

A közbeszerzési jog jogalkalmazói nézőpontból

I. BEVEZETÉS

Hazánkra az egyre dinamikusabb jogalkotás jellemező és ez a közbeszerzés területén különösen igaz. Cikkünk célja kettős: egyrészt fel kívánjuk hívni a jogalkotók figyelmét arra, hogy a közbeszerzés dinamikus előtérbe kerülése miatt igenis szükség van a közbeszerzési ismeretek egyre hangsúlyosabb figyelembevételére. Másrészt segítséget kívánunk nyújtani a megfelelő jogalkalmazáshoz a közbeszerzési eljárás előkészítésére és lefolytatására létrehozott bírálóbizottságnak, mivel a professzionális jogalkalmazás egy közbeszerzési eljárásban úgy biztosítható, ha az abban résztvevő valamennyi bírálóbizottsági tag tisztában van a jogalkotás alapvető téziseivel, kérdéseivel. Erre azért szükséges hangsúlyt helyezni, mert az elmúlt időszakban jelentősen változott a hazai jogi környezet, illetve az egyes szakképzések – időhiány miatt – sokszor nem kellő mértékben tisztázzák ezeket a kérdéseket, holott a közbeszerzési eljárás jogszerűsége és eredményessége múlhat rajtuk.

II. A JOGALKOTÁS JOGSZABÁLYI HÁTTERE

Magyarországot az elmúlt években egy nagyon dinamikus jogalkotási tevékenység jellemzi. A társadalom legfontosabb szabályozó eszközei jelentős mértékben változtak, lecserélődtek. Igaz ez a jogalkotási tevékenységre vonatkozó hatályos szabályokra is, amelyeket a nemzeti jog állapít meg, és amelyek a következők: Magyarország Alaptörvénye, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.), illetve a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Trtv.), valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, és az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet.

Tekintettel arra, hogy Magyarország Alaptörvénye megkülönbözteti egymástól a különleges jogrendet, illetve a nem különleges jogrendet, így az alábbiakban e megkülönböztetésre figyelemmel kerül bemutatásra a hazai jogalkotás.

1. Nem különleges jogrend

Egy nemzet nyugalmi időszakban, azaz a békés hétköznapok során alkotja meg működéséhez, fennmaradásához elengedhetetlenül szükséges alapvető szabá-

lyokat. Következésképpen, a nem különleges jogrendbe tartozó jogszabályok általában – a szabályozandó társadalmi viszony jellegére tekintettel – tartósan, minél hosszabb időtartamra^[1] kívánják szabályozni a jogilag szabályozható társadalmi viszonyok minél szélesebb körét.

a) Nem különleges jogrend idején meghozható jogszabályok

A fentiekben leírt szabályozási sajátosságok, kívánalmak alapvetően és különösen igazak az egyes nemzetek alkotmányos szempontból kiemelkedő jelentőségű jogforrásaira, így Magyarország 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvényére is.

Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapjaként^[2] a legfontosabb jogforrás, az összes jogszabály mércéje, ebből következően nem jogszabály.^[3] Ezen kívül elmondható, hogy megalkotásával a jogalkotás alapvető elveit, szabályait elsősorban meghatározó jogforrás született, hiszen egyértelműen meghatározza a jogszabályok körét és hierarchiáját, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket.^[4]

A jogalkotásra jogosultak körét az Alaptörvény egyértelműen kijelöli: „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.”^[5]

Az Alaptörvény nem sorolja fel egy cikken, illetve rendelkezésen belül a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveket, viszont egy bekezdésen belül határozza meg a jogszabálynak tekinthető jogforrásokat: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”^[6]

[1] Természetesen vannak olyan társadalmi viszonyok, célkitűzések, amelyeket jellegüknél fogva nem lehet évtizedekre előre szabályozni (pl. közigazgatás), azonban a jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság követelménye megköveteli a jogi szabályozás viszonylagos stabilitását, az indokolatlan jogszabály módosítás elkerülését. In: 9/1992. (I. 30.) AB hat., 10/1992. (II. 25.) AB hat., 11/1992. (III. 5.) AB hat.

[2] Alaptörvény R) cikk (1) bek.

[3] Vö. Alaptörvény R) cikk (2) bek.: „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenre kötelezőek.”

[4] T/1381. számú törvényjavaslat a jogalkotásról, 33., forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf>.

[5] Alaptörvény T) cikk (1) bek.

[6] Alaptörvény T) cikk (2) bek.

Minden jogszabályra igaz az, hogy a jogforrási hierarchia^[7] elvéből következően nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel,^[8] tehát a jogforrási hierarchia csúcsán az Alaptörvény áll.

A jogszabályok többségére igaz az, hogy elnevezésükből sok esetben következtetni lehet a megalkotásukra jogosult szervekre (pl. kormányrendeletet a Kormány alkot, önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat stb.). Vannak azonban olyan jogszabályok, amelyekről ez nem mondható el: az Alaptörvény és a törvény megalkotására jogosult szervezet az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a)-b) pontjai jelölik ki: Az Országgyűlés – mint a legfőbb népképviselői szerv – alkotja meg és módosítja Magyarország Alaptörvényét és a törvényeket.

A törvény megalkotására vonatkozóan az Alaptörvény 6. cikke határoz meg részletszabályokat: például a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, a törvény alaptörvény-ellenessége vizsgálatának lehetőségeit. Ugyanakkor e cikkben nem találunk kifejezett rendelkezést arra, hogy a törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Értelemszerűen itt az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésében leírtakat kell generálisan alapul venni.

Az Alaptörvény különbséget tesz törvény és sarkalatos törvény között, amikor meghatározza utóbbi fogalmát: „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”^[9] E rendelkezésből – Alaptörvény kifejezett rendelkezésének hiányában – nem következik az, hogy a sarkalatos törvény a nem sarkalatos törvények felett állna, pusztán arról van szó, hogy a törvény elfogadásához nagyobb mértékű országgyűlési képviselői részvétel és álláspont-azonosság szükséges.

A törvényhozási tárgykörök tekintetében elmondható, hogy az Alaptörvény szétszórta tartalmazza azokat, tehát nem taxatív módon sorolja fel azokat egy cikkben, illetve rendelkezésben belül.^[10]

A jogforrási hierarchia törvényt követő lépcsőfokán egyrészt a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete („A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.”),^[11] másrészt a kormányrendelet áll („Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján

[7] A jogforrások hierarchiája állami szervek által létrehozott jogforrások alá-fölérendeltségi viszonyát jelenti adott állam jogforrási rendszerében. Ennek értelmében bizonyos alsóbb rangú jogforrások rendelkezései a felsőbb jogforrásokban foglalt rendelkezésekkel nem ellenkezhetnek. Amennyiben különböző szintű jogforrások egymásnak ellentmondanak, úgy a felsőbb jogforrással ellentétes alacsonyabb rangú jogforrás rendelkezései érvénytelenek. (Szilágyi, 2011, 278-285.)

[8] Alaptörvény T) cikk (3) bek.

[9] Alaptörvény T) cikk (4) bek.

[10] Törvényhozási tárgykörök például: egyes jogvitákban a bíróságokon kívül eljáró más szervezet törvény jelöli ki, (ld. Alaptörvény 25. cikk (7) bek.), az alapvető jogok biztosára és helyetteseire vonatkozó részletes szabályokat törvény állapítja meg (ld. Alaptörvény 30. cikk (5) bek.).

[11] Alaptörvény 41. cikk (4) bek.

rendeletet alkot.”^[12]). A Kormányrendelet vonatkozásában is rögzíti az Alaptörvény azt, hogy „A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”^[13]

A jogforrási hierarchia harmadik lépcsőfokán szintén két jogforrástípus áll: a miniszterelnöki és a(z együttes) miniszteri rendelet: „Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”^[14]

A fentiek alapján látni kell azt, hogy a Kormány tagjainak rendelete között nincsen hierarchia, azaz a miniszterelnök által megalkotott rendelet nem magasabb rendű a miniszteri rendelethez és az együttes miniszteri rendelethez képest, illetve az együttes miniszteri rendelet sem helyezhető a jogforrási hierarchiában a miniszteri rendeletek fölé. Továbbá azt is látni kell, hogy Kormányrendelet-alkotás tárgyköre nem lehet törvényhozási tárgykör.

Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket^[15] hozhat létre. „Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti.”^[16]

A jogforrási hierarchia legalsó szintjén az önkormányzati rendeletek állnak. Az Alaptörvény e rendeletek vonatkozásában rögzíti, hogy „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot, amely más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”^[17]

b) Nem különleges jogrend idején alkalmazandó, jogalkotásra vonatkozó szabályok

Az Alaptörvény fentiekben ismertetett rendelkezésein túl a Jat. és a Trtv. határozza meg, illetve részletezi a jogalkotás alapvető szabályait.

A Jat. előzményeként elmondható, hogy az az 1988. január elsején hatályba lépett jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt váltotta fel, amely törvény alapvető jelentőségű volt a jogalkotás területén: ténylegesen és lényegesen leszűkí-

[12] Alaptörvény 15. cikk (3) bek.

[13] Alaptörvény 15. cikk (4) bek.

[14] Alaptörvény 18. cikk (3) bek.

[15] Alaptörvény 23. cikk (1) bek.

[16] Alaptörvény 23. cikk (4) bek.

[17] Alaptörvény 32. cikk (2)-(3) bek.

tette a Népköztársaság Elnöki Tanácsának addig csaknem korlátlan, Országgyűlést helyettesítő hatáskörét, ezáltal az egyik első lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton. Létrejöttének közvetlen jogpolitikai indoka az volt, hogy gyakran nem volt megállapítható a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek köre, nem volt egyértelmű, hogy a különböző jogi szabályozási eszközök kikre nézve állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket. Különösen szembeszökő volt a rendeleti jogalkotás túlnyomó szerepe, a törvények csekély száma, illetve jelentősége.^[18]

Összességében azonban elmondható, hogy az 1987. évi XI. törvény sok aspektusból nem felelt meg a kor jogalkotási követelményeinek. Példaként említendő egyrészt az, hogy – a gyakori módosítások ellenére – 1988. január 1-jétől 2010. december 31-ig egyetlen egy alkalommal sem rendezte valóságghűen az önkormányzatok jogalkotási tevékenységét, hiszen a norma szövegében anakronisztikus módon a tanácsok és a tanácsrendelet kifejezések szerepeltek.^[19] Másrészt, a Kormányrendelet kifejezés helyett a Minisztertanácsi rendelet kifejezést használta, harmadrészt Alkotmánybíróság általi megsemmisítéséig tartalmazta a törvényerejű rendelet megalkotására vonatkozó szabályokat, pedig 1989-ben került sor az utolsó törvényerejű rendelet megalkotására.

Végső soron az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvényalkotó az 1987. évi XI. törvény rendelkezéseit nem hozta összhangba az Alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel, a jelenleg fennálló alkotmányos berendezkedéssel, így kimondta annak alkotmányellenességét, és azt teljes egészében 2010. december 31. napjával megsemmisítette.^[20]

A fentiek alapján 2011. január 1-jével lépett hatályba a Jat.. Az új szabályozási koncepció célja az volt, hogy a jogalkotási törvény elavult rendszerét egy olyan törvényi szabályozás váltsa fel, amely figyelembe veszi az alkotmányos berendezkedésben végbement változásokat és a jogalkotás kialakult gyakorlatát. Mindezek alapján nem szabályozható a jogalkotásról szóló törvényben a jogszabályok köre és hierarchiája, valamint a kizárólagos törvényhozási tárgykörök, mert ezek az Alaptörvény szabályozási körébe tartoznak. Szükséges volt viszont szabályozni a jogalkotás fogalmköréhez kötődő olyan kérdéseket, mint a hivatalos lap és a jogszabály kihirdetésének követelményrendszere, vagy a helyesbítés kérdése. Továbbá a jogszabály elfogadásának, megalkotásának rendjét ma is a Házsabály, a Kormány ügyrendje és – önkormányzati rendelet esetében – az

[18] 121/2009. (XII. 17.) AB hat.

[19] A tanácsrendszert Magyarországon 1990-ben a helyi önkormányzati rendszer váltotta fel. A jogalkotó 1990-ben az Alkotmány korábbi, tanácsokról szóló IX. fejezetét kiiktatta és helyébe a helyi önkormányzatok címet viselő fejezet került, amelynek rendelkezései az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában megfogalmazott alapelvekre épülnek. Az Alkotmány így a tanácsok jogutódjaként létrehozott helyi önkormányzatok képviselő-testületét ruházta fel saját feladatkörében eljárva rendeletalkotási joggal. In: 121/2009. (XII. 17.) AB hat.

[20] 121/2009. (XII. 17.) AB hat.

önkormányzat szervezeti és működési szabályzata határozza meg, és ezt szükséges volt az új jogalkotási törvényben következetesen végigvinni.^[21]

A jogalkotásban való társadalmi részvétel kapcsán is újdonságot hozott a Jat., hiszen olyan szabályt állapított meg, amely a jogalkotás-előkészítési folyamatban való társadalmi részvételt már nem csak deklaráltan, hanem ténylegesen is érvényre jutatta.^[22]

Az 1987. évi XI. törvény tartalmazta ugyan a jogalkalmazó szervek, a társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek bevonását az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik, valamint azt, hogy az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képviselői szerveik útján – közreműködnek az életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában,^[23] továbbá a társadalmi vita jogintézménye is jogszabályi rendelkezés szintjére emelkedett,^[24] azonban ezek az előírások a gyakorlatban nem minden esetben töltötték be rendeltetésüket, mivel az 1987. évi XI. törvény 1990. május 16-án hatályba lépett módosítása a társadalmi vita jogintézményére vonatkozó rendelkezéseket hatályon kívül helyezte (ugyanakkor a társadalmi vita megszervezésére vonatkozó 38. § (3) bekezdés mindvégig hatályban maradt). Az állampolgárok jogszabályalkotásban biztosított közvetlen részvételét szabályozó 19. § is mindvégig hatályban maradt, azonban annak megvalósulási feltételeit sem egy rendelkezés, sem más jogszabály nem határozta meg.

A fentiekben változtatott a Trtv., amikor kimondta azt, hogy „A társadalmi egyeztetés során biztosítani kell, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek – különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére – a lehető legszélesebb köre jelenjen meg.”, illetve azt, hogy „A jogszabályok előkészítése során biztosítani kell az egyeztetések átláthatóságát, azok minél teljesebb körű nyilvánosságát.”^[25] A társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabályok köre is bővült, hiszen a törvénytervezeten kívül már a kormányrendelet és a miniszteri rendelet tervezete, illetve e tervezetek koncepciója is nyilvánosságot élvezhet, igaz kivételekkel.^[26]

[21] T/1381. számú törvényjavaslat a jogalkotásról, 33. forrás: <http://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf>.

[22] 19. § (2) bek.: „A jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen.”

[23] 1987. évi XI. törvény 19-20.§.

[24] 33-36. §: a társadalmi vita jogintézménye a lakosság széles körét érintő törvényjavaslat előkészítése során kötelező, más jogszabály előkészítése során pedig lehetőségként biztosította a lakosság közvetlen részvételét a jogalkotási folyamatban, hiszen a jogalkotó szervet az előterjesztőnek tájékoztatnia kellett a társadalmi vitában felmerült jelentős javaslatokról és véleményekről, ideértve a jogszabály tervezetének elkészítésénél figyelembe nem vett javaslatokat is.

[25] Trtv. 2. § (1)-(2) bek.

[26] Trtv. 5. § (1)-(5) bek.: Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a fizetési kötelezettségekről, az állami támogatásokról, a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az európai uniós,

A Trtv. meghatározza továbbá a társadalmi egyeztetés formáit is: a minisztérium honlapján megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés (általános egyeztetés), a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés (közvetlen egyeztetés), valamint a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter más formákat is igénybe vehet az egyeztetés lefolytatásához.^[27]

Az általános egyeztetés minden esetben kötelező, valamint a minisztérium honlapján közzé kell tenni a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetet, koncepciót. A tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját.^[28] A honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a társadalmi egyeztetésre bocsátás céljából közzétett tervezetről, koncepcióról. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni. További garanciális szabály, hogy a tervezetet, illetve a koncepciót úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon a véleményező listájával együtt közzétesz. A jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli. A közzétett tervezetet a közzétételtől számított egy évig nem lehet a honlapról eltávolítani.^[29]

2. Különleges jogrend

A fentiekben szó volt arról, hogy egy nemzet a békés hétköznapiak során alkotja meg alapvető szabályait, általában – a szabályozandó társadalmi viszony jellegrére tekintettel – minél hosszabb időtartamra, és a jogilag szabályozható társadalmi viszonyok minél szélesebb körére. Különleges jogrend idején azonban a fentiekben ismertetett általános szabályok változhatnak.

illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint a szervezet és intézmény alapításáról szóló jogszabályok tervezeteit. Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné. Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabály tervezetét, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik.

[27] Trtv. 7. §.

[28] Megjegyzendő, hogy az 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdése tartalmazta a hatásvizsgálat szükségességét: „A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

[29] Trtv. 8-11. §.

a) Különleges jogrend idején meghozható jogszabályok

A nem különleges jogrend idején megalkotható szabályok megalkotása nincs jogszabályilag korlátozva különleges jogrend idején. Speciális szabályok bevezetésére azonban rendszerint azért kerül sor, mert a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek nem képesek rendeltetésüket betölteni a különleges jogrend bevezetésére okot adó állapot bekövetkezése miatt. Ilyen állapotnak tekinthető a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a váratlan támadás és a veszélyhelyzet. Következésképpen a különleges jogrendhez tartoznak a rendkívüli állapottal,^[30] a szükségállapottal,^[31] a megelőző védelmi helyzettel,^[32] a váratlan támadással^[33] és a veszélyhelyzettel^[34] kapcsolatban megalkotott jogszabályok összessége.

Elmondható, hogy a különleges jogrendhez tartozó jogszabályok megalkotására viszonylag ritkán van szükség. Továbbá e jogszabályok tárgyukat tekintve egyes törvények alkalmazását felfüggeszthetik, törvényi rendelkezésektől eltérhetnek, valamint a megalkotásukra jogosultak egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhatnak. Fontos követelmény azonban e jogszabályokkal, rendkívüli intézkedésekkel szemben az, hogy különleges jogrendben az Alaptörvény alkalmazását nem függeszthetik fel.^[35]

Az is elmondható, hogy e különleges jogszabályok meghozatalára nem minden esetben a „hagyományos”, nyugalmi időszakban működő jogalkotó szervek útján kerül sor, hiszen a csak rendkívüli állapot idején működő Honvédelmi Tanács^[36] békeidőben nem létező jogalkotó szerv.^[37]

Továbbá rendkívüli állapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás és veszélyhelyzet esetén a különleges jogrendhez tartozó jogszabályok megalkotását az Alaptörvény lehetőségként szabályozza: „Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat”,^[38] „Kormány a megelőző védelmi helyzet idején rendeletet alkothat”^[39] és „Kormány váratlan támadás esetén sarkalatos törvényben meghatározott

[30] Alaptörvény 49. cikk.

[31] Alaptörvény 50. cikk.

[32] Alaptörvény 51. cikk.

[33] Alaptörvény 52. cikk.

[34] Alaptörvény 53. cikk.

[35] Alaptörvény 54. cikk (2) bek.

[36] Alaptörvény 49. cikk (1) bek.: A Honvédelmi Tanács elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.

[37] Alaptörvény 48. cikk (1) bek.: a köztársasági elnök jogosult a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére, ha az Országgyűlés és döntések meghozatalában akadályoztatva van.

[38] Alaptörvény 49. cikk (4) bek.

[39] Alaptörvény 51. cikk (4) bek.

rendkívüli intézkedéseket vezethet be, valamint rendeletet alkothat”,^[40] illetve „Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat”.^[41]

A különleges jogrendhez tartozó jogszabályok időbeli hatályával kapcsolatban pedig azt kell kiemelni, hogy ezek a jogszabályok általában a megalkotásuk alapjául szolgáló körülmények megszűnéséig, illetve az Alaptörvényben meghatározott időtartam leteltéig alkalmazandók. E jogszabályok alkalmazásának felfüggesztésére, illetve időbeli hatályuk meghosszabbítására az Alaptörvény általában lehetőséget ad.^[42]

b) Különleges jogrend idején alkalmazandó, jogalkotásra vonatkozó szabályok

A nem különleges jogrend idején alkalmazandó jogalkotási szabályok alkalmazása nincs jogszabályilag korlátozva különleges jogrend idején, azonban a fentiekben szó volt arról, hogy a különleges jogrend idején a jogalkotási hatáskörrel rendelkező szervek, személyek – jogszabályilag meghatározott keretek között ugyan – egyes törvények alkalmazását felfüggeszthetik, törvényi rendelkezésektől eltérhetnek, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhatnak. Nincs akadálya tehát annak, hogy jogalkotási és közbeszerzési szabályok alkalmazása ideiglenesen, teljesen, vagy részlegesen felfüggesztésre kerüljenek, illetve sajátos szabályozási tartalommal módosuljanak. Az Alaptörvény alkalmazása azonban nem függeszthető fel.

3. Jogalkotásra vonatkozó szabályok megsértése

A jogalkotásra vonatkozó szabályok, és azok betartásával megalkotott jogszabályok a jogállamiság kereteként, illetve a jogállam egyfajta aspektusaként is értelmezhetők, hiszen megeremtik a jogilag szabályozott államot.

A jogszabályok megalkotására és kihirdetésére vonatkozó szabályok be nem tartása a jogszabályok érvénytelenségét vonja maga után. Magyarországon az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény védelmének legfőbb szerveként – jogosult a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálni, Alaptörvény-ellenesség esetén pedig a jogszabályokat megsemmisíteni.^[43]

A jogalkalmazás során azért célszerű a jogalkotás szabályaival tisztában lenni, mert a vélhetőleg Alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása olyan jogorvoslati eszközök alkalmazása előtt nyithat teret, amelyek a közbeszerzési eljárások befejezését jelentősen kitolhatják. Példaként említendő az olyan alkotmányjogi panasz, amely alapján a bírói döntés felülvizsgálatára – és adott esetben megsemmisítésére – kerül sor, azaz az egyedi ügyben kvázi fellebbviteli

[40] Alaptörvény 52. cikk (3) bek.

[41] Alaptörvény 53. cikk (2) bek.

[42] Alaptörvény 49. cikk (5) bek., 50. § (4)-(6) bek., 51. § (3)-(5) bek., 52. § (4) bek., 53. § (3)-(4) bek.

[43] Alaptörvény 24. cikk.

fórumként jár el az Alkotmánybíróság. (Megjegyzendő, hogy korábban az alkotmányjogi panasz csak arra irányulhatott, hogy egy egyedi ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányosságát vizsgálja meg az Alkotmánybíróság, azonban alkotmányellenesség megállapítása esetén nem volt lehetősége a bírói döntés megsemmisítésére.)

III. A HALOTTSZÁLLÍTÁSRA VONATKOZÓ HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS, MÓDOSÍTÁSÁNAK IRÁNYAI, VALAMINT AZOK KRITIKÁJA KÖZBESZERZÉSI VETÜLETÜK ALAPJÁN

A fentiekben ismertetett általános egyeztetés céljából került fel – 2012. augusztus 28-ai dátummal – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium honlapjára az az előterjesztés, amely két jogszabály-tervezetet tartalmazott: „A Kormány .../2012. (...) számú rendelete a halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról” és „A halottvizsgálattal és halottakra vonatkozó eljárásokkal kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi... törvény” című előterjesztés.^[44]

Az előterjesztés céljaként határozta meg a halottszállításra vonatkozó szabályok pontosítását, a halottvizsgálat folyamatának egyértelműbb szabályozását, a szakmai szabályok letisztulását, a szakmailag megalapozottabb halottvizsgálati eredményeket, a felderítetlen halálesetek számának csökkenését, és egy olyan átláthatóbb eljárási rend kialakítását, amely a hozzátartozók, a hatóságok érdekein túl a kegyeleti szempontokra is tekintettel van.

Közbeszerzési szempontból a jelenleg hatályos szabályozásnak és az előterjesztésnek az az aspektusa értékelendő, amely az állam és a polgárok pénzügyi terheinek csökkentését célozza árplafon bevezetésével.

1. Halottszállításra vonatkozó hatályos és tervezett szabályozás

A hatályos szabályozás három boncolás-típust határoz meg: kórbonctani vizsgálat, hatósági boncolás és az igazságügyi boncolás. Halott személy szállítása e három boncolási eljárásra szállítás érdekében valósulhat meg, illetve a boncolás helyszínéről az eltemetés helyére.

a) Kórbonctani boncolás

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) határozza meg a kórbonctani vizsgálat eseteit.^[45] A szabályozás alapján egyértelműen látszik, hogy kórbonctani vizsgálatnak akkor van helye, ha a haláleset

[44] <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=4&source=3&type=302&year=2012#!DocumentBrowse>.

[45] Eütv. 219. § (1) bek.

természetes, és ebből következően sem hatósági, sem igazságügyi boncolásnak nincsen helye.^[46]

A kórbonctani vizsgálat illetékességi szabályait az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM együttes rendelet (a továbbiakban: együttes miniszteri rendelet) határozza meg: „A kórbonctani vizsgálat elvégzésére – az Eütv. 219. §-a alapján – a halottvizsgálatot végző orvos vagy az elhunyt személy kezelőorvosa tesz javaslatot.”, továbbá „A kórbonctani vizsgálatot a halál helye szerint illetékes – patológiai osztállyal rendelkező – fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmény kórboncnok orvosa végzi.”^[47]

A kórbonctani vizsgálatnál kapcsolatban felmerült költségek viselésére szintén az együttes miniszteri rendelet határoz meg részletszabályt: „A holttest kórbonctani vizsgálatra történő szállításának költségét a kórbonctani vizsgálatra illetékes kórház viseli. Az orvostudományi egyetemi anatómiai oktatás céljára átadott holttest elszállításáról az orvostudományi egyetem gondoskodik.”^[48]

Az orvosi rendelvényre történő, kórboncolási céllal végzett halottszállítás költségének mértékére az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) ad útmutatást: A boncolás végzéséhez szükséges szakmai minimumfeltételekkel nem rendelkező fekvőbeteg-gyógyintézetben, vagy a nem fekvőbeteg-gyógyintézetben elhunyt személy esetében a költségtérítés – a kórboncolást végző fekvőbeteg-szakellátási szolgáltatóval kötött szerződés alapján – átalánydíjjal történik az elrendelést igazoló utalványnak, továbbá az elhunyt személy és a halottszállítási utalvány adatainak a finanszírozó részére történő megküldését követő hónapban, az egyéb kifizetésekkel egyidejűleg. Az átalánydíj a halottszállításért közigazgatási határon belül legfeljebb 8400 forint, közigazgatási határon túli esetben legfeljebb 12 600 forint szállítási díj.^[49]

A fentiekben a tervezett jogszabály-változtatás érdemben jelentősen nem változtatna, hiszen a Kormányrendelet-tervezet 3. § (3) bekezdése továbbra is csak a természetes halál esetén engedné az orvosi rendelvényű halottszállítást,^[50]

[46] Vö. a hatósági és igazságügyi boncolásra vonatkozó szabályozással.

[47] 6. § (1) bek. és 7. §.

[48] 14. § (4)-(5) bek.

[49] 34. § (1) és (2) bek.

[50] „A helyszíni halottvizsgálatot végző orvos a) ha a halál nem természetes jellegének lehetőségét észleli, haladéktalanul értesíti az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervet, b) az a) pontban foglalt eset kivételével, a törvényi feltételek fennállása esetén kezdeményezi az elhunyt kórbonctani vizsgálatát, c) megkezdi elhunyt egészségügyi adatainak beszerzését, d) az a) és b) pontban meghatározott esetek kivételével – lehetőség szerint az elhunyt egészségügyi adatainak ismeretében – megállapítja a halál okát és kitölti a halottvizsgálati bizonyítványt, egyéb esetekben megkezdi a halottvizsgálati bizonyítvány kitöltését, e) természetes halál esetén megkísérli értesíteni az elhunyt eltemetetésére kötelezettet a halál tényéről, f) az a) pontban foglalt eset kivételével kezdeményezi a holttest elszállítását.”

valamint a 29. §-a továbbra is a haláleset helye szerint illetékes patológust jelöli meg a kórbonctani vizsgálat lefolytatására jogosult személynek.^[51] Továbbá a 37. §-a szerint a költségek viselésére kötelezett sem változna.^[52] A tervezett jogszabály-változás fentiekben meghatározott átalánydíj mértékét nem érintené.

b) Hatósági boncolás

Az Eütv. a hatósági boncolás eseteit a rendkívüli haláleset eseteinek felsorolásával határozza meg.^[53] A szabályozás alapján egyértelműen látszik, hogy hatósági boncolásra akkor kerülhet sor, ha a haláleset nem természetes, és ebből következően kórbonctani vizsgálatnak nincsen helye.

A hatósági boncolás illetékesség szabályait – a kórbonctani vizsgálatmal szemben – két jogszabály együttesen rendezi: az együttes miniszteri rendelet szerint „Rendkívüli halál esetén a hatósági, illetve az igazságügyi orvosi boncolást elrendelő hatóság intézkedik a holttestnek a halál bekövetkezése helyéről a szükséges vizsgálatok elvégzéséhez megfelelő feltételekkel rendelkező legközelebbi, boncolóhelyiség-csoportot fenntartó temetőbe vagy kórházi patológiai osztályra, illetve más intézménybe (a továbbiakban: boncolás helye) történő szállításáról.”^[54] A szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet 2. számú melléklete szerint az igazságügyi boncolás, a hatósági boncolás és az ismeretlen személyazonosságú halottak boncolása konkrétan megnevezett egyetemi intézet vagy intézmény (illetve azok szakértője^[55]) hatáskörébe tartozik.

A hatósági boncolással kapcsolatban felmerült költségek viselésére az együttes miniszteri rendelet határoz meg részletszabályt: „A holttestnek a boncolás helyére történő szállításának, valamint tárolásának, hűtésének és

[51] 29. §: „A kórboncolást – a 26. § (3) bekezdésében megjelölt eset kivételével – a haláleset helye szerint illetékes, patológiai osztállyal rendelkező fekvőbeteg gyógyintézetben az intézménnyel foglalkoztatási jogviszonyban álló patológusa végzi.”

[52] „37. § (1) Ha a halál a helyszíni halottvizsgálat alapján természetes módon következett be, a kórbonctani vizsgálat feltételei fennállnak, a helyszíni halottvizsgálatot végző orvos a halál tényének megállapításától számított legkésőbb 12 órán belül – a 3. § (1) d) pontjában megjelölt helyen elhunyt esetében soron kívül, legkésőbb 4 órán belül – intézkedik a holttestnek a kórbonctani vizsgálat helyére történő szállításáról. (2) A (3) bekezdésben foglalt kivétellel a holttest kórbonctani vizsgálatra történő szállításának, tárolásának és hűtésének költségeit az eltemetéshez szükséges halottvizsgálati bizonyítvány kiállítását követő első munkanapig a kórbonctani vizsgálatra illetékes intézmény viseli. (3) Az orvostudományi egyetem részére anatómiai oktatás céljára átadott holttest elszállításáról – ide értve a szállítási, tárolási és hűtési költség viselését is – az orvostudományi egyetem gondoskodik.”

[53] Eütv. 218. § (1) bek. és (4)-(5) bek., Érdekeség, hogy az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet is hasonló tartalommal határozza meg a rendkívüli halál fogalmát: 4. §.

[54] 15. § (1) bek.

[55] 2. § (1)-(3) bek.

boncolásának költségei a (3) bekezdésben meghatározott időpontig a boncolást elrendelő hatóságot terhelik”,^[56] továbbá „A boncolás helyéről a holttest temetőbe, temetkezési emlékhelyre, temetkezési szolgáltató telephelyére vagy hamvasztóüzembe történő szállításának, valamint tárolásának, hűtésének költségei a halottvizsgálati bizonyítvány kiállítását – ha az eltemetéshez, illetve elhamvasztáshoz hatóság engedélye szükséges, akkor az engedély kiadása napját, illetve az engedélyben a temetés legközelebbi időpontjaként megjelölt napot – követő első munkanaptól azt terhelik, aki törvény alapján az elhunyt eltemettetésére köteles, illetve az eltemettetést vállalja.”^[57]

A fentiekben a tervezett jogszabály-változtatás érdekében jelentősen változtatna, hiszen – az Eütv. 218. §-a már konkrétan meghatározná a nem természetes halál fogalmát,^[58] továbbá konkretizáltan megjelenik a nem természetes halál észlelése esetén követendő eljárás is,^[59] – a kormányrendelet-tervezet nem helyezné hatályaon kívül a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletet, így azzal együtt kell értelmezni a boncolás helyére irányadó szabályait;^[60] a hatósági boncolásra szállítás költségének mértékére a kormányrendelet-tervezet ugyanazt az átalánydíj mértéket jelöli meg, amelyet a Korm. rendelet tartalmaz.^[61]

[56] 15. § (2) bek.

[57] 15. § (3) bek.

[58] Törvénytervezet 2. § (2) bek. Nem természetes a halál, ha a természetes módon való bekövetkezését a körülmények kétségessé teszik, így a) bekövetkezésének körülményei bűncselekmény elkövetésére utalnak, vagy b) rendkívüli halálnak minősül, azaz ba) a halált baleset okozta, bb) a halált öngyilkosság okozta, vagy a körülmények arra utalnak.

[59] Kormányrendelet-tervezet 6. § (1)-(2) bek.: „Amennyiben a helyszíni halottvizsgálatot végző orvos vagy a helyszínre kikerülő általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv nem természetes halál gyanúját észleli, erről köteles értesíteni a hatáskörrel rendelkező szervet. (2) A hatáskörrel rendelkező szerv a) bűncselekmény gyanúja esetén a büntetőeljárást megindítja, vagy b) rendkívüli halál gyanúja esetén a rendkívüli halállal kapcsolatos hatósági eljárást megindítja.”

[60] Kormányrendelet-tervezet 18. § (1) bek.: „Hatósági boncolást fekvőbeteg-ellátó intézmény patológiai osztályán vagy olyan boncoló-helyiségcsoportban lehet elvégezni, amely megfelel a patológiai szakmai minimumfeltételeknek.”

[61] 40. § (1)-(4) bek.: „Nem természetes halál esetén a hatósági vagy igazságügyi boncolás helyszínéig történő halottszállításért közigazgatási határon belül legfeljebb 8400 forint, közigazgatási határon túli esetben legfeljebb 12 600 forint szállítási díj illeti meg a halottszállítást végző szolgáltatót. (2) A hatósági vagy az igazságügyi boncolás helyszínétől a temetőig, temetkezési emlékhelynek minősülő helyig, hamvasztó üzemig, valamint a temetkezési szolgáltató telephelyéig történő halottszállítás során az (1) bekezdésben megjelölt útvonallal megegyező távolságig halottszállításért közigazgatási határon belül elhunytanként legfeljebb 8400 forint, közigazgatási határon túli esetben legfeljebb 12 600 forint szállítási díj illeti meg a halottszállítást végző szolgáltatót. (3) Az (1) bekezdésben meghatározott távolságot az (1) bekezdés szerinti halottszállítást végző szolgáltató igazolja. (4) E § alkalmazásában a halottszállításért felszámítható szállítási díj tartalmazza a holttest szállítóautóba történő ki- és behelyezésének, valamint az útvonal alatti hűtésének díját is.”

c) Igazságügyi boncolás

Igazságügyi boncolásra csak és kizárólag bűncselekmény gyanúja esetén van lehetőség az Eütv. rendelkezései szerint.^[62]

Az igazságügyi boncolás jelenleg hatályos illetékességi szabályaira a hatósági boncolásnál leírtak az irányadók, tehát az együttes miniszteri rendelet a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelettel együtt alkalmazandó.

Az igazságügyi boncolás jelenleg hatályos költségviselési szabályaira szintén a hatósági boncolásnál leírtak az irányadók, így az együttes miniszteri rendelet megfelelően irányadó.

A fentiekben a tervezett jogszabály-változtatás érdemben jelentősen változtatna, ugyanabban a terjedelemben, mint ahogy az a hatósági boncolásnál látható volt, tekintettel a kormányrendelet-tervezet 27. § (2) bekezdésére, miszerint „Az igazságügyi boncolásra a hatósági boncolás szabályait kell alkalmazni azzal, hogy az igazságügyi boncolást az elrendelésétől számított 3 napon belül kell elvégezni.”.

2. A hatályos szabályozás, valamint módosításának kritikája közbeszerzési vetülete alapján

a) Kórbonctani boncolásra vonatkozó szabályozás kritikája

A hatályos szabályozás szerint a kórbonctani boncolásra szállítás költségei a rendőrséget nem terhelik és nem is terhelhetik, hiszen a szállítás orvosi rendelvényre történik és annak megtérítése a Korm. rendeletben leírtak alapján történik.

Megjegyzendő, hogy a kórbonctani vizsgálatra szállításnak nincs közbeszerzési vetülete, hiszen, ahogy azt a Korm. rendelet is leírja: a boncolás végzéséhez szükséges szakmai minimumfeltételekkel nem rendelkező fekvőbeteg-gyógyintézetben, vagy a nem fekvőbeteg-gyógyintézetben elhunyt személy esetében a költségtérítés – a kórboncolást végző fekvőbeteg-szakellátási szolgáltatóval kötött szerződés alapján – átalánydíjjal történik az elrendelést igazoló utalványnak, továbbá az elhunyt személy és a halottszállítási utalvány adatainak a finanszírozó részére történő megküldését követő hónapban, az egyéb kifizetésekkel egyidejűleg.

A jogszabály-módosítás tervezett irányai közbeszerzési szempontból nem változtatnak a hatályos szabályozáson.

b) Hatósági és igazságügyi boncolásra vonatkozó szabályozás kritikája

A hatósági és igazságügyi boncolás egyik illetékességi szabálya a 34/1999. (IX. 24.) BM- EüM-IM együttes rendelet 15. § (1) bekezdése, miszerint rendkívüli

[62] Ld. Eütv. 218. § (2) bek.

halál esetén a hatósági, illetve az igazságügyi orvosi boncolást elrendelő hatóság intézkedik a holttestnek a halál bekövetkezése helyéről a szükséges vizsgálatok elvégzéséhez megfelelő feltételekkel rendelkező legközelebbi, boncolóhelyiség-csoportot fenntartó temetőbe vagy kórházi patológiai osztályra, illetve más intézménybe (a továbbiakban: boncolás helye) történő szállításáról. Azonban a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet 2. § (1)-(3) bekezdése tovább konkretizálja ezt a szabályt, amikor meghatározza azt is, hogy milyen szakértők, illetve intézmények^[63] járhatnak el a boncolás során.

A fentiek alapján összegzésként elmondható az, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint az együttes miniszteri rendelet a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelettel együtt úgy alkalmazandó, hogy az együttes miniszteri rendeletben meghatározott helyen a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet szerinti szakértő jogosult elvégezni a boncolást.

Tekintettel azonban arra, hogy a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben megnevezett egyetemi intézet vagy intézmény rendelkezik a hatósági, illetve igazságügyi boncolás lefolytatására leginkább alkalmas helyiséggel és olyan eszközparkkal, amelyek együttesen a hatósági és büntetőeljárások minél rövidebb időn belül történő befejezéséhez, és ezáltal a kegyeleti jogok érvényesítéséhez is elengedhetetlenek, így – a jogforrási hierarchia elvére és a *lex posteriori derogat legi priori* elvre^[64] támaszkodva – az is egy jogértelmezési alternatíva a boncolást elrendelő hatóság számára, ha a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben megnevezett egyetemi intézet vagy intézmény szerepel teljesítési helyként^[65] egy kiírt közbeszerzési eljárásban.

Lehetséges ez abból a szempontból is, mert a halottszállításért fizetendő díj hatóságilag nincs maximálva a hatályos szabályozás szerint, így a boncolást elrendelő hatóság által kiírt közbeszerzési eljárásban a piaci verseny és gazdasági ésszerűség teljes egészében érvényesülhet, következőképpen a közbeszerzési eljárás (vagy annak részei) eredménytelensége kevésbé esélyes, figyelembe véve azt, hogy a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet 1. számú mellékletének első pontjában meghatározott intézmények illetékessége olykor több megyére is kiterjed.

[63] Ld. a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 1. pontját, amelyből kitűnik, hogy egy-egy hatáskörrel rendelkező intézet több megyére is kiterjedő hatáskörrel rendelkezik.

[64] A jogforrási hierarchia elve szerint a Kormányrendelet a miniszteri rendelet felett áll, így ha a miniszteri rendelt tartalmában ellentmond a kormányrendeletnek, akkor a kormányrendelet rendelkezéseit kell irányadónak tekinteni. A *lex posteriori derogat legi priori* elv jelentése: „későbbi törvény lerontja a korábbi”. Megjegyzendő azonban, hogy ez az elv nemcsak a törvényekre, hanem a jogszabályokra általánosságban igaz, azaz a később alkotott jogszabályt kell irányadónak tekinteni. (Szilágyi, 2011, 361-365.)

[65] Vö. Közbeszerzési Értesítő, 2011, 773.: Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság tájékoztatója az eljárás eredményéről (28579/2011) – II.1.5. pont. Elérhető: http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_28579_2011/.
<http://www.mhk.hu/kozbesz/pdf/2011/KBE134.pdf>.

Továbbá a szakértők boncolási helyre történő oda- és visszautazásból eredő útiköltség-térítés,^[66] illetve intézményi keretek között adott esetben biztosítható gépjárműhasználat költségei is megtakaríthatóak a boncolást elrendelő hatóság számára, hiszen a szakértő abban az intézményben végzi tevékenységét, amelyvel foglalkoztatásban áll.

Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben megnevezett egyetemi intézeteknek vagy intézményeknek is az az ésszerű, ha nem kell a szakértőinek utazni, mert az utazásra fordított idő alatt a szakértői feladatok nem ellátottak, ugyanakkor az egyetemi intézetek és az érintett intézmények sokszor korszerűen felújított boncoló-helyiségeiben sokkal hatékonyabban lehet a boncolási feladatokat ellátni, mint egy patológiai minimumfeltételkel rendelkező helyiségben.

Elmondható tehát, hogy a szakértők folyamatos munkavégzésének biztosítása – a nem természetes halálesetek mielőbbi tisztázást is szolgálva – a hatósági eljárások, illetve a büntetőeljárások idejét (jelentősen) lerövidítheti, ami a felderítetlen halálesetek számának csökkenését, a hozzátartozók kegyeleti szempontjainak és a hatóságok érdekeinek figyelembevételét eredményezi mindamelllett, hogy a szakmailag megalapozottabb halottvizsgálati eredmények is biztosítva lennének.

A fentiekben szó volt arról, hogy a hatósági és igazságügyi boncolásra szállítás költségei a boncolást elrendelő hatóságot terhelik, és a szállítási költség a hatályos szabályozás alapján nem hatósági áras. Ezen kíván változtatni a tervezett jogszabály-módosítás úgy, hogy a Korm. rendeletben szereplő és a kórbonctani boncolásra szállításkor felmerülő hatósági árakat alkalmazná hatósági és igazságügyi boncolásra szállítás esetében is.

A tervezett jogszabály-változtatás hatályba lépése esetén a halottszállításért fizetendő díjat kormányrendelet állapítja meg. Megjegyzendő, hogy a boncolás helyét is kormányrendelet fogja meghatározni a tervezett jogszabály-módosítás hatályba lépése esetén, úgy hogy a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben meghatározott szakértő lesz továbbra is jogosult a boncolás lefolytatására.

A fentiekben vázolt esetben a boncolást elrendelő hatóság az általa lefolytatott közbeszerzési eljárás során köteles lesz a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben meghatározott szakértő munkáját a – jelenleg tervezetként ismert – kormányrendeletben meghatározott helyen (mint teljesítési hely) igénybe venni, ráadásul hatósági ár alkalmazásával, ami azzal a következménnyel jár, hogy a boncolást elrendelő hatóság ugyan nem fizet majd indokolatlanul magas díjat halottszállítás címén a közbeszerzési eljárást megnyerő halottszállítónak, de költségvetési fedezetet kell biztosítani a szakértők útiköltség térítésére, illetve utaztatásukat biztosító gépjárműhasználatra.

[66] Vö. az igazságügyi szakértők díjazásáról 3/1986. (II. 21.) IM rendelet 6. §.

A tervezett jogszabály-módosítás hatályba lépése esetén negatívumként elmondható az is, hogy a szakértők utazása miatt a szakértői tevékenység (boncolás) ellátása nem lesz folyamatos, illetve kialakítását és felszereltségét tekintve nem a boncolásra leginkább alkalmas helyen kerül majd sor a boncolásra.

Megjegyzendő e körben az is, hogy a patológiai minimumfeltételekkel rendelkező egészségügyi intézményeket taxatív jogszabály nem határozza meg. Következésképpen a közbeszerzési eljárás kiírását ez is nehezíti majd. Továbbá a patológiai minimumfeltételek későbbi nem teljesítése miatt változik majd a teljesítés helye, mert más egészségügyi intézményben kell a boncolásokat lefolytatni. Mindez új közbeszerzési eljárás kiírását vonja maga után, hiszen a szerződés nem módosítható a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 132. § (1) bekezdés a) pontja alapján.^[67] Ezzel szemben a halottak elszállítása olyan feladatnak minősül, amelynek ellátásról folyamatosan kell gondoskodni a közegészségügyi, járványügyi, kegyeleti szempontok érvényesülése érdekében is, tehát a jogi szabályozásnak olyannak kell lenni, ami biztosítja a határozott idejű szerződésekkel történő folyamatos rendelkezést.

Tény az is, hogy ha a boncolási vizsgálat tárgyává tett szövetek a patológiai minimumfeltételeket teljesítő boncolóhelyiségben mégsem vizsgálhatók – mondjuk a speciális eszköz hiánya vagy eszköz-meghibásodás miatt – akkor a szövetek (holttest) szállítása szükségessé válik, amely következtében sokkal nagyobb azok sérülésének esélye.

Továbbá a boncolást elrendelő hatóságot terhelő halottszállítási díj maximális mértékét egyrészt a patológiai minimumfeltételekkel rendelkező egészségügyi intézmények száma és területi elhelyezkedése, másrészt az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény rendelkezései^[68] alapozhatják meg. Ugyanis, ha a hatósági és igazságügyi boncolás lefolytatására jogosult egészségügyi intézmények száma kisebb, mint a kórbonctani boncolást lefolytatni jogosult intézmények száma, úgy a halottszállítással foglalkozó potenciális ajánlattevők ajánlattevőként nem lesznek érdekeltek^[69] a „hatósági és igazságügyi boncolásra

[67] „A felek nem módosíthatják a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetve az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha a) a módosítás olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét, vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna.”

[68] 8. § (1) bek.: „A legmagasabb árat – a (2) bekezdésben szabályozott kivétellel – úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is.”

[69] Az előírt árplafon alacsony volta miatt nem lenne eredményes a kiírt közbeszerzési eljárás egésze, vagy része(i). Ugyanez a helyzet akkor is, ha a hatósági ár bevezetésével, de a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben meghatározott intézményben kerülne sor a boncolásra, hiszen az egyetemi intézet vagy intézmény illetékességi területének legtávolabbi pontja az esetek többségében jelentős távolságra van az egyetemi intézettől vagy intézménytől, következésképpen a halottszállítást végző számára gazdaságilag nem lesz ésszerű ajánlatot tenni.

szállítás” tárgyban kiírt közbeszerzési eljáráson, hiszen jóval nagyobb távolságokat kell megtenniük majd hatósági és igazságügyi boncolásra szállítás esetén, mint amekkora utat kórbonctani boncolásra szállítás során tenni kell, ami azzal járhat, hogy nemcsak nyereséget nem termel majd vállalkozásuk, de veszteséges is lehet e tevékenységük. Mindez a boncolást elrendelő hatóság feladatellátásának (halottszállításról gondoskodás) folyamatosságát is veszélyezteti.

A fentiekben ismertetett negatívumok alapján összességében elmondható az, hogy a jelenlegi jogszabály-módosítási tervezet alapján nem lesz biztosítva az a jogalkotói szándék, miszerint ugyanaz a teher terhelje a boncolást elrendelő hatóságot, mint a hozzátartozókat^[70] és a kórbonctani boncolásra szállítás költségeit viselő intézményeket. Valamint, az is elmondható, hogy a tervezett jogszabály-változás sem a hozzátartozók, sem az érintett intézmények, sem az igazságszolgáltatás érdekeit nem szolgálják jelenlegi formájukban, ugyanakkor kétségtelen, hogy szükséges az érintettek érdekeit és anyagi megterhelését közeliíteni egymáshoz.

Tény továbbá az is, hogy a jelenleg hatályos szabályozás alapján megkötött közbeszerzési szerződések nem lehet majd módosítani a tervezet jogszabállyá válása esetén, hanem új közbeszerzési eljárást kell majd kiírni, hiszen jelentős szerződési kikötésekre (pl. teljesítés helye, ellenszolgáltatás mértéke) lehet és lesz hatással az új szabályozás. Mindez azonban az ajánlatkérők és ajánlattevők felesleges megterhelését is eredményezi.

3. A halottszállításra vonatkozó hatályos és a tervezett szabályozás kritikája alapján a lehetséges szabályozási irányok

Figyelemmel a hatósági és igazságügyi boncolás speciális jellegére, valamint a hatósági, illetve büntetőeljárás során meghozható döntések alapvető emberi és szabadságjogokat érintő jellegére, a megoldás egy olyan törvényi szintű szabályozás lenne, ami biztosítja a holttest olyan, legközelebbi boncolást végző intézménybe történő szállítását, ahol minden patológiai feltétel – országos viszonylatban – maximálisan adott, ahol a boncolást végző szakértők munkavégzési helyeként a boncolás folyamatosan biztosítható.

A törvényi szintű szabályozás azért is lenne kívánatos, mert az Alaptörvény rendelkezései szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.^[71] Vagyis, mivel a büntetőeljárás során meghozható döntés kihathat alapvető jogokra, így kívánatos, ha a döntés alapján szolgáló igazságügyi boncolás – a büntetőeljáráson túl – törvényi szinten kerül szabályozásra. Tekintettel azonban arra, hogy az igazságügyi boncolásra a hatósági boncolás szabályai az irányadók, így szükséges, hogy a hatósági

[70] Vö. Korm. rendelet 34. § (1) és (2) bek. és együttes miniszteri rendelet 15. § (3) bek.

[71] Ld. Alaptörvény I. cikk (3) bek.

boncolás is törvényi szintű szabályozás keretében valósuljon meg. A fentiek indoka az, hogy egy büntetőeljárásban a szakértő által készített szakvélemény ugyanolyan bizonyító erővel rendelkezhet, mint a tanúvallomás, amelynek a „beszerzésére” vonatkozó szabályokat a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény állapítja meg. Kívánatos lenne tehát, ha e két bizonyító erővel rendelkező okirattípus ugyanolyan szabályozási szinten kezelt eljárás során jönne létre.

Az igazságszolgáltatás „igazság szolgáltatást” betöltő funkciója érdekében nem lenne megoldás az, ha a központi költségvetés kiadási előirányzatot tartalmazna arra az árkülönbözetre, ami a patológiai minimumfeltételekkel rendelkező intézményből a 282/2007. (X. 26.) Korm. rendeletben meghatározott intézménybe történő holttestszállítás során merül fel, hiszen sok szempontból nem kívánatos a halottak újbóli utaztatása, többszöri mozgatása. E szempontok az előző pontban kerültek bemutatásra.

Fontos jogalkotási szabály, hogy azonos életviszonyokat lehet azonos szabályozási elvek mentén szabályozni. A kórbonctani boncoláshoz képest a hatósági és igazságügyi szakértői boncolást speciális esetként szabályozzák a jogszabályok. Az Eütv. 218. § (1)-(2) és (4)-(5) bekezdései a hatósági boncolást a rendkívüli halál esetének következményeként rendelik el, ezen felül az Eütv. külön szabályozza az igazságügyi boncolást is még a rendkívüli halál esetén belül is. A kórbonctani boncolás és a hatósági, valamint igazságügyi boncolás azért sem tekinthető azonosnak, mivel kórbonctani boncolás során nem indul semmilyen eljárás, míg az utóbbi kettő boncolási típus olyan eljárásokban indokolt, amely eljárások kimenetele az alapvető emberi és szabadságjogokat korlátozhatja.

E körben megjegyzendő az is, hogy a kórbonctani boncolásra szállításnak nincsen közbeszerzési vetülete, míg a hatósági és igazságügyi boncolásra szállításnak van. Következésképpen nem lehet azokat hasonlóan – gondolunk itt az árplafonra – szabályozni.

A cikk konklúziójaként az is elmondható, hogy a közbeszerzési eljárás sajátosságaira nemcsak kifejezetten közbeszerzési tárgyú jogalkotás során kell figyelemmel lenni, ugyanakkor a közbeszerzéssel beszerezhető közbeszerzési tárgyak specialitásaira, az érintett szakterületek szabályozási sajátosságaira a közbeszerzési tárgyú jogalkotás során mindig kellő körültekintéssel kell eljárniuk a jogalkotóknak. A jogalkalmazóknak pedig képességeikhez és lehetőségeikhez mérten kívánatos részt venni a jogalkotásban és élni a társadalmi részvétel keretében biztosított észrevételezési lehetőséggel.

Abban az esetben pedig, ha a fentiek ellenére a vonatkozó jogi szabályozás nem szabályoz minden szabályozandó részletkérdést, vagy nem koherensen szabályoz, akkor a jogalkalmazásnak van kiemelkedő szerepe a professzionalitás biztosítása érdekében.

Tekintettel azonban arra, hogy jogalkalmazásról szóló törvény nem létezik, így mindenkinek – tehát nemcsak jogászoknak – célszerű ismerni azokat az elveket, amelyek a magyar jogrendszer egészét áthatják és meghatározzák, továbbá mindenkinek ismerni kell a jogrendszert alkotó jogforrások típusát,

rendszerét, egymáshoz való viszonyát. Mindezek ismeretére azért is van kiemelkedően szükség, mert közbeszerzésnél alapvetően az eljárást megindító felhívás, és adott esetben a dokumentáció és a szerződéstervezet elkészítésén múlik az adott közbeszerzési eljárás sikere. Egy nem jól megtervezett, előkészített közbeszerzési eljárás nem teljesíti be a vele kapcsolatban megfogalmazott jogalkotói szándékot és súlyos gazdasági következményeket okozhat mind- amellett, hogy a piaci versenyre is káros hatással lehet.

IRODALOM

- Szilágyi Péter (2011): *Jogi Alaptan*. Negyedik, átdolgozott kiadás. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Közbeszerzési Értesítő (KÉ) 2011./134. sz., 2011.11.18. Elérhető: http://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/mutat/hirdetmeny/portal_28579_2011/.
- <http://www.mhk.hu/kozbesz/pdf/2011/KBE134.pdf>.
- 9/1992. (I. 30.) AB határozat.
- 10/1992. (II. 25.) AB. határozat.
- 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 121/2009. (XII. 17.) AB határozat.
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.).
- A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.
- A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvétélről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (Trtv.).
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet.
- Az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII. 9.) KIM rendelet.
- Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény.
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EÜM-IM együttes rendelet (együttes miniszteri rendelet).
- Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (Korm. rendelet).
- A szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet.
- A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény.
- A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.).
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.).
- Az igazságügyi szakértők díjazásáról 3/1986. (II. 21.) IM rendelet.
- T/1381. számú törvényjavaslat a jogalkotásról. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/01381/01381.pdf>.
- „A Kormány .../2012. (...) számú rendelete a halottvizsgálatról és a halottakkal kapcsolatos eljárásról” és „A halottvizsgálattal és halottakra vonatkozó eljárásokkal kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi..... törvény” című előterjesztés. Elérhető: <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=4&source=3&type=302&year=2012#!DocumentBrowse>.