalúan engedélyezhetné, az nem a szakszervezetek és munkáltatók megállapodásán alapulna;

a tervezet alapján nem kellően világos, hogy a munkahelyteremtő beruházás megvalósítása mikor minősül nemzetgazdasági érdeknek.

32 A konföderációk elnökeivel folytatott beszélgetéseim alapján.

konvergál, semmint általános jellemzőként lehetne említeni. Mivel jelenleg eddig csak kollektív szerződéssel lehetett ilyen hosszúságú munkaidőkeretben megállapodni, a kérdés akár matematikai alapon is levezethető. A foglalkoztatási/munkaügyi statisztikák szerint jelenleg mintegy Magyarországon jelenleg körülbelül 910 ezer munkavállaló dolgozik kollektív szerződés hatálya alatt.³³ Ebből egy munkáltatóra kiterjedő hatályú kollektív szerződésekben 630 ezer munkavállaló érintett. Ha ebből kivesszük a közsférát (kb. 200 ezer), továbbá azokat a munkahelyeket, ahol fogalmilag is kizárt egy hosszabb munkaidőkeret alkalmazása, akkor legfeljebb 500 ezer munkavállaló lehetne érintett. Ez nyilván tovább csökken azoknak a munkavállalóknak a számával, akik általános munkarendben dolgoznak, tehát őket – még a hosszabb munkaidőkeret ellenére – sem érintenék a kedvezőtlen hatások. Ez összességében azt jelenti, hogy a magyar alkalmazottak kevesebb, mint tizede lehet potenciálisan kitéve ennek a módosításnak, ráadásul jelen helyzetben a munkáltatók sem kockáztatnák azzal a munkabékét, hogy egyoldalúan felrúgják az eddigi kollektív szerződéses gyakorlatot. Azzal ráadásul, hogy a 24 hónap igazából nem is jelenti azt a mozgásteret (a négy, illetve hat havi '48 órás' szabályok betartatása miatt), ami a veszélyhelyzeti Rendeletből elsőre kiolvasható volt, így szélsőséges munkáltatói érdekeltséget sem vélek e szabály mögött felfedezni.

3. Konklúzió

Végezetül megjegyezném, hogy noha elismerésre méltó a munkahelyek megmentésére irányuló jogpolitikai szándék, ugyanakkor e cél még veszélyhelyzetben sem értelmezheti újra az EU-jogból is fakadó alapvető munkajogi garanciákat, illetve a kollektív alku támogatásának nemzetközi jogi alapú kötelezettségét. A Magyar Munkajogi Társaság állásfoglalása is kiemeli, hogy „a jogszabályi rendezés sokszor túl általános (lásd a jelen helyzetet is), az egyedi megállapodás pedig sokszor kockázatos (a felek eltérő alkupozíciója okán). Így rendszerszinten leginkább a kollektív megállapodások kecsegtet(het)nek kulturált, kiegyensúlyozott, minden fél számára elfogadható, testre szabott megoldásokkal a konkrét munkajogi helyzetek kezelésében.”³⁴

33 Munkaügyi Kapcsolatok Információs Rendszere (MKIR). Forrás: <http://www.mkir.gov.hu/lcinternet.php> (2019. 08. 01.). Lásd bővebben: SZABÓ Imre Szilárd: A magyarországi munkavállalók szakszervezeti szervezettsége és a szakszervezeti taglétszám jelentősége az érdekegyeztetés különböző fórumain. *JURA*, 2019/2. – megjelenés alatt.

34 <https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egyres-munkajogi-szabalyok-alkalmazasarol-a-veszelyhelyzet-kihirdeteserol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-altal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/> (2020. 06. 02.)

A gazdaságban megjelenő (vagy meg nem jelenő) érdekegyeztetési gyakorlat úgy néz ki, hogy hazánkban a járvány ellenére továbbra is elsősorban 'kulturális' kérdés, amelyet a korábbi 'hagyományok' alapoznak meg, ugyanakkor növekedhet az alternatív vitarendezési eszközök és szolgáltatások³⁵ igénybevételére vonatkozó igény. Bár a COVID-19 közvetlen gazdasági és munkaerő-piaci hatásai igen óvatossá tették a következtetéseket engednek (a keresetek éves növekedési üteme 2016 decembere óta a legmérsékeltebb ütemű volt,³⁶ március közepén, a válság kirobbanásakor 281 ezer regisztrált álláskeresőt tartottak nyilván, számuk a június 8-ai hét végére 376 452-re emelkedett,³⁷ valamint 2020 májusában az ipari termelés volumene 30,7%-kal maradt el az egy évvel korábbi, magas bázistól³⁸), a 'koronavírus-helyzet' egyik következménye, hogy bizonyos közszolgáltatások felértékelődtek, társadalmi megbecsültségük látványosan megnövekedett,³⁹ amely erőteljesebb helyzetbe hozhatja a területen működő munkavállalói érdekképviseleteket; emellett, hogy a gazdaság egészére válik generális jellemzővé a korábbi években ismeretlen kihívásokra történő helyes érdekvédelmi válaszok megtalálása.

35 KUN Attila – BANKÓ Zoltán – SZABÓ Imre Szilárd: *A munkaügyi tanácsadó és vitarendező szolgálat*. In: GLAVANITS, Judit (szerk.): *A gazdasági jogalkotás aktuális kérdései*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2019, 141-152.

36 <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker2004.html> (2020. 07. 14.)

37 <https://www.kormany.hu/hu/innovacios-es-technologiai-miniszterium/gazdasagstrategiaert-es-szabalyozasert-felelos-allamtitkar/hirek/munkaeropiaci-fordulatot-jeleznek-a-juniusi-munkanelkulisegi-adatok>(2020. 06. 24.)

38 <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ipa/ipa2005.html> (2020. 07. 14.)

39 Gondoljunk csak – kiragadott példaként említve – az egészségügyre, a szociális szférára, az oktatásügyre vagy éppen a közösségi közlekedésre.

MUNKAJOGI ELVI KÉRDÉSEK: A FOGLALKOZTATÁSI ÉS RENDELKEZÉSRE ÁLLÁSI KÖTELESSÉG TELJESÍTÉSE A VESZÉLYHELYZET TARTAMA ALATT

A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái III.

PÁL LAJOS

megbízott oktató (KRE ÁJK), ügyvéd

1. Bevezetés

A munkajogviszony lényege, hogy a munkavállaló munkaerejét a munkáltató rendelkezésére bocsátja, számára rendszeresen munkatevékenységet végez, és ezért a munkáltatótól ellenértékben (munkabérben) részesül.¹ A munkajogviszonyt keletkeztető munkaszerződés jogügyleti célja legközvetlenebbül a munkavégzésben fejeződik ki, épp ezért a jogviszony alanyait megillető jogok, illetve terhelő köteleességek e jogügyleti célhoz kötődnek, ennek teljesülését szolgálják. Ebből a szempontból nem kétséges, alapvető a munkavállaló *rendelkezésre állási kötelessége* is, amelynek teljesítése elengedhetetlen az említett jogügyleti cél megvalósulásához.²

A munkavállalói alapkötelességek mellett a jogügyleti cél realizálása mindenképp megköveteli a munkáltatót terhelő *foglalkoztatási kötelesség* teljesítését, ami azért is lényeges, mert mellőzhetetlen a munkavállalói kötelességek teljesítése szempontjából. A munkavégzés csak a munkáltatói foglalkoztatás által valósulhat meg, a foglalkoztatás a munkavállalói kötelességek teljesítésének logikai feltétele, 'együtthatója'.³

A munkáltató másik alapkötelessége – ellenszolgáltatásként – a *munkabér megfizetése*.

1 BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – KISS György: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 195.; KISS György: *Munkajog*. Budapest, Osiris, 2005, 89-90., 188-189.; ROMÁN László: *A munkajog alapintézményei (I. kötet)*. Pécs, University Press, 1998, 171.; Mt. 42. § (2) bekezdés.

2 ROMÁN László: *A munkajog alapintézményei (II. kötet)*. Pécs, University Press, 1996, 3-6.; KISS i. m. 147.

3 BANKÓ – BERKE – KISS i. m. 230.; ROMÁN László: *Munkajog (Elméleti alapvetés)*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1989, 65., 176., ROMÁN (1996) i. m. 18.

A munkajogviszony statikáját és dinamikáját vizsgálva az említett alapkötelességek kapcsán két kérdést kell vizsgálnunk: *egyrészt*, hogy az adott kötelesség fennáll-e, terheli-e a jogalanyt, *másrészt*, hogy mik az adott kötelesség teljesítésének feltételei, a késedelmes teljesítés jogkövetkezményei. A *munkavállalót* terhelő kötelességek létének feltétele a munkáltató foglalkoztatási kötelességének teljesítése, ennek hiányában a munkavállalót nem terhelheti sem a rendelkezésre állás, sem a munkavégzés kötelessége.⁴ A *foglalkoztatási kötelesség* fennállta tekintetében egyetlen feltételt szab a hatályos jog: a munkavállaló teljesítésre képes és kész állapotát. Az adott kötelességek *teljesítésének feltételeit, elmulasztásának jogkövetkezményeit* részben a munkaszerződés, részben a munkaviszonyra vonatkozó szabályok határozzák meg. Izgalmas kérdés, hogy az egyes teljesítési feltételek között milyen összefüggések állnak fenn, ezek miképp feltételezik egymást, késedelmes teljesítésük hogyan befolyásolja a lehetséges jogkövetkezményeket, ám ennek részletes tárgyalását most mellőzzük.⁵ Annyit azonban érdemes rögzítenünk, hogy a munkajogviszonyból eredő kötelességek nem abszolút jellegűek, az adott kötelesség teljesítése meghatározott tényállásban akár mellőzhető is. A dolgozatunkban ezt kívánjuk vizsgálni, hogyan befolyásolta a kötelességek fennálltát, a másik fél teljesítésre vonatkozó követelési jogát, az adott kötelesség teljesítésének módját, feltételeit, illetve a késedelmes teljesítés jogkövetkezményeit a veszélyhelyzet, az ezzel együtt járó kivételes rendeleti szabályozás,⁶ illetve önmagában az a sajátos foglalkoztatási, gazdálkodási helyzet is, amit a maga járvány előidézett.

2. A foglalkoztatási kötelesség

A foglalkoztatási kötelesség tartalmát tekintve a munkavégzéshez szükséges feltételek biztosítását jelenti, azaz a munkáltatónak a munkavállalót olyan helyzetbe kell hoznia, hogy a munkaszerződésben vállalt rendelkezésre állási és munkavégzési kötelességét teljesíteni tudja. Ennek keretében kell a munkáltatónak meghatároznia a munkavállalói kötelesség *konkrét* tartalmát és teljesítésének feltételeit.

4 ROMÁN (1989) i. m. 142., KISS i. m. 194.

5 Ezzel kapcsolatban bővebb kifejtés: LŐRINCZ György: A foglalkoztatási kötelezettség elmulasztása, avagy a kritikai kritika kritikája. *Munkajog*, 2018/1, 31-36.; PÁL Lajos: A foglalkoztatási kötelesség elmulasztása. *Munkajog*, 2017/1, 49-56.

6 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet.

2.1. A munkavállaló teljesítésre kész és képes állapota

Említettük, a foglalkoztatási köteleesség mellőzhetetlen feltétele a munkavállaló teljesítésre képes és kész állapota, tehát az, hogy a munkáltató által előírt helyen, időben, munkára képes állapotban és munkavégzési célból rendelkezésre álljon.⁷ Ennek hiánya a foglalkoztatási köteleességet szünetelteti. A teljesítésre való képesség hiányának leginkább jellemző esete a munkavállaló *keresőképtelensége*. A veszélyhelyzet kapcsán ennek különös tényállását szabályozza a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 44. § g) pontja. E szerint keresőképtelennek kell tekinteni, „akit közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltanak és más beosztást nem kap, vagy akit közegészségügyi okból hatóságilag elkülönítenek, továbbá aki járványügyi, illetőleg állat-egészségügyi zárlat miatt munkahelyén megjelenni nem tud és más munkahelyen (munkakörben) átmenetileg sem foglalkoztatható”. Nem állítható, hogy az elmúlt években ez tipikus keresőképtelenségi tényállás lett volna, így az erre vonatkozó szabályok alkalmazása okozott némi bizonytalanságot, jogértelmezési nehézséget. Különösen az, hogy e tekintetben miképp kell minősíteni a külföldi hatóságok által elrendelt, vagy az ’önként vállalt karantént’. Az utóbbi tekintetében lényegesen könnyebb a kérdés megítélése, az Ebtv. hivatkozott rendelkezése ugyanis feltételként szabja a hatósági intézkedést, így az önkéntes karantén keresőképtelenség jogcímén nem mentesíthet a rendelkezésre állási köteleesség alól. Ebben az esetben esetleg az Mt. 55. § (1) bekezdés j) pontja adhat a munkavállaló mentesülésére megfelelő jogalapot. Ám a külföldön elrendelt hatósági zárlat (karantén) tekintetében a válasz már némiképp bizonytalanabb. Az Ebtv. végrehajtási rendelete szerint „annak, akinek a keresőképtelensége közegészségügyi okból történt hatósági elkülönítés, foglalkoztatástól eltiltás vagy járványügyi, illetőleg állat-egészségügyi zárlat miatt áll fenn, azt, hogy munkahelyén megjelenni nem tud, és más munkakörben, munkahelyen, álláshelyen átmenetileg sem foglalkoztatható, a hatósági elkülönítést, a foglalkoztatástól eltiltást, illetőleg *a zárlatot elrendelő határozattal* kell bizonyítani”.⁸ Nézetünk szerint az Ebtv. által meghatározott keresőképtelenségi tényállást nem lehet kizárólag a magyar járványügyi hatóság által elrendelt intézkedéshez kötni, a külföldi hatóság határozata ugyanúgy alkalmas lehet

7 Kiss i. m. 195. Ez egyébként kétségtelenül és nyilvánvalóan következik a törvény előírásából is [Mt. 52. § (1)–(2) bekezdés]. Erre vonatkozóan irányadó a Kúria Mfv.I.10.438/2018/4. számú határozata.

8 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet 41. § (5) bek.

annak igazolására, hogy az érintett munkavállaló az Ebtv. által meghatározott okból nem tud(ott) megjelenni munkahelyén. Ennek a tényállásnak egyébként sajátos jogkövetkezménye, hogy az érintett személy lényegében teljes kártérítésre jogosult. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 70. §-a tudniillik előírja, hogy „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”. Ennek gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban tapasztalatok nincsenek, e körben kialakult bírói gyakorlat általunk nem ismert, a kár számítására minden bizonnyal a Ptk. 6:527–534. §-a lehet irányadó.⁹

2.2. Az egyoldalú munkáltatói döntés

Létezhet-e olyan tényállás, amely feljogosítja a munkáltatót arra, hogy egyoldalú döntésével félretegye foglalkoztatási kötelességét? A dolgozat bevezető részében említettük, a munkavállaló teljesítésre képes és kész állapota esetén erre a munkáltató nem jogosult, legfeljebb mentesülhet a késedelmes teljesítés jogkövetkezményei alól.

Kétségkívül ilyen tényállás lehet más munkavállaló egészségének védelme. Az Mt. 51. § (4) bekezdése szerint az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkavégzés feltételeinek fenntartása a munkáltató kötelessége. Erre hivatkozva adott esetben nemcsak jogosult, de köteles is lehet a munkavállaló munkahelytől való távoltartására, ha jelenléte más munkavállaló egészségét veszélyeztetné. A munkáltatói magatartás megítélése szempontjából *az adott helyzetben általában elvárható magatartást* kell zsinórmértékként alapul vennünk. Ennek alapján kell tehát elbírálni, hogy az egyébként teljesítésre képes és kész munkavállaló foglalkoztatása valóban nem lett volna-e biztosítható. Nem egyszerű annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a munkáltatói intézkedésnek a munkavállalóra nézve milyen következménye lehet. Az

9 Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt. (A Magyar Munkajogi Társaság elnökségének állásfoglalása.) <https://munkajogilag.hu/osszefoglalo-egy-es-munkajogi-szabalyok-alkalmazasarol-a-veszelyhelyzet-kihirdeteserol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-altal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/> (2020. 06. 04.)

egyértelmű, hogy a munkavállaló a munkáltatói intézkedés alapján mentesül rendelkezésre állási kötelessége alól, ám díjazás iránti igényének megítélése már korántsem az. A fentiek alapján jól láthatóan munkáltatói intézkedés jogszerű, ám a munkáltatói kötelesség (egészséges, biztonságos munkafeltételek) teljesítésének kockázata a teljesítésre képes és kész munkavállaló esetében nem hárítható át, ezért véleményünk szerint a foglalkoztatás elmaradásának következményeit nem a munkavállalónak, hanem a munkáltatónak kell viselnie. Az a körülmény ugyanis, amire hivatkozva a munkáltató mellőzi a munkavállaló foglalkoztatását nem tekinthető olyan külső és elháríthatatlan oknak, ami mentesítene az állásidő díjazásának megfizetése alól.

Megjegyezzük, a gyakorlatban elfordult, hogy a munkavállaló – a munkáltató kifejezett felhívása ellenére – szándékos magatartásával olyan helyzetbe hozta magát (például vírusfertőzés veszélyének kitett környezetben tartózkodott), hogy a munkáltató kénytelen volt őt távol tartani a munkahelytől, átmenetileg szüneteltetni a foglalkoztatását. Véleményünk szerint ez a munkavállalói magatartás a munkáltató szempontjából az Mt. 146. § (1) bekezdés szerinti külső elháríthatatlan oknak minősül, ezért a munkavállaló díjazás iránti igényt nem érvényesíthet, de kizárja nézetünk szerint az erre vonatkozó követelést a munkavállalói magatartás felróhatósága is.

2.3. Megállapodás a munkavállalóval

A munkáltató egyoldalú intézkedésével ún. 'fizetési szabadságot' nem rendelhet el, erre törvényes jogalapja nem lehet, ily módon nem 'szabadulhat' a foglalkoztatás kötelességének teljesítése alól. Fizetés nélküli szabadságra a munkavállaló kizárólag az Mt. 128–133. §-ában meghatározott jogcímenek és saját jognyilatkozata alapján jogosult. Annak azonban nincs akadálya, hogy a munkavállaló a munkáltatóval kötött *megállapodás* alapján – az abban rögzített feltételek mellett – mentesüljön rendelkezésre állási és munkavégzés kötelessége alól. Ilyen tartalmú megállapodás kezdeményezésére bármely fél jogosult. A munkavállalót a megállapodás szerint illeti meg díjazás, értelemszerűen az erre vonatkozó jogot a megállapodás akár ki is zárhatja.¹⁰ A megállapodásra tekintettel mindkét félre nézve szünetelnek a jogviszonyból származó alapkötelességek, ami azonban nem jelenti azt, hogy az egyéb kötelességekre a feleknek ne kellene figyelemmel lenniük.

¹⁰ Mt. 146. § (2) bek.

2.4. A tevékenység ellehetetlenülése jogszabályi rendelkezés alapján

A 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet¹¹ a vendéglátó üzleteket működtető, a rendszeres zenés, táncos vagy (egyres) egyéb rendezvényeket, sportrendezvényeket, előadóművészeti eseményeket szervező, a mozit, közgyűjteményt, közművelődési intézményt, közösségi színteret működtető munkáltatók működését érintette, valamint – egyes kivételekkel – korlátozta az üzletek nyitvatartását. Jóllehet a hivatkozott rendelet olyan rendelkezést nem tartalmaz, amely kifejezetten tiltaná a hatálya alá tartozó tevékenységet folytató munkáltatók működését, azokat bezárásra kötelezné, sőt egyes esetekben kifejezetten engedi a munkavállaló jelenlétét. A munkáltató tevékenységét a munkavállaló munkavégzése révén tudja kifejezteni, így a munkáltatói tevékenység jogszabály általi korlátozása szükségképpen együtt jár(hat) a munkavállaló munkavégzési lehetőségének korlátozásával. Tény, annak ellenére, hogy a jogszabály nem írja elő a munkáltató működésének teljes tilalmát, előállhat az a helyzet, hogy a rendeletben meghatározott munkáltatói kör számára egyes munkavállalók foglalkoztatása átmenetileg lehetetlenné válik, azaz a munkáltató foglalkoztatási kötelessége szünetel. Ennek eldöntése csak az adott helyzet valamennyi körülményének, így különösen a munkáltatói tevékenységnek, az érintett munkavállaló munkakörének vizsgálata alapján lehetséges.

Felmerül a kérdés, hogy ilyen körülmények között egyáltalán fennáll-e a foglalkoztatási kötelesség. Visszautalva a korábbiakra, nem kétséges, hogy önmagában az említett körülmények a foglalkoztatási kötelesség fennálltát nem érintik, feltéve természetesen, ha a munkavállaló munkára képes és kész. Más kérdés azonban, hogy a foglalkoztatási kötelesség nem szerződészerű, késedelmes teljesítése kimenthető-e, a munkáltató mentesül-e a jogkövetkezmények alól. Másképp fogalmazva: áthárítható-e a foglalkoztatási kötelesség teljesítésével kapcsolatos kockázat? Az Mt. 146. § (1) bekezdés szerint nem kell állásidőre járó díjazást fizetni, ha a foglalkoztatási kötelesség elmulasztása elháríthatatlan külső ok következménye. A jogszabályhely alkalmazásában az elháríthatatlan külső ok *egyfelől* a munkáltató személyén kívül eső olyan körülmény lehet, amelyet a munkáltató nem láthat előre, *másfelől* pedig olyan, amelynek befolyásolására vagy megakadályozására nem lehet képes. (Az elő-

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

reláthatóságot és befolyásolási képességet az általános elvárhatósági mérce¹² szerint kell megítélni.) Kétségtelen, hogy a munkáltató a járványügyi helyzet következményeit jellemzően nem láthatja előre, mint ahogyan azt sem, hogy egy jövőbeni jogszabály rendelkezései mi módon nehezítik, esetleg lehetetlenítik el tevékenységét. Az azonban, hogy a hivatkozott jogszabály egy adott munkáltató foglalkoztatási köteletségének teljesítésére nézve milyen hatással bír, kétségtelenül csak az eset összes körülményének vizsgálata alapján dönthető el.

Álláspontunk szerint a munkáltató működésének jogszabály általi korlátozása adott esetben elháríthatatlan külső oknak minősülhet, azaz a munkavállaló díjazásra vonatkozó igénye foglalkoztatás hiányában is kizárható.

Némiképp hasonló módon merül fel a probléma a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet kapcsán, amely előírja, hogy a lakó-, illetve tartózkodási hely elhagyására csak a rendeletben meghatározott alapos indokkal kerülhet sor. Ennek lehetséges következménye ugyanis, hogy számos munkáltatói tevékenység esetében – lévén nincs, aki igénybe vegye a munkáltatói szolgáltatást – gyakorlatilag ellehetetlenül a tevékenység folytatása. Ezért ebben a tekintetben is vizsgálni kell, hogy a munkáltató munkabérfizetési köteletségére nézve a hivatkozott kormányrendelet hatása elháríthatatlan külső oknak tekinthető-e.

3. A rendelkezésre állási köteleesség

3.1. Mentésülés méltányosság alapján

A rendelkezésre állási és a foglalkoztatási köteleesség összefüggése kapcsán rögzíthetjük, hogy a munkáltatót nyilvánvalóan nem terhelheti a foglalkoztatás kötelezése akkor, ha a munkavállaló *mentesül* a rendelkezésre állás alól, a munkavállaló ugyanis nincs teljesítésre kész állapotban. A munkavállaló sajátos mentesülési jogcíme az Mt. 55. § (1) bekezdés *j*) pontja szerinti tényállás, amely szerint mentesül a munkavállaló „a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét tartamára”. A veszélyhelyzet tartama alatt jellemzően ez volt az a jogcím, amelyre hivatkozva a munkavállaló kezdeményezte a rendelkezésre állási köteleesség alóli mentesülését. A munkavállaló konkrét körülményként leginkább – az óvodák, iskolák bezárása okán – a felügyeletre szoruló gyermekre hivatkozott. A szóban forgó törvényi tényállás a munkavállaló mentesülését nem köti a

12 Mt. 6. § (1) bek.

munkáltató engedélyéhez, ám a munkavállaló a mentesülésre alapot adó okot köteles megjelölni és felhívásra igazolnia is kell. A mentesülésnek erre a tartamára díjazás az Mt. 146. § alapján nem követelhető. Megjegyezzük, annak jogi akadályja nincs, hogy a felek megállapodása ebben az esetben – akár részbeni – munkabérfizetést írjon elő.

3.2. Az utasítás megtagadása

Mentesítheti-e a munkavállalót arra való hivatkozása a rendelkezésre állási, munkavégzési kötelessége alól, hogy a munkahelyen való megjelenése, munkavégzés esetén a fertőzés veszélyétől tart? Nem kétséges, hogy az Mt. 54. § (2) bekezdése megteremti a munkáltatói utasítás megtagadásának jogalapját, ha az utasítás teljesítése a munkavállaló életét, testi épségét vagy egészségét *közvetlenül és súlyosan* veszélyeztetné. Jól láthatóan a törvény az utasítás megtagadását csak akkor engedi, ha a munkavállaló valóban megalapozottan számolhat a fertőzés veszélyével, önmagában a szubjektív félelem a megtagadást nem teszi jogszerűvé. A munkavállalói magatartás (utasítás-megtagadás) jogszerűségi mércéje ez esetben is az általános zsinórmérték: mi az adott helyzetben általában elvárható.¹³ Nem mellőzhető ennek vizsgálatakor nyilvánvalóan a munkakörülmények, a konkrét munkatevékenység vizsgálata, de nyilvánvalóan jelentősége van a munkavállaló egészségi állapotának is.

A törvény hivatkozott rendelkezése egyébként a munkavégzésre és nem a rendelkezésre állásra vonatkozó utasítás teljesítésének megtagadására vonatkozik, sőt kifejezetten előírja, hogy „a munkavállaló az utasítás megtagadása esetén is köteles rendelkezésre állni”. Tekintettel azonban arra, hogy a munkavállaló egészségét jelen esetben nem a munkavégzés, hanem a rendelkezésre állás veszélyeztetné, a felhívott jogszabályi hely – helyes értelmezés szerint – megengedi a rendelkezésre állásra irányuló utasítás megtagadását is.

Az utasítás jogszerű megtagadása a munkavállaló munkadíjazása iránti igényét nem érinti, ám a jogellenes megtagadás súlyos kötelességszegésnek minősül.

4. A teljesítés módja, feltételei

A munkajogviszonyban a felek kötelességeiket nem általában, hanem hely és idő tekintetében meghatározott feltételek szerint kell, hogy teljesítsék. Mivel a felek kötelességei tartalmát a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonat-

¹³ Mt. 6. § (1) bek.

kozó szabályok csupán elvont módon fogalmazzák meg, a munkáltató részéről szükséges a teljesítési feltételek folyamatos konkretizálása¹⁴ (ez egyébként a foglalkoztatási kötelesség teljesítésének tartalma). A veszélyhelyzet sajátos körülményei alapvetően befolyásolták a munkajogviszony teljesítésének feltételeit. A törvény szabályai csak bizonyos keretek között biztosíthatják a munkáltató számára a nem szokványos helyzetben a munkavállaló foglalkoztatási feltételeinek biztosítását, meghatározását, de tartós, igazi megoldást nem nyújthatnak. Nyilván ez is indokolta, hogy a kormány – élve az alkotmányos felhatalmazással – rendeleteiben kivételes munkajogi szabályokat alkosson.¹⁵ A rendeleti szabályozás jellemzően egyoldalú rendelkezési jogot biztosított a foglalkoztatási feltételek tekintetében a munkáltató számára, de emellett a feleket is felhatalmazta a törvénytől eltérő tartalmú megállapodás megkötésére is,¹⁶ ami – egyébként indokoltan – vitát is váltott ki.¹⁷ A kormányrendeletek a fentieken túl azokban a kérdésekben, amelyekben a munkáltató egyoldalú rendelkezési jogot kapott, mintegy felfüggesztve a kollektív szerződés hatályát, kizárták a kollektív szerződés eltérő rendelkezéseinek alkalmazhatóságát.¹⁸

Az előzőekben főként azt vizsgáltuk, hogy a veszélyhelyzet mennyiben érintette a felek jogviszonyból fakadó alapkötelességeinek fennálltát, elmulasztásuk jogkövetkezményeit, a következőkben arra térünk ki, hogy e kötelességek teljesítésének módját és feltételeit, elsősorban a teljesítés helyét és idejét mennyiben érint(h)ették a veszélyhelyzet sajátos körülményei, a különleges jogrend szabályai.

14 BANKÓ – BERKE – KISS i. m. 195.; KISS i. m. 89-90.; ROMÁN (1998) i. m. 171.

15 A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet, valamint A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet.

16 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (4) bekezdés.

17 Lásd bővebben e folyóiratszámban: KUN Attila: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái I. – Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám.

18 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdés, 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés.

4.1 A teljesítési hely¹⁹

A teljesítési hely a munkajogviszony teljesítése szempontjából is alapvető feltétel, a felek a jogaikat, kötelességeiket a munkaszerződésben kikötött hely szerint gyakorolják, illetve teljesítik. A *szerződéses* munkahelyet meg kell különböztetnünk a *tényleges* teljesítési (munkavégzési) helytől. Míg az előbbi arra utal, hogy a munkavállalónak a munkaszerződés alapján *rendszerint* hol kell a rendelkezésre állással, illetve a munkavégzéssel kapcsolatos kötelességét teljesíteni, addig az utóbbi „az adott időpontban történő de facto teljesítés konkrét helyét jelöli”.²⁰ A munkaszerződésben kikötött munkahely tehát csak a teljesítési hely lehetséges földrajzi kereteit adja meg, a konkrét teljesítési helyet a munkáltató a teljesítési feltételek konkretizálására vonatkozó joga/kötelessége keretében határozza meg. Ennek kijelölése elengedhetetlen mind a munkáltató foglalkoztatási, mind a munkavállaló rendelkezésre állási és munkavégzési kötelességének teljesítése, teljesíthetősége szempontjából.

A veszélyhelyzet kapcsán egyik alapvető kérdésként merült fel, hogy a munkáltató – a fertőzésveszély csökkentése, kizárása érdekében – milyen jogokkal rendelkezik a munkavállaló munkavégzési helyének meghatározása tekintetében. Nem kétséges, hogy a felek megállapodással a szerződéstől eltérő teljesítési helyet is meghatározhatnak, annak megítélése azonban bizonytalan (volt), hogy munkáltató mennyiben jogosult a munkavállaló lakóhelyét kijelölni tartózkodási helyként. Azt leszögezhetjük, hogy az Mt. 53. §-a erre megfelelő jogalapot ad, ám ez – időben korlátozott volta miatt – a veszélyhelyzetre időben elhúzódó és bizonytalan tartamára tekintettel nem tűnt feltétlenül elegendőnek. Az otthoni munkavégzés (*home office*) és távmunkavégzés jogintézményével kapcsolatban egyébként 'békeidőben' is meglévő fogalmi zavar sem segítette a megfelelő megoldás megtalálását. Az egyértelműség kedvéért érdemes tisztázni, hogy az otthoni munkavégzés – ellentétben a távmunkával – nem szerződéses alapú. Természetesen nem kizárt, hogy a felek a munkaszerződésben eleve a munkavállalóra ruházzák a teljesítési hely meghatározásának jogát, ám ez a gyakorlatban igen ritka, sokkal inkább tapasztalhatjuk azt a megoldást, hogy a munkáltató *egyoldalú jognyilatkozattal* átadja a teljesítési hely konkretizálására vonatkozó jogát. Ám paradox módon ez nem szünteti meg a munkavégzés feltételeinek biztosítására vonatkozó munkáltatói kötelességet, így a teljesítési

19 Erre vonatkozóan részletesebb kifejtés olvasható: PÁL Lajos: A szerződéses munkahely meghatározása – a „home office” és a távmunka. *Munkajog*, 2018/2, 56-59.

20 BANKÓ – BERKE – KISS i. m. 210.; KISS i. m. 154.

hely meghatározásával kapcsolatos jog átengedése nem érinti a munkáltatói kötelességét, hogy a munkavállaló számára a munkavégzés feltételeit a szerződés szerinti munkahelyen biztosítsa. Épp ezért ez a megoldás a veszélyhelyzetben nem lehetett megfelelő. A távmunkavégzés pedig kifejezetten erre irányuló munkaszerződést feltételezett. Erre tekintettel tette lehetővé a 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet, hogy a munkáltató otthoni vagy távmunkavégzést akár *egyoldalúan* is elrendelhesse.²¹ Ez biztosította a munkáltató számára azt a lehetőséget, hogy – az Mt. 53. §-ától független jogalapon – a munkavállaló számára a szerződéstől eltérő teljesítési helyet, jellemzően a munkavállaló lakóhelyét jelölje ki.

4.2. A teljesítési idő

Említettük már, hogy a munkaviszony jellegzetessége az, hogy a felek a jogviszonyból származó kötelezettségeiket nem általában, hanem előre meghatározott időpontban és tartamban kötelesek teljesíteni. A munkavállaló rendelkezésre állási és munkavégzési kötelességének lehetséges időbeni terjedelmét – jellemzően – a munkaszerződés (napi munkaidő), míg a teljesítés időpontjának meghatározásával (munkaidő megszervezése) kapcsolatos kérdéseket a törvény, a kollektív szerződés, valamint a munkáltató rendelkezése szabályozza.²²

A munkáltatónak, tekintettel arra, hogy a munkaszerződés a munkavállaló munkaidejével kapcsolatban – hasonlóan a teljesítés egyéb feltételeihez – csak absztrakt kikötést tartalmaz, a munkavállaló rendelkezésre állási, illetve munkavégzési kötelességének teljesítésével kapcsolatos időbeni feltételeket meg kell határoznia. A járvány okozta helyzetben a munkáltató számára – korábbiakhoz képest még inkább – fontossá vált, hogy a munkaidő meghatározása, beosztása tekintetében rugalmasabban járjon el. Tény, a munkáltató e tekintetben a feltételeket egyoldalúan jogosult előírni, ám jogosultságának kereteit a munkajogviszonyra vonatkozó szabályok erőteljesen megszabják. Fentebb már írtuk, a munkáltató foglalkoztatási kötelességének a munkaszerződés által kikötött tartamban és az általa előírt időben köteles eleget tenni, ennek elmulasztása esetén állásidő-díjazást és esetleg kártérítést tartozik fizetni. Erre figyelemmel a munkáltatónak olyan megoldásokat kellett találnia, amelyek lehetővé tették, hogy foglalkoztatási kötelességének minél rugalmasabb

21 Mt. 6. § (2) bekezdés b) pont.

22 Természetesen nem kizárt, hogy a munkaszerződés e tekintetben is tartalmazzon előírásokat.

tehessen eleget. Ebben egyébként segítették a kivételes kormányrendeleti szabályok is, amelyek tartalmára a későbbiekben még kitérünk.

Kézenfekvő, jóllehet csak rövid távon működő megoldásnak tűnt *a szabadság kiadása*, hiszen a munkáltató ezzel is eleget tehetett foglalkoztatási köteletségének. Ennek azonban jelentős korlátja a kiadással kapcsolatos előzetes tájékoztatási kötelesség, amit csak a munkavállalóval történt megállapodással tehetett félre. Egyoldalú munkáltatói intézkedéssel a teljesítendő munkaidő (napi munkaidő) tartamát csökkenteni nem lehetséges, így e tekintetben is a munkavállalóval való megállapodás jöhetett szóba. A megállapodási kényszer okán ezek csak mérsékelten lehetettek hatékony eszközök.

Sokkal ígéretesebb megoldásnak tűnhet az *egyenlőtlen munkaidő-beosztás* szabályainak alkalmazása, ami lehetővé teszi, hogy a munkáltató foglalkoztatási köteletségének teljesítését olyan időszakra halassza, amikor működési, gazdálkodási feltételei már rendezettek.

Erre vonatkozóan tartalmaz az általánostól eltérést engedő szabályokat a 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet. E szerint a munkáltató – eltérve az Mt. 94. §-ban foglaltaktól – a *munkaidőkeret* egyoldalúan akár huszonnégy hónap alapulvételével is megállapíthatja. Tekintettel arra, hogy a munkaidőkeret alapjául szolgáló időszak tartama megfelelően alkalmazandó az elszámolási időszak tekintetében is, a munkáltatónak módja van huszonnégy havi elszámolási időszak alkalmazására is.²³ Utalunk itt újfent arra, hogy a kormányrendelet alapján a munkáltató jogosult a kollektív szerződés esetleges korlátozó szabályait is félre tenni és e kérdésben egyoldalúan rendelkezni. Lényeges az a megengedő szabály is, amelynek alapján a munkáltató jogosult a munkaidőkeret alapjául szolgáló időszakot elszámolási kötelesség nélkül *meghosszabbítani*.²⁴ A 'békeidőben' hatályos szabályozás szerint ezt egyébként nem tehetné meg.

A hivatkozott kormányrendelet fontos korlátozása, hogy kizárja az eltérés lehetőségét az Mt. 99. §-ában és 104-106. §-ában foglaltaktól. (Ez a korlátozás nem érinti az Mt. 135. § (4) bekezdésében foglalt eltérési lehetőséget.) Az Mt. 94. és 99. § viszonyát szemlélve jól látható, hogy a törvény a két *különböző* jogintézményt szabályoz: a 94. § a teljesítendő munkaidő meghatározásának sajátos módját engedi, amely szerint a munkáltató a teljesítendő munkaidő tartamát egy hosszabb időszak általános munkarendje szerinti munkanapok és a munkaszerződésben kikötött napi munkaidő alapján határozza meg. (A kormányrendelet e tekintetben engedi meg a legfeljebb huszonnégy havi

23 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

24 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (2) bek.

időszak figyelembevételét.) Ez az alapja egyébként a munkaidő egyenlőtlen beosztásának. Az Mt. 99. § azonban már az egyenlőtlen munkaidő-beosztás tekintetében állapít meg kereteket, egyebek mellett a hetente beosztható munkaidőt korlátozva. A (7) bekezdés – egyenlőtlen munkaidő-beosztás esetén – a teljesíthető heti munkaidő (negyvennyolc óra) számítását átlagosan, egy hosszabb időszak alapján engedi.

Jóllehet a teljesítendő munkaidő (munkaidőkeret) és az átlagosan beosztható heti munkaidő tekintetében a törvény azonos tartamú időszak figyelembevételét írja elő, így felmerülhet, hogy a kormányrendelet eltérést engedő szabálya kihathat a heti munkaidő beosztására is, ám mivel kifejezetten kizárja az Mt. 99. §-ában foglaltaktól való eltérés lehetőségét, ami helyes értelmezés mellett azt jelenti, hogy a munkáltató a heti munkaidő beosztása során kizárólag az Mt. 99. §-ban előírt átlagszámítási időszakot veheti alapul. Ennek megfelelően tehát a munkaidőkeret alapjául szolgáló időszak négy, illetve hat hónapot meghaladó tartama esetén sem lehet a beosztás szerinti heti munkaidő (negyvennyolc óra) átlagának számítása során az Mt. 94. § (1) és (2) bekezdésben meghatározottnál hosszabb időszakot alapul venni. Ezt az értelmezést támasztja alá megítélésünk szerint az is, hogy a kivételes szabályt²⁵ olyan kiterjesztő módon értelmezni, ami az Mt. 99. § (7) bekezdés garanciális előírásait lerontaná, nem lehet. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az Mt. 99. § (7) bekezdés *b*) pontban foglalt szabály kizárólag a kollektív szerződés számára biztosít felhatalmazást az eltérő szabályozásra, ez a munkáltatónak a kormányrendelet szerinti eltérése esetén nem alkalmazható.

A foglalkoztatási kötelesség teljesítését könnyítő eltérő, kivételes szabálynak kell tekintenünk 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés *a*) pontját is, amely megengedi, hogy a munkáltató az Mt. általános szabályát mellőzve lényegében szabadon *módosítsa a már közölt munkaidő-beosztást*. Ez azért lényeges, mert ennek kapcsán jogosult munkaidőt pihenőidőre változtatni, anélkül, hogy állásidő fizetési kötelessége keletkezne és ezzel a munkaidő későbbi ledolgoztatására nyílik lehetősége.

5. A foglalkoztatási kötelesség késedelmes teljesítésének jogkövetkezménye

A fentiekben már többször utaltunk arra, hogy a munkáltató a munkavállaló teljesítésre képes és kész állapota esetén csak megfelelő jogalap esetén mentesülhet a késedelmes teljesítés jogkövetkezményei alól. Ilyen joga-

25 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (1) bek.

lap hiányában a munkavállalóval szemben az állásidő, esetleg a kártérítési felelősség szabályai szerint kell helyt állnia. Összetettebb kérdés és ennek tárgyalása meghaladja e dolgozat kereteit: milyen jogkövetkezmények érvényesíthetők, ha a munkáltató – a munkavállaló teljesítésre képes és kész állapota esetén – jogszerűen esik késedelembe a foglalkoztatási kötelesség teljesítése kapcsán. Ennek megítélése kapcsán az az alapvető kérdés, hogy a foglalkoztatás kockázata mennyiben hárítható át vagy osztható meg. Tekintető-e objektívnek a munkáltató foglalkoztatási kötelesség elmulasztásért való felelőssége, feltéve, ha a munkavállaló teljesítésre képes és kész? Az állásidő kapcsán világos kimentési szabályt rendel a törvény: elháríthatatlan külső ok esetén a munkáltató nem köteles a munkabér fizetésére. Az állásidő azonban – törvényi tényállása szerint – a beosztás szerinti munkaidőhöz kötődik, így kérdés, hogy beosztás hiányában milyen helytállási szabályt alkalmazhatunk. Kézenfekvő lenne a kártérítési felelősség, ám kérdéses, hogy jogellenes munkáltatói magatartás hiányában ennek alkalmazása miképp jöhet szóba. Ez az ellentmondás a hatályos jog keretei között vélhetően csak úgy oldható fel, ha az állásidő szabályait alkalmazzuk.

6. A különleges jogrendi szabályok hatálya

A veszélyhelyzet alatt alkotott rendeleti szabályok kapcsán fontos vizsgálnunk az ezek hatályával kapcsolatos kérdéseket, pontosabban azt, hogy milyen hatással van ezek alkalmazására a veszélyhelyzet megszűnése. A szabályok egy része tekintetében a hatály különösebb gondot nem okoz, hiszen jellemzően olyan egyedi munkáltatói intézkedésekről van szó, amelyek azonnal hatályosulnak. Ilyen intézkedések megtételére természetesen kizárólag a rendelet hatályának tartama alatt van mód. A 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése e tekintetben a veszélyhelyzet megszűnését követő harminc napig tartja fenn az eltérő szabályozás hatályát. Megítélésünk szerint nem kétséges, hogy a kormányrendelet hatályának megszűnését követően – megfelelő átmeneti szabályozás hiányában – az eltérés jogalapja megszűnik, ez egyébiránt azzal is jár, hogy a munkáltató már a kormányrendelet hatályának tartama alatt sem tehet olyan intézkedést, amely a hatály megszűnését követő időre vonatkozna, mert az ilyen intézkedéshez, jognyilatkozathoz – kivéve, ha átmeneti rendelkezés ezt engedi – joghatás jogellenesség okán nem fűződhet.

Némiképp más a helyzet az egyenlőtlen munkaidő-beosztáshoz kapcsolódó rendelkezések esetén. A 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 4. §-a szerint a ki-

vételes szabály alapján meghatározott munkaidőkeret szerinti foglalkoztatást a veszélyhelyzet megszűnése nem érinti, azaz mindaddig, amíg az alapul szolgáló időszak le nem jár, a munkáltató a munkaidő-beosztás és az elszámolás során a kormányrendelet szerint járhat el. Ennek kapcsán felvetődik a kérdés, hogy miképp érinti ez az átmeneti szabály az *elszámolási időszak* alkalmazását. Ez azért lényeges, mert az elszámolási időszak természetét tekintve kizárólag egy adott hét munkaidejének a beosztására vonatkozik, a munkáltató ennek teljesítésére alkalmazhat huszonnégyhavi tartamot. A kérdés az átmeneti szabályra nézve úgy vethető fel, hogy a veszélyhelyzeti szabályozás hatálya alatt a munkáltató a jövőbeni hetek munkaideje tekintetében már előre jogszerűen elrendelheti-e a kivételes szabályok által megengedett tartamú elszámolási időszakot? Nézetünk szerint a kivételes szabályt megszorítóan kell értelmezni, azaz az általánostól eltérő szabályok alkalmazásának lehetősége csak a különleges jogrend tartama alatt lehetséges, azon túl nem mutathat. Ebből következően az elszámolási időszak tekintetében a kivételes szabályt csak a veszélyhelyzet tartama alatti hét munkaidejének teljesítése tekintetében lehet elrendelni.

A JÁRVÁNYHELYZET HATÁSA AZ EGÉSZSÉGÜGYI ELLÁTÁSOK IGÉNYBEVÉTELÉRE

A járványhelyzet munka- és szociális jogi dilemmái IV.

HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR
habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezető

Tanulmányomban a Covid-19 vírus¹ miatt kialakult járványhelyzet társadalombiztosítási jogi aspektusainak egészségügyi ellátásokra gyakorolt hatását kívánom feltárni. A jelenlegi járványügyi helyzet az élet valamennyi területére kihatással van, így érinti az általam vizsgált területet is. A jogalkotó a veszélyhelyzetre tekintettel számos olyan rendelkezést hozott, amelyek felülírják az irányadó, hatályos jogi szabályozást a veszélyhelyzet ideje alatt. Vizsgálódást folytatok a társadalombiztosítási szempontból lényeges egészségügyi szolgáltatások igénybevételével összefüggésben, valamint elemezni kívánom a pénzügyi ellátások közül a táppénz ellátás tekintetében a keresőképtelenség megállapításának lehetséges eseteit is, elemezve azt, hogy a jelenlegi szabályozás valamennyi esetre megfelelő választ tud-e adni.

2. A járványhelyzet hatása az egészségügyi szolgáltatásokra

A magyar társadalombiztosítási rendszerben az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének alapvető szabályait a kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) szabályozza. Az Ebtv. alapján az egészségügyi szolgáltatások főszabály szerint térítésmentesen, árhoz nyújtott támogatással vagy részleges térítés mellett vehetők

1 Az újonnan felbukkanó humán megbetegedések elnevezésére alkalmazott bevált gyakorlatot követve az WHO az Állategészségügyi Világszervezettel (World Organisation for Animal Health, OIE) és az Élelmiszeügyi és Mezőgazdasági Világszervezettel (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) tanácskozva és együttműködve alakította ki az új koronavírus okozta betegségnek elnevezését. Ennek megfelelően a betegség hivatalos neve 'koronavírus-betegség 2019' (*coronavirus disease 2019*), melynek rövidített változata a COVID-19. Lásd: https://www.antsz.hu/felso_menu/temaink/jarvany/uj_koronavirus/uj_koronavirus_0213.html (2020. 05. 09.)

igénybe.² Az igénybevételhez szükséges előfeltételeket a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: régi Tbj.), illetőleg 2020. július 1-jétől a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) tartalmazza.³ A téma feldolgozása szempontjából a továbbiakban a Tbj. rendelkezéseit veszem alapul a tanulmányomban a várható megjelenés dátuma miatt is. A Tbj. 22. § (1) bekezdése kimondja, hogy az egészségügyi szolgáltatásra jogosult – a Tbj. szerint biztosított,⁴ valamint a Tbj. 3. § szerint⁵ egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeken túl – az, aki itt felsorolásra került.⁶ Látható ezen rendelkezések alapján, hogy a Tbj. pontosan rögzíti, hogy ki lehet ma jogosult egészségügyi szolgáltatásra az egészségbiztosítás keretében. A járulékfizetésre alapozott egészségügyi szolgáltatás finanszírozása tekintetében megállapítható, hogy az nem lehet kizárólagos megoldás már a mai egészségbiztosítási rendszerben sem, különösen, mivel az egészségügyi szolgáltatásokra azok is jogosultságot szerezhetnek, akik járulékfizetést nem teljesítenek (pl.: kiskorúak, nyugellátásban részesülők, vagy rászorultak), ezért az államnak egyre nagyobb mértékben szükséges költségvetési forrásokat is bevonni az egészségügyi szolgáltatások finanszírozásba. A konkrét egészségügyi beavatkozáson túl, amelynek esetében érvényesíthető a járulékfizetésre alapozott elv, az egészségügyi intézményrendszer fenntartása már egyértelműen az állam feladata (intézmény működési költségek, alkalmazottak bére), így látható, hogy az állam az adóeszközökön keresztül már ma is komoly költségeket kell, hogy az egészségügyre fordítson.⁷

Azt már az Ebtv. határozza meg, hogy ha valaki egészségügyi szolgáltatásra jogosult, akkor ennek keretében milyen ellátásokat tud igénybe venni. Az

2 Lásd részletesebben: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2016, 130-145., valamint 149-151.

3 Lásd részletesebben: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. 7. átdolgozott kiadás. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2019, 113-157.

4 A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Tbj.) 6. § (1) bek. a)–k) pontban felsoroltak.

5 A Tbj. 3. § alapján a rendelkezéseit a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról és annak végrehajtásáról szóló uniós rendeletek, illetőleg a nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó személyre az egyezmény szabályai szerint kell alkalmazni.

6 Az egészségügyi szolgáltatásokra jogosultakat a Tbj. 22. § (1) bek. a)–v) pontja tartalmazza.

7 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Digitalizáció az egészségbiztosításban*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, 2020, 100-101.

ellátási szintek az alapellátás, a járóbeteg-szakellátás, valamint a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásra tagolódnak, illetőleg vannak az egyéb egészségügyi ellátások, amelyek ezen ellátási szinteken túl vehetők igénybe.⁸ Az ellátások igénybevétele tekintetében pedig azt is részletezi az Ebtv., hogy melyik egészségügyi ellátási szinten milyen ellátásra jogosult az adott személy.

Az Ebtv. 18. § (6) bekezdése azt is tartalmazza, hogy vannak olyan ellátások, amelyeket nem az Egészségbiztosítási Alap terhére lehet igénybe venni.⁹ Ezek között találjuk a járványüggyel kapcsolatos feladatokat is.¹⁰ Ennek megfelelően nem lehet az Egészségbiztosítási Alap terhére igénybe venni 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.¹¹ Ezen ellátások esetében az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) azt mondja, hogy ezen ellátások az igénybevétel alapjául szolgáló jogviszony előzetes igazolása nélkül, az Eütv.-ben és a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – az alapcsomag részeként – kell biztosítani a Magyarország területén tartózkodó személy részére. Az Eütv. kimondja, hogy az egészségbiztosítási szerv – az Egészségbiztosítási Alapnak e címen adott költségvetési hozzájárulás előirányzatának erejéig – finanszírozza az adott egészségügyi szolgáltatásra meghatározott finanszírozási rendszer szerint a járványüggyel összefüggésben végzett szolgáltatásokat, amennyiben a kötelezően elrendelt járványügyi intézkedést az egészségbiztosítási szervvel szerződött egészségügyi szolgáltatónál fogatosítják.¹² Ezen rendelkezés alapján tehát azt lehet megállapítani, hogy bár nem az Egészségbiztosítási Alap terhére lehet igénybe venni a járványüggyel összefüggő egészségügyi szolgáltatásokat, mégis az Egészségbiztosítási Alapon keresztül történik meg ezek finanszírozása is.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a jelenlegi szabályozás alapján a járványügyi intézkedések keretében az egészségügyi szolgáltatásokra alanyi joga van minden Magyarország területén tartózkodó személynek.

8 Lásd részletesebben: HOMICSKÓ (2016) i. m. 113-123.

9 HOMICSKÓ (2016) i. m. 142-145.

10 A kötelező egészségbiztosítási ellátásokról szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 18. § (6) bek. a) pont, amely kimondja, hogy nem vehetők igénybe az E. Alap terhére az Eütv. 142. §-a (2) bek. a) pontjában meghatározott ellátások.

11 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 142. § (2) bek. a) pont.

12 Eütv. 142. § (3a) bek. a) pont

3. A járványügyi szabályozás jogszabályi háttere

A következőkben a járványüggyel összefüggő jogszabályi rendelkezéseket kívánom a tanulmányomban bemutatni. Az Eütv. szerint a járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenálló képességének fokozása.¹³ A védőoltások célja a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védettség kialakítása.¹⁴ Abban az esetben, ha a védőoltás igénybevételére köteles személy e kötelezettségének írásbeli felszólításra sem tesz eleget, az egészségügyi államigazgatási szerv a védőoltást elrendeli. Az egészségügyi államigazgatási szerv közvetlen járványveszély fennállása esetén – a veszélyhelyzet szerint meghatározott védőoltások köre tekintetében – a határozatot azonnal végrehajthatóvá nyilváníthatja.¹⁵ A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálat célja a fertőző megbetegedések korai felismerése, azok forrásainak felkutatása, valamint a fertőzés veszélyének elhárítása.¹⁶ A kötelező orvosi vizsgálat tekintetében a járványüggyel kapcsolatosan az Eütv. kimondja, hogy aki saját magán vagy a gondozásában álló személyen fertőző betegség tüneteit észleli, vagy erre utaló gyanúja van, köteles orvosi vizsgálatot kezdeményezni.¹⁷ Akit az orvos fertőző betegség gyanúja miatt orvosi vizsgálatra berendelt, köteles a vizsgálaton megjelenni. Amennyiben a betegsége miatt a vizsgálaton nem tud megjelenni, akkor a tartózkodási helyén köteles a vizsgálatnak alávetni magát. Köteles továbbá 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.¹⁸ 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 ellenőrzését.¹⁹ A járványügyi érdekből végzett szűrővizsgálatok, valamint az előzőekben ismertetett járványügyi intézkedések alkalmazásakor az érintett beteg, illetve törvényes képviselője számára az intézkedést végző kezelőorvos részletes tájékoztatást ad a fertő-

13 Eütv. 56. § (1) bek.

14 Eütv. 57. § (1) bek.

15 Eütv. 58. § (7) bek.

16 Eütv. 59. § (1) bek.

17 Eütv. 62. § (1) bek.

18 Eütv. 62. § (2) bek. a)–d) pont.

19 Eütv. 62. § (3) bek.

ző betegség terjedési módjáról, annak megelőzési lehetőségeiről, valamint a szűrő és ellenőrző vizsgálatok formáiról és hozzáférési lehetőségeiről. A tájékoztatás alapján az egészségügyi szolgáltató a beteg együttműködésével megvalósított, a tájékozott beleegyezésen és önkéntes igénybevételén alapuló, az adott betegség által szakmailag indokolt beavatkozásokat végzi, illetve intézkedéseket alkalmazza.²⁰

Közegészségügyi érdek, hogy a fentiek valamennyi Magyarország területén jogszerűen tartózkodó személy számára biztosítva legyenek. Megállapítható, hogy járványhelyzet esetén az egészségügyi szolgáltatások keretében szakmailag indokolt beavatkozásokat el kell végezni, a szükséges intézkedéseket pedig meg kell tenni függetlenül attól, hogy a beteg a Tbj. alapján jogosult-e vagy sem az egészségügyi szolgáltatásra. Az is rögzíthető, hogy a járványüggyel összefüggésben kezelt beteg valamennyi az Ebtv.-ben rögzített egészségügyi szolgáltatásra jogosult lehet. Azt ugyanakkor további elemzésnek kell alávetni, hogy a betegellátás tekintetében lehetséges-e, hogy különbséget tegyünk a betegek között aszerint, hogy Covid-19 fertőzött, vagy más betegségben szenved, amely egészségügyi ellátás nyújtását teszi számára szükségessé. Itt már a jogon túli, etikai kérdések is felmerülhetnek, hiszen beteg és beteg között az adott betegség jellemzői alapján lehet különbséget tenni. Vizsgálandó, hogy ennek van-e jogi megalapozottsága, alá lehet-e ilyen intézkedést a jogszabályok alapján támasztani.

A korábbiakban hivatkozott jogszabályi rendelkezés, amely alapján az egészségügyi szolgáltató a beteg együttműködésével megvalósított, a tájékozott beleegyezésen és önkéntes igénybevételén alapuló, az adott betegség által szakmailag indokolt beavatkozásokat végzi, illetve intézkedéseket alkalmazza, azt is jelenti, hogy járványhelyzet esetén a betegnek a szakmailag indokolt egészségügyi ellátást meg kell kapnia. Ebben az esetben tehát a társadalombiztosítási logika felülírásra kerül, hiszen az Eütv. nem köti ezt az ellátás igénybevételének előfeltételül. Ebben az esetben viszont különbséget tesz a jogalkotó a beteg és beteg között, hiszen míg a Covid-19 fertőzött meg kell kapja a szakmailag indokolt ellátást, addig más betegségben szenvedők főszabály szerint csak akkor kaphatnak egészségügyi szolgáltatást, ha a Tbj. alapján jogosultak az egészségügyi szolgáltatás igénybevételére. A beteg szempontjából ebben az esetben kérdésként merülhet fel, hogy miért részesülhet más elbánásban egy Covid-19 vírus fertőzött beteg, mint egy hasonlóan súlyos egészségügyi kockázatokkal járó más betegségben szenvedő, aki adott esetben járulékfizetőként jogosult az egészségügyi szolgáltatásra,

20 Eütv. 62. § (4) bek.

tehát ellenszolgáltatást is teljesített. Erre a jelenlegi jogszabályi környezet nem ad egyértelmű választ.

4. A járványhelyzet hatása a táppénz ellátásra

A járványhelyzet nem csak az egészségügyi szolgáltatások tekintetében jelent kihívást az egészségbiztosítás szempontjából, hanem a pénzbeli ellátások vonatkozásában is. A pénzbeli ellátások közül a táppénz ellátást érintheti. Az Ebtv. 43–49. §-ig rendelkezik a táppénz ellátásról. A jelenleg hatályos Ebtv. azt tartalmazza, hogy táppénzre jogosult az, aki a biztosítás fennállása alatt keresőképtelenné válik és a Tbj.-ben meghatározott mértékű pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett.²¹ A keresőképtelenség esetköreit az Ebtv. 44. § a)–h) pontja tartalmazza. Ebben többek között szerepel az, hogy keresőképtelen az, aki a betegsége miatt nem tudja a munkáját ellátni,²² illetőleg akit közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltanak és más beosztást nem kap, vagy akit közegészségügyi okból hatóságilag elkülönítenek, továbbá aki járványügyi, illetőleg állategészségügyi zárlat miatt munkahelyén megjelenni nem tud és más munkahelyen (munkakörben) átmenetileg sem foglalkoztatható.²³ Szintén keresőképtelennek minősül az a szülő, aki tizenkét évesnél fiatalabb beteg gyermekét otthon ápolja és a gyermeket a saját háztartásában neveli.²⁴ A Covid-19 járvány mind a három jelzett esetkört érintheti. A fertőzött beteg a Covid-19 vírus miatt keresőképtelen betegnek fog minősülni, ami kérdés lehet ebben az esetben, hogy vajon a saját betegsége okán lesz-e jogosult a táppénz ellátásra, vagy inkább azért, mert közegészségügyi okból (ne fertőzzön meg másokat) hatóságilag elkülönítik? Azt gondolom ezt a konkrét helyzet alapján lehet eldönteni, és abban az esetben, ha hatósági karanténba kerülne, úgy a táppénz ellátásra már nem az Ebtv. 44. § a) pontja, hanem a 44. § g) pontja alapján lesz jogosult. A táppénz ellátások igénybevételével összefüggésben átgondolandó lehetne az Ebtv. 44. § g) pontja alapján, hogy abban az esetben, ha a szülő a gyermeke felügyeletének ellátása miatt kell, hogy otthon maradjon, úgy erre az esetre is táppénz ellátásban részesülhessen. A járványügyi zárlat miatti munkahelyen meg nem jelenéshez hasonlóan lehetne ezt is kezelni, hiszen a kiskorú gyermek felügyeletét a szülőnek meg kell oldania, a gyermeket a munkahelyére

21 Ebtv. 43. § (1) bek.

22 Ebtv. 44. § a) pont.

23 Ebtv. 44. § g) pont.

24 Ebtv. 44. § e) pont.

nem viheti el, de nem is hagyhatja felügyelet nélkül magára, hiszen ebben az esetben felmerülhetne a kiskorú veszélyeztetésének büntette. A Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) kimondja, hogy a kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy – ideértve a szülői felügyeletet gyakorló szülő, illetve gyám élettársát, továbbá a szülői felügyeleti jogától megfosztott szülőt is, ha a kiskorúval közös háztartásban vagy egy lakásban él –, aki e feladatából eredő kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi, erkölcsi vagy érzelmi fejlődését veszélyezteti, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.²⁵ Ebben az esetben tehát, amikor egy szülőnek eleget kell tennie kiskorú gyermekének vagy gyermekeinek törvényből eredő kötelezettségeinek és egyben a jövedelemszerzést is biztosítani kellene munkavégzés keretében, választási kötelezettsége keletkezik, egy kényszerhelyzetbe kerül a jelenlegi szabályozás mellett. Államérdeknek kellene tekinteni, hogy a szülő egy ilyen váratlan és nehéz helyzetben ne kerüljön egzisztenciálisan veszélybe abban az esetben, ha gyermekeket nevel. Ebben a tekintetben az Alkotmánybíróság 9/2016 AB határozatot (a továbbiakban: Határozat) lehetne megemlíteni, amely számos olyan elemet tartalmazott, amelyet ebben a helyzetben is alkalmazni lehetne. Az Alkotmánybíróság ebben a Határozatában megfogalmazta azt, hogy az adott „*jogosultság szempontjából meghatározó kérdés a panaszra okot adó ügyekben a »fennálló biztosítási jogviszony« fogalmának, tartalmának az Alaptörvénnyel összhangban álló, a józan észnek és jogszabály céljának megfelelő értelmezése.*” Ebben a Határozatában fogalmazta meg azt is Alkotmánybíróság, hogy „*az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ez azonban – különösen az (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi körök esetén – a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja.*” Úgy gondolom államcél az, hogy a gyermeket nevelő szülők ezen kötelezettségük teljesítése miatt ne kerüljenek hátrányosabb helyzetbe a munkaerőpiacon, mint a gyermeket nem nevelők. Emiatt szükséges lenne a járványhelyzetek miatti veszélyhelyzet elrendelése esetén a keresőképtelenség esetkörének bővítése. A jelenlegi közneveléssel összefüggő intézkedések szükségessé teszik annak szabályozását, hogy abban az esetben, ha a köznevelésben résztvevő gyermek nem tud részt venni ebben, úgy a gyermekről gondoskodni köteles szülők megfelelő ellátásban részesüljenek. A szülők akaratukon kívüli kötelező gyermekfelügyeleti helyzetének kezelése államérdek kellene, hogy legyen.

25 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 208. § (1) bek.

Emiatt szükséges lenne az Ebtv. 44. § a kibővítése azzal, hogy veszélyhelyzet esetén, ha a szülő 14 évesnél fiatalabb gyermekéről való gondoskodása miatt a munkahelyén nem tud megjelenni, és a gyermeket saját háztartásában neveli, úgy táppénz ellátásban részesülhessen. A veszélyhelyzet miatti szülői gondoskodás miatti keresőképtelenség fennállását az illetékes köznevelési intézmény vezetőjének igazolása alapján lehetne megállapítani. A veszélyhelyzet miatti szülői keresőképtelenség pedig a köznevelési intézmény bezárásáig, de legfeljebb a veszélyhelyzet fenntartásáig állhatna fent.

5. Összegzés

A járványokra az elkövetkező évek, évtizedekre fel kell készülnie az emberiségnek. A modern kori életmódváltozások, a népsűrűség növekedése nagyobb mértékben elősegíti majd a jövőben a járványok terjedését a világban. A mindennapok szintjén ez komoly kihívásokat hordoz magában, amely kihívásokra az egyes országoknak megfelelő választ kell tudni adniuk. Jól működő, igazságos egészségügyi ellátórendszert kell kialakítani, amelyben a betegellátás egységes elvek mentén, az egyenlő bánásmód követelményének a figyelembevételével valósul meg, ugyanakkor a betegellátáson túl a keresőképtelenség kérdését is szükséges lesz újragondolni.

A BIZTOSÍTÁSI JOGVISZONY ALAKULÁSA ÉS HATÁSA A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ELLÁTÁSOKRA

A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái V.

GERGELY KATALIN

megbízott oktató (KRE ÁJK) vezető-kormányfőtanácsos (PM)

1. Bevezetés

A járványhelyzettel összefüggésben több esetben is felmerült, hogy a társadalombiztosítási szabályok mennyire tudnak adekvát választ adni a felmerült kérdésekre. A társadalombiztosítás szabályozási területe igen kiterjedt, magában foglalja a biztosítási jogviszony szabályozását, a fizetési kötelezettségeket, az ellátások rendszerét, ennek következtében igen sok kérdés merült fel az elmúlt időszakban. Jelen írásnak nem célja valamennyi kérdés tisztázása, elemzése, csupán egy szegmenst kíván megvizsgálni, nevezetesen a biztosítási jogviszony alakulását az alapul fekvő jogviszonyokban bekövetkező változások hatására és ennek következményeit az ellátások tekintetében.¹ A társadalombiztosítás területét érintően a veszélyhelyzet időszakában több intézkedés megjelent, ezek csak szűk körűen, tárgyilagosan kerülnek ismertetésre. A cél annak feltérképezése, hogy a társadalombiztosítás szabályozása hogyan tud, tudott válaszokat adni az új kihívásokra, és ezek a válaszok mennyiben megfelelőek az egyén és a társadalom szintjén.

2. A biztosítási jogviszony alakulása – a biztosítást megalapozó jogviszonyokban bekövetkező változások hatása a biztosítási jogviszonyra

2.1. A munkaviszonyban foglalkoztatottak esetében alkalmazható lehetőségek és azok társadalombiztosítási következményei

Egy – például a 2020 tavaszán kialakult – vírushelyzetben a munkáltatók számos eszközzel élhetnek annak érdekében, hogy alkalmazkodni tudjanak a megváltozott körülményekhez. Ezen lehetőségek a foglalkoztatás eltérő módjára, vagy épp a foglalkoztatás hiányának kezelésére alkalmasak. A rendelkez-

1 Czúcz Ottó: *Szociális jog* (I. kötet). Budapest, Unió Kiadó, 2003, 225.

zésre álló munkajogi eszközök alkalmazásának függvényében a munkavállaló társadalombiztosítási státusza eltérően alakulhat, ezek elemzését tesszük a vizsgálatunk középpontjába.

Célszerű az elemzésben nagy figyelmet fordítani annak vizsgálatára, hogy az alapul fekvő jogviszonyokban bekövetkező változások kihatnak-e a társadalombiztosítási jogviszonyra, vagy sem. Így ennek megfelelően tekintjük át a legtipikusabban előforduló eseteket és azok következményeit.

2.1.1. Társadalombiztosítási következményeket nem eredményező munkajogi eszközök

2.1.1.1. Távmunkavégzés, otthoni munkavégzés

Egy járványhelyzetben logikus lépés mind a munkáltató, mind pedig a munkavállaló részéről a távmunkavégzés, illetve az otthoni munkavégzés alkalmazása. A távmunkavégzés munkaszerződésben kikötött, úgynevezett atipikus munkaszerződésnek minősül [a *munka törvénykönyvéről* szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 196. §], míg az otthoni munkavégzés alkalmazása nem feltétlenül csak a felek megállapodása alapján történhet, azaz a munkáltató a munkavállalót egyoldalúan is kötelezheti erre. A távmunkára irányuló munkaszerződésben a felek meghatározzák a munkavégzés helyét (amely általában a munkavállaló lakása), míg az otthoni munkavégzés esetében a munkavállaló (általában) maga jogosult a munkavégzés helyét megszabni.² Megjegyzést érdemel, hogy *a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről* szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 47/2020-as Korm. rendelet) 6. § (2) bekezdése b) pontja a veszélyhelyzet megszűnését követő harminc napig lehetővé tette az otthoni munkavégzés és a távmunkavégzés egyoldalúan elrendelését a munkáltató által.

A távmunkavégzés, valamint az otthoni munkavégzés alkalmazása előnyös

2 A munkajogi rendelkezések leírása a Magyar Munkajogi Társaság elnöksége, a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága által közzétett „Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt” c. írását veszi alapul. https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egy-es-munkajogi-szabalyok-alkalmazasarol-a-veszelyhelyzet-kihirdeteserol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-altal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/?fbclid=IwAR0ZTKG0cy05g6FYkS114vSWlfy_hfS71cL06yLnudg-P8Tj0oZ3DiK3SaE (2020. 05. 20.)

mindkét fél számára, mivel a munkavállalók számára biztosítják a munkaviszony folyamatos fennmaradását, a vállalkozások számára pedig a tapasztalt munkavállalók megtartását, így a járványveszély megszűnésével a megszokott üzletmenet visszaállása gördülékenyebben valósítható meg.

Társadalombiztosítási szempontból (belföldi viszonylatban) nincs relevanciája annak, hogy az adott munkaviszony alapján hol történik a munkavégzés.³ A fentiek szerinti otthoni munkavégzés, vagy távmunka keretében foglalkoztatott munkavállaló *a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény* (a továbbiakban: Tbj.) 5. § (1) bekezdés a) pontja⁴ alapján biztosított, így a társadalombiztosítás valamennyi ellátására jogosultságot szerez(het), így például jogosult egészségügyi ellátásra, és kötelezett az egyéni járulékok fizetésére, amelyet az általános szabályok szerint a járulékalapot képező jövedelméből a foglalkoztató levon. Tehát ezekben az esetekben a munkavállaló biztosított státusza nem változik és az ellátásokra való jogosultsága is változatlanul fennáll.

2.1.1.2. Szabadság kiadása és kiadásának igénylése

A járványhelyzetben felmerülhet a munkavállaló szabadságának kiadása. Ez nem csak a munkáltató részéről, hanem a munkavállaló részéről is igényként merülhet fel, mivel előfordulhat, hogy az otthoni teendők (gyermek felügyelete) ezt indokoltá teszi.

A szabadság azonnali kiadásának akadályát jelentheti ugyanakkor az Mt. azon előírása, miszerint a szabadság kiadásának időpontját a munkavállalóval legkésőbb a szabadság kezdete előtt tizenöt nappal közölni kell [Mt. 122. § (4) bekezdés]. Az Mt. 122. § (2) bekezdése szerint a munkáltató évente hét munkanap szabadságot (legfeljebb két részletben) a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban köteles kiadni. A munkavállalónak erre vonatkozó igényét legalább tizenöt nappal a szabadság kezdete előtt be kell jelentenie. Ilyen helyzetekben indokolt lehet, hogy a jogalkotó fellépjen, és az egyébként általános körülmények között elfogadott és jogszerű korlátokat felülírja. A 47/2020-as kormányrendelet 6. § (4) bekezdése lehetővé tette, hogy a felek

3 Czúcz i. m. 128.

4 A 2020. július 1-jétől hatályba lépő – a Tbj. és Tbj. vhr. helyébe lépő –, a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: új Tbj.) 6. § (1) bekezdés a) pontja szerint is a munkaviszony biztosítási kötelezettséget megalapozó jogviszony.

megállapodással eltérjenek ezektől a rendelkezésektől (is), azaz lehet rövidíteni, de akár el is lehet hagyni az előzetes tájékoztatásra, az előzetes közlésre vonatkozó határidőt.

A szabadság tartamára a munkavállalót távolléti díj illeti meg [Mt. 146. § (3) bekezdés a) pont]. Lehetőség van arra, hogy a munkáltató a törvényeshez képest több szabadságot (a gyakorlatban bevett szóhasználat szerint: rendkívüli szabadságot) biztosítson a munkavállaló részére; ez esetben a többlet szabadságnapokra is távolléti díjat tartozik fizetni.

A 'fizetett' szabadság időtartama alatt a munkavállaló biztosítási státusza nem változik, azaz továbbra is biztosított marad és fennáll a jogosultsága a társadalombiztosítási ellátásokra, továbbá az egyéni járulékfizetési kötelezettség teljesítése is az általános szabályok szerint történik, és az más társadalombiztosítási rendelkezés alkalmazására sincs kihatással.

2.1.2. Társadalombiztosítási következményekkel járó munkajogi eszközök

2.1.2.1. Teljes munkaidő helyett részmunkaidőben történő foglalkoztatás

Megoldásként szolgálhat a munkavállalók nem teljes munkaidőben való foglalkoztatása is, amely a munkáltató költségeinek csökkentését vonja maga után és hozzájárulhat a munkaviszony fenntartásához. A teljes munkaidő helyett részmunkaidőben történő foglalkoztatásnak számos változata megvalósítható, az alkalmazott megoldások közös sajátossága, hogy a munkaidő csökkentése átmeneti időre szól, amely idő alatt a járvány okozta bevételkiesés hatását a munkáltató és a munkavállaló egymás között megosztva viseli. Így például a megállapodás részmunkaidős foglalkoztatásban [Mt. 92. § (2) bekezdés] alapján a felek az adott munkakörre irányadó teljes napi munkaidőnél rövidebb napi munkaidőben is megállapodhatnak (részmunkaidő). Ilyen tartalmú megállapodás meghatározott időre is szólhat, a munkaszerződés megfelelő módosításával. Az magától értetődő, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás tartamára a munkavállalót – ha a felek nem állapodnak meg ettől eltérően – arányosan csökkentett alaplábér illeti meg.

A biztosítási jogviszony fennállása szempontjából irreleváns, hogy hány órában történik a munkaviszony szerinti foglalkoztatás,⁵ ugyanis a Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja alapján a biztosított státusz munkaviszony esetén

5 Czúcz i. m. 128.

független a teljes vagy részmunkaidős foglalkoztatástól.⁶ Tehát ebben az esetben a munkavállaló biztosított státusza nem változik és az ellátásokra való jogosultsága is fennáll, ugyanakkor mégis találunk olyan társadalombiztosítási (járulékfizetési és ellátási) következményeket, amelyekre kihatása van a munkaviszony ilyen tartalmú módosítása.

Elsőként említést érdemel, hogy amennyiben a munkavállaló teljes munkaidős foglalkoztatása részmunkaidőssé válik és ezzel arányosan esetleg a munkabér is csökken, úgy ez a társadalombiztosítási ellátások összegét is negatív módon befolyásolja. Jellemzően ezt nem azonnal érzékeli a munkavállaló, hanem esetleg egy későbbi táppénz igénybevételekor, vagy a majdani nyugellátás számításakor szembesül vele. Ez utóbbi kapcsán érdemes a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 39.§ (1) bekezdése szerinti szabály megemlítése, miszerint ha a biztosítottnak a Tbj. 5. § (1) bekezdésének a)–b), g) pontja és a (2) bekezdése szerinti biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonya keretében – ide nem értve az Mt. értelmében teljes munkaidőben, illetőleg az adott munkakörre irányadó, jogszabályban meghatározott munkaidőben foglalkoztatottakat – elért nyugdíjjárulék-alapot képező keresete, jövedelme a mindenkori minimálbérnél kevesebb, akkor az öregségi nyugdíj összegének megállapításakor a biztosítási időnek csak az arányos időtartama vehető szolgálati időként figyelembe. Ebben az esetben a szolgálati idő és a biztosítási idő aránya azonos a nyugdíjjárulék alapját képező kereset, jövedelem és a mindenkori érvényes minimálbér arányával.

Arra is érdemes figyelni, hogy a több biztosítási kötelezettséggel járó jogviszony egyidejű fennállására vonatkozó járulékfizetési szabályok [Tbj. 31. §] alkalmazására is hatással lehet a munkaidő csökkentése. Abban az esetben ugyanis, ha valaki legalább 36 órás foglalkoztatással járó munkaviszonya mellett egyéni vagy társas vállalkozóként is tevékenykedik, úgy ez utóbbi biztosítási jogviszonyából fakadó járulékfizetési kötelezettségére kedvező szabályok vonatkoznak. A Tbj. 31. § (4) bekezdés a) pontja, valamint *a szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény* (a továbbiakban: Szochotv.) 9. § (4)–(5) bekezdése alapján az egyéni vállalkozónak és a társas vállalkozónak csak a ténylegesen elért jövedelme (társas vállalkozó esetében a személyes közreműködői díjazása, vagy az ügyvezetői díjazása, egyéni vállalkozó esetében az átalányban megállapított jövedelem) képez nyugdíjjárulék alapot, egészségbiztosítási járulék alapot és szociális hozzájárulási adó alapot, ha a

6 Ez a 2020. július 1-jétől hatályba lépő új Tbj. vonatkozó rendelkezései szerint is igaz.

munkaviszonyban a foglalkoztatás a heti 36 órát eléri. Amennyiben a munkaviszonyban a foglalkoztatás a heti 36 órát nem éri el, akkor alkalmazni kell az ún. minimum (megemelt) járulékalapra vonatkozó szabályt, amely az egyéni és társas vállalkozók esetében kimondja, hogy a nyugdíjjárulékot legalább a minimálbér, az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékot legalább a minimálbér másfélszerese után kell havonta megfizetni⁷ [Tbj. 27. § (2) bekezdése, 29. § (3) bekezdése], valamint a Szochó tv. 8. § (1) bekezdése alapján legalább a minimálbér 112,5 százaléka után áll fenn a szociális hozzájárulási adó fizetési kötelezettség.

Így habár a biztosítási jogviszonyra közvetlenül nincs hatása a részmunkaidős foglalkoztatásnak, mégis előfordulhat, hogy többes jogviszony megléte esetén a járulékfizetési kötelezettséget, valamint a társadalombiztosítási ellátások összegét negatívan befolyásolhatja.

2.1.2.2. Fizetés nélküli szabadság

A veszélyhelyzet időszakában gyakran merült fel az úgynevezett fizetés nélküli szabadság intézményének alkalmazása. Ezzel kapcsolatosan elsőként fontos azt jelezni, hogy a magyar munkajog nem ismeri a munkáltató egyoldalú intézkedésével elrendelt fizetés nélküli szabadságot. Az Mt. 128–133. §-a szerint a munkavállaló – meghatározott tényállásokban, így például a munkavállaló gyermeke harmadik életéve betöltéséig a gyermek gondozása céljából – fizetés nélküli szabadságra jogosult, ám ezeknek a tényállásoknak a hiányában fizetés nélküli szabadság elrendelésére nincs mód. Ugyanakkor a felek megállapodása alapján a munkáltató mentesítheti a munkavállalót a rendelkezésre állási kötelezettsége alól, azaz számára fizetés nélküli szabadságot biztosíthat.

A fizetés nélküli szabadság időtartama alatt a Tbj. szabályai szerint a biztosítás szünetel,⁸ azaz nem áll fenn társadalombiztosítási ellátásokra való jogosultság, valamint járulékfizetési kötelezettség sem [Tbj. 8. § a) pont]. Továbbá a *kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény* (a továbbiakban: Ebtv.) 29. § (10) bekezdése alapján ún. 'passzív jogon' sem áll fenn egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság. Ennek közvetlen

7 Megjegyzést érdemel, hogy a 2020. július 1-jétől hatályba lépő új Tbj.-ben egységesen a minimálbér lesz a minimum járulékalap, azaz az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék esetében a másfélszeres szorzó kiesik [új Tbj. 39. § (1) bekezdése és 40. § (1) bekezdése].

8 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Társadalombiztosítási és szociálpolitikai alapismeretek*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015, 29.

következménye, hogy a biztosítás szünetelésének első napjától kezdődően egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség⁹ keletkezik. Tehát ha a munkavállaló fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe, akkor szünetel a biztosítási jogviszonya [Tbj. 8. § a), c) pont], és csak akkor jogosult orvosi ellátásra, ha egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet [Tbj. 39. § (2) bekezdés]. Meg kell jegyezni, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetést a kötelezett helyett annak hozzájárulásával más személy vagy szerv átvállalhatja,¹⁰ azaz a munkáltató is teljesítheti.

Tekintettel arra, hogy a munkáltatók igen nagy számban fizetés nélküli szabadságra 'küldték' a járványhelyzet miatt a munkavállalóikat, ezért a *Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: 140/2020-as kormányrendelet) 20. §-a tartalmaz egy a munkavállalók számára kedvező szabályt. A rendelkezés szerint a veszélyhelyzet fennállásának időszakában a veszélyhelyzetből kifolyólag fizetés nélküli szabadságon lévő munkavállaló egészségügyi szolgáltatásra jogosult. Ebben az esetben 2020. május 1-jétől a munkáltató – a tárgyhót követő hónap 12. napjáig – egészségügyi szolgáltatási járulékot állapít meg, vall be és fizet meg a munkavállaló után. Továbbá az állami adó- és vámhatóság a munkáltató kérelmére engedélyezi, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulék előzőek szerint megállapított és bevallott összegét a munkáltató a veszélyhelyzet megszűnését követő 60. napig fizethesse meg [140/2020-as kormányrendelet 20. §].

E rendelkezés kizárólag azon fizetés nélküli szabadság esetében irányadóak, amelyeket a veszélyhelyzetből kifolyólag kezdeményeztek. Így például az Mt. 128. §-a alapján a munkavállaló gyermeke harmadik életéve betöltéséig igénybe vett, a 131. §-a alapján a hozzátartozó tartós személyes ápolása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadság esetében – e státuszból, azaz a fizetés nélküli szabadság miatti biztosítási jogviszony szüneteléséből kifolyólag – a 140/2020-as kormányrendelet szabályai nem alkalmazandóak, így az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságot a vonatkozó szabályok [Tbj. 8. §, 16. §] alapján kell esetenként megítélni, és ettől függ az egészségügyi

9 Az egészségügyi szolgáltatási járulék havi összege 2020-ban 7.710 forint (napi összege 257 forint).

10 A járulékfizetés átvállalásához a bejelentkezéskor (20T1011-es adatlapon, illetve az online nyomtatványkitöltő alkalmazáson keresztül benyújtott bejelentkezéshez csatolt nyilatkozatban) az átvállalónak nyilatkozni szükséges, amely az állami adóhatóság jóváhagyásával válik érvényessé.

szolgáltatásra való jogosultság. Ezeben az esetekben természetesen nem kell a munkáltatónak egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetnie.

Amit hangsúlyosan ki kell emelni, hogy a 140/2020-as kormányrendelet 20. §-a szerinti rendelkezés nem jelenti azt, hogy a fizetés nélküli szabadságon lévő munkavállaló biztosítása (Tbj. 8. § a) pontja szerint) ne szünetelne, mivel a rendelkezés kifejezetten csak azt rögzíti, hogy az ilyen helyzetben lévő munkavállaló egészségügyi szolgáltatásra jogosult. Ennek gyakorlati következménye az, hogy más társadalombiztosítási ellátások (pl.: nyugellátás, táppénz) vonatkozásában ezen időszak nem minősül biztosítási időnek. Azaz az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megteremtése kizárólag a természetes személy járulékfizetési kötelezettségét 'törli el', de ez nem jelenti azt, hogy ezen időtartam alatt biztosított lenne. Azt is meg kell említeni, hogy jelen esetben – ahogy általánosságban is megállapítható – nem a munkáltató járulékfizetése alapozza meg az ellátásra való jogosultságot, hanem a kormányrendelet e különös szabálya.

Az, hogy valaki nem minősül biztosítottnak – többek között – azzal a következménnyel jár, hogy az ellátások számítása során ezen időszakokat nem tudják figyelembe venni, hiszen járulékfizetés sem történik ez idő alatt. Ezen kívül további közvetett következménye is lehet a biztosítási időszak hiányának, így példaként említhető a táppénz szabályozása, amelyben a folyamatos biztosítási idő¹¹ kiemelten fontos, mivel befolyásolja a táppénzre jogosultság időtartamát, a táppénz összegének megállapításánál figyelembe vehető jövedelmet, és a táppénz százalékos mértékét. Így például a táppénz összege a táppénz alapjának 60 százaléka, ha a biztosított a folyamatos biztosítási időszak alatt rendelkezik legalább 730 biztosításban töltött nappal, ha azonban a biztosított ennél kevesebb biztosításban töltött nappal rendelkezik a táppénz alapjának 50 százaléka [Ebtv. 48. § (7) bekezdés].

2.1.2.3. Mentésülés a rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettség teljesítése alól

A munkavállaló mentesül rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól a különös méltánylást érdemlő személyi, családi vagy elháríthatatlan ok miatt indokolt távollét tartamára [Mt. 55. § (1) bekezdés j) pontja]. Ez a törvényi tényállás az ott írt esetekben (különös méltánylást érdemlő

11 A biztosításban töltött idő akkor folyamatos, ha abban 30 napnál hosszabb megszakítás nincs [Ebtv. 48/A. § (1) bekezdés].

körülmény vagy elháríthatatlanság) nem köti a munkavállaló távolmaradását a munkáltató engedélyéhez, a munkavállalót ugyanakkor a távollét okára és várható tartamára kiterjedő tájékoztatási és igazolási kötelezettség terheli. Példaként említhető az a helyzet, amelyben a munkavállaló nem tudja másként megoldani az egyébként erre szoruló gyermeke felügyeletét, mivel e rendelkezés alkalmazása szerinti különös méltánylást érdemlő olyan körülménynek minősülhet, amely jogszerűvé teszi a munkahelyétől való távolmaradását.

Fontos, hogy a szóban forgó okból való távollét idejére a munkavállalót díjazás nem illeti meg, de az ettől eltérő (következésképpen a munkavállaló előnyére szolgáló) megállapodás vagy egyoldalú munkáltatói döntés természetesen jogszerű [Mt. 146. § (1) és (3) bekezdés].

Abban az esetben, ha a munkavállaló mentesül a munkavégzési (szolgáltatelljesítési) kötelezettség alól, úgy a biztosított státusza attól függ, hogy ezen időtartamra jár-e neki díjazás, tekintettel arra, hogy a Tbj. a következők szerint rendelkezik: *„szünetel a biztosítás munkavégzési (szolgáltatelljesítési) kötelezettség alóli mentesítés ideje alatt, kivéve, ha a munkavégzés alóli mentesítés idejére a munkaviszonyra vonatkozó szabály szerint átlagkereset jár, vagy munkabér (illetmény), átlagkereset (távolléti díj), táppénzfizetés történt”* [Tbj. 8. § c) pont]. Amennyiben a munkavállaló díjazásban részesül, úgy biztosított marad, amennyiben nem, úgy – a fentiekben már részletesen ismertetett módon – szünetel a biztosítása annak minden következményével együtt, melyek közül kiemelendő, hogy egészségügyi szolgáltatási járulékot kell fizetnie a biztosítás szünetelésének első napjától kezdődően.

2.1.2.4. Állásidő

Az Mt. 51. § (1) bekezdése szerint a munkáltató köteles a munkavállalót a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok szerint foglalkoztatni, továbbá – a felek eltérő megállapodása hiányában – a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosítani. Az Mt. 146. § (1) bekezdése szerint, ha a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget (állásidő) – az elháríthatatlan külső okot kivéve –, a munkavállalót alapbér illeti meg.

A munkáltató dönthet úgy, hogy a munkavállalót – elsősorban más munkavállalók védelme, az egészséges és biztonságos munkavégzés körülményeinek biztosítása, a fertőzés munkahelyen való megjelenésének megelőzése érdekében – távol kívánja tartani a szokásos munkavégzési helyétől. Ekkor

a munkavállalót nem kötelezik otthoni vagy a szerződéses, illetve szokásos munkahelyen kívüli munkavégzésre, azaz nem foglalkoztatják (többnyire azért, mert a munkakör természeténél fogva ez nem is lehetséges). Ez a munkáltatói intézkedés nem hatósági vagy orvosi intézkedés, nyilatkozat (elkülönítés, karantén, zárlat, a munkavállaló keresőképtelenségének megállapítása stb.) alapján történik, hanem kizárólag a munkáltató mérlegelési jogkörében meghozott, többnyire elővigyázatossággal magyarázható döntésről van szó.

Kérdésként merülhet fel, hogy ebben az esetben – az ún. állásidőben – a munkavállaló jogosult-e munkadíjra. Az Mt. 146. § (1) bekezdése szerint, ha a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget (állásidő) – az elháríthatatlan külső okot kivéve –, a munkavállalót alpbér illeti meg. Ilyen munkáltatói intézkedés esetén elháríthatatlan külső ok fennállta nem állapítható meg. Mindennek következményeként a munkavállaló a szóban forgó időszakban alpbérére (Mt. 136. §) és az Mt. 147. §-a szerinti bérpótlékra jogosult.

Előfordulhat, hogy a munkáltató működése ellehetetlenül jogszabály vagy hatósági döntés alapján, vagyis a működés teljes tilalma hiányának ellenére előállhat az a helyzet, hogy egyes foglalkoztatók számára a munkavállalók foglalkoztatása átmenetileg lehetetlenné válik. Ennek megítélése az adott helyzet összes körülményének, különösen a munkáltatói tevékenységnek, az érintett munkavállaló munkakörének vizsgálata alapján lehetséges. A foglalkoztatás ilyen okból való ellehetetlenülése esetében is felmerül az Mt. 146. § (1) bekezdésének alkalmazása. E rendelkezés szerint a munkavállalót, ha a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget (állásidő) – az elháríthatatlan külső okot kivéve – alpbér illeti meg. A munkáltató működésének jogszabály általi korlátozása – adott esetben, a körülmények függvényében – esetleg minősülhet elháríthatatlan külső oknak, azaz foglalkoztatás hiányában a munkavállaló nem lesz díjazásra (alpbérre) jogosult. A munkáltatói működés teljes – jogszabály általi – megszüntetése (tilalma) a munkáltató alpbér-fizetési kötelezettségét megszünteti.

Az állásidő során tehát a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének nem tud eleget tenni, de a munkaviszony fennáll és bérfizetés is történik, így társadalombiztosítási értelemben a munkavállaló státusza nem változik, továbbra is biztosított marad, valamennyi társadalombiztosítási ellátásra jogosultságot szerez(het), így például egészségügyi szolgáltatást is igénybe tud venni, és a járulékok levonása az általános szabályok szerint történik.

Abban az esetben viszont, ha megállapítást nyer, hogy a munkáltató elháríthatatlan külső ok következményeként nem tud eleget tenni a foglalkoztatási kötelezettségének és így mentesül a bérfizetési kötelezettség alól, már nem ilyen egyértelmű a társadalombiztosítási szabályok azonosítása. Ebben az esetben ugyanúgy megállapítható, hogy a munkaviszony továbbra is fennáll, az folyamatos, továbbá társadalombiztosítási értelemben ez az eset nem összeegyeztethető a Tbj. 8. §-ában szereplő, a biztosítási jogviszony szünetelését eredményező egyik esettel sem (a Tbj. 8. § a) pontja a fizetés nélküli szabadság esetét rögzíti, míg a c) pont a munkavégzési, szolgálatteljesítési kötelezettség alóli mentesülést, azaz semelyik esetben sem a foglalkoztatás hiányáról van szó). Tehát ebben az esetben a munkaviszony folyamatosan fennáll, a biztosítás nem szünetel – szemben a fizetés nélküli szabadság időtartamával, amikor a munkaviszony kvázi szünetel –, így a munkavállaló továbbra is biztosított marad ezen időtartam alatt. Megjegyzést érdemel, hogy erre a végeredményre csak azért juthatunk, mert a Tbj. ettől eltérő rendelkezést nem tartalmaz, és mert a törvény szó szerinti értelmezésével a Tbj. 8. §-ában foglalt szabályok alkalmazására nincs mód, illetve a munkajogi minősítés (értsd: munkaviszony folyamatosan fennáll) tartalmi figyelembevételével erre a konklúzióra re lehet jutni.

Azonban ha biztosítottnak tekintjük ebben az esetben is a munkavállalót, úgy kérdésként merül fel, hogy mit lehet járulékalapnak tekinteni esetében. A járulékalap meghatározása kapcsán az alábbi lehetőségek merülnek fel.

A Tbj. 4. § k) pontja alapján járulékalapot képező jövedelem főszabályként *a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény* (a továbbiakban: Sza tv.) szerint összevont adóalapba tartozó önálló és nem önálló tevékenységből származó bevételből az adóelőleg-alap számításnál figyelembe vett jövedelem, illetve ennek hiányában a munkaszerződésben meghatározott alapbér; ha a munkát munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony vagy külföldi jog hatálya alá tartozó munkaszerződés alapján végzik, a szerződésben meghatározott díj havi összege [Tbj. 4. § k) pont 1. és 2. alpontja].

Abban az esetben, ha nem történik bérfizetés, úgy nem keletkezik az Sza tv. szerint összevont adóalapba tartozó nem önálló tevékenységből származó bevételből az adóelőleg-alap számításnál figyelembe vett jövedelem, így a Tbj. 4. § k) pont 2. alpontját kellene alkalmazni ahhoz, hogy a járulékalapot meghatározzuk. Ezen alpont azt mondja ki, hogy járulékalap a munkaszerződésben meghatározott alapbér, amelyet *a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló*

1997. évi LXXX. törvény végrehajtásáról 195/1997. (XI. 5.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése határoz meg pontosabban. E rendelkezés szerint alapbér az adott munkakörben foglalkoztatott kiküldetését megelőző egy évben a munkavállaló teljesítményétől, ledolgozott munkaidejétől közvetlenül függő, a munkavállaló alapbéréen, illetve az alkalmazott bérformán alapuló, ténylegesen számfejtett és kifizetett munkabér (a statisztikai elszámolások szerinti törzsbér) havi átlagos összege. Ennek hiányában a tárgyhavi alapbér a járulékalap. Vagyis az előzőek szerinti meghatározott alapbér fogja képezni a járulékok alapját az állásidő azon esetében, ha a munkáltató mentesül a bérfizetés alól.

A járulékfizetés rendszerében 'nem jelent gondot', ha nincs miből levonni a járulékot. A Tbj. 50. § (5) bekezdése alapján ugyanis a foglalkoztató a biztosítottat terhelő járulékot akkor is köteles bevallani és befizetni, ha annak levonása a tárgyhónapban kifizetett jövedelemből nem lehetséges. A megelőlegezett járulékot a foglalkoztató a biztosítottal szemben fennálló követelésként veszi nyilvántartásba. Tehát bérfizetés hiányában is keletkezik járulékfizetési kötelezettség.

Említést érdemel, hogy a Tbj. 4. § k) pont 2. alpontja nem az ilyen esetekre íródott, hanem tipikusan a középtávú kiküldetések esetére (amikor a vonatkozó nemzetközi szociális biztonsági szabályok alapján a kiküldött személy Magyarországon marad biztosított, de személyi jövedelemadó a külföldi munkavégzés helyén fizet), ugyanakkor erre az estre is irányadó a szabályozás, hiába nem ezt célozta. Megjegyzést érdemel, hogy amennyiben nem alkalmaznánk a Tbj. 4. § k) pont 2. alpontját, úgy nem keletkezne járulékalap. Abban az esetben, ha nincs járulékalapot képező jövedelem, és így a járulékfizetése sincs mód, de az érintett személy biztosított, úgy annak természetesen kihatása van az ellátásokra is. Így például felmerül az a probléma, hogy a Tny. 37. §-ában foglaltak alapján miszerint a biztosítottnak minősülő személy biztosítással járó jogviszonyának 1997. december 31. napját követő időtartama szolgálati időnek számít, ha erre az időszakra az előírt nyugdíjjárulékot a biztosítottól levonták, illetve megfizették, a nyugellátások esetében nyugdíjjárulék fizetés hiányában szolgálati időként – külön ezt lehetővé tevő rendelkezés hiányában – ezen időtartamot nem lehet figyelembe venni. Az egészségbiztosítás pénzügyi ellátásainak számítása során ezen napok kieső napnak minősülnek, így ezeken a napokat nem veszik figyelembe.

Még érdekesebb a kérdés, ha a 2020. július 1-jétől hatályba lépő új Tbj. erre vonatkozó szabályrendszerét nézzük. Az új Tbj. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében járulékalapot képező jövedelem főszabály szerint ugyanaz ma-

rad, viszont, a b) pont hivatott tartalmazni a korábbi 4. § k) pont 2. alpontját érintő eseteket. Ugyanakkor e rendelkezés felvezető szövege szűkebb, mint a hatályos normaszövegé, hiszen csak azt mondja, hogy „az a) ponttól eltérően, ha nemzetközi szerződés alapján Magyarországnak nem áll fenn adóztatási joga [...]”. Ugyanakkor láthatjuk, hogy nem csak ebben van szükség más járulékalap meghatározására, hanem akkor is például, ha az állásidő alól kimentéssel él a munkáltató és nem terheli bérfizetési kötelezettség. E megfogalmazásbeli hiányosság ugyanakkor *Magyarország 2021. évi központi költségvetésének megalapozásáról T/10856. számú törvényjavaslatban* (a továbbiakban: Törvényjavaslat) már orvoslásra kerül azzal, hogy a felvezető szöveg kiegészül az „vagy az a) pont szerinti jövedelem hiányában” esetével.

Tehát 2020. július 1-jét követően, ha nem keletkezik nem önálló tevékenységből származó bevételből az adóelőleg-alap számításnál figyelembe vett jövedelem, akkor járulékalap az alpbér, de legalább a tárgyévét megelőző év július hónapjára a Központi Statisztikai Hivatal által a teljes munkaidőben alkalmazásban állók tekintetében közzétett nemzetgazdasági szintű bruttó átlagkereset [új Tbj. 27. § (1) bekezdés b) pont ba) alpont], vagy a tevékenység ellenértékéeként a tárgy hónapban megszerezett – munkaviszony esetében a tárgyhónapra elszámolt – jövedelem, ha az nem éri el a ba) alpontban foglaltak szerinti összeget [új Tbj. 27. § (1) bekezdés b) pont bb) alpont]. Jelen esetben az új Tbj. 27. § (1) bekezdés b) pont bb) alpont alkalmazása merül fel, mivel a jövedelem nem éri el az ab) pont szerinti összeget. Ebből arra lehet következtetni, hogy ha nincs jövedelem, akkor nincs járulékalap és így fizetési kötelezettség. Ugyanakkor az új Tbj. bevezet egy új járulékfizetési szabályt a munkaviszonyok esetében, az ún. járulékfizetési alsó határt [új Tbj. 27. § (2) bekezdés], amelynek alkalmazása elsőbbséget élvezhet 'még speciálisabb' jellege miatt. E rendelkezés szerint munkaviszony esetén¹² a járulékalap havonta legalább a minimálbér 30 százaléka¹³ azzal, hogy a törvény által nevesített esetekben arányosítani szükséges e minimális járulékalapot (pl.: a hónap közben kezdődő munkaviszony esetében), illetve nevesített helyzetekben ezt a szabályt nem kell alkalmazni (pl.: gyermekgondozási díj melletti foglalkoztatás) [új Tbj. 27. § (2)-(3) bekezdés]. Tehát az állásidő esetében, ha nem történik bérfizetés, úgy akkor is meg kell fizetni legalább a minimálbér

12 Az új Tbj. 6. § (1) bekezdése a) pontjában foglalt munkaviszony gyűjtő fogalomba, amelybe az Mt. szerinti munkaviszonyon kívül más jogviszony (pl.: közalkalmazotti jogviszony) is beletartozik.

13 2020-ban ez havonta 8.936 forint (161.00*0,3*0,185).

30 százaléka alapján a társadalombiztosítási járulékot, azaz alkalmazni kell a járulékfizetési alsó határt.

Ehhez szorosan kapcsolódóan a Törvényjavaslat új rendelkezést iktat be, amely alapján a foglalkoztató köteles a járulékfizetési alsó határ és a ténylegesen kifizetett járulékalapot képező jövedelem közötti különbséget után fennálló társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettséget a biztosított helyett teljesíteni [új Tbj. 23. § új (3) bekezdés]. Ez a szóban forgó esetben (állásidő bérfizetés nélkül) azt jelenti, hogy a munkáltatót terheli teljes egészében a járulékfizetési alsó határig (minimálbér 30 százaléka) fennálló társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség. Az további kérdéseket vehet fel, hogy amennyiben ezt a foglalkoztató teljesíti, úgy azt ellátási szempontból figyelembe lehet-e venni.

2.1.2.5. A munkavállaló karanténba kerül

Érdemes röviden kitérni arra az esetre is, ha a munkavállaló karanténba került. Ha egy munkavállaló hivatalosan elrendelt karanténba kerül és erről határozattal rendelkezik (pl. a határon átkelő fuvarozó), úgy az Ebtv. rendelkezéseinek vizsgálata szükséges a táppénz megállapításához.

Munkaviszony esetén, ha valaki keresőképtelenné válik, akkor főszabály szerint az orvosi vizsgálatra jelentkezés időpontjától kezdődően meg kell állapítani a keresőképtelenségét. Keresőképtelenség esetén főszabály szerint az első 15 nap (munkanap) betegszabadságnak minősül, figyelemmel az Mt. 126. §-ában foglaltakra. Tehát főszabály szerint táppénzre legkorábban a betegszabadságra való jogosultság lejártát követő naptól jogosult a biztosított személy. Vannak azonban a főszabálytól eltérő esetek, amikor az első naptól kezdve táppénz jár, ezek a következők: a keresőképtelenség első napjától táppénz illeti meg a biztosítottat, ha veszélyeztetett terhesként, vagy beteg gyermek ápolása, üzemi baleset, foglalkozási megbetegedés miatt válik keresőképtelenné. A táppénz összege folyamatos, legalább 730 nap (két év) biztosítási idő esetében a táppénz alapjának 60 százaléka, ennél rövidebb biztosítási idő esetében, a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás tartama alatt, valamint ha 12 éves gyermek kórházi ápolása miatt veszi igénybe, a táppénz alapjának 50 százaléka. A táppénz napi összegének maximuma is van, amely szerint a táppénz egy napra járó összege 2020-ban nem haladhatja meg a 10.733 Ft-ot [Ebtv. 48. § (7) bekezdés]. Továbbá a Tbj. alapján a foglalkoztató a táppénzkiadásokhoz hozzájárul, így a biztosított betegsége miatti keresőképtelensége, valamint a kórházi (klinikai) ápolása időtartamára folyósított táppénz egyharmadát hozzájárulás címén fizeti meg [Tbj. 19. § (5) bekezdés].

Az Ebtv. a táppénzre vonatkozó szabályok között rögzíti a táppénz azon esetét, amely szerint táppénzre jogosult az, akit közegészségügyi okból foglalkozásától eltiltanak és más beosztást nem kap, vagy akit közegészségügyi okból hatóságilag elkülönítenek, továbbá aki járványügyi, illetőleg állat-egészségügyi zárlat miatt munkahelyén megjelenni nem tud és más munkahelyen (munkakörben) átmenetileg sem foglalkoztatható [Ebtv. 44. § g) pont]. E pont fedi le a koronavírus miatt elrendelt karantént. Amennyiben ez alapján kerül megállapításra táppénz, úgy – az általános szabályok helyett – táppénz az első naptól jár és a munkáltatónak nem keletkezik táppénz-egyharmad fizetési kötelezettsége (7-es táppénz kód). A táppénz összege azonban ebben az esetben is megegyezik az általános szabályok szerint megállapítható táppénz összegével. Fontos megjegyezni, hogy ebben az esetben a karantént hatóságilag kell elrendelni, amelyről hatósági határozat születik, és e határozat alapján állíthatja ki a kezelőorvos a 7-es kódról szóló táppénzes papírt. (Hatóságilag elrendelt karantén és határozat hiányában ezt nem lehet megtenni.)

Megjegyzést érdemel *az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 70. §-a* szerinti előírás, miszerint a járványügyi elkülönítés, a járványügyi megfigyelés és a járványügyi zárlat, továbbá a járványügyi ellenőrzés idején az azok végrehajtásával összefüggésben felmerülő, 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. E rendelkezés alapján tehát az érintett személy lényegében teljes kártérítésre jogosult. Ez idáig ennek nem volt kialakult gyakorlata, így többek között az is kérdéses, hogy bírósági vagy közigazgatási úton lehet-e rendezni az igényt, amely megválaszolása további kérdéseket vethet fel, így az is válaszra vár, hogy lesz-e mód a polgári törvénykönyv szerinti teljes kártérítést igényelni.

Tehát amennyiben járványhelyzet alapján kerül megállapításra táppénz, úgy a munkavállalónak táppénz az első naptól jár és ezen időtartam alatt a munkavállaló továbbra is biztosított marad [Tbj. 5. §, 8. §].

2.2. A vállalkozói tevékenység szüneteltetése és annak társadalombiztosítási következményei

A veszélyhelyzetben tapasztalt gazdasági helyzetben, a bevételek elapadására tekintettel az érintett vállalkozói körben joggal merült fel a tevékenység szüneteltetésének lehetősége. Erre az alábbiak szerint kerülhet sor.

2.2.1. Az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetése

Az egyéni vállalkozó tevékenysége megkezdésének, folytatásának, szünetelésének és megszűnésének feltételeit az *egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény* (a továbbiakban: Evecvtv.) szabályozza. A vonatkozó rendelkezések szerint az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységét legalább egy hónapig és legfeljebb két évig szüneteltetheti. A szünetelés bejelentését követően, annak tartama alatt az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységet nem végezhet, egyéni vállalkozói tevékenységhez kötődő új jogosultságot nem szerezhethet, új kötelezettséget nem vállalhat. Azonban az egyéni vállalkozó tevékenységének folytatása során a szünetelésig keletkezett és azt követően esedékessé váló fizetési kötelezettségeit a szünetelés ideje alatt is köteles teljesíteni [Evecvtv. 18. § (1)–(2) bekezdés]. Az egyéni vállalkozó szüneteltetett egyéni vállalkozói tevékenységét a változásbejelentési úrlapon benyújtott, az egyéni vállalkozói tevékenység folytatására vonatkozó, a nyilvántartást vezető szervnél megfelelő módon tett bejelentésével folytathatja. Fontos megjegyezni, hogy a szünetelés bejelentését követő egy hónapon belüli folytatás bejelentése nem minősül megfelelő bejelentésnek, mert a tevékenység szüneteltetésére legalább egy hónapos időszakra van lehetőség. A tevékenység folytatásának kezdő napja a bejelentést követő nap [Evecvtv. 18. § (4) bekezdés].

Az Evecvtv. rendelkezései szerint tehát ha az egyéni vállalkozó az egyéni vállalkozási tevékenység szünetelésére irányuló, jogszabálynak megfelelő bejelentést tesz, úgy tevékenységét köteles minimum egy hónapig szüneteltetni, és ezen időtartamon belül az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelése utáni folytatásra irányuló bejelentést nem tehet.

Az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének időtartama alatt *a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény* (a továbbiakban: Tbj.) 8. § f) pontja szerint a biztosítás is szünetel.¹⁴ Ennek következménye, hogy nem kell járulékfizetési kötelezettséget teljesíteni, ugyanakkor természetesen ezzel párhuzamosan társadalombiztosítási ellátásra való jogosultság sem áll fenn ezen jogviszony alapján. Abban az esetben, ha a tevékenységét szüneteltető egyéni vállalkozó más okból (pl.: gyes-ben részesül) *nem jogosult egészségügyi szolgáltatásra, akkor a Tbj. 39. § (2) bekezdése alapján* – a szüneteltetés első

¹⁴ Kiss Sándor: *Kommentár a társadalombiztosítási törvényhez*. Budapest, Complex Kiadó, 2013.

napjától kezdődően – egészségügyi szolgáltatási járulékfizetésre kötelezett [Tbj. 8. §, 16. §, 39. §].

A veszélyhelyzet idején egyes egyéni vállalkozói tevékenységek folytatása biztosításáról szóló 131/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet azt tartalmazza, hogy az Evec tv. szerinti egyéni vállalkozó, aki a tevékenységének az Evec tv. 18. § (2) bekezdése szerinti szünetelését 2020. március 11. napja és 2020. március 30. napja között jelentette be, az Evec tv. 18. § (1) bekezdésétől eltérően e rendelet hatálybalépését követő 15. napig kérheti a tevékenységének szünetelése iránti kérelme visszavonását. E visszavonási kérelem alapján a nyilvántartást vezető szerv a tevékenység szünetelésének kezdő időpontjára vonatkozó adatot úgy törli a nyilvántartásból, hogy az mint törölt adat se legyen megismerhető. Továbbá ha jogszabály az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteléséhez jogkövetkezményt fűz, a szünetelés bejelentésére vonatkozó adattörölést követően úgy kell tekinteni, hogy a szünetelésre nem került sor. Vagyis e rendelkezés lehetőséget ad az egy hónapos minimum szüneteltetési időszak alóli mentesülésre a feltételek fennállása esetén.

2.2.2. A társas vállalkozói jogállás

Tekintettel arra, hogy a társas vállalkozói jogállás szünetelésére nincs mód, csupán néhány eset van, amikor az általános szabályok szerint közterhet fizető társas vállalkozó nem köteles megfizetni a megemelt (minimum) járulék és szociális hozzájárulási adó alap után a járulékot, szociális hozzájárulási adót, így társadalombiztosítási státusza sem változik, azaz továbbra is biztosított a társas vállalkozó, és az általános szabályok szerint kell megfizetni a járulékokat és a szociális hozzájárulási adót.

3. Összefoglalás

A fenti számos – ám korántsem teljeskörű – esetelemzés megmutatja, hogy az alapul fekvő jogviszonyokban bekövetkező változás milyen közvetlen és közvetett következményekkel jár(hat) a társadalombiztosítás területén. Fontos, hogy ezen következmények tudatában lehet csak felelőst döntést hozni akár munkaviszonyban, akár vállalkozói jogállás tekintetében. A fentiekből úgy tűnik, hogy ezen esetkörök vonatkozásában a társadalombiztosítás szabályrendszere tud válaszokat adni, azonban az korántsem biztos, hogy minden esetben a megfelelő eredményre juthatunk.

A VESZÉLYHELYZETI JOGALKOTÁS ALKOTMÁNYOS ALAPJAI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁS KÜLÖNLEGES JOGRENDI KORLÁTOZHATÓSÁGÁRA

KLEIN TAMÁS
egyetemi docens (KRE ÁJK)

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 kórlefolyás 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 (február végén, március elején) Olaszországban (elsősorban az északi régióban, a Milánó központú Lombardia tartományban) és Spanyolországban okozott tömeges megbetegedést és halálozást, majd Németországban és a Angliában eredményezett hasonlóan súlyos járványhelyzetet. E tanulmány írásakor a legfertőzöttebb terület az amerikai kontinens, különösen az Amerikai Egyesült Államok és Brazília.

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 rendeletben¹ ország egész területére az Alaptörvény 53. cikke alapján veszélyhelyzetet hirdetett a COVID-19 vírus okozta egészségügyi veszélyhelyzetet miatt.

Rendkívül tanulságos, hogy – vélhetően – a kínai hatóságok által korlátozott információknak köszönhetően az érintett terület lakossága nem észlelte a veszély nagyságát, amelyet csak súlyosított, 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 novembernél sokkal korábban kezdődött a lokális járvány terjedése. Mindezt csupán azért jegyzem meg bevezető gondolataim között, mert mindez határozottan mutat rá a szabad demokra-

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

tikus, közéleti diskurzusok jelentőségére, amely ellen hat az állami cenzúra, vagy annál enyhébb, de az információ áramlást 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. Kétségkívül 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. Ugyanakkor 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.

Az alábbi rövid tanulmány nem ad lehetőséget sem a különleges jogrendi alkotmányos szabályok elméleti igényű elemzésére, sem a 2020-as veszélyhelyzeti jogalkotás átfogó alkotmányossági vizsgálatára, de még az új rémhírterjesztési büntető törvénykönyvi tényállás elmélyült elemzésére sem. Tanulmányomban csupán egy rövid összefoglaló leírásra vállalkozom, külön figyelmet fordítva az Alkotmánybíróságnak a különleges jogrendi rémhírterjesztés alkotmányosságát kimondó határozatára.

1. A különleges jogrend alkotmányos jelentősége

Az alkotmányok a világ legtöbb államában tartalmaznak olyan sajátos szabályokat, amelyek bizonyos rendkívüli válsághelyzetekben, az emberek (állampolgárok) élete, egészsége, vagyona súlyos és tömegesen jelentkező fenyegetettségét előidéző események vagy történések bekövetkezése esetére eltérést engednek az általános alkotmányjogi szabályok alól. Az ilyen rendkívüli helyzetekben az arra jogosult alkotmányos szerv, az alkotmányon alapuló eljárási szabályoknak megfelelően rendkívüli jogrendet vezethet-e. A rendkívüli jogrend ideje alatt a nem rendkívüli időben elfogadott jogszabályok egy (általában legnagyobb) része hatályban marad, azok továbbra is alkalmazhatók, egy kisebb részük hatályát azonban a rendkívüli jogrend idejére – az

arra jogosult szerv(ek) – felfüggeszti(k). Ezek a szabályok szorosan összefüggenek a sajátos, rendkívüli helyzettel, a kialakult válsághelyzet jellegéhez, az elérendő alkotmányos cél(ok)hoz igazodnak. A különleges jogrend alkotmányos bevezetésének kettős célja van. egyfelől közvetlenül a bekövetkezett rendkívüli állapot megszüntetése, az annak következtében előállott károk és következményeik enyhítése és elhárítása, másfelől, közvetetten pedig nem lehet más, mint a rendes (vagyis nem különleges, nem rendkívüli rendkívüli) jogrend mielőbbi és maradéktalan helyreállítása. Ilyen értelemben az alkotmányos rendszer szempontjából a különleges jogrend paradox módon éppen a rendes jogrend² védelmét szolgálja.

A különleges jogrendben hozott rendkívüli szabályok tipikusan az alkotmányos szabályok két csoportját érintik, egyfelől a *hatalommegosztás rendszerét* a végrehajtó hatalom javára, 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 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 korlátozottság (ideiglenes jogrend), a korlátozott jellegű felhatalmazás, 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
- Arányosság (korlátozott hatalomgyakorlás, hatalommegosztás részleges korlátozhatósága és az alapjogok korlátozhatóságának arányossága)
- Intézményi garanciák megerősítése (a kivételes hatalomgyakorlás feletti alkotmányos kontroll biztosítása)

2 A rendkívüli (Alaptörvény fogalomhasználata szerint különleges) jogrend ellentétéként a rendes jogrend kifejezést használom, ugyanakkor az irodalomban használatos még a normális jogrend kifejezés is. A terminológiai különbségek ellenére e fogalmak egyöntetűen az alkotmányos hatalomgyakorlás normális gyakorlási rendjét és a mögöttes jogi norma anyagot jelenti.

- Alapjogok korlátozhatóságának limitáltsága (fenntartott alapjogok) és a jogállami elvek fenntartása³

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 megteremtése 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”.⁴

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 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 a kormány viszonyában jelenik meg, míg az igazságszolgáltatói hatalom függetlensége különleges jogrend idején sem korlátozható, csakúgy, mint

3 Aazonos szempontok szerinti jogállami kritériumokat sorol fel Szente Zoltán is, ld. SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *MTA Law Working Papers*, 2020/9.

4 SZENTE i. m. 4.

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 korlátozhatósága 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.”⁵

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 jelentenek az alkotmánybíráskodási funkciót ellátó alkotmányos intézmények zavartalan működésének biztosítása, mind az alapjogvédelem, mind a szükségrendeletek feletti normakontroll érvényesítése érdekében.⁶

5 Uo. 6.

6 Vö. Uo. 7.

2. A különleges jogrendre vonatkozó alkotmányos szabályok az Alaptörvényben

2.1. A különleges jogrend általános szabályai

Az Alaptörvény 54. cikke tartalmazza a különleges jogrend általános szabályait. E szerint a különleges jogrend idején az alapvető jogok gyakorlása az általános alapjogi tesztben meghatározott szigorú érdekmérlegelésnél (szükségesség, arányosság, lényeges tartalom épsége)⁷ enyhébb feltételek mentén is korlátozható vagy akár fel is függeszthető.⁸ Ez alól kivételt csupán az élethez és emberi méltósághoz való abszolút és korlátozhatatlan alapjog,⁹ a kínzás, megalázó bánásmód, büntetés és emberkereskedelem tilalmát biztosító alapjogok,¹⁰ valamint a beleegyezés nélküli emberen végzett tudományos, orvosi kísérlet¹¹ és az emberi fajnemesítés és embermásolás tilalma áll,¹² valamint az ártatlanság véelme,¹³ a védelemhez való jog, és a védői mentesség,¹⁴ a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalma¹⁵ és a *ne bis in idem* elve¹⁶ képez. A korábbi Alkotmány érdemében hasonló rendelkezéseket tartalmazott.¹⁷ Az alapjogkorlátozás jogforrási szintje tekintetében az Alaptörvény kifejezett rendelkezést nem tartalmaz, csupán a korlátozhatóság általános mértéken

7 „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

8 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.”

9 Alaptörvény II. cikke

10 Alaptörvény III. cikk (1) bek.

11 Alaptörvény III. cikk (2) bek.

12 Alaptörvény III. cikk (3) bek.

13 Alaptörvény XXVIII. cikk (2) bek.

14 Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bek.

15 Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bek.

16 Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bek.

17 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.”

túli alkotmányos igazolhatóságáról rendelkezik.¹⁸

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 eltérésilehetőséget biztosítanak a hatalommegosztáson alapuló államszervezeti szabályokhoz képest annak érdekében, hogy a különleges jogrendet kiváltó okra reagálást követően az államműködése mielőbb visszaállítható legyen az általános szabályok szerinti rendszerre”.¹⁹

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.²⁰

A különleges jogrend elnevezés²¹ az eltérő tartalmi elemeket hordozó különleges időszak gyűjtőfogalma.²² Az egyes sajátos, külön nevesített különleges jogrendekről, azok bevezetéséről, a bevezetésre jogosult szervekről az Alaptörvény külön-külön rendelkezik. A különleges jogrendek megszüntetéséről az Alaptörvény szűkszavúan csak annyit rögzít, hogy a bevezetésére jogosult

18 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.

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

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

21 „[A] különleges jogrend fogalma alaptörvényi innováció, annak egyértelműen megfeleltethető nemzetközi jogi fogalom nem létezik.” Id. TILL i. m. 4. bek.

22 Vö. TILL i. m. 1. bek.

szerv szüntetheti meg, ha kihirdetésének feltételei már nem állnak fenn.²³

Az Alkotmánybíróság – a 3. pontban bemutatott – határozatában rögzítette a különleges jogrend alkotmányos fogalmát: „A különleges jogrend az alkotmányos szabályozás különös része, a békétől, általánosabban az állami működés általános szabályaitól eltérő időszakok bővített eszköztár kezelésének joga. A fogalom célrendszere szerint egyrészt a végszükség kategóriájának államszervezeti szintű vetülete, másrészt egyfajta elrettentő eszköztár az alkotmányon alapuló rendszer stabilitásának biztosítása érdekében.”²⁴

Az Alaptörvény az alábbi különleges jogrendi állapotokat tartalmazza:

- rendkívüli állapot,²⁵
- szükségállapot,²⁶
- megelőző védelmi helyzet,²⁷
- terrorveszélyhelyzet,²⁸
- váratlan támadás²⁹ és
- veszélyhelyzet.³⁰

A különleges jogrend első öt formája fegyveres erőszakhoz kapcsolódik, a veszélyhelyzet ellenben kifejezetten „az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség” bekövetkezése és következményei elhárítása esetén alkalmazható különleges jogrendi állapot. Az alkotmányos szabályok sajátos evolúciójának tekinthető a különleges jogrendi állapotok számszerű gyarapodása és tartalmuk differenciálódása, hiszen rendkívüli jogállapotok közjogtörténeti karrierjének kezdetén csupán az államot fenyegető, társadalmi szintű külső támadáson vagy belső felkelésen alapuló fegyveres erőszak esetén volt alkalmazható, mára azonban számos új formája jelent meg.

23 Alaptörvény 54. cikk (3) bek.

24 Az Alkotmánybíróság 15/2020. (VII. 8.) AB határozata [47] bek. A határozat véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő megállapításairól lásd a 3.3. pontot. A június 6-i határozat a július 8-i Magyar Közlönyben jelent meg. *Magyar Közlöny*, 2020/163, 4635-4646.

25 Alaptörvény 49. cikk.

26 Alaptörvény 50. cikk. A rendkívüli állapot és a szükségállapot definiáltan fegyveres erőszak bekövetkezésének esetére szóló különleges jogrendi állapotok. Ezek közös szabályait az Alaptörvény 48. cikke tartalmazza.

27 Alaptörvény 51. cikk.

28 Alaptörvény 51/A. cikk.

29 Alaptörvény 52. cikk.

30 Alaptörvény 53. cikk.

2.2. A veszélyhelyzetre vonatkozó sajátos alkotmányos szabályok

2.2.1. Veszélyhelyzet kihirdetése

Az Alaptörvény rendelkezése szerint a veszélyhelyzet kihirdetésére a Kormány jogosult azokban az esetekben, ha az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség következett be és azok, valamint következményeik elhárítása érdekében arra szükség van. Az Alaptörvény tehát csak a veszélyhelyzet kihirdetésének jogosultját jelöli meg, valamint a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmények meghatározására szorítkozik, míg a veszélyhelyzetben meghozható rendkívüli intézkedések körét sarkalatos törvényre bízta.³¹

2.2.2. A kormány rendelete

A veszélyhelyzeti jogalkotás alaptörvényben rögzített jogforrási eszköze a kormány rendelete.³² A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.³³ A Kormány széleskörű, *contra legem* szabályok meghozatalára is lehetőséget biztosító rendeletalkotási hatásköre az Alaptörvény értelmében eredeti jogalkotási hatáskör.

A Kormány a veszélyhelyzeti jogalkotás keretében – első körben – hozott rendelete legfeljebb tizenöt napig maradhat hatályban, eltérő rendelkezés hiányában a határidő lejártának napján hatályát veszti. Az Alaptörvényben meghatározott határidőt a Kormány abban az esetben jogosult meghosszabbítani, ha az Országgyűlés arra a felhatalmazást számára megadja.³⁴ A kormány kezdeményezésére és saját hatáskörén belül a veszélyhelyzeti rendeleti jogalkotás tehát időben korlátozott, annak meghosszabbításáról a kormány saját hatáskörében nem dönthet.

A Kormány veszélyhelyzeti rendeletei legkésőbb a veszélyhelyzet megszűnésével hatályukat veszti.³⁵ Amint azt említettem a veszélyhelyzet kihirde-

31 Alaptörvény 53. cikk (1) bek. A veszélyhelyzet részletszabályait a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény [Kat. tv.] 44§ -51. §-ai tartalmazták. A COVID-19 járvány következtében az Országgyűlés a törvényt módosította és egy új szakasszal bővítette [51/A. §].

32 Alaptörvény 53. cikk (2) bek.

33 Vö. 53. cikk (2) bek.

34 Vö. 53. cikk (3) bek.

35 Vö. 53. cikk (4) bek

téséről és megszüntetéséről egyaránt a kormány jogosult döntést hozni, így végső soron a rendeletek hatályvesztéséről is, tekintettel arra, hogy a rendelet objektív határideje a veszélyhelyzet megszűnésének napja.

A veszélyhelyzeti rendeleteknek tehát van egy szubjektív és egy objektív határideje, mivel arra irányuló felhatalmazás nélkül legfeljebb 15 napig lehetnek hatályban, ám felhatalmazás esetében sem tovább, mint a veszélyhelyzet objektív megszűnése. Ugyanakkor az egy alapvető jelentőségű kérdés, hogy jogi értelemben mi jelenti a veszélyhelyzet objektív megszűnését. Általános értelemben nyilvánvalóan az annak alapjául szolgáló körülmények megszűnése, vagy azok egy meghatározott veszélyszint alá csökkenése, jogi értelemben azonban az erről hozott közjogi aktusban meghatározott időpontban szűnik meg a veszélyhelyzet.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a kormány rendkívüli jogalkotási felhatalmazása nem azonos a rendeleti kormányzás bevezetésének alkotmányos lehetőségével, sőt az Országgyűlés általános törvényhozási hatáskörét megkerülő (kiiktató) rendeleti kormányzás a veszélyhelyzeti jogrendben biztosított kiszélesített kormányzati jogkörrel való visszaélés lenne. A szükségrendeleti jogalkotás a veszélyhelyzetben a gyorsan megalkotandó normatív aktusok jogforrása, hiszen bizonyos akár törvénymódosítással járó normák meghozatalával nem lehet megvárni a lassabb reakció idejű Országgyűlés döntését. A szükségrendeletek sorsa ugyanakkor végső soron az Országgyűlés kezében van. A szükségrendelet tárgya továbbá kizárólag a veszélyhelyzettel összefüggő szabály lehet és nem jelentheti a törvényhozó hatalom jogalkotói hatáskörének kiüresítését.

2.3. A (járványügyi) veszélyhelyzet a Katasztrófavédelmi törvényben

A Katasztrófavédelmi törvény részletesen felsorolja a veszélyhelyzet különös eseteit, azokat a helyzeteket, amelyek a veszélyhelyzet, mint különleges jogrend bevezetését indokolhatják.³⁶ A Kormány rendeleti formában (vagyis

36 „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,

jogszabályban, normatív aktusként) rendkívüli intézkedéseket³⁷ vezethet be, illetve további rendkívüli intézkedések bevezetésével (egyedi aktusban) ezek végrehajtására adhat felhatalmazást.³⁸

Az Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készülségről szóló 2020. évi LVIII. törvény 353. §-val kiegészítette a katasztrófavédelmi törvény veszélyhelyzetre vonatkozó szabályait a tömeges megbetegedést okozó humánjárvánnyal összefüggő veszélyhelyzet sajátos szabályaival.³⁹ „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.”⁴⁰

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 vízkívétellel érintett felszíni és felszín alatti vizek haváriaszerű szennyezése,

cc) bármely okból létrejövő olyan mértékű légszennyezettség, amely a külön jogszabályban meghatározott riasztási küszöbértéket meghaladja,

cd) a kritikus infrastruktúrák olyan mértékű működési zavara, melynek következtében a lakosság alapvető ellátása több napon keresztül, vagy több megyét érintően akadályozott.” Kat. tv. 44. §.

37 Veszélyhelyzetben a Kormány rendeletével bevezethető rendkívüli intézkedések körét a Kat. tv. 47. § - 48. §-ai tartalmazza.

38 Vö. Kat. tv. 45. §. (1) bek. A veszélyhelyzetben a Kormány rendeleti felhatalmazása alapján alkalmazható rendkívüli intézkedések körét a Kat. tv. 49.51. §-ai tartalmazza.

39 A Kat. tv. 51/A. §-a 2020. június 18-tól hatályos.

40 Kat. tv. 51/A. § (1) bek.

A Katasztrófavédelmi törvény a Kormány e rendkívüli, veszélyhelyzeti jogkörét az Alaptörvénnyel összhangban korlátozott keretek között gyakorolhatja: a szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, a humánjárvány megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja.⁴¹

3. A véleménynyilvánítás szabadságát korlátozó veszélyhelyzeti jogalkotás alkotmányossági megítélése

3.1. A véleménynyilvánítás szabadsága, mint kiemelten védett alapjog - dióhéjban

Előzetesen, elvi jelleggel szükséges rögzíteni azt, hogy a különleges jogrend hatálya alatt, így a veszélyhelyzet idején is szükség lehet a véleménynyilvánítás szabadságának a rendes alkotmányos időszakhoz képest szélesebb körű korlátozására. Az ilyen alapjogkorlátozás a fentiek alapján 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.

A szabad véleménynyilvánítás joga egyike a legbecsesebb alapjogoknak. A szabad véleménynyilvánítás szabadságának kettős igazolása az egyéni önkifejezés (az ember méltóságából, személyiségétől 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.⁴² 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”.⁴³ Nézetem szerint – amint arra a bevezetőben már utaltam – egy válsághelyzetben, így egy járványügyi veszélyhelyzetben is megnő a társadalmi nyilvánosságban lezajló diskurzusok fontossága, a pro és kontra

41 Vö. Kat tv. 51/A. § (2) bek.

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

43 Uo.

érvek ütköztetésének jelentősége. Egy 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.

A véleménynyilvánítási szabadság a legszélesebb értelemben mindenféle közlés szabadságát védi, nem csak a véleményeket és tényállításokat, függetlenül a közlés módjától, tartalmától, értékétől, erkölcsi megítélésétől és többnyire valóságtartalmától. 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 vélemény szabadság korlátozásának szükséges és arányos korlátozást jelenti.⁴⁴ Az Alaptörvény a különböző közlések, így a tényállítások és az értékítéletek között nem tesz különbséget a véleménynyilvánítási szabadság megfogalmazásakor. A mindenféle közlés szabadságát magában foglaló vélemény szabadság alapján a tény közlése is minősülhet véleménynek, hiszen a tényállítás módja, körülményei, kontextusa is kifejezhet értékítéletet. Másfelől tényállítással is megvalósítható az alapjognak az az alkotmányosan legitim és védelmet élvező célja, hogy az egyén másokat meggyőzzön saját álláspontjáról. „A véleménynyilvánítási szabadság határainak megvonásánál azonban indokolt különbséget tenni értékítélet és tényközlés tekintetében.”⁴⁵ 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.”⁴⁶ A védelem nem ilyen

44 Ilyen igazmondási kötelezettség például a tanúvallomással összefüggésben a tanúra vonatkozó 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.

45 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. 230.

46 Uo.

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 vélemény szabadság gyakorlásával összefüggő felelősségből fakadó gondosságot elmulasztotta.⁴⁷

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.⁴⁸ 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.⁴⁹

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata⁵⁰ 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 sajtószabadságnak 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

47 Vö. uo.

48 Erre a vélemény szabadság körében, a szólások differenciált megközelítése kapcsán vizsgatárak.

49 Vö. KOLTAY András: *Szólásszabadság az alkotmányokban – amerikai, angol és magyar áttekintés*. In: KOLTAY András (szerk.): *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, ld: TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni, demokráciában*. Budapest, HVG Orac, 2018, különösen 24–48. és 49–82.

50 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.

korlátozása felel meg a demokratikus jogállamiságból adódó alkotmányos követelményeknek.”⁵¹

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 a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát.”⁵² Ugyanakkor a két alapjog tárgyi hatálya és védelmi zónája is jelentősen eltér egymástól.⁵³

Különleges jogrend idején – amint fentebb már rögzítettem – az alapvető jogok gyakorlása (a fenntartott alapjogok kivételével)⁵⁴ az általános alapjogi tesztben meghatározott szigorú érdekmérlegelésnél enyhébb feltételek mentén is korlátozható vagy akár fel is függeszthető.⁵⁵ Erre tekintettel az alapjogok védelmi zónája – a különleges jogrend céljához kötötten – szűkül, nagyobb mértékű alapjogkorlátozás is alkotmányosan igazolható. A rendes

51 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219. 228-229.

52 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 171.

53 Ld. különösen: KOLTAY András: *A szólásszabadság alapvonalai – magyar, angol, amerikai és európai összehasonlításban*. Budapest, Századvég, 2009.; UDVARY Sándor: *Alkotmányos médiajog? Az elektronikus média jogának elemzése az amerikai és a magyar alkotmánybíráskodási gyakorlat tükrében*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2008.; TÖRÖK i. m., CSERVÁK Csaba: *A szólásszabadság 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–Dialog Campus, 2020.

54 Vö. 2.1. ponttal

55 Alaptörvény 54. cikk (1) bek.

jogrend idején védett szólások így válhatnak a különleges jogrendi időben korlátozhatóvá, és akár büntetőjogi eszközökkel is fenyegetetté, büntethetővé.

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

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 és minősített esete szerint:

„Aki közveszély színhelyén nagy nyilvánosság előtt a közveszéllyel összefüggésben olyan valótlan tényt vagy való tényt 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.

Aki 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, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”⁵⁶

A különleges jogrendi, rémhírterjesztés tényállás diszpozíciója:

- 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) közlés hatása szerint alkalmas a védekezés eredményességének akadályozására vagy megghiúsítására.

A rémhírterjesztés tényállása kizárólag tényállítás útján valósítható meg, így nem büntethető 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 valótlanlanságának objekktíve és szubjektíve is fenn kell állnia. Objektív értelemben a tényállításnak bizonyíthatónak valótlanlanságának kell lennie, míg szubjektív értelemben az elkövetőnek tudnia kell, hogy amit állít az nem igaz, vagyis a valótlan tényt szándékosan fogalmazza meg. A szándékosságnak ugyanakkor nem csupán a tényállítás valótlanlanságára kell kiterjednie, hanem

56 Btk. 337. § (1)-(2) bek.

arra is, hogy az nagy nyilvánossághoz jut el, és hogy az adott közlés alkalmas a védekezés eredményességének az akadályozására vagy megghiúsítására. A gondatlan elkövetést a 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.

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 magatartásukat az megkívánthoz igazítani. Bencze Máttyás és Ficsor Krisztina elsősorban jogelméleti és jogszociológiai szempontokat érvényesítő írása⁵⁷ is hangsúlyosan foglalkozik a veszélyhelyzeti új rémhírterjesztési tényállásnak a normavilágosság követelményének való megfelelésével. Az alapeseti tényállás⁵⁸ 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 nyilvánvalóan egy offline nyilvánosságkörnyezetre modellezett büntetőjogi norma. Ettől függetlenül az online nyilvánosságban tanúsított magatartásokra is vonatkoznak a Btk. szabályai.⁵⁹ Bencze és Ficsor további aggályként hivatkozik az egyik elkövetési

57 BENCZE Máttyás – 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.)

58 Btk 337. § (1) bek.

59 „[A]z internet nem jogmentes terület” [vö. 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011.

mód, a valós tények „elferdítésének megfogalmazására, „amelyet »általánosságban« mindenki ért, azonban az egyes esetek megítéléséhez nem szolgáltat világos standardokat.”⁶⁰ 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 növelése)? Az »elferdítés« jelentésének pontosításához ugyanakkor támpontot adhatnak a polgári bíróságok azon döntései, amelyekben a jóhírnév megsértése 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).”⁶¹

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 korlátoznia 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.”⁶²

A jogbiztonság részét képező normavilágosság követelménye tehát azt az alkotmányos követelményt támasztja a jogalkatóval szemben, hogy olyan jogi normákat alkosson, amelyek a norma címzettjei számára világossá teszik az állam által elvárt magatartást. A büntetőjogi normák esetében ennek különös

478. 508. és 19/2014. (V. 30.) AB határozat, ABH 2014. 439. 453.]

60 BENCZE – FICSOR i. m.

61 Uo.

62 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 176.

jelentősége van, hiszen az alkotmányos büntetőjog alapelvei (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) a dispozíció 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 dermedtően 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 cikkében⁶³ az új rémhírterjesztési Btk. tényállást a szólás- és sajtószabadsággal összehangban lévőnek, alkotmányosnak ítélte. A rövid elemzés az alábbi szempontokat emeli ki: tényállás kizárólag bizonyos valótlan tényállításokra vonatkozik (véleményre, kritikára, prognózisokra nem), amelyek objektíve alkalmasak a védekezés eredményességének akadályozására (ezt egy igen magas mércének minősíti, amelyet egy-egy közösségi médiaplatformon közzétett hozzászólás aligha ugorja meg), és amelyek szándékosan kerülnek megfogalmazásra. További fontos szempontként utal a szerző a tényállásszerűség független bíróság általi megítélésére.⁶⁴ Írását Koltay András morális szentenciával zárja: „A szándékos hazugságok, ha úgy tetszik fake news most nem egyszerűen az öncélú pletyka, a tudatos félretájékoztató 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.”⁶⁵

3.3. Az Alkotmánybíróság határozata a különleges jogrendi rémhírterjesztés alkotmányosságáról

Az Alkotmánybíróság egy alkotmányjogi panasz indítvány alapján érdemben vizsgálta⁶⁶ az új, különleges jogrendi rémhírterjesztési tényállást és határo-

63 KOLTAY András: *Koronavírus és szólásszabadság vészhelyzet idején*. https://index.hu/velemeny/2020/03/24/szolasszabadsag_btk_remhirterjesztes_szigoritas/ (2020. 03. 25.).

64 Uo.

65 Uo.

66 Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdése [az Alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályo-

zatában⁶⁷ annak alkotmányosságát állapította meg. Az Alkotmánybíróság érvelését öt szempontot kiválasztva foglalom össze.

3.3.1. Normavilágosság

Normavilágossággal kapcsolatban az AB egy korábbi döntését megismételve leszögezte: „A norma megszővegezéséből fakadó nehézségek csak ott vetik fel a jogbiztonság sérelmét, és válik elkerülhetlenné a norma megsemmisítése, ahol a jogszabály eleve értelmezhetetlen, és ez alkalmazását kiszámíthatatlanná, a norma címzettje számára előreláthatatlanná teszi.”⁶⁸ „A határozatlan diszpozíció a nullum crimen sine lege elvével nem egyeztethető össze, mert a törvényi tényállás címzettjei ilyen esetben nem dönthetik el, milyen magatartástól kell tartózkodniuk, illetve milyen magatartás az, amely a törvény rendelkezése szerint büntetést vonhat maga után.”⁶⁹

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

sulása 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.

67 15/2020. (VII. 8.) AB határozat a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 337. § (2) bekezdése értelmezésére és alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapításáról [a továbbiakban e pontban: AB hat.].

68 AB hat. [42] bek., eredetileg 3106/2013 (V. 17.) AB határozat, [10] bek.

69 AB hat. [42] bek.

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.”⁷⁰

3.3.2. 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.”⁷¹ 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, és mint ilyen, az alapjogkorlátozás vizsgálatakor, az érdekmérlegelési teszt során figyelembe veendő.

3.3.3. Tényállítási valótlanosságának megítélése

Az Alkotmánybíróság a tényállítási valótlanosságra vonatkozó tényállítási elemet, mind objektív (materialis), mind pedig szubjektív (individuális) értelemben fontosnak tekinti. A rémhírterjesztés alkalmazása során tehát csak akkor állapítható meg a tényállítási valótlanosság, 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 tényállítási valótlan (szubjektív tudattartalom). A tartalom valótlanosságának szubjektív ismerete egyszersmind az elkövetés szándékos voltára is utal: „A bűnösségnek az elkövetési magatartás kifejtésekor kell fennállnia. A kiforrott büntetőjogi dogmatika szerint a tényközlés valótlanosságának, hamisságának megítélésekor az objektív értelemben vett valóságnak/valótlanosságnak van jelentősége, azaz annak, hogy a tényközlés megfelel-e az objektív valóságnak. Egyfelől ebbe az anyagi jogi fogalomkörbe nyilvánvalóan

70 AB hat. [43] bek.

71 Uo. [51] bek.

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 valótlanságnak, azaz annak is jelentősége van, hogy az elkövető maga tudomással bírt-e a valótlanságról. 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 (elferdítettséggel). 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 valótlansága, 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.”

3.3.4. 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.”⁷²

A tényállással szemben megforgalmazott kritika volt továbbá, hogy természetesen 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 tényről állít és tudatában van tényállítása valótlanságának. Az Alkotmánybíróság e körben egyértelművé tette, hogy a különleges jogrendi rémhírterjesztés „[m]inden elemében szándékos bűncselekmény.”⁷³ Mivel a tényállás kizárólagos szándékosan meríthető ki „az elkövetőnek tudatában kell lennie annak, hogy cselekményét különleges jogrend idején valósítja meg; hogy az általa állított

72 Uo. [48] bek.

73 Uo. [48] bek.

tény valótlan, vagy a valós tényt jelentősen elferdítette, 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.⁷⁴ Az elkövetés szándékosságának minden tényállási elemre vonatkoztatott fennállását pedig a vádhatóságnak kell bizonyítani.⁷⁵

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, még hozzá 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 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”.⁷⁶

3.3.5. 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

74 Uo. [45] bek.

75 Vö. Uo. [45] bek.

76 Uo. [56] bek.

szolgált járványügyi intézkedések, illetve más, a járvány terjedésének megakadályozása, káros hatásainak megelőzése vagy elhárítása érdekében előírt rendelkezések ellenében hatnak”.⁷⁷

4. 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, különös tekintettel a normavilágosság követelményének érvényesülését hiányolva a diszpozícióban. Az Alkotmánybíróság nem osztotta ezt a kritikát, mondván a kiforrott büntetőjogi dogmatikán alapuló bírói gyakorlat kellő támasztékul szolgál a normaszöveg értelmezése során.

Elvi éllel szögezte le az Alkotmánybíróság, hogy „[különleges 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.”⁷⁸

Az Alkotmánybíróság ugyan 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”⁷⁹ és 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”.⁸⁰

77 Uo. [52] bek.

78 Uo. [47] bek.

79 Uo. [53] bek.

80 Uo. [59] bek.

NYELVI JOGOK A KORONAVÍRUS IDEJÉN

Egyes európai államok gyakorlata a COVID-19 járvány során
2020 első félévében

MANZINGER KRISZTIÁN
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Nem túlzás azt állítani, hogy a koronavírus járvány (másnéven COVID-19) gyökeresen átalakította az emberiség életét 2020 tavaszán. Ahogy mindannyiunk, úgy az egyes államok számára is új szituáció volt a közösségi távolságtartás, a kijárási tilalmak és korlátozások szinte az emberiség teljes egészét érintő rendszere. Ebben a helyzetben előre nem látható kihívásokat kellett megoldani és olyan kérdésekre választ adni, amelyeket korábban soha nem tettek fel: lehet-e közel nyolcmilliárd embernek azt mondani, hogy maradjon otthon, lehet-e leállítani komplett közlekedési rendszereket – így elsősorban a személyi légit közlekedést – lehet-e bezárni munkahelyeket és oktatási intézményeket. A kérdések sora még hosszan folytatható, a világjárvány hatásait pedig még sokan fogják elemezni.

Jelen írásban különböző államok gazdasági és társadalmi kihívásainak egy speciális szegmensével kívánunk foglalkozni, azzal, hogy a koronavírus járvány hogyan hatott az európai kisebbségi nyelvhasználatra. Célunk nem egy teljes körkép adása, sokkal inkább bizonyos európai uniós (EU) államokban tapasztalt gyakorlatok megvizsgálása és azok alapján bizonyos következtetések levonása. A kérdés vizsgálható lesz a jövőben mélyrehatóbban és teljesebb földrajzi fókusszal is, mi most csak a különböző aspektusok megvillantására törekszünk.

2. Az Európa Tanács

Az európai kisebbségvédelmi rendszer elsősorban az Európa Tanácsnak (ET) köszönhető, amely az 1990-es években megfogalmazott regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény révén teremtett a kontinens jelentős része számára iránymutatásul szolgáló keretet. Ezeknek az egyezményeknek bejáratott monitoring-ciklusa van, amelynek részletei kapcsán most nem kívánunk

részletekbe bocsátkozni.¹ Ezek a dokumentumok részben a nyelvet beszélők jogait, részben pedig a nyelv és meghatározott földrajzi régiók kapcsolatát védik *'a multikulturalitás és a többnyelvűség szellemében'*.² Ahogyan látni fogjuk, a koronavírus járvány idején épp ez a kapcsolat kérdőjeleződött meg: az államok ugyanis az azonnali reagálás és tájékoztatásnyújtás kötelezettségének teljesítése mellett többnyire 'elfeledtek' a regionális vagy kisebbségi nyelvekről, illetve az azokat beszélők anyanyelvi tájékoztatásáról.

Az ET Regionális vagy kisebbségi nyelvek chartája Szakértői Bizottsága 2020. március 30-án kiadott állásfoglalásában arra mutatott rá, hogy mivel a járvány terjedésének legfőbb akadálya a hatósági utasítások és iránymutatások lehető legpontosabb végrehajtása, ezért szükséges azoknak regionális vagy kisebbségi nyelveken való megismertetése is, hiszen *'a nemzetiségek az adott államok társadalmának integráns részei'*.³

A szakértők hangsúlyozták azt is, hogy habár egyes államok bevezették a közoktatás televízió kereszttüli biztosítását az állam hivatalos nyelvén, a regionális vagy kisebbségi nyelvű oktatás ugyanilyen módon történő elérhetővé tételének elmulasztása nemcsak a charta megsértését jelenti, de *diszkriminatív* is egyben az érintett közösségekkel szemben. Ennek megfelelően felkérték az államokat ezeknek a nyelvi kérdéseknek a megfelelő figyelembevételére a járvány során.

3. EBESZ Kisebbségügyi Főbiztos

Időben elsőként az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Kisebbségügyi Főbiztosa, Lamberto Zannier szólalt meg a nemzetiségi nyelvi jogok és a koronavírus összefüggésében. A főbiztos 2020. március 26-i nyilatkozatában (1) az emberi jogok szintjének fenntartását – vagyis a nemzeti kisebbségek egyenlő bánásmódban részesítését –, (2) az inkluzivitást – a

1 Ennek kapcsán ld. például SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény húsz év után – Tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén. *Kisebbségi Szemle*, 2017/3, 43–56.; GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *Nyelvi jogok érvényesíthetősége (Probléma-térkép a Nyelvi Charta monitoring alapján)*. 2017. 12. 28., http://plwp.eu/files/2018/PLWP_2018-03_GerencserB.pdf (2020.06. 15.); FIALA-BUTORA János: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi charta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés? *Kisebbségi Szemle*, 2017/3, 57–69.

2 VIZI Balázs: Az Európa Tanács Regionális vagy kisebbségi nyelvi jogok európai chartája. *Létünk*, 2013/különszám, 127.

3 *COVID-19 crisis: vital that authorities also communicate in regional and minority languages* (2020. 03. 30.) <https://www.coe.int/en/web/portal/-/covid-19-crisis-vital-that-authorities-also-communicate-in-regional-and-minority-languages> (2020. 06. 15.)

társadalom minél szélesebb rétegeinek döntésekbe bevonását –, (3) a nyelvi szükségletek figyelembe vételét – a tájékoztatásban és az oktatásban is –, (4) a gazdaságilag sebezhető csoportok védelmét, (5) a diszkriminációval és xenofóbiával szembeni feltétlen fellépést és (6) a társadalmi kohézió előmozdításának pozitív példáira való építést ajánlotta az államok figyelmébe.⁴

Ezeket megismételte az április 17-én kiadott külön dokumentumában, amely további, részletesebb iránymutatásokat és magyarázatokat is tartalmazott.⁵ Kijelentette, hogy a társadalmi csoportok közötti bizalmat áthatja alá és a vírussal szembeni harcot gyengítheti az, ha bizonyos társadalmi csoportok úgy érzik, hogy őket az állam hátrányosabban kezeli, mint másokat – függetlenül attól, hogy ténylegesen ez-e helyzet. Ajánlásait a helyzet kezelése vonatkozásában a következő pontok köré csoportosítva közölte: 1) közszolgáltatásokhoz és a közigazgatáshoz való hozzáférés biztosítása, ideértve az anyanyelvű közigazgatás és közszolgáltatás-nyújtás, illetve és egészségügyi ellátás érvényesítését, akkor is, ha azt jogrendjük esetleg nem tartalmazza, az esetleges nyelvi büntetésekkel kapcsolatos rugalmasabb pozíciót, 2) a tömegtájékoztatáshoz való hozzáférést, ideértve az anyanyelvű tájékoztatást, 3) az oktatáshoz való egyenlő hozzáférést, különös tekintettel a nemzetiségek halmozottan hátrányos helyzetének elkerülésére, 4) a társadalmi-gazdasági bevonást és részvétel egyenlőségét, illetve rámutatott arra, hogy 5) a határon átnyúló kapcsolatok és államközi kapcsolatok, különös figyelemmel arra az európai államok által bevezetett határzárak kiemelten sújthatják a nemzeti kisebbségeket.

4. ELEN

Európai kisebbségi és nyelvi ernyőszervezetek szintén hallatták hangjukat a kérdésben. Az Európai Nyelvi Egyenlőségi Hálózat (ELEN) április 17-én közleményben sürgette az államokat a járvány kapcsán való kommunikáció regionális, őslakos vagy kisebbségi nyelven való megvalósításában történő előrelépésre.⁶ Az ELEN rámutatott, hogy a regionális, őslakos vagy kisebbségi nyelveket beszélők az

4 *OSCE High Commissioner on National Minorities offers recommendations on short-term responses to COVID-19 that support social cohesion* (2020. 03. 26.) <https://www.osce.org/hcnm/449170> (2020. 06. 15.)

5 *Streamlining diversity: COVID-19 measures that support social cohesion*, <https://www.osce.org/hcnm/450433?download=true> (2020. 06. 15.)

6 *COVID-19 crisis: Vital that States also communicate in co-official, 'regional', indigenous and minority languages – ELEN* (2020. 04. 17.) <https://elen.ngo/2020/04/17/covid-19-crisis-vital-that-states-also-communicate-in-co-official-regional-indigenous-and-minority-languages-elen/> (2020. 06. 15.)

érintett államok társadalmának integráns részét alkotják, ezért számukra biztosítani kell az anyanyelvű tájékoztatást a járvány kapcsán, a függetlenül attól, hogy az érintett ország aláírta, illetve ratifikálta-e a regionális vagy kisebbségi nyelvek chartáját.

5. FUEN

Európai Nemzetiségek Föderális Uniója (FUEN) ifjúsági szervezete, a YEN (Youth of European Nationalities) április 24-i állásfoglalásában – egyebek mellett – szintén sürgette a kisebbségi nyelvű tájékoztatást.⁷ Ekkor már zajlott a FUEN felmérése annak kapcsán, hogy összesen 18 EU tagállam, illetve olyan államok, amelyekben FUEN-tagszervezetek vannak, milyen mértékben használják a vizsgált 29 nemzetiségi nyelvet a járvánnyal kapcsolatos kommunikációjukban és az online oktatásban.⁸ Habár a szerzők hangsúlyozzák, hogy a felmérésük nem reprezentatív, mégis kiemelik, hogy egy általános áttekintéshez és a problémák beazonosításához jó alapot ad, ami egy európai felmérés kiindulási alapjául is szolgálhat.⁹

A kutatásba bevont államok a következők voltak: Albánia, Ausztria, Azerbajdzsán, Dánia, Észtország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Magyarország,¹⁰ Németország, Olaszország, Oroszország, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Ukrajna. A vizsgálat során arra jutottak, hogy az érintett nyelvek 52%-ában volt legalább részben elérhetőek a járvánnyal kapcsolatos információk – zömmel azonban regionális kormányzatok, kisebbségi szervezetek és nemzetiségi nyelvű média jóvoltából, nem állami tevékenység következtében. Ennek következtében – ahogy a romániai magyar közösség vonatkozásában a későbbiekben részletesebben látni fogjuk – egyes országokban meghatározott nyelveken elérhetőek voltak az információk, más nyelvek esetében nem: a Romániában vizsgált nyelvek közül magyaron igen, románul, csehül vagy szlovákul viszont nem.

7 *Solidarity and Diversity in the wake of Corona: Statement from the Youth of European Nationalities* (2020. 04. 24.) <https://www.fuen.org/en/article/Solidarity-and-Diversity-in-the-wake-of-Corona-Statement-from-the-Youth-of-European-Nationalities> (2020. 06. 15.)

8 *Do You Speak Corona? Many European countries do not offer information on the pandemic in minority languages*, [https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_yetX52iY_DO%20you%20speak%20COVID-19%20\(final\).pdf](https://www.fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_yetX52iY_DO%20you%20speak%20COVID-19%20(final).pdf) (2020. 06. 15.)

9 Do you speak Corona? 5.

10 Magyarország esetében a szlovák nyelvű tájékoztatást vizsgálták.

Mindössze Azerbajdzsán, Észtország, Horvátország és Szlovákia állami intézményei nyújtottak tájékoztatást nemzetiségi nyelveken, míg regionális kormányzatok Azerbajdzsánban, Spanyolországban és Oroszországban, helyi önkormányzatok pedig Észtországban, Franciaországban, Horvátországban, Olaszországban, Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában vállalták ezt a feladatot. Kisebbségi szervezetek végezték a tájékoztatást Azerbajdzsánban, Franciaországban, Magyarországon, Olaszországban, Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában.¹¹

Az egészségügyi információk nemzetiségi nyelven való közlését elsősorban helyi önkormányzatok (9 esetben), regionális kormányzatok (7 esetben) és kisebbségi szervezetek (7 esetben) végezték, míg az államok csak 6 esetben. A tájékoztatás forrása itt is átfedéseket mutat, hiszen a vizsgált 29 eset 48%-ában egyáltalán, 24%-ában pedig csak részlegesen volt elérhető nemzetiségi nyelvű egészségügyi információ.¹² Még rosszabb volt a helyzet a segélyvonalak esetében: a nyelvek 69%-ában nem volt biztosított, 10%-ában csak részlegesen és 21%-ában teljesen. Ez utóbbi kategóriába tartoztak a török Azerbajdzsánban, a német és orosz Észtországban, a szerb Horvátországban, a dán és a fríz Németországban, a ladin Olaszországban, a magyar Romániában, illetve a baszk és katalán Spanyolországban. Ezek közül azonban csak Észtország és Horvátország biztosította államként ezt a lehetőséget, regionális kormányzatok tették elérhetővé az anyanyelvű segélyhívót Olaszországban és Spanyolországban, helyi önkormányzatok Németország és Románia egyes kisebbségi nyelvei vonatkozásában, valamint kisebbségi szervezet Azerbajdzsánban.¹³

Az oktatás terén sem sokkal jobb a helyzet: a vizsgált 29 nyelv és közösség esetében 16-nál (55%) volt biztosított a távoktatás teljesen és 4-nél (14%) részben. 6 esetben (21%) nem volt biztosítva az anyanyelvű távoktatás, míg 3-nál (10%) a járványt megelőzően sem volt anyanyelvű oktatás. Az államok közül mindössze Horvátország biztosította a cseh, Olaszország a szlovén, Ukrajna pedig a magyar nyelvű online oktatást.¹⁴ Regionális kormányzat tette elérhetővé a lezgin¹⁵ nyelvű oktatást Oroszországban, míg helyi önkormányzatok szervezték meg Észtországban az orosz és Szlovákiában a magyar nyelvű távoktatást. Egyes iskolák biztosították a fríz nyelvű távoktatást Hollandiában,

11 Do you speak Corona? 8.

12 Do you speak Corona? 9.

13 Do you speak Corona? 10.

14 Ahogy látni fogjuk, időközben Románia is elérhetővé tett magyar nyelvű távoktatást a közszolgálati televízióban.

15 Az észak-kaukázusi lezgin nyelv Dagesztán egyik hivatalos nyelve; ott a 2010-es népszámlálás szerint a lakosság 13%-a tartozott a lezgin népcsoporthoz.

a szlovák nyelvűt Magyarországon, a német nyelvűt Szlovákiában és a görög nyelvűt Ukrajnában, míg tanári vállalások révén volt elérhető a szerb nyelvű távoktatás Horvátországban, a ladin nyelvű Olaszországban, illetve a cseh és szlovák nyelvű Romániában.¹⁶

A FUEN a jelentés végén megfogalmazott ajánlások között hangsúlyozta az anyanyelvű segélyhívók elérhetőségének fontosságát, a járvánnyal kapcsolatos információk elérhetőségének szükségességét kisebbségi nyelveken is, a távoktatás biztosítását és a kisebbségi közösségek jobb bevonását. Habár a jelentés valóban inkább áttekintést nyújt az európai helyzetről, annak megállapításai jelentős mértékben megfelelnek a valóságos helyzetnek.

Vizsgálatunk következő részében olyan államokra fókuszálunk röviden – Belgium, Franciaország, Románia és Szlovákia – amelyek részben szerepelnek a FUEN vizsgálatában, részben azon kívül maradtak, viszont amelyekben jelentős számú és arányú olyan közösség él, amely témánk szempontjából érintett.

6. Belgium

Belgiumban a nyelvi kérdés rendkívül érzékeny probléma, de ott elsősorban nem az őshonos nyelvek vonatkozásában merült fel a kérdés a járványhelyzetben. A nyugat-európai ország három nyelvi körzetre oszlik: holland, francia és német, amelyek bizonyos közigazgatási egységekben átfedésben vannak egymással – így Brüsszel francia és holland nyelvű, a kelet-belgiumi német terület német és francia nyelvű, illetve a nyelvhatár mentén léteznek a nyelvi könnyítéseket alkalmazó községek.¹⁷ Egy-két kivételtől eltekintve a kezdetben vitatott nyelvi szabályok mára elfogadottá váltak a lakosság számára, viszont a jelentős mértékű bevándorlás miatt a nyelvkérdés új dimenzióban jelenik meg.

Ma Belgiumban elsősorban a bevándorló közösségek hivatalos – holland, francia vagy német – nyelven való elérése okoz problémát, ezért egyre több önkormányzat használja ezeknek a közösségeknek a nyelveit a tájékoztatásban, esetenként a helyi őslakosság megbotránkozására. Közvetlenül a koronavírus-helyzet előtt például, 2020 januárjában az okozott politikai felfordulást Gentben, hogy a város arab és török nyelven is megjelölte az alacsony károsanyag-kibocsátású zónákat.¹⁸

16 Do you speak Corona? 12.

17 A belgiumi nyelvi kérdés kapcsán lásd pl. MANZINGER Krisztián: A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontjai. *Pro Minoritate*, 2016/1, 3–20.

18 Gand: le Vlaams Belang dépose plainte contre des affiches de la commune en arabe. (2020. 01. 18.) <https://www.lesoir.be/273852/article/2020-01-18/gand-le-vlaams-belang-depose-plainte-contre-des-affiches-de-la-commune-en-arabe> (2020. 06. 15.)

A koronavírus járvány idején sem maradtak el a hasonló fejlemények. Liedekerke-ben, egy 13.000 fős flamand kisvárosban az keltett feszültséget, hogy a helyi önkormányzat arabul is közölt tudnivalókat a koronavírussal szembeni védekezés kapcsán.¹⁹ Ennek ellenére a kisváros a honlapján több tucat nyelven elérhetővé tett koronavírussal kapcsolatos tájékoztatókat – a hollanddal párhuzamos – kétnyelvű dokumentumok formájában.²⁰ Hasonlóan felzúdulást eredményezett Genk város – ahol egész Flandriában a legmagasabb, 54%-os a külföldi származású lakosság aránya²¹ – vezetésének döntése, amely az ott élő 13.000 fő 60 év felettinek szóló koronavírus-tájékoztatót nemcsak holland, hanem török, arab, olasz és angol nyelven is elküldte.²²

7. Franciaország

Franciaországban a francia nyelv egyeduralma jellemezte a koronavírussal kapcsolatos tájékoztatást függetlenül attól, hogy az adott területen vannak-e őshonos kisebbségi nyelvek. Az érintett prefektúrák (területi kormányhivatalok) csak francia nyelven adtak tájékoztatást a vírus kapcsán, miként a Bretagne-i Egészségügyi Szervezet (ARS) általános és heti tájékoztatói is.²³ A társasági érintkezés korlátozására hozott intézkedések a regionális France 3 Bretagne TV-adó breton nyelvű műsoraira rendkívül kedvezőtlenül hatottak: mivel a forgatócsoportok és az újságírók nem tudnak a terepen tájékozódni, ezért március 17. óta a gyermekeknek szóló műsorokat²⁴ leszámítva ideiglenesen

19 *Arabische tekst op gemeentelijke Facebookpagina veroorzaakt rel: gemeente stuurt politie op inwoner af.* (2020. 04. 20.) <https://www.hln.be/in-de-buurt/liedekerke/arabische-tekst-op-gemeentelijke-facebookpagina-veroorzaakt-rel-gemeente-stuurt-politie-op-inwoner-af~a3324fa27/> (2020. 06. 15.)

20 *Coronavirus: meertalige informatie* https://integratie-inburgering.be/corona-meertalige-info?fbclid=IwAR0J_J03aww8E82xAOvjoFpae5PDSDxouUKEVwPZLn4vLaGpVT-HG84QC8SU (2020. június 15.)

21 *1 in 6 Flemings has foreign roots* (2014. január 27.) <https://www.expatica.com/be/un-categorized/1-in-6-flemings-has-foreign-roots-59845/> (2020. június 15.)

22 *Stadsmedewerkers gaan langs bij 13.000 adressen om 60-plussers infobrochure over corona te bezorgen* (2020. 03. 31.) <https://www.hln.be/in-de-buurt/genk/stadsmedewerkers-gaan-langs-bij-13-000-adressen-om-60-plussers-infobrochure-over-corona-te-bezorgen~aaee367f/> (2020. 06. 15.)

23 *Coronavirus : informations au public* <https://www.bretagne.ars.sante.fr/index.php/coronavirus-informations-au-public>, *Coronavirus : bulletin d'information en Bretagne*, <https://www.bretagne.ars.sante.fr/coronavirus-le-point-en-bretagne> (2020. 06. 15.)

24 *“Deskiñ brezhoneg er gêr”: apprendre le breton à la maison pendant le confinement* (2020. 03. 23.) <https://france3-regions.francetvinfo.fr/bretagne/deskin-brezhon->

nem sugároznak breton nyelvű műsorokat,²⁵ míg a szintén közszolgálati France Bleu Breizh Izel továbbra is sugároz breton nyelvű műsorokat.

Franciaországban a távoktatás megszervezése jelentett kihívást, amibe a kiterjedt hálózattal rendelkező, a nyelvi bevonás²⁶ módszerét alkalmazó magániskolák is bekapcsolódtak, így például az Észak-Katalóniában²⁷ működő Bressola,²⁸ az elzászi A.B.C.M., az észak-baszkföldi²⁹ Ikastola és az okszitán Calandreta is. Némelyik ezen túlmenő szerepet is vállalt, így a breton-francia kétnyelvű magániskolákat működtető Diwan föderáció tájékoztatást adott breton nyelven a koronavírus kapcsán és kétnyelvű lakhelyhagyási engedély-mintát is elérhetővé tett online felületén.³⁰ Egyes települési önkormányzatok is kommunikáltak kétnyelvűen a vírus kapcsán (is), például az észak-katalóniai Perpignan/Perpinya vagy a bretagne-i Quimper.

8. Románia

Romániában a koronavírussal kapcsolatos tájékoztatás román nyelven zajlott: sem a Belügyminisztérium, sem az Egészségügyi Minisztérium, sem Nemzeti Közegészségügyi Intézet (Institutul Național de Sănătate Publică) nem publikált információkat a vírusról romántól eltérő nyelven. Hasonlóképpen csak románul adtak tájékoztatást a megyei kormányhivatalok (prefektúrák), még a 85%-ban magyar lakosságú Hargita és a 74%-ban magyarul Kovászna megyékben is. A megyei tanácsok általában nem nyújtanak információt sem

eg-er-ger-apprendre-breton-maison-confinement-1804686.html (2020. 06. 15.)

25 *Coronavirus. L'info en breton au ralenti* (2020. 04. 2.) <https://france3-regions.francetv-info.fr/bretagne/info-breton-au-ralenti-1810152.html> (2020. 06. 15.)

26 A kétnyelvű oktatásban használt módszer, amelyben a diákok az anyanyelvük mellett egy másik nyelven is elsajátítják az ismereteket.

27 A mai francia Pyrénées-Orientales megyének megfelelő területet az 1659-es pireneusi békében engedte át Spanyolország Franciaországnak. A területen 1700 óta a francia az egyetlen hivatalos nyelv, ennek ellenére a katalán nyelv továbbra is jelen van, illetve a terület lakosságának egy része támogatja a független Katalóniához való csatlakozás elképzelését.

28 *La Bressola obre el seu canal de formació a distància* (2020. 03. 25.) <http://www.bressola.cat/la-bressola-obre-el-seu-canal-de-formacio-a-distancia-n-1276-ca.html> (2020. 06. 15.)

29 A mai francia Pyrénées-Atlantiques megyéhez három baszk terület tartozik, amelyek a ma Spanyolországban elhelyezkedő Baszkföldhöz, illetve Navarrához tartoztak, de még a középkorban kerültek francia uralom alá.

30 *Testeni Dilec'hiañ Disdalc'hus - Attestation de Déplacement Dérogatoire*, <https://www.diwana.bzh/documents/101> (2020. 06. 15.)

magyarul, sem a koronavírusról általában, de a magyar többségűek – Hargita és Kovászna – honlapjukon az elérhető információkat magyar és román nyelven is ugyanolyan mértékben közlik.

A helyi önkormányzatok a magyar többségű városokban – így például Sepsiszentgyörgyön, Csíkszeredában, Nagyszalontán – minden információt megosztanak a román mellett magyar nyelven is. Román többségű, de jelentős számú magyar lakta városokban – így például Nagyváradon vagy Szatmárnémetiben – bizonyos információk elérhetőek magyarul is a román mellett, illetve voltak kétnyelvű tájékoztató nyomtatványok is. A magyar nyelvhasználat szempontjából évtizedek óta neuralgikus Kolozsváron a koronavírus idején sem volt más a helyzet. Az önkormányzat részéről elmaradó hivatalos kommunikációt Oláh Emese magyar alpolgármester saját Facebook oldalán próbálta kompenzálni. Szintén csak románul voltak elérhetőek a koronavírussal kapcsolatos információk a 40%-ban magyarlakta Marosvásárhely megyei jogú város honlapján – ahol a 2002 óta regnáló román polgármester a magyar nyelvű húsvéti üdvözetét április 16-án, az ortodox (román) húsvétot megelőző csütörtökön, a katolikus és református (magyar) húsvétot követően közölte.³¹

Amit a román állami és területi intézmények elmulasztottak, azt jelentős mértékben pótolta a magyar politikai érdekképviselő és egy kolozsvári egyetemi gazdasági kutatóközpont. A legteljesebb tájékoztatást a legnagyobb társadalmi beágyazottsággal rendelkező Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) adja a korona.rmdsz.ro címen, ahol többek között az ország irányítását keretek közé helyező katonai rendeletek magyar nyelvű tartalmi kivonatai is elérhetőek a hivatalos román kijárási nyilatkozatok magyar nyelvű kitöltési útmutatói mellett. Hasonlót a leendő Erdélyi Magyar Szövetséget³² egyik alkotóeleme, a Magyar Polgári Párt is elérhetővé tett a honlapján. A koronavírus gazdasági és társadalmi hatásaival kapcsolatos híreket és elemzéseket román, magyar és angol nyelven a Babeş-Bolyai Tudományegyetem Közgazdasági és Gazdálkodástudományi Karának Magyar Intézete tette naprakész módon elérhetővé.³³

A távoktatás alapvetően az iskolák hatásköre volt, az állami televízió keresztül való oktatás a nyolcadikos és tizenkettedikes diákok számára szól

31 *Érezzük át együtt a Feltámadás örömét!* (2020. 04. 16.) https://www.tirgumures.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=7885%3As-simim-impresun-emoia-invierii-domnului&catid=37%3Acomunicate-de-presa&Itemid=313&lang=hu (2020. 06. 15.)

32 A politikai formáció a Magyar Polgári Párt és az Erdélyi Magyar Néppárt egyesülését a 2020. januári együttesen tartott küldöttgyűlésük határozta el.

33 *COVID-19 – Romanian Economic Impact Monitor*, <https://econ.ubbcluj.ro/coronavirus/>

és az ő évvégi vizsgákra való felkészítését célozza. A román nyelvű oktatás 2020. március 16-án kezdődött az állami televízió keresztül, a magyar nyelvű egy héttel később, március 23-án indult, a TVR kolozsvári és marosvásárhelyi stúdióinak segítségével, *'a romániai magyarság képviselőinek kérésére'*.³⁴ Az állami tévé emellett kötelezettséget vállalt *'az országban és külföldön élő összes román'* naprakész tájékoztatására is a koronavírus kapcsán.³⁵ A romániai tájékoztatás kérdésével a fentiekben már foglalkoztunk, itt annyit érdemes az eddig elmondottakhoz hozzáfűzni, hogy az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT) megkeresését követően a Belügyminisztérium ajánlásban hívta fel a megyei rendőrfőkapitányságok figyelmét a kisebbségi nyelvű tájékoztatás fontosságára az érintett területeken – de az EMNT tapasztalatai szerint ennek mindössze Hargita, Kovászna és Maros megyékben lett foganatja.³⁶

9. Szlovákia

Szlovákiában a kormányzati kommunikáció elsősorban szlovákul zajlott a koronavírus kapcsán, de működött a korona.gov.sk honlap is, amelyen a szlovák mellett magyar, roma, ukrán, orosz, német és angol nyelven is elérhetőek a koronavírussal kapcsolatos aktuális információk és tájékoztatók. Emellett Branislav Gröhling oktatási, kutatási, tudományos és sportminiszter magyar nyelven is közzétette 2020. március 26-i határozatát, amelyben a koronavírus járványra tekintettel felfüggesztették a közoktatást.³⁷

A magyarulta megyei önkormányzatok – Pozsony, Nagyszombat, Nyitra, Besztercebánya, Kassa – közül egyiknek sincs magyar nyelvű honlapja, így információkat sem közölnek a koronavírussal kapcsolatosan magyar nyelven. Ez annak fényében különösen problematikus, hogy a 2011-es népszámlálás szerint a nagyszombati és a nyitrai megyében is a nyelvi jogokat kötelezően

34 *Emisiunea TELEȘCOALA se difuzează și în limba maghiară* (2020. 03. 21.), http://tvr3.tvr.ro/emisiunea-tesescoala-si-in-limba-maghiara_26684.html (2020. 06. 15.)

35 *TVR – permanenta informare corectă a tutoror românilor din țară și străinătate* (2020. 03. 16.), http://tvr3.tvr.ro/tvr-permanenta-informare-corecta-a-tutoror-romanilor-din-tara-si-strainatate_26640.html (2020. 06. 15.)

36 *Küzdelem a magyar nyelvhasználatért a koronavírus-járvány idején* (2020. 06. 25.) <https://www.erdely.ma/kuzdelem-a-magyar-nyelvhasznalatert-koronavirus-jarvany-idejen/> (2020. 06. 26.)

37 *Magyarul üzent a koronavírussal összefüggő intézkedésekről az oktatási minisztérium* (2020. 03. 28.) <https://www.bumm.sk/belfold/2020/03/28/magyarul-uzent-a-koronavirus-sal-osszefuggo-intezkedesekrol-az-oktatasi-miniszterium> (2020. 06. 15.)

biztosítandó 20% felett volt a magyarok aránya.³⁸ A Nagyszombat megyei önkormányzat internetes portálja magyar verziójának hiánya – dacára annak, hogy annak élén egy magyar nemzetiségű megyefőnök-helyettes is áll – 2020. május elején egy másik politikai kérdés kapcsán is negatív példaként merült fel.³⁹

A szlovákiai városok közül például Dunaszerdahely, Érsekújvár, Komárom, Szenc, Ipolyság és Királyhelmec adott a szlovákkal megegyező mértékű tájékoztatást magyarul is a koronavírusról. A szlováknál korlátozottabb mértékben a 30,5%-ban magyar Galánta, a 29,6%-ban magyar Rimaszombat vagy a 9%-ban magyar lakta Léva is tájékoztatott magyarul, míg egyáltalán nem tájékoztatott magyarul a 19,8% magyar lakosságú Rozsnyó, a 12% magyar lakosságú Vágsellye és a 6000-nél több magyarnak otthont adó Kassa⁴⁰ sem.

Az általában restriktív szlovákiai nyelvi szabályozás olyan kérdéseket is felvetett, hogy videokonferencia keretében tartott önkormányzati üléseken használható-e a magyar nyelv – tekintettel arra, hogy a videót rögzíteni kell és 48 órán belül a település honlapján nyilvánosságra hozni – ennek kapcsán az Magyar Közösség Pártja Országos Tanácsának elnöke a Belügyminisztérium iránymutatását is kikérte.⁴¹

Más szlovákiai fejlemények is történtek a koronavírus járvány során: Kassán száz év után először nem volt például magyar nyelvű húsvéti mise. Az elmúlt évtizedekben a kassai magyar nyelvű misézés a jászói (Jasov) premontrei rend által fenntartott Fő utcai Szentháromság templomba szorult vissza. A 12. században alapított premontrei rend élén 2009 óta álló apát, Martin Ambróz Štrbák szisztematikusan szlovákosítja az apátságot és szorítja ki a magyar nyelvet a hitéletből, ennek a folyamatnak újabb állomása volt a húsvéti magyar nyelvű mise törlése is.⁴²

38 A nemzeti kisebbségek nyelvhasználatáról szóló 184/1999. törvény csak a településeken történő kisebbségi nyelvhasználatról tesz említést, így a megyékben hiába van 20% felett a magyar nemzetiségűek aránya, mivel a megyeszékhelyeken nem éri azt el, így nincs kötelezettség a magyar nyelv használatára Nagyszombat és Nyitra megyékben sem.

39 *Az SaS jelöltjét ejtették: Matovič magyar kisebbségi biztost akar, a legesélyesebbnek Berényi József tűnik* (2020. 05. 4.) <https://ma7.sk/aktualis/az-sas-jelotjet-ejtettek-matovic-magyar-kisebbségi-biztost-akar-a-legeselyesebbnek-berenyi> (2020. 06. 15.)

40 A 2011-es népszámlálás szerint Kassa az ott lakó 6.382 magyarral a tizedik legnagyobb lélekszámú szlovákiai magyar helyi közösség.

41 *Magyarul vagy szlovákul legyen az önkormányzat ülése?* (2020. 06. 7.) <https://www.mkp.sk/2020/04/17/magyarul-vagy-szlovakul-legyen-az-onkormanyzat-ulese> (2020. 06. 15.)

42 *Kassán 100 év után megszűnik a húsvéti magyar katolikus szertartás – állítólag ideiglenesen* (2020. 04. 9.) <https://felvidek.ma/2020/04/kassan-100-ev-utan-megszunik-a-husveti-magyar-katolikus-szertartas-allitolag-ideiglenesen/> (2020. 06. 15.)

10. Összegzés

Ebben az írásban nem vállalkozhattunk többre, mint egy rövid és szűrőpróba szerű áttekintését adni egy, az emberiség egészének életét gyökeresen befolyásoló, korábban elképzelhetetlen helyzet, a világméretű koronavírus járvány kisebbségi közösségekre gyakorolt hatásainak.

Az államok komplex társadalmi, gazdasági és politikai kihívásokkal szembesültek egyik napról a másikra, amelyben – ahogy a gyakorlat megmutatta – a nemzetiségi nyelvek kérdése nem volt elsődleges fontosságú. A nyelvi jogok és a többnyelvű tájékoztatás többnyire az állam alatti első olyan hivatalos szinten – régió, megye vagy helyi önkormányzatok – jelent meg, ahol az adott nyelvet beszélő közösség többséget, de legalábbis jelentős lakossági arányt képviselt. Ezek a szintek az állam/régió hivatalos nyelvét és az adott nemzetiségi nyelvet párhuzamosan használták. Jelen írásban döntően az őshonos nemzetiségi nyelvek kérdésére koncentráltunk, a bevándorló közösségek nyelvét érintőlegesen – Belgium vonatkozásában – említettük. Hasonlóan megjelent a bevándorlók nyelvét is érintő többnyelvű tájékoztatás egyes – itt nem vizsgált – spanyolországi autonóm közösségek és az azokban fekvő önkormányzatok gyakorlatában. A bevándorlók nyelvének használata sok esetben – de például Franciaországban nem – a védekezés hatékonyságának emelése miatt történt olyan helyeken, ahol az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakult a lakosság összetétele, habár – ahogy láttuk – ezen átalakulás ilyen elismerése és az érintett nyelvek hivatalos használata politikai viharokat kavart egyes társadalmakban.

A koronavírussal kapcsolatos tájékoztatásban és anyanyelvi szolgáltatásnyújtásban kiemelkedő szerepet játszottak a kisebbségi szervezetek. Ezek biztosították az állami tájékoztatók fordítását a nemzetiségi nyelven, telefonos ügyfélszolgálatot működtettek vagy akár közbenjártak a televíziós anyanyelvű oktatás elindítása érdekében. Természetesen ez utóbbi csak megfelelő nagyságú közösség esetében történhetett meg, míg a tájékoztatásnyújtás a legkisebb nemzetiségek esetében is működhetett. Hasonló volt a helyzet a távoktatással is, ami a 21. század technológiai fejlettsége mellett elviekben nem okozhatott gondot – a társadalmi helyzet, ideértve elsősorban az egyes országok általános digitális fejlettségét és az érintett családok anyagi lehetőségeit, azonban ezt jelentősen befolyásolhatta, ennek vizsgálatára nem vállalkozhattunk.

Összességében egyértelmű, hogy a megszólaló európai intézményeknek – az ET szakértői bizottságának és az EBESZ Kisebbségügyi Főbiztosának – iránymutatásai helytállóak voltak, az államoknak – akár a földrajzilag érintett területi vagy helyi önkormányzati egységek révén – nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a nemzetiségi nyelvű tájékoztatásra és oktatásra, hiszen ezek

általánosságban is meghatározóak az érintett közösségek otthonosságérzete tekintetében, de egy világvárvány esetén akár élet-halál kérdésévé is válhat a tájékoztatás elmaradása vagy nem megfelelősége, illetve ha az egészségügyi ellátásban nem tudják az adott nyelvet használni; míg az oktatási hiányosságok a jövő generációk esélyeit ronthatják.

ETIKAI, JOGI ÉS VALLÁSI MEGFONTOLÁSOK JÁRVÁNYOK IDEJÉRE

BIRHER NÁNDOR

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

HOMICSKÓ ÁRPÁD

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

GAÁL ÁGNES

pszichiáter

„Azt a kort, amelyben az etika önálló témává válik, fel kell váltania annak az időnek, amikor a moralitás ismét magától értetődik. Csak, amikor megtörik a közösség, vagy valami fenyegeti a rendet, akkor szólal meg, hogy azután a rend helyreállása után ismét háttérbe lépjen és elhallgasson. [...] A kell oda tartozik, ahol valami nincs meg.”¹

Legutóbbi történelmünkben viszonylag ritkán fordulnak elő az egész világot érintő, a társadalmi, gazdasági szerkezeteket lényegében átalakító járványos megbetegedések.

Talán a Covid-19 járvány az, amelynek kézben tartásának kísérletére globális eszközöket vetett be az emberiség. Mindezt a felgyorsult kommunikáció tette lehetővé. Miközben mindenki folyamatosan értesül a történésekről, hiányzik a szakmai tényeken alapuló, átfogó, társadalmi diskurzus a járvánnyal kapcsolatos társadalmi, gazdasági, jogi és etikai kérdésekről. A tanácstalan emberek az egyes államoktól várják a proaktivitást, a saját vélemény nyilvánításának különösebb igénye és lehetősége nélkül. A másik oldalon viszont lassanként kialakulnak szerencsére olyan szakmai közösségek is, amelyek megpróbálják a felvetődő kérdésekre a megfelelő professzionális válaszokat megadni.

Ilyen szakmai közösségnek kellene a vírus terjedésével kapcsolatos etikai, bioetikai kérdésekre is válaszolni.

Ehhez természetesen arra van szükség, hogy legyenek a válaszadásra alkalmas közösségek, azaz a társadalomban legyenek olyan szakemberek, akik etikai, bioetikai kérdésekben képesek megalapozottan nyilatkozni. Az első lépés tehát ezen szakmai csoportok létrejöttének az előmozdítása. Ezt követheti ezen csoportok nemzetközi hálózatának a kialakítása.

1 BONHOEFFER, Dietrich: *Etika*. Kolozsvár, Exit Kiadó, 2015, 22.

1. A normarendek szerepe a társadalom immunrendszerében

Különösen társadalmi 'határhelyzetekben', amikor a hétköznapi működésről rendkívüli működésre kell áttérni, válik világossá, hogy tisztán a jogi szabályozás elégtelen a többé-kevésbé zavartalan közösségi működés fenntartásához. Egyre nagyobb szerepet tölt be az egyének és kisebb csoportok etikai felelősségvállalása. Egyre nagyobb számban jelennek meg az önkéntesek, egyre jobban figyelnek az emberek egymásra, egyre hatékonyabbá válik az állami (államhatárhoz kötődő), az önkormányzati és a kisebb közösségi önvédelem és egymásra figyelés. Ezekben a helyzetekben kitapinthatóvá válnak az Arisztotelész Politika című művének első könyvében leírt közösségi összefogási módok a családoktól a városállamig.² Ennek az összefogásnak pedig csak részben képezi alapját a jogi szabályozás. Legalább ekkora a szerepe az erkölcsnek is.

Érdekes egy rövid pillantást vetni a normativitás harmadik szintjére, a vallások szabályaira is. Egyelőre nem látszik világosan, hogy a közös hit szabályai milyen módon erősítik meg az egyéneket a zárt templomok világában. Ahogy korábban már megfogalmaztuk, ideális esetben a jog, a vallás és az erkölcs normarendjei szoros kapcsolatban tartják egybe a közösségeket. A kapcsolat lényege, hogy mindegyik normarend más-más módon ad választ arra a kérdésre, hogy hogyan cselekedjünk, illetve miért cselekedhetünk egyáltalán. Amíg a jog megengedő, az erkölcs kötelező választ ad, addig a vallás a hit meghívásának erejével szabályoz a következő táblázatban bemutatottak szerint:

| | Vallás | Erkölcs | Jog |
|-------------------------------|---|--|--|
| Egzisztenciális kérdés | <i>Miért lehet/kell tennem? (Miért cselekedjek?)</i> | <i>Mit kell tennem? (Saját tökéletességem és a másik boldogsága) (Hogyan cselekedjek?)</i> | <i>Mit lehet tennem? (Mindent szabad, ami nem tilos) (Hogyan cselekedjek?)</i> |
| A kötelezés módja | <i>a Feltétlen erejével szabályoz, de hogyan kerülhetem el a fanatizmust?</i> | <i>a tisztesség erejével szabályoz, de „Mért legyek én tisztesség?”</i> | <i>az állami hatalom erejével szabályoz, de mi a jó és a rossz fogalmának lényege?</i> |
| Normakövetés célja | Örökkévalóság része lenni | Közösség tagjaként maradni | Személyes boldogulás |
| Szankció jellege | Az Örökkévalóval való kapcsolat elvesztése | Közösségi tagság elvesztése, lelkiismeret-furdalás | Személyes korlátozás felderítés esetén |

1. táblázat: *A normarendek sajátosságainak összefoglaló táblája.* Forrás: BIRHER Nándor – HOMICSKÓ Árpád: Az egyházi intézmények működtetésé-

2 ARISZTOTELÉSZ: *Politika.* Budapest, Gondolat, 1984, 5-33.

nek etikai alapjai. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 18.

Jelen tanulmányunkban az etikai normák szabályozási sajátosságaira térünk ki részletesebben, emellett felhívjuk a figyelmet arra a tényre is, hogy minden etikai szabályozásnak két oldala van, az egyik a személyes un. lelkiismereti meggyőződés, a másik pedig a csoport, közösség elvárásai. Ennek a két aspektusnak a folyamatos egymásra hatása adja ki eredőként az egyes erkölcsi döntéseket.

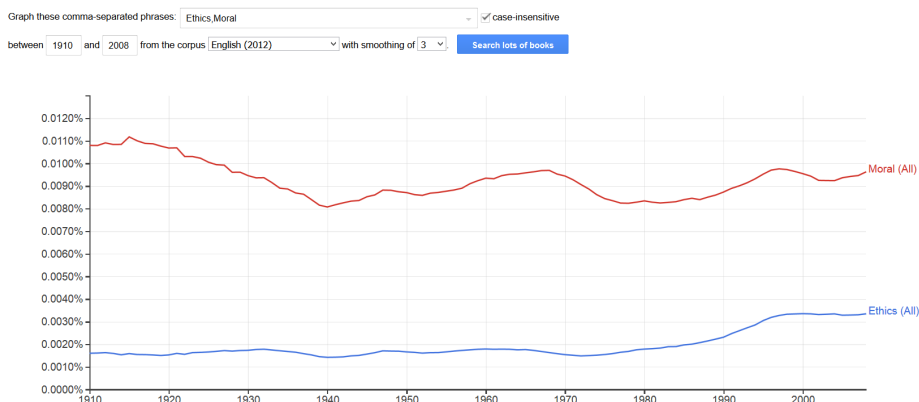
Az erkölcs rendeltetése, hogy a társadalmi együttélésnek értelmet adjon (hogyan cselekszem jól a közösségemben?) továbbá, hogy a cselekvést az egyén a saját identitásában is értelmezze (mit mond a lelkiismeretem?). Az erkölcsben az egyik mozzanat a közösségtől irányul az egyén felé (*éthosz*) a másik pedig az egyéntől a közösség felé (*ethosz*, *morál*). Az erkölcs célja, hogy a közösség élete – beleértve az egyén életét is minél harmonikusabb, a közösség fenntartására minél alkalmasabb legyen. Az erkölcs célját tekintve olyan evolúciós előny, amelyik a közösség tartós fennmaradását biztosítja. Alapja a bizalom, az egymásra-hagyatkozás és a közösségéért való felelősségvállalás, képesség a jó és a rossz fogalmainak használatára. „*Világos, hogy az etikának semmi köze a köznap értelemben vett büntetéshez.*”³

Ahhoz tehát, hogy a társadalom működőképességét megőrizze, a jogi és vallási szabályozási módok mellett szükség van az etikára is. A bevezető Bonhoeffer idézetből tudjuk, hogy minél nagyobb a rendellenes működés esélye, annál nagyobb szükség van az etikai normákra.

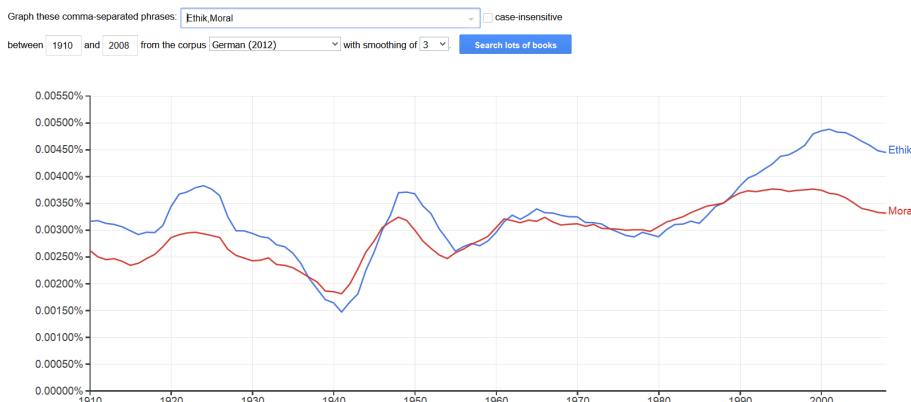
2. Etikai, bioetikai műhelyek létrejöttének szükségessége (társadalmi diskurzus)

Az következőkben bemutatott két, szógyakoriság-vizsgálaton alapuló grafikon jól mutatja, hogy az angol nyelvterületen viszonylag egyenletes az elmúlt 100 évben az erkölcs körébe tartozó szavak használati gyakorisága. Ugyan az első ábrán is látható, azonban sokkal markánsabban jelenik meg a német szóhasználati gyakoriságot elemző második ábrán az a tény, hogy a világháborúk, illetve a rendszerváltás idején jelentősen megnőtt az erkölccsel kapcsolatos szavak használati gyakorisága. Hasonló rendkívüli helyzetre kell felkészülnünk most, a pandémia idején is.

3 Uo. 18.



1. ábra: Az erkölcs fogalmkörébe tartozó szavak használatának gyakorisága az angol nyelvű irodalomban. Forrás: Google Ngram Wiewer 2020.



2. ábra Az erkölcs fogalmkörébe tartozó szavak használatának gyakorisága a német nyelvű irodalomban. Forrás: Google Ngram Wiewer 2020.

Mint ahogy a legtöbb tudományban, úgy az etika területén sem lehet értelmes kijelentéseket tenni anélkül, hogy ne rendelkezne a társadalom felkészült szakmai közösséggel. Sajnos Kelet-Közép Európában a történelmi hagyományok miatt csak részben tudott kialakulni az etikát átfogóan ismerő, a marxizmus torzító hatásától kellő távolságot tartó etikai, bioetikai kérdésekkel foglalkozó kutatói réteg. Hazánkban Ferencz Antal munkássága,⁴ illetve a Magyar Bioetikai Társaság tevékenysége mindenképp nagy tiszteletre méltó, azonban

4 FERENCZ Antal: *A bioetika alapjai*. Budapest, Szent István Társulat, 2001. A Magyar Bioetikai Társaság lapja a *Magyar Bioetikai Szemle*.

jelenleg még mintha hiányozna az egységes etikai állásfoglalás kialakítására képes társadalmi diskurzus. A diskurzus hiányának az oka elsősorban a szakemberek hiánya. Az elmúlt időkben ugyanis nem igazán volt szükség a szellem-test problematikával való foglalkozásra (üdítő kivételt képez ez alól a természetjog kutatása⁵). Ahogy Habermas fogalmaz: „A nyelvileg létesített interszubjektivitás és önreferenciálisan zárt rendszer ad néhány címszót ahhoz az összecsapáshoz, amely az elértéktelenedett szellem-test probléma helyére lép.”⁶ Határhelyzetekben viszont újra kézzelfoghatóan előtérbe kerül a szellem-test probléma. Például abban a formában, hogy kinek van jogsultsága lélegeztető gépre kerülni, és kinek nincs? Az egzisztenciális kérdések megválaszolásához jelenleg hiányzik a megfelelő protokoll kidolgozása, aminek egyik jelentős oka a hiányosan kidolgozott etikai rendszer. A megoldás természetesen nem jöhet egyik pillanatról a másikra, mivel mindenekelőtt támogatni kell egy, a kérdéssel érdemben foglalkozni tudó szakmai diskurzus kialakítását, azaz megfelelően képzett és elkötelezett, etikai kérdésekben igaz kijelentések megfogalmazására képes szakemberekre van szükség. Ehhez meg kell teremteni a szükséges képzési rendszereket. Például a jogi képzések mellett működő doktori iskolák etikai specializációi vagy kutatóműhelyei által.⁷ Ezen túlmenően elengedhetetlen, hogy minden tudományterület vegye komolyan az erkölcsi kérdéseket,⁸ amelyek az emberi létezés lényegét érintik. Krízishelyzetekben ugyanis kiderül, hogy sem az ember arca, sem az Isten⁹ nem tűnt még el egészen a tengerpart fövényében.

Az erkölcs normarendje működésének két alapfeltétele igazodik az erkölcs két oldalához: a személyes moralitás erősségéhez, a lelkiismerethez, továbbá a közösség erkölcsi érzékéhez, a társadalmi diskurzus szakmai megalapozottságához. A jó államnak feladata, hogy előmozdítsa mindkét oldal fejlődését.

5 Itt elsődlegesen Frivaldszky János és Kuminetz Géza kutatásaira hívjuk fel a figyelmet.

6 HABERMAS, Jürgen: *Filozófiai diskurzus a modernségről*. Budapest, Helikon Kiadó, 1998, 310.

7 Bonheffer Műhely KRE, <https://ajk.kre.hu/index.php/kutatas/szemere-bertalan-kutakozpont/bonhoeffer-kutatomuhely.html> (2020. 04. 18.)

8 BIRHER Nándor – VERESS Gábor – ABONYI János: A szellemtudomány és a természet-tudomány viszonya a kutatásban – kutatás erkölcs. *Magyar Bioetikai Szemle*, 2015/4, 137-147.

9 „Nosza! Rajta! Fennsőbbrendű emberek! Csak most vajudott az emberiség jövőjének hegye. Isten halott: íme azt akarjuk mi, – hogy az emberfölötti ember éljen.” NIETZSCHE, Friedrich: *Ím-igyen szóla Zarathustra*. <http://mek.oszk.hu/01700/01740/01740.pdf> (2020. 04. 18.); FOUCAULT, Michel: *A szavak és a dolgok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000.

3. Felvetődő gyakorlati kérdések orvosetika döntési helyzetekben

Az, hogy miért is fontos az etikai diskurzushoz való visszatérés a korábban elmondottak alapján jól látható. Egy konkrét példával is aláhúzzuk az etikai jártasság fontosságát. A pandémia idején a szokásos rutinnál gyakrabban előfordul, hogy az egészségügyben dolgozóknak etikai döntéseket kell hozniuk, gyakran élet-halál viszonylatában. Amennyiben nem állnak rendelkezésre megfelelő protokollok, illetve nincs olyan etikai tanács, amelynek a kollektív bölcsessége mentesítheti legalább részben az egyéni lelkiismereti felelősséget, a gyógyulásért küzdő egészségügyi dolgozók döntési felelőssége teljes egészében az egyénre nehezedik a közösség megfelelő támogatása nélkül. Ezért is elengedhetetlen, hogy legyenek meg intézményi szinten is azok a szakmai-etikai csoportok, amelyek a felelős döntés terhének legnagyobb részét le tudják venni az egyén válláról. Az első lépés tehát a megfelelő etikai döntésekre képes testületek létrehozása lenne az egészségügyben.

Az egészségügyben dolgozóknak a jogi kérdéseken túl számos etikai kérdés is felvetődik:

- kötelesek vagyok-e egészségügyi szolgálatot ellátni, ha félttem a saját egészségemet?
- kötelesek vagyok-e szolgálatot teljesíteni, ha nem tartom megfelelőnek a rendelkezéseimre bocsátott védőeszközöket?
- kötelesek vagyok-e szolgálatot teljesíteni, ha fennáll a veszélye, hogy magam is megfertőzők másokat?
- kötelesek vagyok-e a nemzeti protokollok megtartására, ha a nemzetközi protokollok ezeknek ellentmondanak?
- melyik beteget kell megpróbálnom meggyógyítani, ha nem áll rendelkezésre mindenki számára elegendő eszköz?

Az itt példaként felvetett kérdésekre nincs kiskatétkban előregyártott örökké igaz válasz, viszont az itt felvetett kérdésekre válaszokat kell adni. Mind a jog, mind pedig az erkölcs normatív szintjein (sőt esetenként még a vallás szabályait is figyelembe véve). Egészen bizonyos, hogy ezeken a területeken az egyén közösségi (szakmai) támogatásra és elismerésre szorul. Ennek a támogatásnak és elismerésnek a folyamatait még a veszélyhelyzet bekövetkezte előtt kell(ene) kidolgozni. A folyamatleírásnak pedig mindenképpen össze kellene hangolnia a jog, az erkölcs, a szakmai protokollok szabályozási szintjeit. Egészen bizonyos, hogy az élet-halál kérdéseit nem trolloknak és felelősség nélküli kommentelőknak, hanem megfelelő eljárás során, megfelelően képzett szakemberek diskurzusának kellene eldöntenie. Pillanatnyilag

mind a folyamatleírásokban, mind pedig a szakemberekben hiányt szenved az egészségügy (is).

A következőkben egy nemzetközi tanulmányt alapul véve vizsgáljuk meg, hogy a szűkös erőforrások esetén milyen ajánlások mentén lehet eljárni.¹⁰ Nem győzzük azonban elégszer hangsúlyozni, hogy a fő kérdés nem is annyira az ajánlások léte vagy nem léte, hanem az, hogy van-e egy olyan szakmai csoport, amelyik alkalmas arra, hogy az etikai kérdéseket:

- világosan megfogalmazza;¹¹
- válaszokat dolgozzon ki, azokat ajánlásokká, protokollokká formálja;
- az általános szabályokat az egyedi helyzetre alkalmazhatóvá tegye;
- felelősséget vállaljon a döntéseiért;
- a döntéseket kommunikálja.

A pandémia idején hazánkban még nem vetődött fel a szűkös erőforrások elosztása igazságosságának kérdése az egészségügyben, hiszen egyelőre rendelkezünk elégséges, az ellátáshoz szükséges eszközzel. Más kérdés, hogy az igazságos elosztás kérdései nem csak az egészségügyben, hanem az egész társadalom minden területén meg fognak jelenni, figyelemmel az egyre erősödő gazdasági kihívásokra. Az is kiemelendő, hogy a pandémiától függetlenül bizonyos, korlátozott mértékben elérhető egészségügyi ellátások elosztásának kérdése már évtizedek óta felmerült. Így jöttek létre például a transzplantációs várólisták.¹²

3.1. Orvosetikai kérdések és protokollok

A pandémiával súlyosabb mértékben érintett országokban jellemzően az az áldatlan állapot alakul ki az egészségügyi ellátórendszer működését illetően, hogy olyan, 'normál' időszakban bárki számára elérhető erőforrások, mint az intenzív osztályos kezelés, vagy maga a kórházi felvétel és elhelyezés is szűkösen elérhetővé válik. Az egészségügyi források allokációja feletti döntéshozók azzal szembesültek, hogy az elégségesnek hitt kórházi ágykapacitás néhány napon belül betelik és túlterhelődik, ellátásra szoruló betegek száza, ezrei maradnak ellátás nélkül és szenvednek tartós, maradandó egészségkárosó-

10 EMANUEL, Ezekiel J. et al: *Fair Allocation of Scarce Medical Resources in the Time of Covid-19*. <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMs2005114> (2020. 04. 18.)

11 Szemben Wittgenstein 'amiről nem lehet beszélni, arról hallgatni kell' elméletével.

12 A várólisták kialakításának rendjét a 287/2006. (XII.23.) Kormányrendelet és a 45/2006. (XII.27.) Kormányrendelet szabályozza, melynek alapján született meg a vese-és hasnyálmirigy-transzplantáció allokációs rendszeréről szóló EMMI irányelv 2013. februárban.

dást, sőt, az esetek túlnyomó részében meghalnak az ellátórendszer relatív elégtelensége miatt. A gyors lefolyású, agresszív, légzési elégtelenséggel járó betegség kezelésében a várólistás rendszer kudarca először Dél-Koreában igazolódott, ahol voltak betegek, akik haláluk időpontjában még kórházi felvételi várólistán voltak.¹³

Az érintett államokban nem jellemző, hogy az allokáció irányelveit a jogalkotás helyi eljárásrendje alapján megalkotott jogszabályok rögzítsék, ehelyett jellemzően a szakmai –etikai irányelvek kerülnek előtérbe. Tekintettel arra, hogy ezen szabályozók alapján gyakran élet-halál kérdésben születik döntés, az irányelvek jogszabályi kötőerővel való felruházása és az irányelvek alapján született eseti döntések jogszerű voltának törvényhozó általi megerősítése elengedhetetlen. Hazánkban az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. § (2) pontja a szakmai protokollokat és etikai irányelveket jogszabályi kötőerővel ruházza fel, így ezek megsértése egyben jogsértésnek is minősül.

A járványok és más hiányszituációk kezelésére vonatkozó állami szinteken kidogozott etikai javaslatok négy fő alapelv köré csoportosulnak:

1. A szűkös erőforrásokból nyerhető előnyök maximalítása;
2. A páciensek egyenlő módon történő kezelése;
3. Az instrumentális értékek elsőbbsége;
4. A legrosszabb állapotú betegek prioritása.¹⁴

Ezekiel J. Emanuel és munkatársai fentnevezett munkájukban hat ajánlást emeltek ki. Az előnymaximalizálás elve utilitarista filozófiai alapokon nyugvó alapelv, amelynek során a minél több élet és a minél több életév megmentésének prioritása kerülhet látszólagos ellentmondásba. Az előnymaximalizálás elvébe az is beletartozik, hogy adott esetben egy már lélegeztetőgépen lévő páciens az orvosnak le kell venni a gépről azért, hogy a gépet egy másik, jobb életkilátásokkal bíró beteg számára adhassa át. A legtöbb irányelv kiemeli, hogy a pácienseket erről a tényről már az érkezésükkor tájékoztatni kell.¹⁵ A

13 KUHN, Anthony: *How a South Korean City Is Changing Tactics to Tamp Down Its COVID-19 Surge*. <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2020/03/10/812865169/how-a-south-korean-city-is-changing-tactics-to-tamp-down-its-covid-19-surge?t=1594111983817> (2020. 04. 19.)

14 EMANUEL, Ezekiel J. – WERTHEIMER, Alan: Principles for allocation of scarce medical interventions. *Lancet*, 2009, 373 (9661), 423-431.

15 HICK, John L. – HANFLING, Dan – WYNIA, Matthew K. – PAVIA, Andrew T.: Duty to plan: health care, crisis standards of care, and novel coronavirus SARS-CoV-2. <https://nam.edu/duty-to-plan-health-care-crisis-standards-of-care-and-novel-coronavirus-sars-cov-2/> (2020. 04. 19.)

második ajánlás a vírus elleni küzdelemben létfontosságú személyek (egészségügyi dolgozók és más, a betegekről gondoskodó személyek) prioritizálását javasolja annak az egyszerű stratégiai összefüggésnek a fényében, hogy minden egyes egészségügyi dolgozó munkából történő kiesése vagy halála a járvánnyal való megküzdés esélyeit tovább rontja. A harmadik ajánlás az azonos életkilátásokkal bíró páciensek köréből történő szelekcióra vonatkozik, kimondottan kiemelve, hogy az érkezési sorrendnek, vagy a felvétel sorrendjében történő ellátásnak az ilyen krízishelyzetekben nincs helye. A hasonló életkilátású páciensek közül véletlenszerűen, az egyenlő esélyek biztosításával kell kiválasztani az ellátásban részesülő személyeket, például sorshúzással. Ez elsőre meglepőnek tűnhet, azonban reálisan indokolható azzal, hogy az érkezési sorrendben történő ellátás indokolatlan hátrányt jelentene azok számára, akik például távolabb laknak a kórháztól, vagy később kapták el a betegséget, esetleg pont azért, mert szigorúan betartották a járvány terjedésének meggátlása céljából hozott közegészségügyi intézkedéseket. A negyedik ajánlás a beavatkozás természetéhez igazítja a prioritizálási faktorokat. Más prioritási szempontok szükségesek például egy gyógyító típusú ellátásnál, és más egy megelőző jellegű beavatkozásnál (pl. védőoltás). A megelőző jellegű beavatkozásoknál egyértelműen a veszélyeztetett betegcsoportok (életkilátástól függetlenül), és a stratégiailag fontos személyek csoportjai (egészségügyi dolgozók) élveznek elsőbbséget. Az ötödik ajánlás a védőoltások és terápiák hatékonyságát vizsgáló kutatásokban önként résztvevő személyek elsőbbségét javasolja, amennyiben azonos életkilátásokkal rendelkeznek, mint a többi páciens. A hatodik, utolsó ajánlás egyértelműen kimondja, hogy nem szabad különbséget tenni a betegek között annak tekintetében, hogy Covid-19 betegség, vagy egyéb, súlyos, intenzív osztályos kezelést igénylő kórállapot áll fenn náluk. Akármennyire is leterhelik az ellátóhely kapacitását a koronavírusos betegek, sajnos, a többi súlyos, halállal fenyegető kórállapot gyakorisági mutatója sem változik ennek során, így a koronavírusos betegekével azonos triázsolási rendszer alá kell venni ezeket a pácienseket is.

Mindenképpen érdemes azt a tényt is említeni, hogy mind az E. J. Emanuel által publikált ajánlás, mind pedig a MOK által kiadott ajánlás az érkezési sorrend alapján történő szelekció tilalmával együtt állást foglal abban a tekintetben, hogy a kezelés meg nem kezdése és a megkezdett kezelés abbahagyása között morális értelemben véve különbség nincs. Ugyanakkor a valóságban sokkal nagyobb érzelmi terhelés az orvos számára a már megkezdett terápia abbahagyása, hiszen az orvos-beteg között kialakult bizalmi és olykor elkerülhetetlenül érzelmi jellegű kapcsolat 'elárulását' élheti meg a kezelőorvos és a beteg, illetve hozzátartozó egyaránt.

A tény, hogy nem a kezelőorvos hozza meg ezt a döntést, valamennyire enyhíti a pszichés terhet, azonban magát a cselekményt – a kezelés de facto megszakítását, amely a gyakorlatban egy az egyben a beteg halálát jelenti – neki kell tettelesen végrehajtania.

Korábban már hivatkoztunk a bioetikával kapcsolatos társadalmi diskurzus hiányosságaira. Most mégis meg kell állapítanunk, hogy a Magyar Orvosi Kamara által 2020. április 14-én kiadott Etikai megfontolások az orvosi erőforrások elosztásához a COVID-19-pandémia idején Magyarországon című dokumentum a hazai szakmai grémium kompetenciáit dicséri azzal, hogy nagyon sok elemet átvesz a nemzetközi irodalomból részletes hivatkozás nélkül.

Talán a nevezett dokumentumra egyik legjelentősebben ható, korábban már hivatkozott *Fair Allocation of Scarce Medical Resources in the Time of Covid-19* című tanulmánnyal érdemes összevetnünk a hazai ajánlásokat.¹⁶ Sajátos, hogy a hazai 'etikai megfontolások közül' kimarad az angol szövegben szereplő két lényeges szempont.

Egyrészt hazánkban nem kap prioritást közvetlenül a kezelés után várható életben töltött évek száma. Az angol szöveg így fogalmazza meg a nálunk hiányzó szempontot: „Viszont a Covid-19 pandémia idején a szűkös információk és az idő rövidege indokoltta tehetik, hogy előnyben részesítsük azokat, akik a kezelés után még érdemi idő van hátra a várható élettartamukból, míg az élet kezelés általi, lehető legnagyobb meghosszabbítását csak másodlagos célnak tekintjük. Utóbbi csak akkor válik relevánssá, ha olyan páciensek között kell dönteni, akiknek a túlélési esélyei hasonlóak.”

Másrészt pedig a hazai ajánlások nem prioritizálják az egészségügyi dolgozók kezelését. Márpedig a hasznosság elve (előnyök maximalizálása) alapján könnyen belátható, hogy döntéshelyzetben azokat kell kezelni, akik a gyógyulás után másokat tudnak majd gyógyítani. „A Covid-19 kezeléséhez kritikus fontosságú erőforrásokat – tesztek, személyi védőfelszerelés, intenzív ágyak, lélegeztetőgépek, légzésrehabilitációs szakemberek, oltások — először a frontvonalban dolgozó egészségügyi személyzetnek, és más, a betegekről gondoskodó személyzetnek kell juttatni, valamint azoknak, akik működtetik a kritikus infrastruktúrákat. Utóbbin belül előnyben kell részesíteni azokat a dolgozókat, akik magas fertőzésveszélynek vannak kitéve, és akik a szakértelmük miatt nehezen pótolhatóak.”

16 Itt kell megjegyezni, hogy az angol nyelvű verziót 2020. április 2-án Rácz András fordította magyarra az 1001 Orvosi Szakfordítói Csoport tagjaként. Az idézetekben ezt a fordítást közöljük.

Összességében azonban elmondható, hogy a Magyar Orvosi Kamara által kiadott megfontolások kiemelkedően fontosak ahhoz, hogy szükség esetén megfelelő döntések születhessenek.

Az ajánlásoknál a gyakorlati megvalósítás során bizonyos értelemben talán még fontosabb is a jól kialakított triázs rendszer, hiszen az abban dolgozók hozzák meg végső soron a döntéseket.

Fontosnak érezzük azonban annak a hangsúlyozását, hogy a három főből álló triázs team-ek tevékenységét folyamatos etikai-jogi monitoring és támogatás kellene, hogy segítse. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az etikai ajánlásokat megfogalmazó szakértői testületnek folyamatosan kellene támogatnia a PDCA elvek¹⁷ alapján: ajánlások megfogalmazásával, azok érvényesülésnek elemző vizsgálatával, a megfelelő következtetések levonásával és visszacsatolással a szabályozásra.

Ezen túlmenően elengedhetetlen a vonatkozó jogszabályok folyamatos értelmezése és a frontvonalban dolgozók lelki-pszichés támogatása is. Ezeknek a folyamatoknak a világos leírása és működtetése szintén ajánlások tárgya kellene, hogy legyen.

4. Etika és betegjogok

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) úgy rendelkezik, hogy minden betegnek joga van sürgős szükség esetén az életmentő, illetve a súlyos vagy maradandó egészségkárosodás megelőzését biztosító ellátáshoz, valamint fájdalomnak csillapításához és szenvedéseinek csökkentéséhez.¹⁸ Ez a jog tehát törvényileg rögzített, így adott esetben elvileg nem ad lehetőséget arra, hogy Covid-19-es beteg gyógyítása elsőbbséget élvezzen a többi, előzőekben meghatározott betegekkel szemben. Szintén az Eütv. mondja ki, hogy minden betegnek joga van – jogszabályban meghatározott keretek között – az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz.¹⁹ Abban az esetben, ha kiemelünk egy betegségcsoporthoz tartozó betegkört, úgy ezzel sérülhet ez a betegjog. Jogi kérdéseket vethet fel az, ha bizonyos betegségek esetén elsőbbséget élvezhetnek betegek, míg más esetekben a szükséges ellátást nem kapják meg, mondjuk azért, mert nincs meg hozzá a szükséges személyi és tárgyi feltétel, vagy kapacitás prob-

17 *Plan – Do – Check – Act* (Deming ciklus).

18 Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 6. §.

19 Eütv. 7. § (1) bek.

lémák miatt. Az egyenlő bánásmód követelménye alapján sem lehetne tovább különbséget tenni a betegek között betegségekre alapozva. Természetesen lehetséges, hogy jól kialakított szempontrendszer alapján legyen egy rangsor a különböző súlyosságú betegséggel rendelkező betegek között, de az, hogy a koronavírusos betegek minden más betegséggel rendelkező betegekkel szemben elsőbbséget élvezzenek, a jelenlegi jogszabály környezet alapján nem támasztható alá.

A magyar egészségügyi rendszer sajátossága, hogy főszabály szerint társadalombiztosítási logika alapján működik, vagyis az kap ellátást, aki járulékfizetési kötelezettségének is eleget tesz. A társadalombiztosítási szabályozásba ugyanakkor szerepet kap a szolidaritás is, így olyanok is ellátásban részesülhetnek, akik nem fizetnek járulékot [őket alapvetően a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.)] 16. §-a sorolja fel. Kérdésként merülhet fel ebben a rendszerben, hogy vajon jogilag elfogadható-e, hogy annak ellenére, hogy a beteg járulékfizetés teljesítése mellett venné igénybe az egészségügyi szolgáltatást, mégsem kapja meg, mert egy Covid-19-es beteg ellátása előnyt élvez vele szemben, aki adott esetben a Tbj. 16. §-a alapján kapja meg az egészségügyi ellátást? Ha szigorúan vennénk a társadalombiztosítási elvet, akkor egy ilyen kérdés egy biztosítási elven működő rendszerben nem merülhetne fel, és ez az, ami miatt érdemes lenne átgondolni a jelenlegi magyar egészségbiztosítási rendszer működését, finanszírozását az egészségügyi szolgáltatások tekintetében.

5. Etika és valószínűség

A szervezeti megfontolásokon túl még egy módszertani szempontot érdemes figyelembe venni. Az egészségügyben, mint általában a döntésekben nem teljes bizonyosságokkal, hanem valószínűségekkel végezzük azokat a műveleteket, amelyek végén a döntések megszületnek. A valószínűségek miatt adódó bizonytalanságok kezelésének egyik kiváló módja a fellebbezés lehetősége (ezzel lehetőséget biztosítva a hibás döntések korrekciójára), azonban ezt megelőzően már az értékelések során is érdemes lehet tudomásul venni, hogy a beteg állapotára vonatkozó kijelentések többségükben nem megkérdőjelezhetetlen tények, hanem csak valószínűségek. Már önmagában a 'súlyos' jelző használata kizárja a teljes bizonyosságot, hiszen hol van az a definíció, amelyik alapján megállapítható egyértelműen a súlyos jelentése. Ugyanígy, ha az objektívnek tűnő mérési adatokat vesszük, például a laboreredményeket, tudjuk, hogy azok is óráról órára változhatnak, azonban az

életmentő beavatkozásra vonatkozó döntést egy adott pillanatban készült adat alapján hozzuk. De ugyanígy bizonytalansági tényező lehet az is, hogy a beteg kórtörténetét az orvos nem, vagy csak részben ismeri. Nem szabad tehát azt gondolni, hogy a döntéseinket megkérdőjelezhetetlen tényekre tudjuk alapozni.

Éppen emiatt célszerű lenne az adatok megbízhatóságát és a döntésben játszott szerepét súlyozni, majd ezzel a súlyozott értékekkel számolni a döntési folyamatban. Ehhez szükséges lehet a megfelelő döntési algoritmus kidolgozása például a Bayes-elmélet²⁰ alkalmazásával. Mindez elengedhetlenné tesz az ehhez kapcsolódó, statisztikailag megalapozott módszertani protokollok kidolgozását is.

6. Gyakorlati következtetések: kié a felelősség?

Első lépésben meg kell határozni az egyes szinteken felmerülő etikai felelőségeket. Világossá kell tenni, hogy nem terhelhető feleslegesen az amúgy is hatalmas nyomás alatta az első sorokban dolgozó egészségügyi munkatársak lelkiismerete. A felelősséget át kell vállalnia – egyre magasabb szinteken azoknak a csoportoknak, amelyek meghatározzák azokat a folyamatokat, amelyek mentén az egyéneknek a döntéseket meg kell hozniuk. Ehhez természetesen elsődleges fontosságú, hogy az egyes folyamatok világosan legyenek leírva. Nem szabad azt sem elfelejtenünk, hogy az eseti döntéshozatal etikai felelőségét a felállított triázs bizottságok leemelik a kezelőorvos válláról, azonban a megszületett döntés végrehajtásának morális-érzelmi felelősége továbbra is a kezelést megszakító kezelőorvost terheli, mely tömeges esetben beláthatatlan pszichés problémákhoz vezethet. Elsősorban Kínában vizsgálták a kiégés, depresszió, poszttraumás stressz betegség, illetve az öngyilkossági hajlam kialakulásának kockázatát a covid-osztályokon dolgozó egészségügyi személyzet körében.²¹

Világosnak kell lennie annak a ténynek is, hogy a szabályozók soha nem lehetnek véglegesek, azokat a PDCA elvek alapján folyamatosan frissíteni kell.

Tudatosítani kell azt is, hogy az igen/nem típusú döntéseket a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni, azonban a döntések mögött jellemzően nem bizonyosságok, hanem valószínűségek állnak.

20 FERSON, Scott: *Bayesian Methods in Risk Assessment*. https://www.researchgate.net/publication/228805839_Bayesian_Methods_in_Risk_Assessment (2020. 04. 19.)

21 LAI, Jianbo et al.: Factors Associated With Mental Health Outcomes Among Health Care Workers Exposed to Coronavirus Disease. *JAMA Network Open*, 2020, 3 (3), 64-76.

Az Eütv. 7. § (1) bekezdése alapján átgondolandó, hogy mennyiben elfogadható jogilag az egészségügyi szolgáltatás nyújtásának késleltetése, ha nem Covid 19-es beteg egészségügyi ellátásáról lenne szó. Az Eütv. azt mondja, hogy a jogszabályban meghatározott keretek között van joga minden betegnek az egészségügyi szolgáltatásra, ennek jelen helyzetben a pontos kidolgozására lenne szükség, hogy a beteg tudja, hogy a konkrét helyzetben miért nem juthatott hozzá adott esetben a szükséges ellátáshoz, és ennek legyenek meg a pontos jogszabályi háttere, szabályozási kerete.

Megfontolandó lenne az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférés lehetőségének az újragondolása is. Jelenleg a magyar egészségügyben a biztosítási logika nem tud megfelelően működni. A biztosítási elv alapján annak, aki biztosítási díjat fizet az ezért járó szolgáltatást meg is kellene kapnia. A magyar egészségbiztosításban ez jelenleg nem így van, az egészségügyi dolgozó a betegellátás során nem vizsgálhatja azt, hogy ki a biztosított (aki ezért járulékot fizet), és ki az, aki az Eütv. 16. §-a alapján jogosult az ellátásra. Ez a mai magyar egészségbiztosítási rendszernek egy komoly problémája, átgondolandó lenne egy új konstrukció kidolgozása az egészségügyi szolgáltatások finanszírozása tekintetében (amelyben már ma is komoly költségvetési forrásokra van szükség), illetőleg az egészségügyi ellátásra való jogosultság kritériumai vonatkozásában.

Össességében elmondhatjuk, elengedhetetlen egy, a jogi-etikai kérdések tudományos elemzésével folyamatosan foglalkozó, a triázst és a frontvonalban dolgozókat támogató, a társadalmi diskurzusra alkalmas csoport létrehozása a krízishelyzetek alatt, illetve a krízishelyzetekre való felkészülés során egyaránt.

COVID-19 PANDÉMIA GLOBÁLIS HATÁSVIZSGÁLATA

Egészségügyi következmények, korai intézkedések

ALPÁR VERA NOÉMI
egyetemi tanársegéd (KRE ÁJK)

1. Bevezető

A legújabb járvány megváltoztatta a világunkat, olyan jelenségekre hívta fel a figyelmünket, amelyeket eddig nem vettünk komolyan; az emberiséget szinte rákényszerítette bizonyos témákban a közös gondolkodásra és a kooperatív cselekvésekre. A 2020. évi pandémia korai történéseinek vizsgálata, előzményeinek és következményeinek mélyebb megértése mind globalitása, mind komplexitása miatt rendkívül széleskörű, inter- és multidiszciplináris feladat, hiszen a természettudományok és a társadalomtudományok ismeretrendszerének egészen meglepő és speciális szegmenseit szükséges bevonni a kutatásainkba és az analízisbe¹ ide értve gazdasági és szociális hatásokat, a nemzetközi logisztikát, a tömegkommunikációt, az epidemiológia matematikai modellezését és számtalan közvetett és közvetlen hatást. Ez a cikk egy részleges körkép arról, hogy a COVID-19 vírusnak² melyek voltak a kezdeti egészségügyi kiváltó okai,

- 1 A hazai járványügyi intézkedések 2020 március közepén érték el az iskolákat, így a felsőoktatást is. Az első online tanóránkat a Károli Egyetem ÁJK GVI szakán március 12-én tartottam meg virtuális osztályteremben. Ez a jelen cikk szempontjából azért fontos, mert a következő néhány napban a GVI szakon belül a Vezetés és szervezés, Munkapszichológia tárgyakat hallgató levelezős és nappalis hallgatóinkkal megszerveztünk egy kutatócsoportot, akik a COVID-19 magyarországi hatásait kezdték el vizsgálni a munka világára és főként a hazai for-profit szférára, a vállalkozókra. A kutatás (interjúk készítése vállalkozókkal) jelenleg is folyik, ezért a munkát két részben jelentetjük meg.
- 2 A betegség elnevezését elsőnek az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) alkalmazta 2020 februárjában 'korona-vírus-betegség 2019' szóösszetételben, amelynek az angol formájából (coronavirus disease 2019) alakult ki a rövidítés (koronavirus.gov.hu).

A kutatók először 1937-ben azonosítottak egy koronavírusot, elkülönítve azt, amely a madarak egy olyan hörghurutjáért felelős, amely potenciálisan elpusztíthatja a baromfiállományt. A tudósok bizonyítékot találtak az 1960-as években az emberi koronavírusokról, a megfázásban szenvedő emberek orrában. A különösen elterjedt humán koronavírusok a 229E, NL63, OC43 és HKU1. A 'koronavírus' név a vírusok felületén található korona formájú kinyúlásokról származik. A 'Corona' latinul jelentése 'háló' vagy 'korona'.

a korai jogi és társadalmi hatásai és azok hogyan jelentek meg a nemzetközi szakirodalomban. Tapasztalható, hogy rendkívül sok a félreértés, dezinformáció, vagy akár a tudás hiánya is a veszélyekről, e mindenkit érintő kérdésben, ezért megpróbáltam leszűrni a tudományos szakirodalomban megjelenő, mégis mindenkit érintő és ezért fontos és valós információkat.

Összegezve e cikknek kettős funkciója van: egyrészt megvizsgálni, hogy egy ilyen krízishelyzetben, amikor megsokszorozódik az értéke a gyors és validálható (ellenőrizhető, megbízható) információáramlásnak, a tudásnak, a kutatásnak, a 'hogyan?' és a 'miért?' kérdéseinkre adott válaszoknak, akkor milyen (feltételezésünk és tapasztalatunk szerint sokkal intenzívebb) a jogi válaszlelések, politikai intézkedések történnek, történetek, valamint hogy melyek a tudományos munkák hatásai a rendkívüli helyzetre és a hétköznapi életre.

Miért fontos mindez? Mert érdekes és továbbgondolandó tanulságokkal szolgál a jövőre nézve: mit tettünk kezdetben egy hirtelen jött világjárvány esetén és egyúttal jól jellemzi a különböző rendszereket, hogy mennyire képesek időzíteni, pánikmentes, adekvát válaszokat adni problémaszituáció esetén.

2. Egészségügyi vizsgálatok, helyzetjelentések

A huszadik században számos fertőző betegség pusztított, azonban az influenza kapcsán három, hatalmas számú halálos áldozatot követelő világjárványról beszélhetünk. A 2003. évi SARS-járvány hívta fel a politikai erők és a tudósok

Az emberek körében a koronavírusfertőzések leggyakrabban a téli hónapokban és a kora tavasszal fordulnak elő.

2019-ben a Betegség Ellenőrzési és Megelőzési Központok (CDC) megkezdtek az új koronavírus, a SARS-CoV-2 kitörésének megfigyelését, amely a COVID-19-et okozza. A COVID-19 az új koronavírus (SARS-CoV-2, severe acute respiratory syndrome coronavirus 2) által okozott betegség hivatalos elnevezése.

A hivatalos elnevezést a WHO is alkalmazza (who.int). A hatóságok először a vírust Wuhanban, Kínában azonosították. Azóta a vírus szinte minden országban elterjedt, és az Egészségügyi Világszervezet (WHO) vezette a pandémiát. Az új koronavírus világszerte több millió fertőzésért felelős, több százezres halálesetet okozva. Az Egyesült Államokban tapasztalták a legtöbb ilyen halálesetet. Az első emberek, akik a COVID-19-sel szenvedtek, kapcsolataik voltak az állati és tenger gyümölcsei piaccal. (Mindezekről a cikk további részeiben részletesebben is írok.) Ez arra utal, hogy az állatok kezdetben a vírust terjesztették az emberekre. Ezután a piaccal nem rendelkező emberek kifejlesztették a betegséget, megerősítve, hogy az emberek átvihetik és átadhatják a vírust egymásnak (Public HealthFlu/Cold/SARSInfectious Diseases/Bacteria/Viruses).

FELMAN, Adam: What to know about coronaviruses. *Medical News Today*, May 7, 2020. <https://www.medicalnewstoday.com/articles/256521> (2020. 07. 10.)

figyelmét arra, hogy milyen védtelenek vagyunk bizonyos súlyosnak mondható, úgy nevezett 'közegészségügyi események' esetén, valamint arra is rávilágított, hogy sem a fertőző betegségekkel szemben megfelelő védelmet nyújtó eszközök, sem gyorsreagáló humán (kooperációs), információs és intézményi rendszer nem áll rendelkezésünkre. Noha lehetetlen előre megmondani, melyik pillanatban ütheti fel a fejét a következő világvjárvány, egy ilyen esemény nem csupán az egészségügyi és szociális szolgáltatások igénybevétele, de egyúttal a társadalmi és gazdasági zavarok tekintetében is súlyos következményekkel járna. A módszeres közösségi és tagállami szintű tervezés és beavatkozás elősegítheti a világvjárvány méretének és következményeinek csökkentését.

A közelmúltban az Ázsiában megjelent madárinfluenza és annak világméretű elterjedése nyomán újra kellett értékelni egy újabb influenza világvjárvány kitörésének kockázatát. Az EU 2005-ös Pandémia Stratégiájának preambuluma így ír erről: „Az influenza számos európai polgárt érint minden télen. A szokásos szezonális influenzajárvány esetén a lakosság 5-10%-a betegszik meg. A múltbeli influenza-világvjárványok sokkal nagyobb számban érintették a lakosságot, mint a szezonális járványok, az érintettek száma 10-50% között mozgott. A 20. században három világvjárvány volt: a spanyolnátha 1918 és 1920 között (a legnagyobb; több mint 20 millió ember halálát okozta, a halálesetek száma a világon talán az 50 milliót is elérte), az ázsiai influenza 1957-1958-ban, és a hongkongi influenza 1968-1969-ben. A Kínából és Dél-Kelet Ázsiából származó erősen patogén madárinfluenza-járvány (HPAI) előretörése súlyos aggályokat vetett fel, miszerint megjelenhet egy új influenza vírus, amely alkalmas arra, hogy emberről emberre terjedjen, és milliók halálát és óriási gazdasági károkat okozzon.

Miközben lehetetlen előre megmondani, hogy a következő világvjárvány mikor kezdődik, az egészségügyi, szociális és más alapvető szolgáltatásokra már annak kezdetétől fogva súlyos nyomás nehezedik majd. Az influenza világvjárvány nagyfokú aggodalmat kelt a lakosság, a politika és a média körében, és mind a világvjárvány idején, mind azután, általánosan elterjedt szociális és gazdasági zavarokat eredményez. A nyugtalanság, a mozgás korlátozása, a nyilvános összejövetelek korlátozása, az elosztás nehézségei, a halálesetek túlzottan magas száma valószínűleg mind hozzájárulnak majd a nyomáshoz és a társadalmi zavarokhoz.

A világvjárványok társadalmakra gyakorolt hatásai elkerülhetetlenek, de gondos készütségi és reagálási terv hozzájárulhat mértékének és hatásának mérsékléséhez. Valamennyi terv alapját az átfogó nemzeti és helyi, egymást kiegészítő és mechanizmusokkal támogatott tájékoztatási stratégiák kell, hogy képezzék, hogy biztosítsák az aktuális, pontos és egyértelmű tanácsadást és tájékoztatást. Világvjárvány esetére való tervezés összetett kérdés, ugyanis annak várható hatásáról

kevés ismeretünk van: az adatok bizonytalanok és nincsenek azonos jellemzők.”³

Ahhoz, hogy kialakuljanak országhatárokon átívelő fertőzések, tömeges megbetegedések, világméretű járvány (vagyis más néven pandémia) az Egészségügyi Világszervezet (WHO) szerint három feltételnek kell teljesülnie: Új kórokozó (mutáció, állatból emberre történő átadás) megjelenése következtében a lakosság számára új (nincs védettség, vagy csak részleges és nincs ellenszer, vagy nem hozzáférhető a tömegek számára) betegség megjelenése. Elindul a kórokozó továbbadása, embereket fertőz meg, melynek következménye komoly tüneteket produkáló betegség. A pandémia csak akkor valósul meg, ha a kórokozó könnyen terjed a népességben és képes fennmaradni valamennyi ideig a gazdatest nélkül is.

2.1. A vírusok hatásmechanizmusa

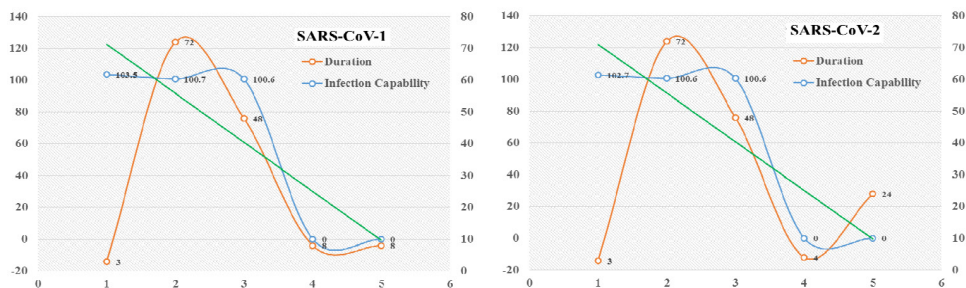
Mint láthattuk, a pandémia létrejöttének egyik peremfeltétele a kórokozó fennmaradási képessége, éppen ezért annak megakadályozása lehet az emberiség védelmének legfontosabb kulcsa a tömeges továbbfertőzésekkel szemben.

Rendkívül gyakorlatorientált és egyúttal közvetlen haszonnal szolgáló nemzetközi kutatások láttak napvilágot, ilyen például az Indiában kiemelten fontos népegészségügyi, pandémiás kutatások tömkelege, amelyből kiemelkedik egy összegző, tudományos cikk: A Korona vírus különböző típusainak fertőző erejét vizsgálta egy rendkívül fontos és alapos kutatás⁴ keretében a *Journal of Clinical and Experimental Hepatology* nevű folyóiratban.

Kiemelten fontos a prevencióban a különböző dezinfikáló (a fertőtlenítőszer, antibiotikumok és antiszeptikumok) szerek használata, amely azonban nem egyforma hatásmechanizmusában (például fertőtlenítőszer mechanizmusa magában foglalja a mikrobák sejtfalának megsemmisítését és behatolását anyagcseréjük, hogy elpusztítsák vagy inaktíválják őket.), sem hatékonyságában.

3 COM/2005/0607– 52005DC0607: A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Európai Közösségben az influenza pandémiás készülségi és reagálási tervről.

4 SUMAN, Rajiv– JAVAID, Mohd– HALEEM, Abid– VAISHYA, Raju– BAHL, Shashi– NANDAN, Devaki: Sustainability of Coronavirus on different surfaces. *Journal of Clinical and Experimental Hepatology*, 2020, 10 (4), 386-390. [https://www.jcehepatology.com/article/S0973-6883\(20\)30062-1/pdf](https://www.jcehepatology.com/article/S0973-6883(20)30062-1/pdf) (2020. 04. 20.)



1. ábra: A és B ábra: a fertőzőképesség vizsgálatai különböző felületeken. Forrás: SUMAN – JAVAID – HALEEM – VAISHYA – BAHAL – NANDAN i. m. 388.

Elsőként laboratóriumi körülmények között mutatták ki azt, hogy mely fertőtlenítőszer használata semmisíti meg, illetve csökkenti a vírus (más vizsgálatok esetében egyéb) mikroorganizmusát és ezáltal a fertőző erejét is.⁵

Arra nézve is folytatók kísérletek számos országban (Amerika, Kína, Olaszország, India, Nagy-Britannia), hogy minden beavatkozás, fertőtlenítés nélkül a különböző felületeken meddig maradnak élet- és fertőzőképesek a vírusok⁶. A SARS-CoV-2 (angolul: severe acute respiratory syndrome coronavirus 2) egy újfajta humán koronavírus, amely 2019-ben a kínai Wuhanban tűnt fel először, mára pedig már világjárványt okozott.

Egy, a New England Journal of Medicine-ben nemrég megjelent amerikai kutatás során a köhögéssel, illetve tüszentéssel a levegőbe kerülő aeroszolokban, valamint a különböző felületeken vizsgálták a SARS-CoV-2 (COVID-19) stabilitását és hasonlították azt össze a vele legközelebbi rokonságban álló SARS-CoV-1 stabilitásával. A kutatás⁷ során a két vírust 5 különböző környezetben vizsgálták: aeroszolban, műanyagon, rozsdamentes acélon, rézen és kartonpapíron.⁸

5 NISHIURA, Hiroshi – LINTON, Natalie M. – AKHMETZHANOV, Andrei R.: Initial cluster of novel coronavirus (2019-nCoV) infections in Wuhan, China is consistent with substantial human-to-human transmission. *Journal of Clinical Medicine*, 2020, 9 (2), 488.

6 BEHON Anett: *Egyes felületeken több napig is fertőzőképes marad az új koronavírus.* (2020. 03. 18.) <https://semmelweis.hu/hirek/2020/03/18/egyfeluleteken-tobb-napig-is-fertozokepes-marad-az-uj-koronavirus/> (2020. 07. 10.)

7 Az elemzéseket 21-23 C-os hőmérsékleten, aeroszolok esetén 65 százalékos, a különböző felületek esetén pedig 40 százalékos relatív páratartalom mellett végezték. SARS-CoV-2 aeroszol formájában a kísérlet 3 órás időtartama alatt életképes maradt, mialatt a vírus titer 103,5-ről 102,7 TCID50/liter levegőre csökkent. Ez a csökkenés hasonló volt a SARS-CoV-1 esetében megfigyelhető redukciónak (104,3-ről 103,5 TCID50/liter levegőre).

8 DOREMALEN, Neeltje van – BUSHMAKER Trenton – MORRIS, Dylan H. – HOLBROOK, Myndi G. – GAMBLE, Amandine – WILLIAMSON, Brandi N. – TAMIN, Azaibi – HARCOURT, Jennifer

2.1.1. A fertőzőképesség vizsgálatok eredménye

| Anyag | Kórokozó: SARS-CoV-1 | | Kórokozó: SARS-CoV-2 | |
|-------------------------------------|-----------------------------|-----------------|-----------------------------|-----------------|
| | Fertőzési képesség | Időtartam (óra) | Fertőzési képesség | Időtartam (óra) |
| Aeroszol (levegőben) | 104.3 to 103.5 TCID50 | 3 | 103.5 to 102.7 TCID50 | 3 |
| Műanyag felületek | 103.4 to 100.7 TCID50 | 72 | 103.7 to 100.6 TCID50 | 72 |
| Rozsdamentes acél, fém-felületek | 103.6 to 100.6 TCID50 | 48 | 103.7 to 100.6 TCID50 | 48 |
| Rézfelületek | Nem életképes | 8 | Nem életképes | 4 |
| Papír, karton | Nem életképes | 8 | Nem életképes | 24 |

1. táblázat: A fertőzőképesség vizsgálatok eredménye. Forrás: WHO riportok,⁹ kínai¹⁰ és indiai¹¹ cikkek alapján saját szerkesztés.

Sterilizálásnak hívunk minden olyan antimikrobiális eljárást, amely során a „különböző fizikai, kémiai hatásokkal vagy ezek kombinált alkalmazásával a csíramentesítésre kerülő anyagon és anyagban elpusztítjuk, illetve inaktíváljuk a mikroorganizmusokat, valamint ezek összes nyugvó formáit”.¹²

L. – THORNBURG, Natalie J. – GERBER, Susan I. – LLOYD-JAMES, O. Smith – WIT, Emmie de – MUNSTER, Vincent J.: Aerosol and Surface Stability of SARS-CoV-2 as Compared with SARS-CoV-1. *The New England Journal of Medicine*, 2020. 03 17. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32182409/> (2020. 07. 05.)

9 Coronavirus disease (COVID-2019) situation reports. Geneva, World Health Organization, 2020. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/> (2020. 04. 17.)

10 WU, Aiping – PENG, Yousong – HUANG, Baoying – DING, Xiao – WANG, Xianyue – NIU, Peihua – MENG, Jing – ZHU, Zhaozhong – ZHANG, Zheng – WANG, Jiangyuan – SHENG, Jie – QUAN, Lijun – XIA, Zhanxian – TAN, Wenjie – CHENG, Genhong – JIANG, Taijiao: Genome composition and divergence of the novel Coronavirus (2019-nCoV) originating in China. *Cell Host Microbe* 2020, 27 (3), 325-328.

11 SUMAN – JAVAID – HALEEM – VAISHYA – BAHL – NANDAN i. m.

12 PAPP Katalin – UJVÁRINÉ SIKET Adrienn: *Az egészségügy és az ápolás általános alapelvei*. Debrecen, DOTE-TÁMOP, 2014. https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010_0020_

A fertőtlenítőszeres kritikus szerepet játszanak a támadásban mikroorganizmusok az emberi testen kívül vagy különféle felületeken. Fertőtlenítésnek, illetve dezinfekciónak hívunk minden olyan eljárást, amellyel a külső környezetbe kikerült kórokozók elpusztítására, fertőző képességük megszüntetésére tudunk hatást gyakorolni. Amennyiben mindezt egy beteg szervezetében végezzük, akkor antiszepepszisnek hívjuk, ha preventív jelleggel, a kórokozók távoltartását kívánjuk biztosítani az emberi szervezettől, akkor azt aszeptikus eljárásnak nevezzük.

2.1.2. A fertőtlenítés módszerei

| Fertőtlenítés | | | |
|----------------|-----------------------|----------------------------------|--|
| I. Fizikai | | | II. Kémiai |
| 1. Mechanikai | 2. Hővel | 3. Sugárzó energiával | |
| - tisztítás | - pasztörizálás | - klór és vegyületei | |
| - szűrés | - kifőzés | - természetes: napfény | - jód és vegyületei |
| | | - mesterséges: Germicid lámpa | - alkoholak |
| | - gőzfertőtlenítő gép | | - aldehidek |
| | - elégetés | | - oxidáló szerek |
| | - izzítás | | - guanidin |
| | | | - lugok |
| | | | - fenolszármazék |
| | | | - felületaktív szerek |
| Sterilizálás | | | |
| <i>Hővel</i> | | <i>Plazmasterilizátor</i> | <i>Gázzal</i> <i>ionizáló sugárral</i> |
| - nedves hővel | - száraz hővel | | |
| autoklávozás | hőlégenderilizátor | | |

2. táblázat: Fertőtlenítés és a sterilizálás¹³ módszerei. Forrás: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010_0020_apolas_magyar/6_fertt-lents_sterilizs.html (2020. 05. 7.)

A fertőtlenítés hatását nem csak az alkalmazott kémiai anyag töménysége és a behatás időtartama befolyásolja, hanem az is, hogy mennyire szennyezett

apolas_magyar/index.htm l6. fejezet: Fertőtlenítés, sterilizálás. (2020. 05. 07.)

13 Steril: az anyagok azon mikrobiológiai állapota, melyek mentesek minden mikroorganizmustól, még azok összes nyugvó formáitól. Sterilizálás: az az antimikrobiális eljárás, melynek során a különböző fizikai, kémiai hatásokkal vagy ezek kombinált alkalmazásával a csíramentesítésre kerülő anyagon és anyagban elpusztítjuk, illetve inaktíváljuk a mikroorganizmusokat, valamint ezek összes nyugvó formáit is.

az adott tárgy (pl. kilincs, mosdó, cipő stb.), még a hőmérséklete (itt szóba jöhet a fizikai fertőtlenítés) is számít és hogy milyen felületet kezelünk (üveg, fém, műanyag, papír), valamint a rajta lévő mikroorganizmusok ellenálló képessége az éppen használt fertőtlenítő szerekkel szemben.

2.2. A COVID-19 hatásmechanizmusa

A koronavírusok¹⁴ jellemzően madarakat és emlősöket fertőznek meg, beleértve az embereket is. Itt egy új jelenségről is van szó, elsősorban a zoonótikus (állatokról emberre áttérhető) fertőzésekről, különösen is a virális eredetű megbetegségekről, amelynek tanulmányozására egy teljesen új, multidiszciplináris tudományág jött létre: A betegségökológia nem kizárólag a vírusos és egyéb kórokozókkal terjedő betegségekkel foglalkozik, hanem azzal, hogy a különböző fajok egymással és a környezettel kialakított kapcsolata során milyen módon és mértékben terjednek/terjedhetnek bizonyos fertőzések. A Covid-19 is egy ilyen virális zoonózis, melynek a korai ismeretek szerint a lefolyása három szakaszra osztható, az alábbi klinikai tünetekkel¹⁵:

- I. stádium, korai fertőzés: enyhe általános tünetek, láz, köhögés, hasmenés, fejfájás;
- II. stádium, tüdőgyulladás fázisa: légzési nehézség, oxigénhiány;
- III. stádium, gyulladásos citokinvihar: légzési elégtelenség, septicus sokk, szívelégtelenség.

14 A koronavírusok a Coronaviridae család Coronavirinae alcsaládjába tartoznak. A különféle típusú koronavírusok az általuk okozott betegség súlyossága és terjedése szempontjából különböznek. Az orvosok jelenleg hét olyan koronavírus-típust ismernek, amelyek megfertőzik az embereket. Általános típusok a következők:

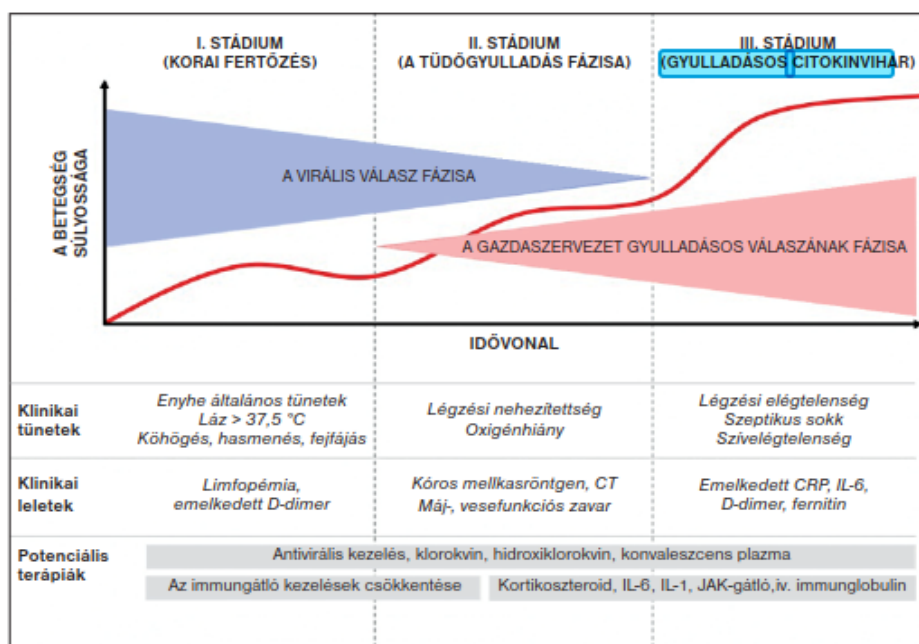
- 229E (alfa-koronavírus)
- NL63 (alfa-koronavírus)
- OC43 (béta-koronavírus)
- HKU1 (béta-koronavírus)

A súlyosabb betegségeket okozó ritkább törzsek közé tartozik a

- MERS-CoV, amely a MERS betegséget okozza, és a
- SARS-CoV, a SARSért felelős vírus.

2019-ben egy új törzs, a SARS-CoV-2 elnevezésű, amely a COVID-19 betegséget okozta.

15 COVID-19: A járványt érintő fogalmak, InfoJegyzet 2020/58. Országgyűlés Hivatala, Közgűjteményi és Közművelődési Igazgatóság Képviselői Információs Szolgálat, Budapest, 2020. 06. 15. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_58_COVID-19_jarvanyfogalmak.pdf/c49e5ae2-71e1-691d-7ad0-917f8cf-127ce?t=1592207891945 (2020. 06. 30.)

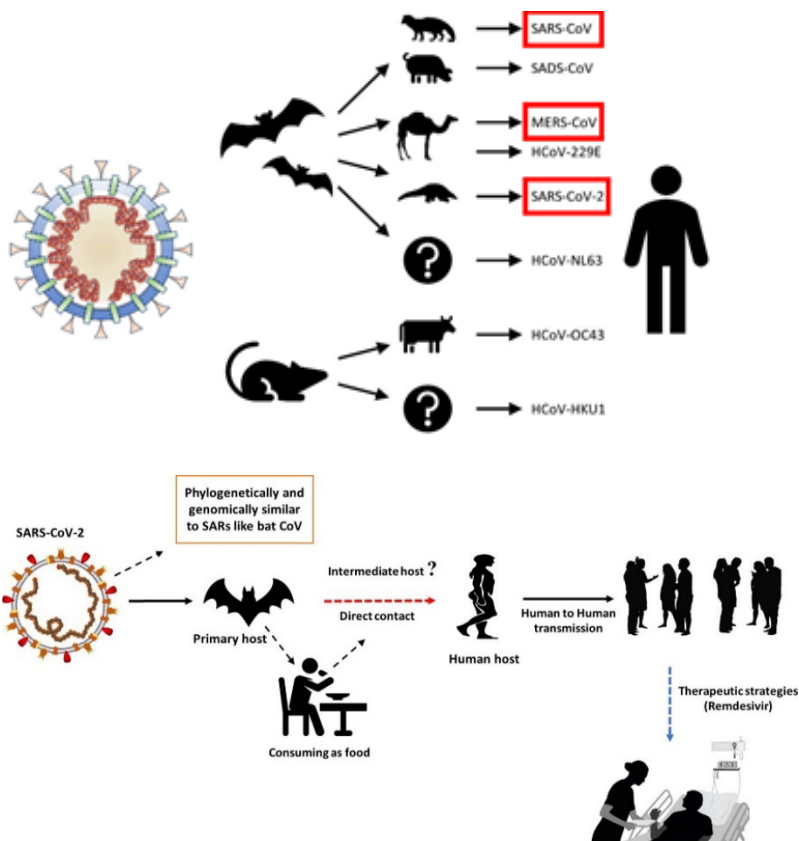


2. ábra: A Covid-19 lefolyásának lehetséges időbeli szakaszai. Először a virális szakasz, aztán a gazdaszervezet gyulladási válasza dominál. (Az ábra alján olvashatók a klinikai és leleteltérések, valamint a javasolt terápiák). Forrás: *Magyar Kémikusok Lapja*, 2020/6.

A 2019-ben kitört koronavírus-betegség (COVID-19) egy erősen átvihető, vagyis gyorsan és könnyen terjedő és patogén (nem csak fertőzést, hanem tünetegyüttesrel járó betegséget okozó) vírusfertőzés, amelynek gyakori szövődménye a súlyos akut légzőszervi szindróma, kórokozója az úgynevezett SARS-CoV-2¹⁶ koronavírus, amely Wuhanban (Kína) alakult ki és elterjedt el az egész világon.

A genomiális elemzés során kiderült, hogy a SARS-CoV-2 filogenetikusan összefügg a súlyos akut légzőszervi szindróma-szerű (SARS-szerű) denevérvírusokkal, ezért a denevérek lehetnek a lehetséges primer hordozók. A nyomozások szerint az első fertőzöttek kapcsolatban álltak a wuhani tenger gyümölcsei és állati piaccal ezért egyik feltételezés szerint étkezés során történt a fertőzés, bár több – meg nem erősített – hírforrás laboratóriumi kísérletekből elszabadult kórokozókról számol be.

16 COVID-2019; hivatalos név: súlyos akut légzőszervi szindróma koronavírus 2 (SARS-CoV-2).



3. A és B ábra: A fertőzések terjedésének lehetséges módjai. Forrás: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2090123220300540> (2020. 05. 18.)

A hivatalos források szerint a pontos származása és az emberre történő átadás közbenső forrása nem ismert, azonban az emberről emberre történő gyors átadását, cseppfertőzés útján történő fertőzést már tudományosan és a gyakorlatban is széles körben megerősítették. A világméretű járvánnyá nőtt fertőzés megállítását megnehezíti, hogy jelenleg nincs elérhető, klinikailag engedélyezett vírusellenes gyógyszer vagy oltóanyag, amely a COVID-19 ellen igazoltan használható.

2.3. Korai egészségügyi következmények elemzése

A klinikai vizsgálatok során vannak biztató jelek, több esetben a COVID-19 hatásának gyengítésére néhány széles spektrumú vírusellenes gyógyszert

kipróbáltak, értékelték, amelyek klinikai gyógyulást eredményeztek.¹⁷ Ezen betegség hörghurttal jár, tüdőgyulladással, valamint súlyos akut légzőszervi szindrómával (SARS) és a 2019-es koronavírusos betegséggel (COVID-19/ SarS-Cov2). Ezek a vírusok a bélre is hatással lehetnek. 2020. február 17-én a WHO főigazgatója a COVID-19 esetek súlyosságának alábbi frissített becsléseit mutatta be 44 000 ember vizsgált és elemzett adatai alapján, akik megerősített diagnózist kaptak:

| | |
|--|---|
| A súlyosság stádiuma | A COVID-19-cel fertőzött emberek aránya |
| enyhe betegség | több mint 80% |
| súlyos betegség, légszomjat és tüdőgyulladást okozva | körülbelül 14% |
| kritikus betegség, amely szeptikus sokkot, légzési elégtelenséget és egynél több szerv elégtelenségét okozza | körülbelül 5% |
| halálos betegség | 2% |

3. táblázat: A COVID-19 fertőzött népesség betegségének lefolyása súlyosság szerinti aránya a 2020. februári adatelemzések alapján. Forrás: WHO Report 2020. március 11.¹⁸

A vírus – tehát mint említettük – cseppfertőzés útján terjed, ami azt jelenti, hogy például köhögés vagy tüsszentés a szája eltakarása nélkül, a cseppek szétterjednek a levegőbe, de fertőzött felületek megérintése után is a saját orrát, szemét vagy száját érintve bekerülhet a szervezetbe, egyes vélekedések szerint széklettel is terjedhet. Az alapvető egészségügyi ajánlások ezért a minimálisan 2 méter (6 láb) távolságtartást és a szájmaszk viselését lakáson kívül minden esetben javasolják, a lakáson belüli higiénia fokozását, gyakori fertőtlenítést és kézmosást.

A betegségnek legkitettebb társadalmi rétegek, az idősek, a krónikus betegséggel élők, a terhes nők (főként a fertőződés magzatra gyakorolt hatása, a lehetséges következmények miatt). A COVID-19 tünetei a lappangási idő után jelentkeznek (2–14 nap) változatos erősséggel (vö. fenti táblázat). Az elsődleges tünetek a száraz köhögés és légszomj vagy nehéz légzés, nem

17 SHEREEN, Muhammad Adnan – KHAN, Suliman – KAZMIC, Abeer – BASHIRA, Nadia – SIDDIQUEA, Rabeea: COVID-19 infection: Origin, transmission, and characteristics of human coronaviruses. *Journal of Advanced Research*, 2020, 24 (July), 91-98.

18 Forrás: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf%3Fsfvrsn%3D1ba62e57_8https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf%3Fsfvrsn%3D1ba62e57_8&usg=ALkJrhj3UAYMet7LYoApxBGI7xBmGVHBew (2020. 05. 09.)

minden esetben, de előfordulhat láz, hidegrázás, izomfájdalom, fejfájás, torokfájás, orrfolyás, új íz-érzekeles vagy illat- és ízérzekeles elvesztése, rossz általános közérzet. Még enyhébb tünetek esetében is a következő lépések végrehajtása segíthet: pihenés, a túlzott túlterhelés elkerülése, nagymennyiségű folyadék (víz) elfogyasztása, a dohányzás és a füstös területek elkerülése, acetaminofén (Tylenol) szedése a fájdalom és a láz csökkentésére (bár ezt egyes szakirodalmi források vitatják), tiszta párástító használata. A fenti jótanácsokból látszik, hogy – bár a vírus pontos feltérképezése még zajlik – egyénre szabva és a tömeges fertőzések ellen már 2020 első negyedében igyekeztek az addig rendelkezésre álló tudományos eredmények fényében minél szélesebb körben gyógymódokat adni, a prevenció és az intervenció különböző módozatait kommunikálni.

Felmerülhet a kérdés, hogy mennyire voltunk felkészülve a szükséges egészségügyi válaszlépések megtételére. Valószínűleg a lakosság kevésbé, azonban szakpolitikai szempontból voltak tervek és stratégiák hasonló esetekre mind hazai, mind nemzetközi szinten.

Összegezve tehát a helyzetet a WHO ajánlása alapján 2005 októberében világjárvány esetére Magyar Köztársaság Egészségügyi Minisztériuma és az Országos Tisztifőorvosi Hivatal által összeállított és kiadott Nemzeti Influenza Pandémiás Intézkedési Terv a következő fázisokat különíti el a krízishelyzetben szükséges lépéseket vizsgálva.¹⁹

| | |
|------------------------------------|--|
| PREVENCIÓS IDŐSZAK 0. FÁZIS | Amennyiben sikerrel járnak a megelőző intézkedések, nincs szükség a további lépésekre, azonban ebben az esetben valójában nem is beszélhetünk valós 'pandémiáról', inkább fenyegetettségéről és sikeres megelőző védekezéséről. |
| INTERPANDÉMIÁS IDŐSZAK 1. FÁZIS | Emberből nem mutattak ki új influenzavírus altípust. Olyan influenzavírus altípus, amely már okozott emberi megbetegedést, előfordulhat állatokban, ám ha jelen is van azokban, az ember fertőződésének/megbetegedésének kockázata alacsony. Az influenza surveillance programok (felügyeleti) rutin eljárások keretében zajlanak mind nemzeti, mind nemzetközi szinten. |
| 2. FÁZIS | Emberből nem mutattak ki új influenzavírus altípust, azonban a keringő állati influenzavírus altípus komoly megbetegedési kockázatot jelent az ember számára. |

19 *Nemzeti Influenza Pandémiás Terv – Intézkedési terv új vírus variáns által okozott influenza világjárvány esetére.* Budapest, Magyar Köztársaság Egészségügyi Minisztériuma – Országos Tisztifőorvosi Hivatal, 2005.

| | |
|--|--|
| PANDÉMIÁS RI- ASZTÁS IDŐSZAKA 3. FÁZIS | Az állati influenzavírus altípus emberi fertőzéseket okoz, de a vírus emberről emberre nem terjed, legfeljebb nagyon ritkán, közeli érintkezés révén. |
| 4. FÁZIS | Emberről emberre történő korlátozott terjedés következtében az emberi megbetegedések csupán kis góciókban jelentkeznek, a terjedés igen kis területre korlátozódik, ami arra utal, hogy a vírus még nem adaptálódott az emberi szervezethez. |
| 5. FÁZIS | Az emberi megbetegedések nagyobb góciókban jelentkeznek, de az emberről emberre történő terjedés még mindig csak kis területre korlátozódik, ami arra utal, hogy a vírus egyre jobban adaptálódik az emberi szervezethez, de az emberre történő terjedési képessége még nem tökéletes. |
| PANDÉMIÁS VÉDEKEZÉS IDŐSZAKA 6. FÁZIS | Az új influenzavírus altípus fokozott intenzitással, folyamatosan terjed a lakosság körében. 6/a szint Az új influenzavírus altípus terjedése abban az országban, ahol kialakult. 6/b szint Az új influenzavírus altípus más országban is megjelenik. 6/c szint Az új influenzavírus altípus Európában is megjelenik. 6/d szint Az új influenzavírus altípus által okozott igazolt megbetegedések megjelenése Magyarországon. 6/e szint Az új vírus Magyarországon regionális járványt okoz. 6/f szint Az új vírus Magyarországon országos járványt okoz. 6/g szint A pandémia első hullámának lezajlása Magyarországon 6/h szint A pandémia második/harmadik hulláma Magyarországon |
| PANDÉMIA UTÁNI IDŐSZAK | Visszatérés az interpandémiás időszakba 'normalizációs' időszak |

4. táblázat: A vírus terjedésének fázisai. Forrás: Nemzeti Influenza Pandémiás Terv (2005) alapján.

Magyarország ezzel az intézkedési tervvel egy hónappal megelőzte az Európai Uniót, amely 2005. november végén két cselekvési tervet is elfogadott az Európai Bizottság²⁰ azon célból, hogy támogassa a Közösséget és a tagállamokat egy

²⁰ 2004 márciusában az Európai Bizottság elfogadta az influenza világjárványra való készültségről szóló első közösségi tervet (COM(2004) 201 final). Ez a stratégia megállapítja, milyen szerepet tölt be a Bizottság és a tagállamok a pandémiás készültség során, és előírja a főbb területeken – azaz az irányítás és a koordináció, a felügyelet, a mérséklés és a beavatkozás, a tájékoztatás, a polgári védelem és a kutatás területén – belül bizonyos szakaszokban és szinteken végrehajtandó, előre meghatározott kulcsfontosságú intézkedéseket. Ez a stratégia többek között a WHO ajánlásai alapján készült. Az influenza világjárványra való felkészültségről és reagálásról szóló 2005. november 28-i közlemény célja e stratégia felülvizsgálata annak érdekében, hogy az megfeleljen az e területen tapasztalható új fejleményeknek, úgymint: az Egészségügyi Világ-

alkalmanként lehetséges, határokon átnyúló súlyos közegészségügyi veszély,²¹ illetve egy esetleges influenza világvjárvány kezeléséhez.²² A fertőző betegségek területén összehangolt, valós idejű uniós előrejelző modellező kapacitást hoztak létre és finanszíroznak. Ezek célja, hogy segítsenek a járványok és hatóanyagok terjedése ellen legmegfelelőbb intézkedések megállapításában és segítsenek a hatóságoknak a közegészségügyi politikához kapcsolódó tájékoztatással és az előre történő tervezéssel és az intézmények kooperációjával.²³

3. Fertőzés és globalizáció

A kezdeti szint lehet egy véletlen mutáció vagy laboratóriumban előállított kísérleti kórokozó elszabadulása, azonban a IMF modelljében (vö. fenti ábra) kizárólag az állatok szervezetében jelen lévő kórokozók szerepelnek, amelyek átterjedhetnek nem megfelelő higiénias környezet, emberi elővigyázatlanság következtében az emberre is, amely aztán világméretű járvánnyal fenyegetheti az emberiséget.

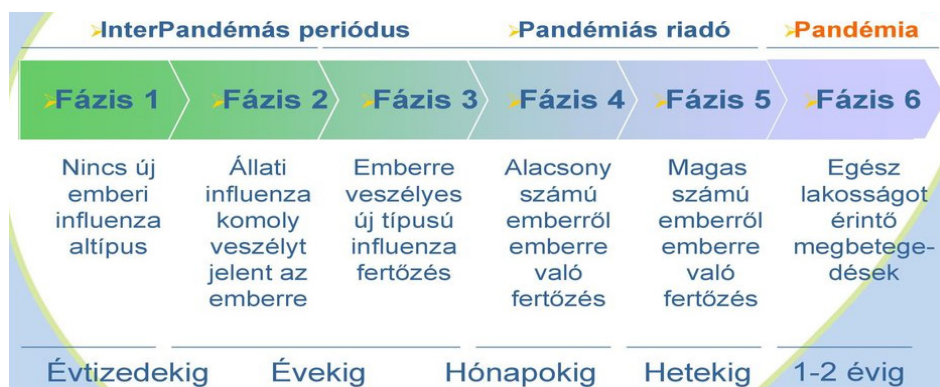


4. ábra. A pandémiák fázisai. Forrás: az IMF (2009) összefoglalói.²⁴

szervezet influenza világvjárványra vonatkozó, felülvizsgált ajánlásainak közzététele; az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC) létrehozása.

- 21 A Bizottság közleménye (28.) a közegészségügyi vészhelyzetek általános készülségi terveinek a közösségi szinten történő összehangolásának a megerősítéséről [COM(2005) 605].
- 22 A Bizottság közleménye (2005. november 28.) az Európai Közösségben az influenza pandémiás készülségi és reagálási tervről [COM(2005) 607 végleges].
- 23 Több ágazaton belül is működnek a tudományos tanácsadás közösségi szintű mechanizmusai és szervezetei: az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ (ECDC); az Európai Gyógyszerügynökség (EMA); a Közös Kutatóközpont (JRC) (EN); az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA); az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA); a Kábítószer és a Kábítószer-függőség Európai Megfigyelőközpontja (EMCDDA); az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (OSHA).
- 24 SZLÁVIK János: *Az influenza pandémia aktualitásai és a szezonális influenza oltások jelentősége*, Előadás., Budapest, Szent László Kórház, 2016. <https://docplayer>.

Ez nem minden esetben van így, hiszen feljegyeztek olyan fertőzéseket, amikor genetikailag módosult állati vagy emberi-állati influenzavírus kis gócban okozott megbetegedéseket. A 4. és 5. szinttől beszélhetünk valódi pandémiás veszélyről, amikor a vírus vagy más kórokozó legalább két, vagy több országban emberről emberre terjed.



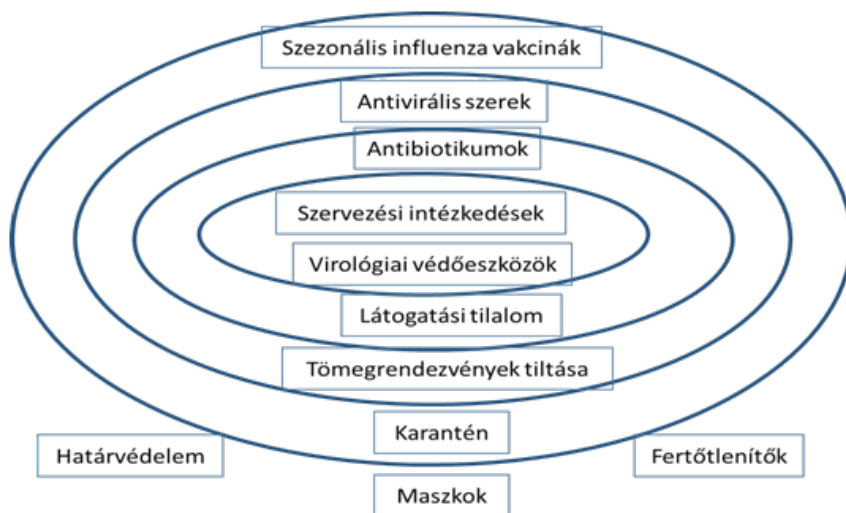
5. ábra. A pandémiák fázisai. Forrás: Saját szerkesztés a WHO (2020) összefoglaló alapján

A Fergusson-modell alapján a pandémiás vakcinának és az antivirális szerek használatának fontos szerepük van a fertőzés terjedésének megállításában. A határlezárásoknak marginális hatása van. A vakcinációt meg kell kezdeni akkor, amikor a járvány bekövetkezésének esélye igen valószínű. Az iskolák bezárása a járvány csúcspontja idején hatékonyan gátolja a vírus terjedését. Még szélesebb körben alkalmazott antivirális profilaxis természetesen logisztikai feladatot is jelent, de a járvány terjedése 75%-kal visszaszorítható.²⁵ Az angliai tudósok²⁶ szerint az új koronavírusra az eddigi statisztikák szerint az a jellemző, hogy abban az esetben, ha egy adott lakosságot érintő területen nem történnek prevenciók, illetve intervenciók intézkedések, akkor egy fertőzött átlagosan 2,4 embernek adja tovább a fertőzést.

hu/9603219-Az-influenza-pandemia-aktualitasai-es-a-szezonalis-influenza-oltasok-jelentosege-szlavik-janos-szent-laszlo-korhaz-budapest.html (2020. 06. 20.)

25 FERGUSON, Neil M. – CUMMINGS, Derek A. T. – FRASER, Christophe – CAJKA, James C. – COOLEY, Philip C. – BURKE, Donald S.: Strategies for mitigating an influenza pandemic. *Nature*, 2006, 442. <https://www.nature.com/articles/nature04795> (2020. 05. 09.)

26 FERGUSON, Neil M. et al: Report 9: *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. On behalf of the Imperial College COVID-19 Response Team.* 2020 03. 16. <https://pdfs.semanticscholar.org/8c73/19446bd3e435ede14852e22be6b60b6f5127.pdf> (2020. 05. 09.) 1-20.



6. ábra: A járvány elleni fellépés szintjei. Forrás: saját szerkesztés az MTA közleménye alapján.²⁷

A fertőzés terjedésének matematikai modellezésében ez azt jelenti, hogy $R_0=2,4$, ahol R -rel jelöljük a reguláztalan kórokozó emberek közötti viselkedését, vagyis ez esetben a 'szabadon eresztett' vírus fertőzőképességét. „A csillapítás (mitigation) azt jelenti, hogy ezt az értéket lejjebb szorítják, de még 1 felett marad, vagyis a fertőzöttek és a fertőzésen átesettek összlétszáma folyamatosan nő, csak lassabb ütemben. Ez nem más, mint a közösségi médiában terjedő „lapítsd le a görbét” (flatten the curve) elgondolás. Röviden: $R>1$. Az elfojtás (suppression) azt jelenti, hogy a kényszerintézkedések következtében annyira megritkúlnak a fertőzés átadását segítő találkozások, hogy egy beteg átlagosan 1-nél kevesebb embernek adja át a fertőzést. Ennek következtében a fertőzöttek és a fertőzésen átesettek összlétszáma viszonylag gyorsan lecseng. Röviden: $R<1$.”²⁸

4. Kitekintés: nemzetközi társadalmi, jogi hatások és intézkedések

Február 27-éig globálisan több mint 40 országban több mint 80 000 ember fertőzött. Közel 2800 meghalt, a túlnyomó többség Kína Hubei tartományában. Ebben a kezdeti időszakban az intézkedéseket még a lakosság részéről

²⁷ <https://docplayer.hu/9603219-Az-influenza-pandemia-aktualitasai-es-a-szezonalis-influenza-oltasok-jelentosege-szlavik-janos-szent-laszlo-korhaz-budapest.html> (2020. 05. 07.)

²⁸ https://mta.hu/tudomany_hirei/jarvanyellenes-intezkedesek-a-legujabb-szamitasok-szerint-magyarorszag-jo-uton-jar-de-meg-sokaig-ki-kell-tartani-110467 (2020. 05. 07.)

sok helyen komoly kételkedés követte, ezért változó volt, hol mennyire tartották be a szabályokat. Irán, ahol addig az új típusú fertőzésben 26 ember halt meg, lemondta a pénteki imákat Teheránban, Szaúd-Arábia leállította a zarándoklatokat, főként a külföldi zarándokok belépését az országba. Ausztrália elsőként vezette be a Kínából beáramló turizmus tilalmát. Olaszország, ahol 14 ember halt meg, 11 várost karantén alá helyezett; Görögország pedig betiltotta mindenhol a hagyományos farsangi rendezvényeket.²⁹ Sokan például értékűnek tartották Szingapur első intézkedéseit és az ottani szakemberek meg is fogalmazták a világ többi országának egy 5 lépéses, igen egyszerű és közérthető tervet, amelyet e cikk összegzésében részletesen bemutatok.

Március 29-ig az USA-ban több mint 140 000 megerősített eset volt, míg Dél-Korea több mint 9000 megerősített esetben, Japánban pedig több mint 1800 megerősített eset.

Szingapúr és Franciaország egyaránt jelentették az első megerősített esetüket a kitöréstől számított 23, illetve 24 nappal, és mindkét ország 100 megerősített esetet ért el 37, illetve 36 nap alatt. Szingapúr hamarosan bevezette a nemzetközi utazási tilalmat az első megerősített esetükkel egyidőben, amelyet egy nagyon szigorú átvilágítási és karanténintézkedések követtek.³⁰

Ezzel szemben Franciaország néhány nappal később csak a szűrőpróbaszerű intézkedéseket vezetett be a nemzetközi utazók számára, és a nyilvános rendezvények tilalmát ugyanabban az időben, amikor annak megerősített esetei 100-ra növelték. Egyéb társadalmi távoli intézkedéseket sokkal később vezettek be. A megerősített esetek száma Szingapúrban lassabban nőtt, mint Franciaországban: Szingapur 844 megerősített esetet jelentett, és Franciaország március 29-ig több mint 40 000 megerősített esetet jelentett.

India az első megerősített esetet 29 nappal a kitörés után jelentette, kb. Egy hónappal a kitörésről szóló jelentés után, ugyanabban az időben, mint Olaszország, az Egyesült Királyság, Spanyolország és Belgium. Olaszország proaktívabb volt, mint India, a nemzetközi utazási ellenőrzések bevezetésében. Ennek ellenére Olaszország további 23 nap alatt 100 esetet erősített meg, szemben az indiai 45-tel.

29 ROXBY, Philippa: *What measures are countries taking? – Coronavirus: Japan to close all schools to halt spread.* BBC News, 2020. 02. 27. <https://www.bbc.com/news/world-asia-51663182> (2020. 06. 05.)

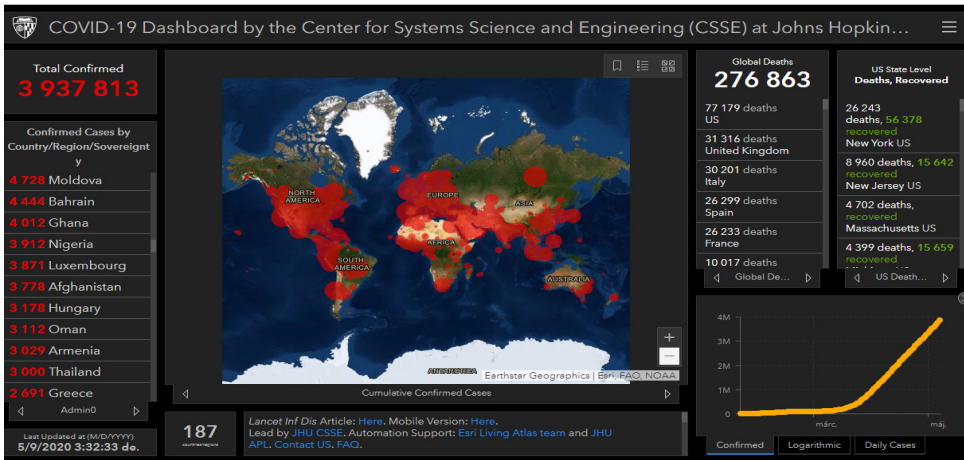
30 FISHER, Dale: *Why Singapore's coronavirus response worked – and what we can all learn.* *Academic Journal of The Conversation*, March 18, 2020. <https://theconversation.com/why-singapores-coronavirus-response-worked-and-what-we-can-all-learn-134024> (2020. 05. 30.)

India megkezdett társadalmi szeparációs (távolságtartó) intézkedéseket, például a munkahelyek és az iskolák bezárását, mielőtt 100 megerősített esethez jutott volna. De Olaszországban még mindig zajlottak nyilvános összejövetelek, amelyek közül a legfontosabbak a futball-mérkőzések bizonyultak.³¹ Március 29-ig Indiában több mint 1000 megerősített eset volt, míg Olaszországban több mint 97 000 megerősített eset volt. Az Egyesült Királyság, Spanyolország, Belgium szintén megerősítette első esetét Indiával és Olaszországgal egy időben, de nem voltak olyan proaktívak a politikában. Késésük eredménye látható a megerősített esetek számában. Március 29-ig az Egyesült Királyságban több mint 19 000 megerősített eset volt, Spanyolországban több mint 80 000 megerősített eset, Belgiumban pedig több mint 10000 megerősített eset volt.

Irán igen későn jelentette be az első megerősített esetét, kb. 50 nappal a kitörés után, egy héttel azután már 100 megerősített esetet értek el, amely az országok között a legrövidebb idő, vagyis igen rossz eredmény. A késlekedés oka főként az volt, hogy Iránban február 21-én volt az országországgyűlési választás, amely késleltesse a nyilvános rendezvények visszavonását.³² A társadalmi távolodási intézkedések túl későnek bizonyultak, mivel a vírus gyorsan elterjedt a lakosság körében, egy nap alatt újabb 100 embert fertőzve meg. Március 29-ig Iránban több mint 38000 megerősített esetet állapítottak meg, és több mint 2000 halálos áldozat volt. Ausztria, Hollandia és Svájc mind a kiemenetelüket követő 56 napon belül megerősítették első esetüket. Mindhárom ország megtett társadalmi távolító intézkedéseket, de csak az esetek száma után jelentősen nőtt. Ausztriában jelenleg több mint 8000 megerősített eset van, míg Svájcban és Hollandiában több mint 10000 megerősített eset van.

31 SASHTRI, Ravi – WARNER, David: Game Zero: Spread of Virus Linked to Champions League Match. *The Times of India*, 2020. 03. 25. <https://timesofindia.indiatimes.com/sports/football/top-stories/game-zero-spread-of-virus-linked-to-champions-league-match/articleshow/74817915.cms> (2020. 05. 09.)

32 BEHRAVESH, Maysam: The Untold Story of How Iran Botched the Coronavirus Pandemic. *Foreign Policy*, 2020. 03. 24. <https://foreignpolicy.com/2020/03/24/how-iran-botched-coronavirus-pandemic-response/> (2020. 07. 05.)



7. ábra: Globális (CSSE) jelentés a COVID-19 helyzetről, 2020. május. 9-i állapot közel 4millió bizonyított eset (fertőzött), 270000 halott. Forrás: <https://www.arcgis.com/apps/opstdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6> (2020. 05. 09.)

Amikor visszatekintünk a világjárvány terjedésének korai napjaira, az olyan országok, mint például Szingapúr és Dél-Korea, amelyek proaktív módon szigorú lépéseket tettek a gyülekezési tilalom bevezetése érdekében, ott gyorsan sikerült a vírus ellenőrzés alá vonni. Az e súlyosan sújtott nemzetektől megtanult tanulságok különösen hasznosak a fejlődő országok számára, ahol a COVID-19 eseteinek száma még növekedési fázisban van. Vannak/voltak országok, amelyek még 2020 első negyedének a végén sem tették meg a legalapvetőbb és legszükségesebb lépéseket, intézkedéseket, annak ellenére, hogy már számtalan negatív és pozitív példa áll rendelkezésre a nemzetek kormányai és a szakértői számára.

A fent említett Ferguson-modellt vizsgálta meg és elemezte Müller Viktor az ELTE TTK professzora, elméleti biológus, kutató, aki a hazai viszonyokat is figyelembe véve a szabályzás szempontjából fontosnak tartotta, hogy az általam is a fentiekben ismertetett friss klinikai és tudományos eredmények felhasználásával tett erőteljes, határozott intézkedésekkel nyert időt „nemcsak a bizonytalan időtávú vakcinafejlesztésre lehet, illetve kell fordítani, hanem ezzel egyidejűleg érdemi segítséget jelent, hogy a kórházi ellátás és a tesztelés, kontaktkövetés kapacitását a járványra reagálva világszerte a lehető leggyorsabb ütemben bővíti. Emellett természetesen gőzerővel folyik az ígéretes kezdeti eredményeket mutató, egyéb célokra már engedélyezett gyógyszerek tesztelése, illetve új hatóanyagok fejlesztése is.

Tudomásul kell vennünk és szem előtt tartanunk, hogy kizárólag többirányú, egyidejűleg zajló erőfeszítéssel juthat el oda a világ, hogy a járvány a szigorú korlátozások feloldása után se okozhasson nagy pusztítást”.³³

A COVID-19 világjárvány sokkoló hullámokat váltott ki a globális gazdaságban. Egyes gazdaságokat súlyosabban érintettek, mint másokat. A fenyegetés nem volt egyértelmű a kezdetekben, csak a szakemberek számára, hiszen mindössze néhány halálessettel kezdődött Vuhanban (Kína), a legkorábbi bejelentett eset 2019. november 17-ei volt, azonban ezt másfél hónap titkolódzás követte 2019. december 31-ig, amikor a kínai hatóságok először jelentették be az Egészségügyi Világszervezetnek (WHO).

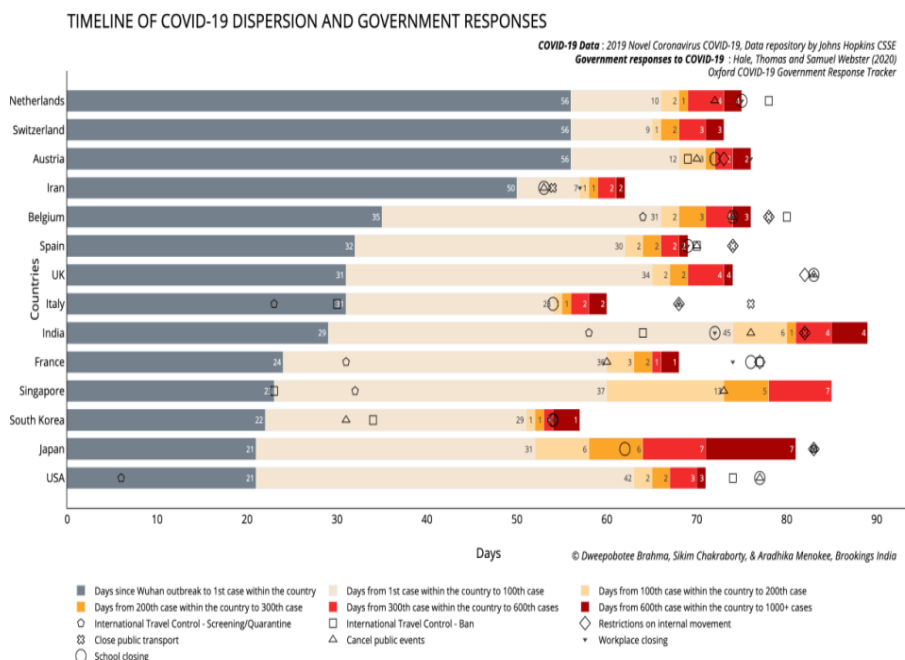
Ez a késlekedés komoly következményekkel járt az egész világra nézve, addigra már elszóródtak az esetek. A vuhani vírusjárvány kitörése óta a különböző országok határait bizonyos, változó tényezőktől függően érte el a fertőzés, például a logisztikai és utazási kapcsolatoktól, valamint a kínai kiinduló gócpont közelségétől függően.

Az is fontos tényezővé vált, hogy milyenek a kulturális értékek, népszokások, ugyanis a különböző országokban a vírus különböző sebességgel terjed a népességben, számos tényezőtől függően, például a közösség szociális dimenziói,³⁴ (az érintkezések közelsége, gyakorisága, intenzitása), vagyis a proximitás, a népek változó magatartási reakciói és mintázatai, a népsűrűség, az átlagos háztartási méret függvényében.

Ezen komplex feltételek rendszere, továbbá az országok felkészültségének rendkívül különböző foka és a válsághelyzetre adott válaszuk jelentős eltérésekhez vezetett. Amikor olyan virulens vírust kezelünk, mint a COVID-19, akkor a korai beavatkozások elengedhetetlenek a betegség távoltartásához, és elemzésünket az első néhány száz esetre korlátozzuk.

33 GILICZE Bálint: *Járványellenes intézkedések: a legújabb számítások szerint Magyarország jó úton jár, de még sokáig ki kell tartani*. https://mta.hu/tudomany_hirei/jarvanyellenes-intezkedesek-a-legujabb-szamitasok-szerint-magyarorszag-jo-uton-jar-de-meg-sok-kaig-ki-kell-tartani-110467 (2020. 05. 09.) 1-2.

34 HALL, Edward T.: *Rejtett dimenziók*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1987, 254.

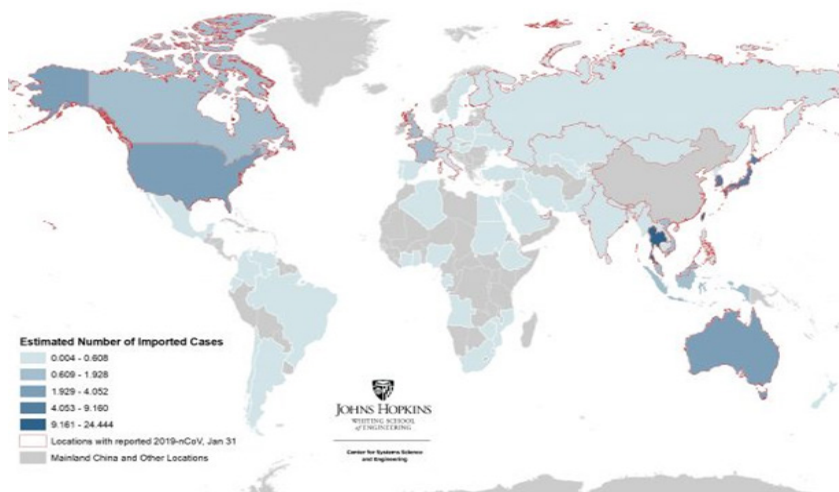


8. ábra: A COVID-19 adatainak elemzéséhez.³⁵ Forrás: a Johns Hopkins CSSE-adattárból,³⁶ valamint az Oxford COVID-19 kormányzati válaszkövető rendszert, valamint a tudományos szakmai munkákat és a validálható forrásokból megjelent világhíreket használjuk.

35 BRAHMA, Dweepobotee – CHAKRABORTY, Sikim – MENOKEE, Aradhika: *The early days of a global pandemic: A timeline of COVID-19 spread and government interventions*. 2020. 04. 02. <https://www.brookings.edu/2020/04/02/the-early-days-of-a-global-pandemic-a-timeline-of-covid-19-spread-and-government-interventions/> (2020. 05. 09.)

36 2020 Johns Hopkins University & Medicine. coronavirus.jhu.edu/map.html (2020. 05. 09.)

2019-nCoV Country Importation Risk



9. ábra: Becsült, illetve ismert COVID-19 fertőzési esetek száma országok/ régiók szerint, a 2020. január 31-i állapot. Forrás: John Hopkins Egyetem

Japán, Dél-Korea és az Egyesült Államok körülbelül három héttel a kínai járványjelentés után megerősítette első az COVID-19 esetét. Ettől kezdve a betegség előrehaladása ezekben az országokban meglehetősen eltérő volt. Míg az USA-ban 100 megerősített eset eléréséig 42 nap telt el, addig Japánban 31 nap, Dél-Korea pedig mindössze 29 nap alatt érte el ezt a számot. Ezt követően Dél-Koreában és az Egyesült Államokban drasztikusan növekedett, Japánban viszonylag kevésbé volt gyors a járvány terjedése.

Az ázsiai országok élen jártak, így például Japán korai sikere a COVID-19 elleni küzdelemben részben annak tulajdonítható, hogy igen gyorsan reagáltak, szigorú intézkedéseket hoztak a korai társadalmi elhatárolódás érdekében és az iskolákat nagyon hamar bezárták, valamint rögtön elindították a népesség célzott tesztelését.³⁷ Január végén Dél-Korea először törölte az összes nyilvános rendezvényt, majd nemzetközi utazási tilalmat vezetett be még a 100. eset bejelentése előtt és rendkívül átfogó, szisztematikus tesztelési rendszert vezetett be.³⁸ Ezekben az intézkedésekben, változásokban, a kialakult fertőzöttséggel kapcsolatos számokban és az azokból közölt statisztikákban szerepet játszott az adott nép kultúrája, tradíciói, tekintélytisztelete, fegyelmezettsége,

37 <https://www.bbc.com/news/world-asia-51663182> (2020. 05. 09.)

38 <https://www.wired.co.uk/article/south-korea-coronavirus> (2020. 05. 09.)

szabálykövetési hajlama, valamint némileg a politikai viszonyok, a tömegkommunikáció kontrollja, így részben az adat-kozmetikázási törekvések is.

5. EU-s készenlét jogi aktusok influenza világvárvány esetére és a kezdeti válaszok

Az Európai Bizottság két cselekvési tervet fogadott el, amelyek célja, hogy segítséget nyújtsanak a Közösségnek, valamint a tagállamoknak a határokon átnyúló súlyos közegészségügyi veszélyek és egy esetleges influenza világvárvány kezeléséhez.³⁹

A cselekvési terv – a hazai intézkedési időszakok lépéseihez hasonlóan – az influenza világvárvány WHO szerinti hat fázisának mindegyikére vonatkozóan uniós válaszingyintézkedéseket javasol:

1. fázis – Interpandémiás időszak: az emberekben nem mutatnak ki új influenza vírus altípusokat;

2. fázis – Interpandémiás időszak: nem azonosítanak új influenza vírus altípusokat emberekben, azonban egy az állatok között terjedő influenzavírus altípus esetében jelentős az emberi megbetegedés kockázata;

3. fázis – Pandémiás riasztási időszak: ember(ek) megfertőződése új altípussal, emberről emberre történő terjedés nélkül;

4. fázis – Pandémiás riasztási időszak: a betegség korlátozott mértékű terjedése emberről emberre, kisebb csoport(ok)ban. A terjedés ugyanakkor erősen lokalizált, ami arra enged következtetni, hogy a vírus nem eléggé alkalmazkodott az emberhez;

5. fázis – Pandémiás riasztási időszak: már nagyobb csoportokban fordul elő, de az emberről emberre terjedés továbbra is lokalizált, ami arra enged következtetni, hogy a vírus egyre jobban alkalmazkodik az emberhez, de még nem teljes mértékben átadható (világvárvány jelentős kockázata);

6. fázis – Világvárvány időszaka: a fertőzés fokozódó és állandósult terjedése a lakosság körében. Számos kitörés történt legalább egy országban az EU-n kívül, ahol a fertőzés emberről emberre terjed, illetve áttérjed más országokra.⁴⁰

39 *Közegészségügyi Vészhelyzetekre Való Uniós Szintű Készültség*: Bizottság A közegészségügyi vészhelyzetek általános készültségi terveinek a közösségi szinten történő összehangolásának a megerősítéséről [COM(2005) 605(2005. november 28.)], valamint A Bizottság [COM(2005) 607 végleges közleménye (2005. november 28.) az Európai Közösségben az influenza pandémiás készültségi és reagálási tervről].

40 A Tanács következtetései (2005. október 18.) a madárinfluenzáról és az influenza világvárványról [a Hivatalos Lapban még nem tették közzé].; Az Európai Parlament és a Ta-

Az Európai Unió⁴¹ kezdeti intézkedéseit⁴² a tagállamok összehangolásának igénye jellemezte már a kezdetekkor, 2020 márciusában igyekezett a ráruházott hatáskörök és erőforrásai keretei között bizonyos támogatásokat nyújtani a védőeszközök beszerzésében, finanszírozni bizonyos kutatásokat, orvosi kezeléseket és elősegíteni a legszükségesebb áruforgalmát – ezen belül az alapvető élelmiszerek vagy az orvosi felszerelések szállításának – folyamatosságát, intézkedéseket kezdeményez a társadalmi-gazdasági hatások enyhítésére.

Az EU a világvárvány enyhítése érdekében 2020 kora tavaszán a következő intézkedéseket hajtotta végre:

| Beavatkozási terület | Intézkedés |
|----------------------|--|
| Egészségügy | <p>A közegészségügy támogatása, védőfelszerelések beszerzése</p> <p>A Bizottság az EU költségvetéséből 3 milliárd euróval közvetlenül támogatja a tagállamok egészségügyi rendszereit a Szükséghelyzeti Támogatási Eszköz és a RescEU elnevezésű, lélegeztetőgépekből, védőmaszkokból és más orvosi felszerelésekből álló közös stratégiai készlet finanszírozásával.</p> <p>Az Európai Bizottság a tagállamokkal közösen gyorsított közös közbeszerzési eljárásokat indított védőeszközök és tesztkészletek beszerzésére, és biztosítja, hogy a védőfelszerelések az Európai Unióban maradjanak.</p> <p>Tudományos szakértői csoport: Az Európai Bizottság különböző tagállamok epidemiológusaiból és virológusaiból álló, a koronavírus-járvánnyal foglalkozó tanácsadó testületet állított fel azzal a céllal, hogy uniós iránymutatásokat dolgozzon ki a tudományos alapú és összehangolt kockázatkezelési intézkedésekre vonatkozóan.</p> |

nács 851/2004/EK rendelete (2004. 04. 21.) az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ létrehozásáról.; Commission working document of 26 March 2004 on Community Influenza Pandemic Preparedness and Response Planning [COM(2004)201] (A Bizottság munkadokumentuma (2004. március 26.) a Közösség influenzajárványra való felkészültségéről és válaszlépései megtervezéséről [COM(2004) 201 végleges]); A Bizottság 2000/57/EK határozata (1999. december 22.) a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának létrehozásáról szóló 2119/98/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti korai figyelmeztető és gyorsreagáló rendszerről.

41 A közegészségügy területén az Európai Unió hatásköre arra terjed ki, hogy a tagállamok intézkedéseit támogassa, összehangolja, illetve kiegészítse. A koordináció túl az EU felelős a tagállamok közötti információáramlásért, a gyógyszerek engedélyezéséért és a belső piacért. A gazdasági intézkedések terén pedig a tagországok és az Európai Parlament által elfogadott költségvetés keretei jelölik ki az EU mozgásterét.

42 *Mit tesz az EU az európaiak védelmében a koronavírus-járvány idején?* /hungary/file/eu-coronavirus-responsepng_hueu-coronavirus-response (2020. 03. 28.)

| | |
|-----------------------------------|---|
| <p>Az emberek és áruk mozgása</p> | <p>Az európaiak hazatérésének segítése, beutazási korlátozás: Az EU a tagállamokkal együttműködésben arról is gondoskodik, hogy sok európai visszatérhessen a hazájába a világ minden tájáról. Az EU társfinanszírozásával külön repülőjáratok szállítottak haza több mint 12 ezer uniós polgárt – köztük közel 200 magyart – Kínából, Japánból, Marokkóból és más országokból. Az Európai Unió 30 napra ideiglenes beutazási korlátozást vezetett be a területére irányuló, nem létfontosságú beutazásokra. A korlátozás szükség esetén meghosszabbítható.</p> <p>Az áruszállítás folyamatosságának biztosítása: A Bizottság két iránymutatást is kiadott (március 16-án és március 23-án) a tagállamok számára annak érdekében, hogy ne keletkezzen fennakadás a lakosság és a gazdasági szereplők áruellátásában a bevezetett határellenőrzések és korlátozások ellenére sem.</p> <p>A tagállamoknak a belső uniós határokon minden, fontos szállítási útvonal mentén fekvő, áruforgalom szempontjából jelentős határátkelőhelyet ún. 'zöldsávós' határátkelőhelyé kell minősíteniük, és ezeknek minden áruszállító jármű számára nyitva kell állniuk. A határátlépés legfeljebb 15 percet vehet igénybe.</p> <p>Az áruszállító járműveket és vezetőiket nem érheti hátrányos megkülönböztetés a származási és rendeltetési hely, a járművezető állampolgársága vagy a jármű nyilvántartásba vétele szerinti ország alapján.</p> <p>Határmenti ingázók: a Bizottság gyakorlati iránymutatással azt is elősegíti, hogy az Unión belül ingázó munkavállalók, különösen azok, akik a koronavírus-járvány megfékezésében kulcsfontosságú szerepet töltenek be, akadálytalanul eljuthassanak munkahelyükre.</p> <p>A humanitárius forgalom fenntartása</p> <p>A Bizottság azt is szorgalmazza, hogy a tagállamok alakítsanak ki átjárást biztosító közlekedési folyosókat, amelyeken a magángép-jármű-vezetők és utasaik, például egészségügyi és közlekedési dolgozók, valamint a hazájukba visszatérő uniós polgárok valamennyi szükséges irányban közvetlenül, sürgősséggel áthaladhatnak az országon.</p> <p>A légit forgalom szabályozása: A Bizottság iránymutatást adott ki az alapvető áruk légi forgalmának fenntartása érdekében, illetve kezdeményezte az úgynevezett 'szellemjáratok' beszüntetését.⁴³</p> |
|-----------------------------------|---|

43 További adatok: Utazás, közlekedés, áruszállítás. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_hu (2020. 05. 05.)

| | |
|--|--|
| <p>Gazdasági intézkedések</p> | <p>A koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezés</p> <p>Az Európai Bizottság számos intézkedést javasol annak érdekében is, hogy enyhítse a koronavírus-járvány társadalmi-gazdasági határait. A már hatályba is lépett beruházási kezdeményezés révén a tagállamok 8 milliárd eurónyi többletlikviditáshoz jutnak, mivel a még fel nem használt előfinanszírozási forrásokkal, amelyeket eredetileg júniusban kellett volna visszafizetni a Bizottságnak, csak egy későbbi időpontban kell majd elszámolni. Magyarország esetében ez az összeg 855 millió euró.</p> <p>Emellett az európai fejlesztési forrásokat a tagállamok igénybe vehetik a koronavírus-járvány elleni küzdelem minden területén, így például az egészségügy megerősítése, a kis-, és közepes méretű vállalkozások támogatása és a munkahelyek megőrzése érdekében. A beruházási kezdeményezés kiegészítése is napirenden van, ami további rugalmasságot adhat (pl. a különböző kohéziós politikai alapok közötti átcsoportosítás révén, a kohéziós politikai programok akár 100%-os uniós társfinanszírozása által) az európai strukturális és beruházási alapokból származó valamennyi még fel nem használt támogatás teljes mértékű mobilizálása érdekében.</p> <p>Rövidített munkaidős rendszerek és hasonló intézkedések támogatása</p> <p>Emellett az Európai Bizottság javaslatot dolgozott ki a SURE elnevezésű szolidaritási eszköz létrehozására. Ennek keretében az Európai Bizottság összességében akár 100 milliárd euró értékű hitelt nyújthat a tagállamoknak a rövidített munkaidős rendszerek és hasonló intézkedések támogatására. A rövidített munkaidős rendszerek keretében a vállalkozások ahelyett, hogy leépítéseket hajtanának végre, átmenetileg csökkenthetik az alkalmazottak munkaidejét, vagy teljes egészében felfüggeszthetik a munkavégzést az állam által nyújtott jövedelemtámogatás segítségével, míg az önfoglalkoztatók jövedelem pótlásban részesülhetnek.</p> |
| <p>Tesztek, kezelések és vakcinák kutatása</p> | <p>A Horizont 2020 európai kutatási és innovációs keretprogram keretében az EU további forrásokat mozgósított a koronavírussal kapcsolatos kutatás céljára. 18 kutatási projekt részesül finanszírozásban, melyekben 140 kutatócsoport vesz részt az Európai Unióból és más országokból. A projektek gyors helyszíni diagnosztikai tesztek, új kezelések, illetve megelőzést és kezelést szolgáló új vakcinák kifejlesztésére, valamint a járványügyi eljárások és a betegségekre való felkészülés javítására összpontosítanak.</p> <p>Az Európai Bizottság finanszírozást ajánlott fel a németországi Tübingenben működő, oltóanyagokkal és oltóanyagok kifejlesztésével foglalkozó innovatív CureVac cégnek, hogy támogassa a koronavírus elleni védőoltás európai kifejlesztését és gyártását. A finanszírozás összege a 80 millió eurót is elérheti.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>Küzdelem a félretájékoztatás ellen</p> | <p>Az Európai Bizottság szorosan együttműködik a nagy online platformokkal, arra ösztönözve őket, hogy a tényellenőrzés során valótlannak vagy félrevezetőnek ítélt tartalmakat sorolják hátrébb, és távolítsák el az illegális vagy potenciálisan a testi épséget veszélyeztető információkat. A Bizottság részéről Věra Jourová alelnök tartja a kapcsolatot az olyan vállalatokkal, mint a Google, a Facebook, a Twitter, a Microsoft stb. A Bizottság elindított egy weboldalt is a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos dezinformációról, ahol a mítoszok és álhírek cáfolásához és a tények ellenőrzéséhez hasznos tartalmakat tesz közzé.</p> |
| <p>Az uniós turizmus újraindításának támogatása</p> | <p>Az idegenforgalom súlyosan megsínylette a koronavírus-járvány miatt elrendelt lakóhelyelhagyási és utazási korlátozásokat. Az ágazat újjáélesztése érdekében a Bizottság május 13-án javaslatot tett egy sor olyan intézkedésre, amelyek lehetővé tennék az idegenforgalmi szolgáltatások és létesítmények fokozatos és összehangolt újbóli beindítását, valamint a turisztikai vállalkozások célzott támogatását. A Bizottság ennek érdekében a következőket javasolja:</p> <p>Pénzügyi segítség az idegenforgalmi cégeknek, különösen a kisvállalkozásoknak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Az állami támogatási szabályok biztosította rugalmasság révén a tagállamok különböző intézkedésekkel, pl. utalványokra nyújtott állami garanciával és egyéb likviditásnövelő programokkal segíthetik az ágazat szereplőit, és biztosíthatják a koronavírus-válsággal összefüggő kártérítési igények kielégítését. • Uniós finanszírozás: Az EU a tagállamokkal megosztott irányításban továbbra is azonnali likviditási támogatást biztosít a válság által érintett vállalkozásoknak a koronavírus-reagálási beruházási kezdeményezésen keresztül. Emellett a Bizottság az Európai Beruházási Alapon keresztül 8 milliárd euró összegű finanszírozást nyújtott 100 ezer nehéz helyzetbe került kisvállalkozásnak. <p>A helyi turisztikai kínálat, az idegenforgalom és Európa mint biztonságos turisztikai célpont népszerűsítése</p> <p>A Bizottság folytatja együttműködését a tagállamokkal, többek között előmozdítva az európai zöld megállapodással összhangban megvalósuló fenntartható turizmust, és ösztönözve az idegenforgalmi szolgáltatások digitális átalakítását. Támogatja továbbá az Európát turisztikai célpontként népszerűsítő páneurópai kommunikációs kampányokat, és idegenforgalmi fórumot szervez a fenntartható, innovatív és reziliens európai turizmus témájában.</p> |

| | |
|--|--|
| Munkahelyek megóvása 100 milliárd euróig terjedő pénzügyi könnyítéssel | A SURE program segítséget nyújt a tagállamoknak fedezni a nemzeti részmunkaidős rendszerek és hasonló intézkedések költségeit, amelyek lehetővé teszik a vállalkozásoknak, hogy megtartsák alkalmazottaikat. A Bizottság támogatja továbbá a foglalkoztatási szolgálatok, a szociális partnerek és a vállalkozások közötti partnerségeket is az átképzés megkönnyítése érdekében, különösen az idénymunkásokat illetően. |
| A tagállami intézkedések összehangolása | A jelenlegi súlyos helyzetben az uniós tagállamok egészségügyi miniszterei és belügyminiszterei rendszeresen közös videokonferenciákon tájékoztatják egymást a meghozott intézkedésekről, illetve itt állapodnak meg a koordináció érdekében szükséges lépésekről. Az elsődleges cél az emberi egészség védelme, de kiemelten fontos a belső piac működésének biztosítása is, hogy a szükséges áruk (például gyógyászati eszközök, romlandó áruk) szabad áramlása megvalósulhasson. Az EU folyamatosan figyelemmel kíséri a világvárvány alakulását, és részletes és naprakész tájékoztatással szolgál a helyzetről. A Bizottság politikai szintű válságstábot is felállított, melynek tagjai a leginkább érintett szakpolitikákért felelős európai biztosok. |
| További (támogatással kapcsolatos) intézkedések | További intézkedések az állami támogatásokra vonatkozó szabályokat teszik rugalmasabbá, illetve bizonyos európai költségvetési előírások alkalmazását függesztik fel átmenetileg, hogy a kormányzatok kötetlenül költhessenek a koronavírus-járvány elleni küzdelemre. Emellett az EU 1 milliárd eurót szabadított fel az uniós költségvetésből az Európai Beruházási Alap számára garanciaként annak érdekében, hogy a bankokat összesen 8 milliárd euró likviditás biztosítására ösztönözze a kkv-k számára. Ez legalább 100.000 kis- és középvállalkozásnak lesz majd a segítségére. Ezen túlmenően az Európai Beruházási Bank Csoport hiteltörlesztési moratóriumot terjesztett elő a válság által sújtott hitelfelvevőire vonatkozóan. Fontos intézkedés továbbá az európai uniós Szolidaritási Alap hatályának kiterjesztése a közegészségügyi válságra, hogy szükség esetén mobilizálni lehessen a forrásait a leginkább érintett tagállamok megsegítése érdekében. 2020-ban a rendelkezésre álló források összege a 800 millió eurót is elérheti. ⁴⁴ |

5. táblázat: Az EU által a világvárvány enyhítése érdekében 2020 kora tavaszán végrehajtott intézkedései. Forrás: saját szerkesztés a https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_hu (2020. 05. 28.) alapján

44 Gazdasági intézkedések – további információ: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/economy_hu (2020. 05. 05.)

Mint láthatjuk, az olyan nemzetek feletti együttműködésen alapuló szervezetek, mint a WHO és az EU az egészségügy fenntartását, támogatását, célnak megfelelő mozgósítást tartották a legfontosabbnak, továbbá az Európai Unió kiemelten foglalkozott a gazdaság, a kereskedelem, a kutatás, a foglalkoztatottság, a turizmus és bizonyos deficitkezelés mellett az információáramlás kérdéseivel is.

6. Előzmények és néhány kezdeti, hazai intézkedés

A hazai járványügyi intézkedésekkel, feladat- és hatáskörökkel összefüggő törvényeket⁴⁵ mindig befolyásolta a nemzetközi helyzet, legtöbbször egyfajta lépéskényszer alapján születtek meg az újabb szabályozások. A kétezres évek derekán deklaráltan fontos volt az állami népegészségügyi stratégia első-sorban a lakosság egészségi állapotának megőrzésére, a különböző állami, rendfentartó szervek együttműködése,⁴⁶ valamint az életminőség javítására, a munkaképesség újratermelésére irányuló közép- és hosszútávú tervezés. Magának a népegészségügynek a miniszteriális feladatai közé sorolható (30/2008. (VII. 25.) EüM rendelet 22/2008. (V. 26.) EüM rendelet és különösen a 161/2006(VII.28.) a tradicionális közegészségügyi- járványügyi biztonság rendszerének fenntartása, a fertőző betegségekkel való küzdelem minden formája, így például a védőoltások, vakcinák – lehetőségszerinti – célzott biztosítása a környezeti veszélyek és egészségre káros anyagok, sugárzások, szennyeződések ellenőrzése, visszaszorítása. Mindezek érdekében az egészségügyi miniszter az egészségügyért való felelőssége körében működteti az

45 Kronológiai sorrendben itt kiemelten megemlítenéd: Az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről szóló 1991. évi XI. törvény, valamint Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, továbbá: Az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályainak kihirdetéséről szóló 2009. évi XCI. Törvény és szintén a WHO végrehajtásának egyes kérdéseiről szóló 253/2013. (VII. 5.) Korm. rendelet; A fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal népegészségügyi feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet; A fertőző betegségek jelentésének rendjéről szóló 1/2014. (I. 16.) EMMI rendelet; A fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet; A belügyminiszter irányítása alá tartozó rendvédelmi szervek közegészségügyi-járványügyi és egészségfejlesztési feladatainak ellátásáról, valamint a védőoltás elrendelésének rendjéről szóló 1/2014. (I. 10.) BM rendelet.

46 Vö. Magyar Honvédség feladatával kapcsolatos közegészségügyi-járványügyi követelményekről, azok ellátásának, valamint az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálattal való együttműködésének rendjéről szóló 21/2003. (VI. 24.) HM-ESzCsM együttes rendelet.

egészségügyi ellátórendszert, ennek keretében igazgatási jogkörében irányítja, összehangolja és szervezi az állami egészségügyi ellátás országos rendszerét.⁴⁷

Az egészségügyi miniszter felelős⁴⁸ volt azért, hogy az Országgyűlés és a Kormány, illetve az azzal együtt működő igazgatási szervek által kitűzött célok megvalósuljanak, és a lakosság minél jobb minőségű, és minél hatékonyabb egészségügyi szolgáltatásokhoz jusson hozzá, illetve, hogy a lakosság egészségi állapota minőségileg magas szinten legyen biztosítva, melynek megvalósítása érdekében szabályozó jogkörében eljárva kidolgozza az egészségügyi ellátás rendszerének koncepcióját, az egészségügyi ellátás feladatait, az egészségügyi ellátás szakmai szabályait és minőségi követelményeit, és az egészségügyi ellátás személyi, tárgyi és működési feltételeit. Az Egészségügyi Minisztériumot a második Orbán-kormány megalakulásakor megszüntette, feladatait a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma vette át, amelynek egészségügyi részét egy államtitkár felügyeli.⁴⁹

A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet⁵⁰ után a betegellátás biztosítására,⁵¹ a fertőzés robbanásszerű terjedésének megakadályozására számos törvény, rendelet, szabályozás látott napvilágot. A Kormány közel másfél hónappal az első ezirányú ülése után⁵² intézkedett az élet- és vagyon-

47 Továbbá: A környezet-egészségügy, a kémiai biztonság, a sugáregészségügy, az élelmezés-egészségügy szakterületén túl az egészséges életmódra nevelés, és a veszélyeztető körülmények felismerésére való felkészítés is ebbe a körbe tartozik. HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar egészségügyi szolgáltatások nyújtásának jogi szabályozása*. Doktori értekezés. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2008. Idézi innen: Az egészségügyi minisztérium honlapja: http://www.eum.hu/index.php?akt_menu=2961 (2020. 05. 09.)

48 2/2009. (IV. 13.) ME rendelet a kormányhivatalokat felügyelő miniszterek kijelöléséről szóló 8/2006. (XII. 23.) ME rendelet módosításáról. *Magyar Közlöny*, 2009/50, 14380.

49 A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat.

50 A Magyar Kormány az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, figyelemmel a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény rendelkezéseire.

51 157/2020. (IV. 29.) Korm. Rendelet 9. § tekintetében az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotói hatáskörében, a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése.

52 A Belügyminisztériumban 2020. január 31-én tartotta első ülését a Koronavírus-fertőzés Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs, melynek vezetői a belügyminiszter és az emberi erőforrások minisztere. Az operatív törzs további tagjai: az országos tisztifőorvos; a Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója; az országos rendőrfőkapitány; az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ, továbbá a Dél-Pesti

biztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése,⁵³ illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő lépések mind hatékonyabb végrehajtása érdekében⁵⁴ létrehozta a következő akciócsoportokat:

| Megnevezés | Funkció | Felelős/vezető |
|--|---|---|
| Koronavírus Oktatási Akciócsoport | A digitális távoktatáshoz szükséges szakmai és infrastrukturális feltételek biztosítása. | Emberi Erőforrások Minisztériumának köznevelésért felelős államtitkára |
| Mobil Járványkórház Létrehozásáért Felelős Akciócsoport | A mobil járványkórház felállítása érdekében szükséges azonnali intézkedések végrehajtása | Büntetés-végrehajtás országos parancsnoka |
| Létfontosságú Magyar Vállalatok Biztonságáért Felelős Akciócsoport | a) Az ország működéséhez létfontosságú állami és nem állami gazdasági társaságok azonosítása, b) Felügyelet esetleges átvételéhez szükséges előkészületek megtétele. | Honvédelmi miniszter |
| Nemzetközi Koordinációért Felelős Akciócsoport | a) Valamennyi koronavírus által érintett állam védekezési és intézkedési gyakorlatának vizsgálata, b) Nemzetközi tudásbázis létrehozása. | Külgazdasági és Külügyminisztérium tájékoztatásért és Magyarország nemzetközi megjelenítéséért felelős államtitkára |
| Kommunikációs Akciócsoport ⁵⁵ | ---- | Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzetközi kommunikációért és kapcsolatokért felelős államtitkára |

Centrumkórház Országos Hematológiai és Infektológiai Intézet, az Állami Egészségügyi Ellátó Központ és az Országos Mentőszolgálat főigazgatói. Az operatív törzs üléseinek állandó meghívottja a Miniszterelnökség és a Kormányzati Tájékoztatási Központ delegált munkatársa. MTI: *Koronavírus-fertőzés Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs*. 2020. 02. 28. <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/koronavirus-fertozes-elleni-vedekezesert-felelos-operativ-torz> (2020. 07. 10.)

53 45/2020. (III. 14.) Korm. rendelete 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 (II.) Megjelent: *Magyar Közlöny*, 2020/42, 2020. 03. 14., Hatálybalépés: 2020. 03. 15.

54 1101/2020. (III. 14.) Korm. Határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről.

55 Kovács Zoltán, a Miniszterelnöki Kabinetiroda nemzetközi kommunikációért és kap-

| | | |
|---|--|--|
| Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport | a koronavírus világjárvány és negatív hatása elleni hatékony fellépés érdekében szükséges veszélyhelyzeti jogi szabályozás megalkotása | Miniszterelnökséget vezető miniszter |
| Koronavírus Pénzügyi Akciócsoport | Védekezés. A koronavírus világjárvány miatt szükséges új államháztartási rend kialakítása. | Pénzügyminiszter |
| Gazdasági Újraindítási Akciócsoport | a koronavírus világjárvány magyar gazdaságra gyakorolt hatásainak ellensúlyozása. | Nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter |
| Koronavírus Kutató Akciócsoport | a betegség ellen felhasználható gyógyszerek és gyógymódok kifejlesztése. | Emberi erőforrások minisztere által kijelölt személy vezetésével |
| Határellenőrzési Akciócsoport | Magyarország határátkelőhelyeinek koronavírus világjárvány-helyzetnek megfelelő működtetése. ⁵⁶ | Országos rendőrfőkapitány |
| Önkéntesség Akciócsoport | A koronavírus elleni védekezéssel kapcsolatos adományozás és önkéntességi kezdeményezések segítése, a kezdeményezők és a Kormány közötti közvetítés. | Aktív Magyarországért felelős kormánybiztos |

6. táblázat: a Korány által létrehozott akciócsoportok. Forrás: saját szerkesztés a 1101/2020. (III. 14.) Korm. Határozat⁵⁷ alapján

Fenti táblázatból láthatjuk, hogy a kormányzati intézkedések legfontosabb céljai: a nemzetközi joggyakorlatok és bevált, praktikus problémamegoldási módok adaptálása hazai viszonyokra, melynek érdekében készül átfogó vizsgálat valamennyi koronavírus által érintett állam védekezési és intézkedési gyakorlatáról, továbbá ezek alapján egy nemzetközi tudásbázis. Az oktatási rendszer további működtetése, a feltételek biztosítása a szereplők veszélyeztetése nélkül a digitális távoktatáshoz szükséges szakmai és infrastrukturális feltételek biztosításával.

csoportokért felelős államtitkárnak vezetésével alakult a Kommunikációs Akciócsoport, amelynek feladatairól, funkciójáról nem rendelkezik külön a kormányrendelet.

56 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat a koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről Magyarország határátkelőhelyeinek koronavírus világjárvány-helyzetnek megfelelő működtetése és végül, de nem utolsósorban a koronavírus elleni védekezéssel kapcsolatos adományozás és önkéntességi kezdeményezések segítése, a kezdeményezők és a Kormány közötti közvetítés.

57 A koronavírus elleni védekezés kapcsán szükséges további intézkedésekről alapján. 1101/2020. (III. 14.) Korm. határozat 2020. május 8-án hatályos állapota.


7. Összegző gondolatok

A jogi és szabályozási reakciók gyorsaságát és főképpen a transzparenciáját, a COVID-19-cel kapcsolatos tájékoztatási helyzetet egyaránt jól jellemzi a szakirodalom hozzáférhetősége is: a nemzetközi kitekintés elkészítéséhez messze a legtöbb találatot az amerikai, a kanadai és az EU-s, validnak tekinthető és szakmailag is releváns web-portálok mutatták. Az amerikai Centers for Disease Control and Prevention (CDC) a korona vírus járvánnyal kapcsolatos jogi és politikai intézkedéseket három fő csoportba sorolja: egészségügyi, prevenciós, valamint (főként egészségtelen) viselkedéssel kapcsolatos területek.

Sokan – mint már a korai eseteket tanulmányozó nemzetközi körképünkben bemutattam: példaértékűnek tartották Szingapúr első intézkedéseit és az ottani szakemberek meg is fogalmazták a világ többi országának egy 5 lépéses, igen egyszerű és közérthető tervet időben, 2020. januárjában, vagyis a korai szakaszban. Sok államnak – időben történő intézkedések, az ajánlások körültekintő adaptációja, alkalmazása esetén – a valósnál sokkal hatékonyabb fellépést biztosított volna: a megfogalmazott 5 lépés, amelyeket megtanulhatunk Szingapúr koronavírus okozta krízis menedzsmentjéből, akik főként szakemberekből álltak és igen gyorsreagálással dolgozták ki a tervet, amelyeket határozott kormányzati intézkedések követtek.

5 things we can learn from how Singapore has managed the Coronavirus crisis

- 1 Following contacts and testing liberally**
 - Less than 1% of tests are positive which reflects how many tests the country is doing.
- 2 Keeping people who test positive in hospital**
 - Anyone who tests positive is kept in hospital and separated from friends and family
 - People who have had contact but who have no symptoms are kept in strict home quarantine – an SMS is sent several times a day and requires a check-in that confirms location. Penalties are harsh.
- 3 Strong and regular communication on what people can do to minimise risk**
 - Explicit messages about social distancing, including for restaurant and bar owners who will be hit hard if a lockdown occurs
 - Whole of government involvement, including making health officials the face of the response
 - A clear direct public awareness campaign that included cartoons.
- 4 Not going into lockdown based on fear**
 - Making testing widely available and quarantine rules clear and firm allows normal life to continue for people without the virus.
- 5 Organised leadership**
 - Clearly define roles and get the messaging right so it can be delivered by every – and any – member of the team.



10. ábra: Szingapúr ötlépéses járványkezelési terve. Forrás: <https://theconversation.com/why-singapores-coronavirus-response-worked-and-what-we-can-all-learn-134024> (2020. 05. 30.)

A 'kiáltvány' hangsúlyozza a tesztek használatának, a lakosság kiterjedt tesztelésének fontosságát, a betegek, (sőt még a fertőzöttek) azonnali elkülönítését, kórházban való elhelyezésüket, vagy legalábbis szigorú, hatóság által (folyamatos SMS-lokációval) ellenőrzött, otthoni karantént, családtól, barátoktól való teljes szeparációjukat, a kontaktok kinyomozását és szintén a tesztelésüket. Eszerint különösen szigorúan kell venni a pozitív, de tünet nélküli fertőzöttek elkülönítését.

A folyamatos, határozott és egyértelmű lakossági kommunikáció különösen fontos, (átfogó társadalmi kampány, amely mindenkit elér felhasználva a közösségi médiát és például rajzfilmek, illusztrációk, képregények formájában is jelenjen meg, hogy bárki számára érthető legyen) főként arról, hogyan tudják a kockázatokat minimalizálni, így például szociális távolságtartás.

Jelentős jogi kihívások merülhetnek fel katasztrófák és pandémiák időszakában, amikor a népesség számára rendelkezésre álló egészségügyi ellátások forrásai szűkössé válnak. A közelmúltban kialakult vészhelyzetek rámutatnak a szigorú körülmények közötti helyes prioritási sorrend felállítására és a gyors reagálás fontosságára, az ezek kapcsán – tehát mind a bekövetkező krízis, mind a követő intézkedések által okozott és mindezekkel járó – súlyos jogi, gazdasági és egészségügyi hatásokra, valamint az átfogó, együttműködésen alapuló egészségügyi reagálási rendszer tervezésének kritikus fontosságára.

A szakirodalmak alapján megfogalmazott legfontosabb, Delphi-eljárással kidolgozott javaslatcsomag a következő preventív, a jövőbeli tömeges balesetekkel, illetve pandémiával, súlyos közegészségügyi, vagy egyéb a népességet nagyszámban érintő katasztrófával kapcsolatos előkészítési és reagálási tervet tartalmazza. Ebben különösen nagy hangsúlyt kapnak a jogi dilemmák, eljárások, a beteg biztosítottságának a kérdése, ellátása, önrendelkezése, a gyors döntések esetén a felelősségi viszonyok stb.

Helyi szinten a kórházak, a közegészségügyi szervezetek és az orvosok kötelesek átfogó, ellenőrzött terveket kidolgozni a súlyosan beteg vagy sérült betegeket érintő tömeges balesetekre. Az ilyen terveknek foglalkozniuk kell az evakuálási folyamatokkal, a beavatkozási döntési folyamatokkal (pl. korlátozott fellebbezésekkel, ápolási határozatok felülvizsgálatával). A válaszok, döntések legitimizálása, önálló, esetleg önkényes, független tevékenységek visszatartása és a felelősségvédelem elindítása érdekében a tömeg-kritikus ellátás (MCC) terveit hivatalosan aktiválni kell, amikor a létesítmények és a szakemberek az MCC biztosítása alá esnek. A hivatalos MCC terveknek való megfelelés hozzájárul a jóhiszeműen működő kórházak és orvosok felelősségvállalásának védelméhez. Végül, a súlyos és elhúzódó katasztrófák és pandémiák ideje alatt várható személyzeti hiány kezelése érdekében a kormányoknak olyan megközelítésű terveket, javaslatokat, intézkedési csomagot kell kidolgozniuk, amelyek hivatalosan kiterjesztik a képzett egészségügyi dolgozók rendelkezésre állását, például hivatalos külföldi orvosi csapatok segítségével, előzetes, felkészítő továbbképzésekkel.

Az általános egészségügyi és kiemelten a közegészségügyi sürgősségi tervezés és felkészülés alapvető elemeként a törvénykezésnek a katasztrófa-reakciók és pandémiás válaszok kritikus szempontjait kell alapul venni. A hatékony reagálás átfogó, előzetes tervezési erőfeszítéseket igényel, amelyek magukban foglalják a komplex jogi kérdéseket, valamint a hatóságok előzetes felmérését, majd bevonását, kooperációját.

A közelmúltbeli katasztrófák azt mutatták, hogy noha a törvény kritikusan fontos reagálási eszköz, felhasználható arra is, hogy az egészségügyi ellátásban

részt vevő érdekelt feleket bevonja a döntésekbe, a katasztrófák és a pandémiák megfelelő megtervezésében részvételt biztosítson és egyúttal segítse munkájukat, vagy az azokra való reagálás esetére alkalmassá tegye őket, jogi értelemben azért is mert ez egy komplex helyzet, melyben kétirányú hatásnak kell érvényesülnie. Ez azt is jelenti, hogy egyrészt az intézkedések megvédjék az egészségügyi dolgozókat a jogi támadások ellen, miközben nem vész el a felelősség a betegeknek vagy az alkalmazottak okozott esetleges károkért.

A katasztrófák és a pandémiák során állítólag elszenvedett kárért vállalt felelősségbiztosítás teljes egészében nem kerülhető el. A megfelelő tervezés és jogi védelem azonban elősegítheti a megalapozott, következetes döntéshozatalt és támogathatja a válaszadásban való részvételt az egészségügyi szervezetek és a szakemberek körében. A cikkemet úgy kezdtem, hogy megemlítettem, hogy ez a legutóbbi pandémia sok szempontból új nézőpontot adott a politikai lépéseknek, a hétköznapi cselekvéseinknek mind a munka, mind pedig a tanulás és a magánélet területén is. Bemutattam, hogy miképpen 'kényszerítette rá' az új helyzet az egyes társadalmakat, Földünk népeit – bizonyos témákban – a közös gondolkodásra és a kooperatív cselekvésekre.

A KORONAVÍRUS-JÁRVÁNY (SARS-CoV-2) A TERMÉSZETVÉDELEMI SZABÁLYOZÁS TÜKRÉBEN

GYÜRE ANNAMÁRIA CSILLA
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Egy 2014-es kutatás¹ rámutatott arra, hogy az elmúlt évtizedekben megjelenő járványok jelentős része állatról terjedt át emberre. Egy 2008-as kutatás² pedig megállapította, hogy 1940 és 2004 közötti mintegy 335 új betegség legalább 60%-a állatoktól ered.³

A hazánkban is több hónapja jelenlévő Covid-19 vírus által okozott SARS-CoV-2 járvány jelentősen megváltoztatta hétköznapjainkat. Jeles járványügyi szakértők⁴ szerint is nagyon gyorsan (közel három hónap alatt) szétterjedt a világ országaiban. Jelenleg (2020. június 29-i adatokkal) több mint 10 millió regisztrált fertőzött és 502 ezer halálos áldozatról tudunk a világ 188 országában/régiójában.⁵

A következményekről, hatásokról többet tudunk⁶ (bár még mindig nem eleget), mint az eseményt kiváltó okokról, körülményekről.

- 1 SMITH, Katherine F. – GOLDBERG, Michael – ROSENTHAL, Samantha – CARLSON, Lynn – CHEN, Jane – CHEN, Cici – RAMACHANDRAN, Sohini: Global rise in human infectious disease outbreaks. *Journal of The Royal Society Interface*, 2014, 11 (101), 919-941.
- 2 JONES, Kate E. – PATEL, Nikkita G., – LEVY, Marc A. – STOREYGARD, Adam – BALK, Deborah – GITTLEMAN, John L. – DASZAK, Peter: Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 2008, 83 (5), 990-993.
- 3 <https://ng.hu/tudomany/2020/04/01/az-elohelyrombolas-idozitett-bomba-az-uj-fer-tozo-betegsegek-felbukkanasahoz/> (2020. 06. 11.)
- 4 <https://www.nationalgeographic.com/science/2020/05/anthony-fauci-no-scientific-evidence-the-coronavirus-was-made-in-a-chinese-lab-cvd/> (2020. 06. 11.)
- 5 <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> (2020. 06.29.)
- 6 Jelentős környezeti, gazdasági és egészségügyi következményekkel jár(t), károsanyagki-bocsátás mérséklődését tapasztalták kutatók, azonban ennek mértéke az éghajlatváltozás szempontjából nem jelentős. Az egészségügyi rendszereket jelentősen megterhel(i) te, a gazdasági következmények kezelésére pedig monetáris és pénzügyi eszközöket vezettek be a kormányok szerte a világon. SARKODIE, Samuel Asumandu – OWUSU, Phebe Asantewaa: Global assessment of environment, health and economic impact of novel coronavirus (COVID-19). *Environ Dev Sustain*, 2020, 6 (8), 1-11.

A kutatás ennek az eseménynek a környezeti vonatkozásait, környezetjogi (természetvédelmi jogi) körülményeit járja körbe.

Korunk kihívásai – mint a klímaváltozás, a biológiai sokféleség beszűkülése, éhezés, aszályok, szélsőséges időjárási események, globális recesszió, betegségek, környezetpusztítás – összefüggenek. Emiatt a SARS-CoV-2 járvány vizsgálata is sokrétű. Egyfelől közegészségügyi, társadalmi, gazdasági, ökológiai, élőhelyvédelmi, klímavédelmi, biztonsági stb. szegmensei vannak.

A környezetjogászok gyakran élnek azzal a fordulattal, hogy a 'környezetben minden mindennel összefügg'. Nincs ez másként akkor sem, amikor a jelenlegi pandémia okait szeretnénk feltárni.

Alapvetően abból a helyzetből kell kiindulnunk, hogy a világon megfigyelhető élőhelypusztítás, amit az erdőirtás eredményez – ez történhet a városi területek terjeszkedése, vagy faanyag kitermelés miatt –, egyenes következménye, hogy a korábban ott élő vadállatok a városok környékére vándorolnak és fertőzést okoznak, ami járványhoz vezethet.⁷

A másik jellemző ok az, amikor a mezőgazdasági területnyerése végett történik erdőirtás, erdőégetés. Ez – amellett, hogy káros anyagok (köztük üvegházhatású gázok) kerülnek a légkörbe – az adott hely biodiverzitásának csökkenését eredményezi. Még nagyobb lehet a kockázat akkor, amikor az elejtett vadállatokat elfogyasztják (bozóthúsként), ami megbetegedéshez, majd járványhoz vezethet. Jelenlegi ismereteink szerint a Sars-CoV-2 járvány kiindulópontja egy ilyen körülményhez kapcsolódik.⁸

A következmény önmagunk és környezetünk veszélyeztetése, biológiai sokféleség szűkülése, éhezés, társadalmi egyenlőtlenségek, globális recesszió és elégedetlenség a társadalmakban.

A 2019 év végén felbukkanó, majd 2020-ban az egész világon elterjedő Sars-Cov-2 járvány egy kínai 10 milliós lakosságszámú városból, Vuhanból és annak húspiacáról indult el. Járványügyi szempontból nagyon rövid idő alatt megjelent más kontinenseken és mára 188 országban, illetve régióban van jelen. Arról olvashattunk, hogy a vírus denevérről közvetítő állat (feltehetően tobzoska) révén került az emberek közé.⁹

7 <https://ng.hu/tudomany/2020/04/01/az-elohelyrombolas-idozitetett-bomba-az-uj-fer-tozo-betegsegek-felbukkanasahoz/> (2020. 06. 11.)

8 <https://ng.hu/tudomany/2020/04/01/az-elohelyrombolas-idozitetett-bomba-az-uj-fer-tozo-betegsegek-felbukkanasahoz/> (2020. 06. 11.)

9 A tobzoska mind a nyolc faja a kihalás szélére kerül, emiatt új intézkedés alapján már nem alkalmazzák a hagyományos kínai orvoslásban sem. <https://ng.hu/fold/2020/06/11/uj-intezkedes-a-tobzoskak-vedelmeben-kinaban/> (2020. 06. 15.)

Arról is több információ látott napvilágot, hogy ez milyen viszonyban van az erdőpusztításokkal és a klímaváltozással.¹⁰ Az Éghajlatváltozás Kormányközi Testület, valamint az Egészségügyi Világszervezet is jelentéseiben hívja fel a figyelmet, hogy a globális éghajlatváltozás egyik következménye az ökoszisztémában bekövetkező változások és a járványok gyakoribb megjelenése.¹¹ Több tanulmány is jelezte az elmúlt években, hogy ilyen típusú világjárványra számítani lehet és fel kell készülnünk rá. Az azonban véleményes, hogy fel tudunk-e készülni rá.

Jelen tanulmányban bemutatom azonban azt, hogy környezetjogi szempontból milyen jogi dokumentumok szabályozzák a témánk szempontjából meghatározó élőhelyvédelem és biológiai sokféleség megőrzésének kérdését. Ehhez áttekintem a kapcsolódó nemzetközi egyezményeket, Európai Unió jogi szabályozását, valamint a hazai szabályozási környezetet.

2. Nemzetközi szabályozás

2.1. Univerzális egyezmények

A nemzetközi szabályozás a természetvédelem körében meghatározó és nagy múltra visszatekintő. Ezen dokumentumok sorából először a vándorló vadon élő állatok védelméről szóló Bonni Egyezményt tárgyalom.

1979-ben fogadták el a vándorló vadon élő állatok védelméről szóló *Bonni Egyezményt* (a továbbiakban: Bonni Egyezmény), amelyhez hazánk 1983-ban csatlakozott¹² és az 1986. évi 6. törvényerejű rendelettel¹³ hirdette ki.

A vándorló fajok, azok „a vadon élő állatok bármely fájának vagy kisebb rendszertani egységének teljes populációját vagy a populáció bármely földrajzilag elkülönülő részét jelenti, amelynek tagjai (egyedei) bizonyos időszakonként és előre jelezhetően egy vagy több államhatáron áthaladnak.”¹⁴

10 <https://ng.hu/fold/2020/04/08/kornyeztrombolas-vadallat-kereskedelem-es-az-emberi-egeszseg-kapcsolata/> (2020. 06. 15.)

11 IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland 69. ; Health and Climate Action, WHO, 2019. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/397791/SDG-13-policy-brief.pdf (2020. 06. 16.)

12 BÁNDI Gyula – FARAGÓ Tibor – LAKOSNÉ HORVÁTH Alojzia: *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények*. Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, 1994, 35.

13 1986. évi 6. törvényerejű rendelet a Bonnban, az 1979. évi június hó 23. napján kelt, a vándorló vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezmény kihirdetéséről.

14 Bonni Egyezmény 1. cikk.

A Bonni Egyezmény alapján a védelem helyzete akkor tekinthető kedvezőnek, ha a populáció-dinamikai adatok azt mutatják, hogy a vándorló faj hosszú távon képes fennmaradni, elterjedési területe¹⁵ (sem pillanatnyilag, sem hosszútávon) nem csökken, lesz elegendő élőhely a vándorló faj hosszútávú fennmaradására, valamint „megközelíti a történelmi viszonyokat”,¹⁶ ami tulajdonképpen a fenn tarthatóságot jelentő gondolat. A védelem helyzete ugyanakkor kedvezőtlen, amennyiben a vándorló faj elterjedési területének egészén vagy nagy részén a kipusztulás veszélye fenyegeti. A veszélyeztetett vándorló fajok felsorolását az Egyezmény I. Függeléke tartalmazza, amely szerint azok a vándorló fajok tartoznak ide, amelyek a tudományos adatok alapján veszélyeztetettek, így például mexikói szelindekdenevér, hegyi gorilla, kék bálna, albatrosz, fattyúteknős.

Az államoknak tenniük kell azért, hogy megőrizzék és helyreállítsák az élőhelyeiket a fajok kipusztulási veszélyének elhárítása érdekében, valamint meg kell előzniük és ki kell küszöbölniük, továbbá minimumra szükséges csökkenteniük azokat a tevékenységeket vagy azok káros hatását, amelyek megakadályozzák vagy gátolják a fajok vándorlását. Az részes államok emellett kötelesek megtiltani az ilyen fajokhoz tartozó állatok kizsákmányolását. Ez alól szűk körben enged kivételt, például tudományos célra, vagy az abból élők szükségleteinek kielégítése céljából.

A *Biológiai Sokféleség Egyezményt* (a továbbiakban: biodiverzitás egyezmény) 1992-ben fogadták el Rió de Janeiroban az ENSZ Környezeti Programja keretében, 1993-ban lépett hatályba, a magyar csatlakozás 1994-ben valósult meg.¹⁷ A biológiai sokféleség a környezeti rendszer sokszínűségét, a fajok és ökoszisztémák sokféleségét jelenti. A biológiai sokféleség a biodiverzitás egyezmény meghatározása szerint: „a bármilyen eredetű élőlények közötti változatosságot jelenti, beleértve többek között a szárazföldi, tengeri és más vízi-ökológiai rendszereket, valamint az e rendszereket magukban foglaló ökológiai komplexumokat; ez magában foglalja a fajokon belüli, a fajok közötti sokféleséget és maguknak az ökológiai rendszereknek a sokféleségét.”¹⁸ Az egyezmény „általában az élővilág – az élőhelyek, mikroorganizmusok, állat- és növényfajok – védelme és azok sokféleségének megőrzése érdekében született.”¹⁹

15 Az elterjedési terület minden olyan szárazföldi területet és vizet felölel, ahol az adott vándorló faj él, ideiglenesen tartózkodik, és amelyen bármikor áthalad vagy átrepül a szokásos vándorlási útvonalat követve.

16 Bonni Egyezmény 1. cikk.

17 Hazánk a biodiverzitás egyezményt a Biológiai Sokféleség Egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi LXXXI. törvénnyel iktatta be a jogrendbe.

18 Biológiai Sokféleség Egyezmény 2. cikkely.

19 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 39.

A biodiverzitás egyezmény megállapítja, hogy a biológiai sokféleség az emberiség közös ügye, egyúttal azt is, hogy az országok szuverén jogokkal rendelkeznek a saját biológiai erőforrásaik felett, ugyanakkor felelősek is azok megtartásáért, megőrzéséért, valamint fenntartható használatukért.²⁰

Az aggodalom kifejeződése mutatkozik meg abban, hogy rögzíti az egyezmény, hogy 'bizonyos' emberi tevékenység miatt csökken jelentős mértékben a biológiai sokféleség és kijelenti, hogy a biodiverzitással kapcsolatos információ és tudás hiányzik, miközben tudományos, technikai és intézményi kapacitás szükséges azon adatok, ismeretek megszerzéséhez, amelynek révén megfelelő intézkedéseket lehet megtervezni és megvalósítani a megóvás érdekében.

A biodiverzitás egyezmény célja mindezek fényében a biológiai sokféleség megőrzése, komponenseinek (elemeinek) fenntartható használata, a genetikai erőforrások hasznosításából származó előnyök igazságos és méltányos elosztása, beleértve a genetikai erőforrásokhoz való megfelelő hozzáférhetőséget, a vonatkozó technológiák átadását, valamint a szükséges pénzeszközök rendelkezésre állását.²¹

Az alapelvek közt említi az egyezmény az államok szuverén jogát a saját területükön megtalálható erőforrások szabad felhasználása során, ugyanakkor hangsúlyozza azt a követelményt is, hogy a (törvénykezési és ellenőrzési) területükön belüli tevékenységeik ne okozzanak kárt más államok környezetében.²²

Ez az egyezmény általánosabb elvárásként előírja a részes államokkal szemben, hogy azoknak nemzeti stratégiákat, terveket, illetve programokat kell kidolgozniuk a biológiai sokféleség megőrzésére és fenntartható hasznosítására, továbbá az integráció elvét érvényesítendő rögzíti, hogy az államoknak bele kell foglalniuk „amennyire csak lehet és megfelelő, a biológiai sokféleség megőrzését és fenntartható hasznosítását az ágazati vagy ágazatközi tervekbe, programokba és szakpolitikai tevékenységekbe”.²³ Különbséget tesz in-situ védelem és az ex-situ védelem között.²⁴ Előbbi esetén az államoknak létre kell

20 Fenntartható használat a biológiai sokféleség komponenseinek olyan módon és ütemben történő használatát jelenti, mely nem vezet a biológiai sokféleség hosszú távú csökkenéséhez, ezzel fenntartva a benne lévő lehetőséget a jelen és jövő generációk igényeinek és törekvéseinek kielégítésére. Biológiai Sokféleség Egyezmény.

21 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 1. cikkely.

22 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 3. cikkely.

23 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 6. cikkely.

24 *Ex-situ védelem* a biológiai sokféleség komponenseinek természetes élőhelyen kívüli megőrzését jelenti. *In-situ védelem* az ökológiai rendszerek és természetes élőhelyek megőrzését és a fajok életképes populációinak helyreállítását és fenntartását jelenti természetes környezetükben, valamint háziasított vagy természetett fajok esetében

hozniuk a védett területek rendszerét, vagy olyan területeket kell kijelölnie, ahol speciális intézkedéseket tesznek, ehhez irányelveket kell kidolgozni, amelyek elősegítik a védett területek kiválasztását, kijelölését, valamint a kezelésükre vonatkozó feltételeket. Elő kell segíteni az ökológiai rendszerek, természetes élőhelyek védelmét és a fajok életképes populációinak fenntartását a természetes környezetükben, rehabilitálni, valamint visszaállítani szükséges a degradálódott rendszereket és elősegíteni a veszélyeztetett fajok megújulását.

Külön említi a genetikailag módosított szervezeteket, és rögzíti, hogy az azok hasznosításából és kibocsátásából eredő kockázatok szabályozására, kezelésére vagy ellenőrzésére eszközöket kell fenntartani, mert azoknak valószínűleg a biológiai sokféleség megőrzését és fenntartható hasznosítását érintő káros környezeti hatásai vannak.²⁵

Az ex-situ védelmet az in-situ védelem kiegészítéseképp nevesíti, e körben többek közt intézkedések meghozatala szükséges a biológiai sokféleség komponenseinek ex-situ védelmére, lehetőleg azok származási országában, a veszélyeztetett fajok rehabilitációja és helyreállítása, valamint megfelelő feltételek megteremtése a visszatelepítéshez a természetes élőhelyükre, a megőrzés célját szolgáló begyűjtés szabályozása és irányítása.²⁶

2010-ben a biodiverzitás egyezményt ratifikáló mintegy 193 állam elfogadta a Biológiai Sokféleség Egyezményhez kapcsolódó, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról szóló *Nagoyai Jegyzőkönyvet* (a továbbiakban: *Jegyzőkönyv*). A *Jegyzőkönyv* 2014. október 12-én lépett hatályba.²⁷ Hazánk elsőként ratifikálta a *Jegyzőkönyvet* az európai uniós tagállamok sorában.²⁸

A *Jegyzőkönyv* megerősítve a biodiverzitás egyezmény célját és alapelveit, rögzíti, hogy a biológiai sokféleség gazdasági értékének társadalmi szintű ismerete, valamint ennek a gazdasági hasznosságnak az igazságos és méltányos megosztása a környezeti elemek fenntartható használatának „kulcsfontosságú ösztönző faktora”. Felismeri a genetikai erőforrások jelentőségét az élelmezésbiztonság, a közegészségügy, a biológiai sokféleség megőrzése, valamint az éghajlatváltozás hatásainak enyhítése, illetve az ahhoz való alkalmazkodás vonatkozásában.

abban a környezetben, melyben a rájuk jellemző tulajdonságaik kifejlődtek.

25 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 8. cikkely g) pont.

26 A Biológiai Sokféleség Egyezmény 9. cikkely.

27 <http://www.biodiv.hu/nagoya-protocol/nagoyai-jegyzokonyv-nemzetkozi-honlapja> (2020. 06. 17.)

28 <http://www.biodiv.hu/nagoya-protocol/nagoyai-jegyzokonyv-hazankban> (2020. 06. 17.)

A Jegyzőkönyv célja a genetikai erőforrások hasznosításából²⁹ származó hasznok igazságos és méltányos megosztása, magában foglalva a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférés biztosítását, valamint az ehhez kapcsolódó technológiák átadását, annak finanszírozását, hogy ennek révén a biológiai sokféleség megőrzése és elemeinek fenntartható használata megvalósuljon.³⁰

A Jegyzőkönyv 6. cikke a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről rendelkezik. Előírja, hogy a részes államoknak biztosítaniuk kell az őslakos és a helyi közösségek hozzáférését az erőforrásokhoz, ennek érdekében olyan jogi, adminisztratív vagy szakpolitikai intézkedéseket, illetve garanciákat kell létrehozniuk, amelyek biztosítják a jogszabályok, valamint a szabályozási környezet egyértelműségét, átláthatóságát, igazságos és pártatlan szabályok és eljárások kialakítását, a tájékoztatást, valamint azt, hogy engedély, vagy határozat biztosítsa az erőforrások felhasználását stb. Ezen túlmenően kiemeli az információáramlásra vonatkozó, a határokon átnyúló együttműködés jelentőségét.

A nemzetközi jelentőségű vizes területekről, különösen mint a vízimadarak élőhelyéről szóló *Ramsari Egyezményt* (a továbbiakban: Ramsari Egyezmény) 1971-ben fogadták el, 1975-ben lépett hatályba és hazánk 1979-ben lett a részese,³¹ majd a 1993. évi XLII. törvénnyel iktatta be a jogrendbe.³² Az Egyezményt a részes államok a vadvizek természetes csökkenésének és károsításának megakadályozására, a vadvizeknek és a vízimadarakat fenntartató természetes környezet ökológiai funkcióinak megőrzésére, tovább ezen területek növény- és állatvilágának állami eszközökkel való védelmére hozták létre. A természetvédelmi egyezmények közül ez a legrégebbi, globális egyezmény.³³

29 A genetikai erőforrások hasznosítása a genetikai erőforrások genetikai és/vagy biokémiai összetételével kapcsolatos kutatás és fejlesztés, beleértve az Egyezmény 2. cikkében meghatározott biotechnológiai alkalmazásokat. Biotechnológia bármely olyan technológiai alkalmazást jelent, amely biológiai rendszereket, élő szervezeteket vagy ezek származékait használja fel meghatározott felhasználású termékek vagy folyamatok létrehozására vagy módosítására. Nagojai Jegyzőkönyv a Biológiai Sokféleség Egyezményhez csatolt, a genetikai erőforrásokhoz való hozzáférésről, valamint a hasznosításukból származó hasznok igazságos és méltányos megosztásáról 2. cikkely, Biológiai Sokféleség Egyezmény.

30 Nagojai Jegyzőkönyv 1. cikkely.

31 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 31.

32 1993. évi XLII. törvény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28.-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről.

33 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 31.

A Ramsari Egyezmény értelmében vadvíznek minősülnek „azok az akár természetes, akár mesterséges, állandó vagy ideiglenes mocsaras, ingoványos, tőzeglápos vagy vízi területek, amelyeknek vize állandó vagy áramló édesvízű, felsős vagy sós, ideértve azokat a tengervízű területeket is, amelyek mélysége apálykor a hat métert nem haladja meg.”³⁴

Ezek a területek számtalan gazdasági értékkel (is) bíró funkciót látnak el, így például víztárolást, vízellátást, vihar és áradás elleni, valamint partvédelmet, eróziócsökkentést, üledék- és szennyezőanyagviisszatartást, természetes víztisztítást, fakitermelést, halászatot, valamint rekreációt.³⁵ A Ramsari Egyezmény 4. Konferenciája (1993) létrehozta azon területeknek a listáját, amelyeknek az emberi beavatkozás folytán az ökológiai jellege, funkciói veszélyeztetve vannak, vagy megváltozott (Montreauxi Jegyzék vagy Montreauxi Record).³⁶

A Montreauxi Jegyzék a Nemzetközi Jelentőségű Vadvizek Jegyzékébe tartozó vizes területek nyilvántartása.³⁷ A Nemzetközi Jelentőségű Vadvizek Jegyzékébe (a továbbiakban: Jegyzék) tartozó vadvizek meghatározása a részes állam kötelezettsége, ennek eredményeképp a vadvizek határát pontosan meg kell határozni és térképen jelölni és az ehhez kapcsolódódnak a szomszédos part menti és tengerparti területek, szigetek vagy a vadvizek területén lévő, apálykor hat méternél nem mélyebben fekvő tengeri vízterületek is.³⁸

A Ramsari Egyezmény a részes államok hatáskörébe helyezi, hogy eldöntsék, mely területek kerüljenek be a Jegyzékbe, a kiválasztás alapjául szolgáló szempontokat azonban maga az egyezmény rögzíti.³⁹ A Jegyzékbe való kerülés esetén az adott vizes terület nemzetközi, ökológiai, botanikai, zoológiai, limnológiai vagy hidrológiai jellemzői alapján kell mérlegelni.⁴⁰ Hazánkban egy VM rendelet tartalmazza ezeknek a területeknek a listáját, amely közzé bekerült a például a Fertő-tó, a Balaton, a Kis-Balaton, a Gemenci erdő, valamint a Hortobágy is.⁴¹

A Ramsari Egyezmény a Jegyzékbe sorolt vizes területek tekintetében intézkedési és monitorozási feladatokat vár el a részes államoktól annak ér-

34 Ramsari Egyezmény 1. cikk.

35 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 31.

36 Uo. 32.; <https://www Ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007-06-e.pdf> (2020. 06. 19.)

37 <https://www Ramsar.org/sites/default/files/documents/library/info2007-06-e.pdf> (2020. 06. 19.)

38 Ramsari Egyezmény 2. cikk.

39 BAK Klára: Állatvédelem – nemzetközi egyezmények. *Jogi Tanulmányok*, 2018, 21-31.

40 Ramsari Egyezmény 2. cikk.

41 19/2011. (XII. 15.) VM rendelet a Nemzetközi Jelentőségű Vadvizek Jegyzékébe bejegyzett hazai védett vizek és vadvízterületek kihirdetéséről.

dekében, hogy ezeknek a területnek a romlását megakadályozzák.⁴²

Az utolsóként tárgyalt univerzális természetvédelmi egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Washingtoni Egyezmény⁴³ (vagy más néven CITES, Convention in International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora; a továbbiakban: CITES) talán a legfontosabb vizsgálatunk szempontjából, amelyet az ENSZ Környezeti Programja keretében fogadtak el 1973-ban, 1975-ben lépett hatályba, Magyarország pedig 1985-ben csatlakozott hozzá,⁴⁴ és 2003. évi XXXII. törvénnyel⁴⁵ iktatta be.

A CITES egyszerre természetvédelmi és kereskedelmi jellegű nemzetközi egyezmény, amelynek célja a vadon élő veszélyeztetett állatok és növények nemzetközi kereskedelmének szabályozása abból a célból, hogy ezen az állat- és növényfajok túlzott kiaknázása csökkenthető legyen.⁴⁶

A nemzetközi kereskedelemmel érintett fajok listáját a CITES függelékei tartalmazzák. Az I. Függelék listázza azon fajokat, amelyeket a kipusztulás fenyeget, míg a II. Függelékben tartozó fajok esetén a kipusztulás azokat közvetlenül nem veszélyezteti, de kereskedelmi szabályozás, illetve korlátozás hiánya esetén azokká válhatnak.⁴⁷ Az I. Függelékbe tartozik például a kispanda, az erdeikutya, gepárd, ázsiai oroszlán, jaguár, gepárd, grönlandi bálna, míg a II. Függelékben például a fossza, a sötétfarkú kuskusz, a déli kuskusz,⁴⁸ a hosszúcsőrű hangyászsun vagy a kiang⁴⁹ szerepel. A III. Függelék olyan fajokat jelöl, amelyet a részes állam bármelyike tekint olyannak, mint amit szabályozni szükséges a faj kiaknázásának megelőzése érdekében.⁵⁰ Ide tartoznak például az indiai antilop, a vízibivaly vagy az aranyajak.

A CITES egyezmény legmeghatározóbb eszköze, hogy a függelékekbe tartozó állatok egyedeinek kereskedelme esetén engedély beszerzését írja elő. Míg az I. Függelékbe tartozó fajok nem kereskedelmi célú nemzetközi forgalma

42 Ramsari Egyezmény 3. és 4. cikk.

43 A szerződés szövege megtalálható angolul a <https://cites.org/eng/disc/text.php> (2020. 06. 22.) oldalon.

44 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 43.

45 2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről.

46 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 43.

47 CITES II. cikk.

48 A kuskuszfélék régebbi nevükön kúszóerszényes-félék.

49 Tibet őshonos lóféléje.

50 CITES II. cikk.

lehetséges, addig a II. és III. Függelékbe tartozóak esetén a kereskedelemi forgalom megengedett, kevésbé szigorúbb engedélyezési feltételek mellett.⁵¹

A CITES rendelkezik arról is, hogy ha kereskedelem az I. és II. Függelékbe tartozó fajra „káros hatást gyakorol”, vagy az egyezmény előírásait nem tartják be. Ebben a helyzetben, ha valamelyik állam tudomást szerez e körülményről, jeleznie kell az egyezmény Titkársága felé, és intézkedéseket kell alkalmaznia, amit ezután a soron következő Részes Felek Konferenciáján vizsgálnak meg, amely „általa helyénvalónak tartott bármilyen ajánlást tehet”⁵².

Az egyezmény ezen rendelkezésének értelmezése felveti, hogy mi tekinthető káros hatás alá tartozónak egy olyan faj esetében, amelynél a kipusztulás potenciális lehetőségként megjelenik. Sajnálatosan azonban az egyezmény szövege ezt nem tisztázza. Jellemzően azonban más jogszabály vagy nemzetközi dokumentum sem határozza meg ezt a fogalmat.

Noha a káros hatás definícióját nem találjuk sem a nemzetközi egyezményekben, sem az uniós vagy hazai jogszabályokban, mégsem mondhatjuk azt, hogy ne lehetne ennek jogi megjelenését valamilyen módon fellelni. Némi kitéréssel ehhez a magyar szabályozásból a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a természetben okozott károsodásról szóló jogi normákat és a Büntető Törvénykönyv vonatkozó rendelkezését tekintem át.

A környezetvédelmi törvény⁵³ (a továbbiakban: Kvt.) a természetkárosítást fogalmát nem, de a környezetkárosítás, valamint környezetkárosodás fogalmát megadja. Eszerint környezetkárosítás „az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be” és környezetkárosodás pedig „a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása”. A két fogalom szorosan összefügg és az ok-okozati viszonyrendszerben jelenik meg, ahol a környezetkárosítás maga a kiváltó ok, aminek eredményeképp bekövetkezik a környezetben a károsodás. A környezetkárosodás fogalma két fordulatot jelöl, egyrészt a környezeti elem változását, ami a környezeti egyensúly felborulását eredményezheti,⁵⁴ a meghatározás másik része pedig a számunkra is azonosítható, az adott környezeti elem által nyújtott valamely ökológiai szolgáltatásban bekövetkező romlást jelent, például a víz ihatatlan lesz, a termőtalajnak csökken a termőképessége, a levegő

51 CITES III., IV. és V. cikk.; BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 44.

52 CITES XIII. cikk.

53 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól.

54 FODOR László: *Környezetjog*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 26-27.

károsanyagtartalma következtében kockázatot jelent az egészségre stb.

A Büntetőtörvénykönyvünk⁵⁵ (a továbbiakban: Btk.) a természetkárosítás tényállását tartalmazza, ami már ad egy képet arról, hogy milyen meghatározást lehetne társítani a CITES egyezményben foglalt káros hatáshoz. A Btk. a 242. §-ában rögzíti, hogy mit tekint természetkárosításnak. Eszerint [a]ki a) fokozottan védett élő szervezet egyedét, b) védett élő szervezet vagy az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeit, feltéve, hogy azok külön jogszabályban meghatározott, pénzben kifejezett értékének együttes összege eléri a fokozottan védett élő szervezet egyedei esetében megállapított, pénzben kifejezett legalacsonyabb értéket, c) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló EK tanácsi rendelet A és B melléklete hatálya alá tartozó élő szervezet egyedét jogellenesen megszerzi, tartja, forgalomba hozza, az ország területére behozza, onnan kiviszi, azon átszállítja, azzal kereskedik, illetve azt károsítja vagy elpusztítja, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A természetvédelmi törvény⁵⁶ (a továbbiakban: Tvt.) 16. §-a az élőhelyvédelem általános szabályai közt azt írja, hogy a mező-, erdő-, nád-, hal-, vadgazdálkodás során „a talajfelszín, a felszíni és felszín alatti formakincs, a természetes élővilág maradandó károsodása, a védett élő szervezetek, életközösségek tömeges pusztulása, biológiai sokféleségük számottevő csökkenése nélkül kell végezni.”

Végezetül megemlítenéd, hogy a természetben okozott károsodás mértékének meghatározásáról külön jogszabály⁵⁷ rendelkezik, amely elősegítheti annak körülírását, hogy mi tekinthető káros hatásnak a természetvédelemben.

A Kormányrendeletben megtalálható a természetben okozott károsodás meghatározása, eszerint „olyan környezetkárosodás, amely a fajban, élőhelyben, területben az eredeti állapothoz képest jelentős mértékű kedvezőtlen változást eredményez”. A „jelentős mértékű kedvezőtlen változás” megállapításához több szempont és körülmény együttes mérlegelése szükséges, figyelembe veszik ehhez a károsodással érintett egyedek számát, sűrűségét, valamint az érintett terület nagyságát, az egyedek vagy a károsodott terület szerepét a faj védelme tekintetében, az érintett faj ritkaságát, szaporodási képességét,

55 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

56 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről.

57 91/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a természetben okozott károsodás mértékének megállapításáról, valamint a kármentesítés szabályairól (a továbbiakban: Kormányrendelet).

képességét arra, hogy a károsodás után regenerálódni tud-e és milyen mértékben. Az élőhelyek tekintetében vizsgálják, hogy az milyen jellemzőkkel (terület nagysága, elhelyezkedése, a társulásalkotó fajok összetétele stb.) bír, a károsodott területnek milyen szerepe van az élőhely megőrzésében, továbbá az élőhely ritkaságát, valamint a megújulási képességét stb.

Ugyan a CITES nem tartalmazza a káros hatás fogalmának meghatározását, a hazai jogba ültetése révén, mégsem mondhatjuk azt, hogy annak tartalmát ne lehetne meghatározni. Meglátásunk szerint az egyezmény szellemiségének jegyében ez a kifejezés kiterjesztően értelmezendő és minden olyan tevékenységet, magatartást jelent, amely kedvezőtlen az adott populációra, különösképp, ha az a kipusztulástól fenyegetett.

2.2. Regionális egyezmények

A regionális egyezmények sorában az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről szóló Berni Egyezményt (a továbbiakban: Berni Egyezmény) kell említeni. A Berni Egyezményt 1979-ben írták alá az Európa Tanács égisze alatt, majd 1982-ben lépett hatályba. Hazánk 1990 óta részese az egyezménynek.

A Berni Egyezmény az első olyan európai dokumentum, ami a fajok sokszínűségét és élőhelyeinek védelmét célozza. Alapvető célja, hogy a különböző ágazati politikák, különösen a fejlesztési és tervezési politikák kialakításakor nagyobb figyelemmel legyenek a természetvédelmi szempontokra és hogy minimális védelmet biztosítsanak a legtöbb állat- és növényfajnak.⁵⁸

Ennek keretében előírásokat tartalmaz a fajok védelmére, valamint az élőhelyeik megőrzésére. Különös gondtal kívánják óvni a veszélyeztetett és sebezhető fajok, azon belül is a veszélyeztetett és sebezhető vándorló-vonuló fajokat.⁵⁹

A Berni Egyezmény a védelem alá helyezett állatok és növényfajok védelme érdekében jogi és adminisztrációs eszközök alkalmazását várja el. Az egyezmény a meghatározott fajokkal szemben tilalmakat állít fel, így tiltott

- a szándékos befogás és tartás és a szándékos elpusztítás összes formája,
- a szaporodó- és pihenőhelyek szándékos rongálása vagy elpusztítása,
- a vadon élő állatok szándékos megzavarása, különösen a szaporodási-,

58 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 37-38.

59 *Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről*. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja –Printorg Kft, 1990. 3. 1. cikk 2. pont.

ivadéknevelő és téliálmom-időszakokban, amennyiben a megzavarás jelentősnek bizonyul az Egyezmény célkitűzéseinek szempontjából,

- a tojások szándékos elpusztítása vagy kiszedése, illetve birtoklása még kifújtt állapotban is,
- ezen állatoknak akár élő, akár holt állapotban történő birtoklása és belső kereskedelme, beleértve a kitömött állatokat és azok minden egyes hasznosítható részzeit vagy származékait, mindenütt, ahol az egyezményben foglalt rendelkezések hatékonyságához hozzájárulhat.

A Berni Egyezmény különböző intézkedések alkalmazását írja elő az állat- és növényfajok védelme érdekében, többek közt a tilalmi időszakok, valamint más kihasználást szabályozó eljárások kidolgozását, a kihasználás időszakos, valamint helyi tilalmát, a vadon élő állatok (élő vagy holt állapotban történő) kereskedelmének, eladási célú tartásának, szállításának vagy eladására vonatkozó szabályozás kialakítását.

Mindezek mellett bizonyos befogási, vagy elejtést szolgáló eszközök tilalom alá kerülnek, amelyek a „fajok populációinak helyi eltűnését vagy komoly megzavarását okozzák.” Ennek elemeit a IV. mellékletben sorolja fel a dokumentum.

Az Európa Tanács égisze alatt 2000-ben Firenzében fogadták el az *Európai Táj Egyezményt* (a továbbiakban: Európai Táj Egyezmény), amely 2004-ben lépett hatályba és hazánk 2005-ben csatlakozott hozzá,⁶⁰ majd 2007-ben törvény hozott róla.⁶¹ 40 ország csatlakozott az egyezményhez és 38 ország ratifikálta.⁶²

Az Európai Táj Egyezményt azzal a szándékkal fogadták el, hogy a társadalmi igények, gazdasági tevékenységek és a környezeti szempontok harmonikus és kiegyensúlyozott kapcsolatán alapuló fenntartható fejlődést érjenek el. Rögzíti a Preambulum, hogy „a táj elősegíti a helyi kulturális fejlődést és alapvető eleme az európai természeti és kulturális örökségnek”, valamint a mezőgazdaság, az erdészet, az ipari és ásványbányászati technikák, a regionális tervezés, várostervezés, a közlekedés és szállítás, az infrastruktúra, az idegenforgalom olyan változásokat idéznek elő, amely felgyorsítja a táj megváltozását.⁶³

A táj fogalmát úgy határozza meg, hogy az „az ember által érzékelt terület, amelynek jellege természeti tényezők és/vagy emberi tevékenységek hatása

60 http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=sub_705 (2020. 06. 25.)

61 Ezt követően elfogadta a Firenzében, 2000. október 20-án kelt, az Európai Táj Egyezmény kihirdetéséről 2007. évi CXI. törvényt.

62 http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=sub_705 (2020. 06. 25.)

63 Európai Táj Egyezmény Preambulum.

és kölcsönhatása eredményeként alakult ki”. Az egyezmény hatálya kiterjed a részes felek területére, mind a természeti, vidéki, városi és városkörnyéki térségekre, magában foglalva a szárazföldet, az édesvizeket és a tengeri területeket is, függetlenül a táj állapotától.⁶⁴

A táj megőrzésének céljával nemzeti szintű intézkedéseket rögzít, mely alapján törvényi szintű szabályozás szükséges a táj védelme érdekében, tájpolitikát kell kialakítani, valamint az integráció elvét érvényesíti az az elvárás, hogy a környezetvédelmi, regionális és várostervezési, mezőgazdasági, szociális és gazdasági politikába be kell építeni a táj védelmére vonatkozó szempontokat. Ehhez szemléletmódosító tevékenységet, szakértők képzését, továbbá a részes államok területén található tájak számbavételét és területükön történő változás nyomon követését, valamint minőségi célkitűzések meghatározását rögzíti.⁶⁵

3. A kárfelelősség kérdéséről

Az előbb tárgyalt egyezmények közös pontja, egyben legnagyobb gyengéje, hogy „[...] gyakorlatilag nincsenek konkrét nemzetközi szankciók még azokban az esetekben sem, amikor közvetlen környezeti károkozásról van szó. [...] A szennyező vagy károkozó fizet elvének betartására általában csak közvetett rendelkezések ösztönöznek”.⁶⁶

A biológiai sokféleséget szabályozó nemzetközi fellépés „kifejezett kárfelelősségi szerződéssel nem rendelkezik, [...] az egyes állat- és növényfajok, élőhelyek védelmét, a védelmi státuszt helyezi előtérbe, miközben a kárfelelősségi vetületek kevésbé lényegesek”.⁶⁷

Kecskés Gábor megjegyzi, hogy a károkozás tilalmának általános és szokásjogilag rögzült szabályai ugyan irányadóak ezen a területen is, de kétségtelenül hatékonyabb lenne nemzetközi kárfelelősségi szabályok kialakítása e körben. Ennek hiánya az egyes államok belső joga szerinti kártérítési és kárfelelősségi normák alkalmazását jelenti nemzetközi magánjogi úton. Ezek az egyezmények alapvetően hallgatnak a kárfelelősség kérdéséről, amelynek indokaként azt jelöli meg, hogy ezeknek a szerződéseknek a célja „kifejezetten nem felelősségi típusú rendezés”, hanem védelmi típusú és a részes államok belső normái hivatottak a kérdést rendezni.⁶⁸

64 Európai Táj Egyezmény 1. cikk.

65 Európai Táj Egyezmény 5. és 6. cikk.

66 BÁNDI – FARAGÓ – LAKOSNÉ HORVÁTH i. m. 58.

67 KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*. Doktori értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2012, 187.

68 Uo. 187.

A Ramsari Egyezmény úgy rendelkezik, hogy a szerződő államok kötelezettségévé teszi, hogy a nemzetközi felelősségükről nyilatkozzanak, a belső jog eszközei szerint. Ez nemzetközi magánjogi mechanizmust jelent, ami alapján egy állam egy másikkal szemben kártérítési igénnyel léphet fel, az egyezményben foglalt mechanizmus alapján. A Berni Egyezmény nem említi felelősséghez kapcsolódó jogintézményt, csak azt írja elő, hogy megfelelő és szükséges jogalkotási és adminisztratív eszközöket kell megalkotni, amely magában foglalja felelősségi kérdések tisztását is.⁶⁹

A Biológiai Sokféleség Egyezmény sem tartalmaz kárfelelősségi mechanizmust, a kérdéskört az államok belső jogalkotási körébe utalja, ugyanakkor a Részleges Felek Konferenciája hatáskörébe helyezi a biodiverzálásban bekövetkezett károsodással kapcsolatos felelősség és jóvátétel kérdését. Ez a rendelkezés ugyanakkor nem eredményezett eddig egy közös nemzetközi felelősségi rendszer kialakítását, noha ennek a lehetőségét is jelenthetné.⁷⁰

Előremutató lehet a Biológiai Sokféleség Egyezményhez fűzött, a biológiai biztonságról szóló Cartagena Jegyzőkönyv (2000), amely már külön említi a hatálya alá tartozó genetikailag módosított szervezetek határon átnyúló mozgásából eredő károkért való felelősséggel és eljárással kapcsolatos szabályozás bővítését.⁷¹

Az előbb említett egyezmények sorában kiemelendő a CITES, amelynek lényeges hiányossága a szabályozás szempontjából meghatározó fogalmak meghatározásának elmulasztása, ami egyúttal az abban foglalt célok elérését is gyengíti. Nehezen állapítható meg, ugyanakkor egyéni helyzetértékelést eredményez a 'káros hatás' fogalma meghatározásának hiánya, ami például az előzőekben említettekkel egyezően felveti azt a kérdést, hogy egy kipusztulással fenyegetett faj/élőhely esetén mekkora változás eredményezheti a káros hatást, hiszen már egy néhány példányból álló populációban történő egyedpusztulás⁷² is visszafordíthatatlan károkat okoz.

Ugyanígy nem egyértelmű a CITES szövegének vizsgálata során, hogy milyen intézkedésekre gondol, amikor az I. és II. függelékben szereplő a kereskedelem során bekövetkező, valamely fajra hatást gyakorolt káros hatást említi. Ugyanebben a helyzetben a Részleges Felek Konferenciáján megfogalmazott ajánlások tartalma és kötelező jellegének hiánya, valamint az abban foglaltak

69 Uo. 191-192.

70 Uo. 191.

71 Uo. 192.

72 Számátlan példát hozhatnánk, azonban kiemelem az északi szélesszajú orrszarvúakat, amelyekből már csak három példány él a Földön. <https://ng.hu/termeszett/2017/11/12/egy-faj-kihalasa-egyetlen-kepben/> (2020. 06. 26.)

be nem tartásának következményeiről való hallgatás ténye sem szolgálja a célok megvalósítását.

Ez egybecseng azzal – az előzőekben felvázolt – megállapítással, hogy itt a belső jogi normák lesznek az irányadók, ami felveti annak lehetőségét, hogy az adott állam a jogsértése során egyedileg, akár saját magára nézve kedvezőbben ítélje meg egy terület, ökoszisztéma károsodását, ezáltal kibújva az esetleges kedvezőtlen jogkövetkezmények alól.

Ugyanakkor ez a szabályozási környezet nem oldja meg azt a problémát sem, amikor nagy területen vagy nagy számú, károsodással érintett állam áll a károsító országgal szemben, ami így megnehezíti (a jellemzően) elhúzódó igényérvényesítés lehetőségét.

Vannak azokban a nemzetközi kárfelelősségi szabályozásból olyan példák, amelyek ebben az esetben is mintául szolgálhatnak, így az atomkárokért fennálló felelősségi normák vagy a 1959-es Antarktisz szerződés hatodik számú mellékletében foglalt felelősségi előírások, amelyek a károkozó objektív felelősségét vetítik előre szűk körben meghatározott mentesülési okok mellett.⁷³

4. Az Európai Unió természetvédelmi szabályozása

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) természetvédelmi szabályozásának egyik részét a nemzetközi egyezményekben való részvétel képezi. Részesese az előzőekben tárgyalt egyezmények közül a Ramsari Egyezménynek, a Biológiai Sokféleség Egyezménynek, a Bonni, a Berni Egyezménynek, valamint a CITES-nek.⁷⁴

Az EU természetvédelmének másik részét a természetmegőrzési programjának (ún. Natura 2000 területek) jogi alapját adó élőhelyvédelmi irányelv,⁷⁵ valamint a madárvédelmi irányelv⁷⁶ jelenti. A Natura 2000 területek az EU szárazföldi területének ötödét, valamint megközelítőleg 250 000 km² tengeri területet foglal magában.⁷⁷

A szabályozás célja az európai jelentőséggel bíró fajok és élőhelyeinek előfordulási területükön belüli védelme.⁷⁸ A élőhelyvédelmi irányelv rendelkezik

73 KECSKÉS i. m. 192-194.

74 BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 439.

75 A Tanács 92/43/EGK Irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv)

76 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv).

77 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128076> (2020. 06. 26.)

78 A Natura 2000 területek adatbázisa elérhető a következő oldalon: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/natura-11/#BIOREGION> (2020. 06. 26.)

arról, hogy a tagállamok benyújtják a különleges természetmegőrzési helyeknek való elfogadásra vonatkozó jegyzéket, amit megküldenek a Bizottságnak, amely egy eljárás folytán elfogadja a kritériumoknak megfelelő terület-javaslatokat, amit a tagállam hirdet ki jogszabályban.⁷⁹

A területek kijelölésével, valamint a kijelölt területek csökkentésével kapcsolatosan több ügy volt az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) előtt. Ezek közül az egyik legismertebb az ún. Leybucht ügy,⁸⁰ ami egy, a Ramsari Egyezmény alapján védetté nyilvánított területtel, az Északi-tengeren lévő Wadden-tenger területével volt kapcsolatos, a német kormány a meglévő gát bővítéséről döntött 1985-ben, amely ellen a Bizottság tiltakozott. A Bíróság egyik fontos megállapítása volt az, hogy ugyan a tagállamoknak van jogkörük a védett területek kijelölésére, de ez nem jelenti azt, hogy azok csökkentésére is lenne. A Bíróság ugyanakkor megvizsgálta azt a kérdést is, hogy milyen körülmények indokolhatják egy már védetté nyilvánított terület kiterjedésének csökkentését és arra az álláspontja jutott, hogy olyan közérdeknek kell az ökológiai szempontokkal szemben állnia, ami magasabb rendű annál, azonban a gazdasági, vagy rekreációs célok nem tartoznak ehhez, miközben az árvízveszély vagy a partvédelem azonban igen.⁸¹

Megemlítenő egy olyan ügy is, amikor maga a tagállam (vagy annak hatósága) nem alkalmazza a madárvédelmi irányelv rendelkezéseit. Az egyik legújabb (2020) ügyben⁸² a jogvita alapja az volt, hogy finn tartományi hatóságok engedélyeket adtak ki hím pehelyréce tavaszi vadászatára. Az ügyben arra hivatkozott Finnország tagadva a jogsértést, hogy a tavaszi vadászat a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában⁸³ meghatározott eltérés hatálya alá tartozik. Az ítélet 12. pontja felidézi, hogy „a 2005.

79 Hazánk ezt az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelettel tette meg.

80 C-57/89. számú ügy, 1991. február 28. EK Bizottság kontra Németország.

81 BÁNDI i. m. 440.

82 C217/19. sz. ügy 2020. április 23. Európai Bizottság kontra Finn Köztársaság.

83 a madárvédelmi irányelv 9. cikkének 1) pontja: „tagállamok, ha nincs más megfelelő megoldás, eltérhetnek az 5–8. cikk rendelkezéseitől a következő okok miatt:

a) a közegészség és közbiztonság érdekében, a légi biztonság érdekében, a növényi kultúrák, az állatállomány, az erdők, a halgazdaságok és a vizek súlyos károsodásának megelőzése érdekében, a növény- és állatvilág védelme érdekében;

b) a kutatás és oktatás, az újratelepítés, a visszatelepítés és az esetlegesen ezekhez szükséges tenyésztés céljából;

c) szigorúan szabályozott feltételek mellett és szelektív alapon, egyes madarak kis számú befogásának, tartásának vagy egyéb ésszerűen indokolható hasznosításának engedélyezése érdekében.”

december 15-i Bizottság kontra Finnország ítéletben⁸⁴ a Bíróság megállapította, hogy az Ålandszigeteken 1998 és 2001 között engedélyezett, hím pehelyréce tavaszi vadászata nem egyeztethető össze a 79/409 irányelvvel. Ezen ítéletet követően az Ålandszigetek kormánya nem adott engedélyt a hím pehelyréce tavaszi vadászatára a 2006 és 2010 közötti évekre vonatkozóan.”

A Bíróság a vizsgálata során rögzítette, hogy az irányelvi szóhasználat, miszerint nem létezik „más megfelelő megoldás” bizonyos feltételek mellett megjelölt időszakokban történő, szabadidős célú vadászata, minősülhet „észszerűen indokolható hasznosításnak”. Ugyanakkor a madárvédelmi irányelv szerinti eltérések csak akkor engedélyezhetők, ha biztosított az érintett fajok állományának „megfelelő szinten” tartása. Vizsgálta a kisszámú egyedre vonatkozó feltételt is. E kérdésben korábbi döntésére hivatkozva, miszerint „[...] »kisszámú« [egyed] alatt az érintett populáció [...] 1%-ának megfelelő elejtett egyednek kell érteni a vadászható fajok esetében, ahol a vonuló fajok tekintetében az »érintett populáción« a régiók azon populációját kell érteni, amely az eltéréssel érintett régióban, az eltérés időszakában átvonuló fő madárcsapatokat adja”,⁸⁵ úgy foglalt állást, hogy Finnország nem tartotta tiszteletben a madárvédelmi irányelv 9. cikke (1) bekezdésének c) pontjában szereplő, «kisszámú» egyedre vonatkozó feltételt és elmarasztaló ítéletet hozott.

Az EU-nak azonban vannak olyan, a természetvédelmen kívüli, de ahhoz kapcsolódó ágazatai, amelyek érvényesítenek természetvédelmi szempontokat. Ilyen az ökológiai termelésre vonatkozó szabályozás.

Az ökológiai termelésre vonatkozó uniós szabályozás⁸⁶ (a továbbiakban: ökológiai gazdálkodási rendelet) a természetvédelmi szempontoknak megfelelő mezőgazdasági termelésre vonatkozó szabályozás, ami egyfajta visszatérés ahhoz a korszakhoz, amikor még nem volt széleskörben elterjedt az ipari mezőgazdasági termelés és nem alkalmaztak olyan mértékben kemikáliákat az agráriumban, mint napjainkban.

Az ökológiai termelés az ökológiai gazdálkodási rendeletnek megfelelő termelési módszerek használata az előállítás, az elkészítés és a forgalmazás

84 C344/03, EU:C:2005:770.

85 2018. június 21-i Bizottság kontra Málta ítélet, C557/15, EU:C:2018:477, 63. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

86 A jelenleg hatályos az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek címkézéséről és a 2092/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. június 28-i 834/2007/EK rendeletet 2021. január 1-től felváltja az ökológiai termelésről és az ökológiai termékek jelöléséről, valamint a 834/2007/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2018. május 30-i 2018/848 európai Parlamenti és a tanácsi rendelet.

valamennyi szakaszában, beleértve az átállási időszak⁸⁷ alatti termelést is.⁸⁸ Olyan termelési módszerek jellemzik a gazdálkodást, amely nagyobb arányban igyekszik a mezőgazdasági termelésben figyelembe venni a természetvédelmi szempontokat. A természetes rendszerek és ciklusok tiszteletben tartása, a talaj, a víz és a levegő állapotának megőrzése és javítása, az energia és a természeti erőforrások felelősségteljes használata, kiváló minőségű élelmiszerek előállítás, az ökológiai termelés integritásának biztosítása az élelmiszerek és takarmányok előállításának, feldolgozásának és forgalmazásának valamennyi szakaszában, valamint az ökológiai rendszereken alapuló biológiai folyamatok megfelelő tervezése és irányítása alapelvei mentén történik a mezőgazdasági termelés.⁸⁹

Csak az említett rendelkezések értelmében engedélyezett termékek és anyagok használhatók fel a termelés során, tilos az ionizáló sugárzás használata az ökológiai élelmiszerek vagy takarmányok kezelésére, GMO-k,⁹⁰ és GMO-kból vagy azok felhasználásával előállított termékek nem használhatók fel élelmiszerben és takarmányban, valamint az állattartásra vonatkozóan is szigorú szabályokat állít fel.⁹¹

A természetvédelmi kritériumokat érvényesítő normák sorában meg kell említeni a 2009/28/EK irányelvet,⁹² amely elsőként rögzítette a megújuló energiaforrásból származó energia használatára vonatkozó követelményeket. A szabályozást 2021. július 1-jét követően a 2018/2001/EU irányelve⁹³ fogja felváltani. A 2018/2001/EU irányelv 29. cikke rögzíti a bioüzemanyagokra és a folyékony bioenergiahordozókra vonatkozó fenntarthatósági, valamint az ún. üvegházhatásúgázkibocsátás-megtakarítási kritériumokat (a továbbiakban: fenntarthatósági kritériumok). A szabályozás jelentősége abban áll, hogy a magas szénkészlettel, valamint a biodiverzitás szempontjából magas értékkel rendelkező területeket védi a kiaknázást ellen, annak érdekében, hogy megújuló energiaforrásként felhasznált biomassa termelőhelye ne szorítsa ki és ne puszt

87 Az átállás azt a folyamatot jelöli, amikor a nem ökológiai termelésről az ökológiai termelésre való átmenet meghatározott időszak alatt, melynek folyamán alkalmazzák a rendeletnek az ökológiai termelésre vonatkozó rendelkezéseit. ökológiai gazdálkodási rendelet 1. cikk 6. pont.

88 Ökológiai gazdálkodási rendelet 1. cikk 1. pont.

89 Ökológiai gazdálkodási rendelet 5. cikk.

90 Genetikailag módosított szervezetek.

91 Ökológiai gazdálkodási rendelet 9., 11. és 14. cikkek.

92 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről.

93 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/2001 irányelve (2018. december 11.) a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról.

títsa el a magas biodiverzitású területeket. Ennek hiányában ugyanis előfordult, hogy őserdőket irtottak ki pálmafa, energiafű telepítése miatt. Ezen területek védelme révén az EU-ban a kidolgozott fenntarthatósági kritériumok egy jogilag szabályozott cselekvési lehetőséget jelentenek földhasználat-változás közvetlen formájával szemben.⁹⁴ A közvetett földhasználat-változásra nem vonatkoznak a fenntarthatósági kritériumok, ennek a joghézagnak a kezelésére született meg a Bizottság 2019/807/EU felhatalmazáson alapuló rendelete,⁹⁵ amely a közvetett földhasználat-változás szempontjából magas kockázatot jelentő alapanyagok meghatározására szolgáló kritériumokat rögzíti.

5. Hazai természetvédelmi és kapcsolódó előírások

A hazai természetvédelmi szabályozás több mint 800 jogszabály rendezi. Ezek egy része a nemzetközi egyezményeket kihirdető jogszabályok, másik részük egyes védetté nyilvánított területek kijelöléséről, védettségének fenntartásáról rendelkezik, és vannak az uniós előírásoknak, köztük a Natura 2000 területekre vonatkozó követelmények⁹⁶ részletezését tartalmazó jogszabályok.

Az Alaptörvény⁹⁷ Alapvetés fejezetének P. cikke megemlékezik a természetvédelemről, és úgy fogalmaz, hogy „[a] természeti erőforrások, különösen a

94 A földhasználat-változásoknak a gyakorlatban két formája ismert: közvetlen földhasználat-változásnak minősül, ha a biomaszra vetésterülete egy másik, korábbi terület-használati forma helyébe lép (nem mezőgazdasági területen). Közvetett formáról pedig akkor beszélhetünk, ha (mezőgazdasági területen) a biomaszra által kiszorított vetésforma másik területre szorul, valamint akkor is, ha magasabb szénmegtartási kapacitással rendelkező felszínhasználatot, így erdő-, valamint vizes területeket szorít ki. GAWEL, Erik – GRIT Ludwig: Nachhaltige Bioenergie – Instrumente zur Vermeidung negativer indirekter Landnutzungseffekte. *NUR*, 2011/33, 329.

95 A Bizottság 2019. március 13-i (EU) 2019/807 felhatalmazáson alapuló rendelete az (EU) 2018/2001 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a közvetett földhasználat-változás szempontjából magas kockázatot jelentő azon alapanyagok meghatározása tekintetében történő kiegészítéséről, amelyek esetében a termőterület számottevő bővülése figyelhető meg a jelentős szénkészletekkel rendelkező földterületek rovására, továbbá az irányelvnek a közvetett földhasználat-változás szempontjából alacsony kockázatot jelentő bioüzemanyagok, folyékony bio-energiahordozók és biomaszából előállított üzemanyagok tanúsítása tekintetében történő kiegészítéséről.

96 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről; 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészelekről; 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet a NATURA 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól.

97 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

A Kvt. az élőhely védelme körében rögzíti, hogy az élővilág védelme – az ökológiai rendszer természetes folyamatainak, arányainak megtartása és működőképességének biztosítása figyelembevételével – valamennyi élő szervezetre, azok életközösségeire és élőhelyeire kiterjed. Továbbá előírja, hogy az élővilág igénybevétele csak olyan módon történhet, amely az életközösségek természetes folyamatait és viszonyait, a biológiai sokféleséget nem károsítja, illetőleg funkcióit nem veszélyezteti.

Ennek a rendelkezésnek a konkrét tartalmát a természetvédelmi törvény (Tvt.) bontja ki. A törvény fogalmai közül kiemelendő a vizsgált téma szempontjából meghatározó természetközeli állapot, valamint a védett természeti érték fogalmának meghatározása. Eszerint természetközeli állapot az az élőhely, táj, életközösség, amelynek kialakulására az ember csekély mértékben hatott (természeteshez hasonló körülményeket teremtve), de a benne lejátszódó folyamatokat többségükben az önszabályozás jellemzi, de közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak. Míg védett természeti érték (természetvédelmi érték) a Tvt. vagy más jogszabály által védetté, fokozottan védetté nyilvánított – kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő – élő szervezet egyede, fejlődési alakja, szakasza, annak származéka, illetőleg az élő szervezetek életközösségei, továbbá barlang, ásvány, ásványtársulás, ősmaradvány.

E fajok és területek védelmét a jogszabály széles eszköztárral támogatja, például tilalmak,⁹⁸ engedélyezési kötelezettségek⁹⁹ rögzítésével, természeti oltalom alatt álló területek és állat- és növényfajok kijelölésével,¹⁰⁰ valamint a kívánt magatartások előírásával.¹⁰¹

98 Tilos a vadon élő szervezetek gyűjtésének, pusztításának, vadon élő állatok befogásának, életük kioltásának olyan eszközét és módszerét használni, mely válogatás nélküli vagy tömeges pusztulásukkal, sérülésükkel, kínszásukkal jár. Tvt. 9. § (2).

99 292/2008. (XII. 10.) Korm. rendelet a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól.

100 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről, 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról.

101 A mező-, erdő-, nád-, hal-, vadgazdálkodást a talajfelszín, a felszíni és felszín alatti formakincs, a természetes élővilág maradványok károsodása, a védett élő szervezetek, élet-

A biológiai sokféleség megőrzése és az élőhelyvédelem szempontjából megemlítendő még az erdőtörvény¹⁰² (a továbbiakban: Evt.), valamint a vadgazdálkodási törvény (a továbbiakban: Vtv.). Alapvetően mindkét norma gazdálkodási szemléletű, azonban érvényesít környezet-, illetve természetvédelmi szempontokat. Az erdőtörvény célja, hogy a gazdaságra, társadalomra és környezetre gyakorolt hatásainak figyelembevételével hozzájáruljon többek közt a klímaváltozás hatásainak csökkentéséhez, a biológiai sokféleség megőrzéséhez, a felszíni és felszín alatti vizek védelméhez, a termőtalaj, a mezőgazdasági területek védelméhez, a fa mint megújuló energia- és nyersanyagforrás biztosításához, valamint az ország környezeti állapotának javulásához. Ennek érdekében több rendelkezése is a fenntartható, természetvédelmi szempontokkal összecsengő, így például az erdőben szennyvíz, hígtrágya vagy talajszennyező anyag, valamint – kivétellel – szennyvíziszap elhelyezése tilos, valamint rögzíti, hogy az erdőből erdei avar vagy a talaj humuszos termőrétegének összegyűjtése és elszállítása tilos, továbbá az a norma is ide tartozik, amely szerint az erdei életközösség védett fajai fennmaradásának és fejlődésének biztosítása érdekében az erdészeti hatóság korlátozhatja vagy megtilthatja erdőben a cserjék kitermelését, az elhalt, fekvő fa és gally, valamint élő és elhalt cserjék hajtásainak gyűjtését. A legutóbb megjelent miniszteri tájékoztató¹⁰³ szerint a 2017-es adatok alapján hazánk erdőterületeinek több mint 60%-a gazdasági rendeltetésű, míg védelmi rendeltetése erdeink 37%-ának, közjóléti funkciója pedig 1%-ának van.

Az Evt. 2017-es módosítása¹⁰⁴ miatt az Alapvető jogok biztosa 2019-ben két alkotmánybírósági indítványt nyújtott be. Az indítvány oka, hogy az ombudsman megállapította, hogy a Evt. módosítása „mind mennyiségi, mind minőségi értelemben csökkenti a védett és NATURA 2000 területen álló erdőkre előírható természetvédelmi célú korlátozásokat”, valamint „háttérbe szorítják a természetvédelmi célokat, [...] megengedik a gazdasági érdek tényleges érvényesítését és csökkentik a helyi védett természeti területek védeltségi szintjét, alapjaiban változtatják meg a védelem eljárási garanciáit.”¹⁰⁵

közösségek tömeges pusztulása, biológiai sokféleségük számottevő csökkenése nélkül kell végezni. Vtv. 16. § (2).

102 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról.

103 Miniszteri tájékoztató Magyarország erdőállományának 2016. évi helyzetéről, állapotról, Budapest, 2017. <https://www.kormany.hu/download/c/c3/41000/Miniszteri%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3.pdf#!DocumentBrowse> (2020. 06. 27.)

104 2017. évi LVI. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról.

105 *Beszámoló az Alapvető Jogok Biztosának és Helyetteseinek tevékenységéről*, 2019. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatal, 2020, 91.

A Vtv. a Magyarország területén vadászható fajokkal kapcsolatos előírásokat (vadászati jog tartalma, gyakorlása, alkalmazható és tiltott vadászati eszközök, módok, felelősségi szabályok stb.) rögzíti. Az Országos Vadgazdálkodási Adattár (a továbbiakban: OVA) kiadványa említi az afrikai sertéspesti állományra gyakorolt hatását, melynek következtében lelővések és a diagnosztikai célú lelővések együttes száma csaknem elérte a 160 ezer vaddisznót, amelynek eredményeképp az állomány 95 ezer körülire csökkent.¹⁰⁶

6. Összegzés, következtetések

A biológiai sokféleség megőrzésével kapcsolatos szabályozás – mint ahogy az előzőekben láthattuk – kétarcú. Egyfelől azért, mert noha több nemzetközi egyezmény is született e tárgykörben, de azok szövegezése, szankció- és felelősségi rendszerének hiánya miatt a szerződésben rögzített célok elérését csak mérsékleten tudják szolgálni. Az EU, valamint a hazai szabályozás konkrétabb szabályozási környezete már inkább szolgálják a fenntartható természetvédelmet.

Ugyanakkor a kétarcúság figyelhető meg amiatt is, amikor nemzetközi kárfelelősségi szabályok hiánya miatt a nemzetközi érdek, illetve igényérvényesítés során a nemzetközi magánjogi normák alkalmazandóak, amelyek kevésbé hatékonyak, mint egy nemzetközi kárfelelősségi normarendszer.

A jelenlegi és a várható kihívásokra tekintettel azonban szükségessé fog válni a nemzetközi szinten is a biodiverzitás-szabályozás erősítése, fejlesztése. Ehhez indokolt lenne a kritikus jelentőségű fogalmak pontos meghatározása és olyan szankciórendszer kilátásba helyezése, amely a biológiai sokféleség megőrzésének célját jobban szolgálja. Egyúttal ez magával hozhatja azt is, hogy egy nemzetközi szintű kárfelelősségi rendszert alakítsanak ki az államok, tekintettel arra potenciális lehetőségre, hogy a jelenlegihez hasonló járványok keletkezhetnek és az az államokat, a társadalmakat közvetlenül fogja érinteni.

Megjegyzendő, hogy környezeti szempontból kedvezőnek tekintették, hogy a járvány és a gazdaság leállásával kapcsolatos káros anyagok (többek közt üvegházhatású gáz) kibocsátása jelentősen csökkent. Ennek mértéke azonban nem elegendő ahhoz, hogy az elmúlt évtizedek emissziója miatt erősödő éghajlatváltozást érdemben befolyásolni tudja.¹⁰⁷

Ugyanakkor megállapítható, hogy a jelenlegi nemzetközi szabályozási környezet nem biztosít hathatós kikényszeríthetőséget, még akkor sem, ha a nemzeti

106 *Vadgazdálkodási Adattár, 2018/2019. vadászati év* 3. http://www.ova.info.hu/vg_stat/VA-2018-2019.pdf (2020. 06. 15.)

107 SARKODIE i. m. 4.

szintű normák – például hazánkban – tartalmaznak felelősségi szabályokat. Közös kárfelelősségi rendszer hiányában pedig maradnak az egyéni utak.¹⁰⁸

108 Néhány héttel ezelőtt jelent meg a hír, miszerint Missouri állam beperelte Kínát a koronavírus-járvány miatt. A Missouri állam főügyésze arra hivatkozott, hogy a COVID 19 járvány helyrehozhatatlan károkat okozott, emberek haltak meg és jelentős gazdasági visszaesést eredményezett számára. Pekingnek abban van felelőssége állítása szerint, hogy nem tett eleget a járvány visszaszorítása érdekében. <https://www.bbc.com/news/business-52364797> (2020. 06. 29.)

Glossa luridica

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata

Szerkesztési szabályok

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

Cím:

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)
KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS
Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt

UDVARY Sándor
egyetemi docens (KRE ÁJK)

A törzsszöveg tagolása:

A szöveg tagolása kizárólag arab számozással, félkövér betűvel szedve történik, kurziválás kerülendő. A tagolás mélysége legfeljebb 4 egység lehet (pl. „2.2.3.1. A Kúria idevágó határozatai” még megengedett). Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású, 10-es betűméretű lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271-273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elöl, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elöl, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14-15.

Az oldalszámok között kiskötőjel (-) használata szükséges.

Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva*. In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel*. Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Class Action – az ördögtől való?* In: BARTA Judit – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2011, 262-277.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott

nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

Cikk folyóiratból:

SZERŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!). *Folyóirat címe kurzívval*, a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. vagy ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007-1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf (2016. 03. 17.)

Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbi – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[] idézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézeten belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

Kiemelés:

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

Kurziválás:

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).