

THEMIS ***THEMIS*** **THEMIS**

***Az ELTE Állam- és
Jogtudományi Doktori
Iskola elektronikus
folyóirata***

2007. december

**Themis: Az ELTE ÁLLAM- és Jogtudományi Doktori Iskola
elektronikus folyóirata**
**A Szerkesztőség a Doktori Iskola hallgatóinak máshol nem
publikált tanulmányait közli.**

Szerkesztőbizottság:
Gönczöl Katalin, Takács Péter, Nagy Marianna

Szerkesztette: Nagy Marianna
Szerkesztőség címe: 1053 Budapest, Egyetem-tér 1-3.

Megjelenik minden évben kétszer.

Tartalom

TARTALOM	3
BODZÁSI BALÁZS: Az önálló zálogjog hatályos és jövőbeli szabályozásnak összehasonlítása	4
CSEH TAMÁS: A Lex MOL a saját részvény vonatkozásában	23
JUHÁSZ ZOLTÁN: A bírósági végrehajtás alkotmányossága – Az ombudsman gyakorlata a bírósági végrehajtókkal kapcsolatos ügyekben	30
MOLNÁR HELLA: A tagsági jogok gyakorlása a társadalmi szervezetekben	43
POZSÁR-SZENTMIKLÓSI ZOLTÁN: Műsorszolgáltatási szabályozó hatóságok jogállása Európában	58
SCHWEIGHARDT ZSANETT: Az elterelés kriminológiai aspektusai	93
WAGNER ILDIKÓ: A munkáltatói és munkavállalói fizetésektől függő összefüggései	112

Bodzási Balázs
Polgári Jogi Tanszék
Konzulens: Harmathy Attila

Az önálló zálogjog hatályos és jövőbeli szabályozásának összehasonlítása

I. Rövid jogtörténeti áttekintés

1. 1. A Ptk. kodifikációs elképzelések és az 1927-es Jt.

A zálogjog nem-járuvékos – másként fogalmazva: absztrakt¹ – formájának a törvényi szabályozása jogalkotói elképzelésként már a XX. század elején megjelent kodifikációs elképzelésekben felmerült. A múlt század elejei törvénytervezetek miniszteri indokolásai azonban a zálogjog ezen formáját az eladósodást elősegítő, a magyar jog számára jogintézményként említették². Érdemes megemlíteni, hogy múlt század elejei Ptk. tervezetek az absztrakt zálogjogot nem telekadósságnak, hanem önálló zálogjognak nevezték. Ez azért fontos, mert ez a kifejezés 80 évvel később ismét visszatért a magyar jogi terminológiában.

Az 1920-as években az akkor önálló életet kezdő – a trianoni békeszerződés által szétdarabolt – magyar állam egy rendkívül súlyos gazdasági válságból próbált kilábalni. A gazdaságban óriási tőkehiány alakult ki, amely elsősorban a mezőgazdaságot sújtotta. Ilyen körülmények között született meg a jelzálogjogról szóló 1927. évi XXXV. törvénycikkely (a továbbiakban: Jt.), amelynek 81-86. §§-ai szabályozták a telekadósság intézményét. Ezt egészítették ki a telekadósságról szóló szabályok.³

¹ A német jogirodalomban, amely az absztrakció fogalmát széles körben ismeri és használja, az absztrakt kifejezés fogalmi ellentéte a kauza. Ez azt jelenti, hogy absztrakt az az ügylet, amelynek nincs kauzája. Ilyen például a német jogban az egyszerű tulajdonátruházási ügylet (Einigung), amely egy dologi jogi megállapodás és amely elkülönül a kötelmi jogi szerződéstől, amely viszont már kauzális. Egy egyszerű adásvétel esetén a német jog különbséget tesz a dologi jogi Einigung és a kötelmi jogi Schuldverhältnis között, amely utóbbi általában egy adásvételi szerződés. Amíg a dologi jogi ügylet absztrakt rendelkező jogügylet, addig az adásvételi szerződésnek mindig van kauzája. Erre a fogalmi megkülönböztetésre utal *Lohn Balázs* is, amikor pontatlannak tartja az absztrakt zálogjog megnevezést: lsd. *Lohn* (2006), 18. old. A zálogjog vonatkozásában ez a fogalmi megkülönböztetés azonban másként érvényesül. Ebben az esetben ugyanis az absztrakt jelleget nem a kauzához kell viszonyítani, hanem az alapul fekvő, biztosított követeléshez. Amennyiben a zálogjog ettől a követeléstől jogilag független, akkor absztrakt – vagyis nem-járuvékos – biztosítéki jogról beszélünk, ennek hiányában járuvékosról. A zálogjogi szabályozásban tehát az absztrakt kifejezés ellentéte a járuvékos. Lsd.: *Schäfer* (1993), 6. old.

² Lsd. pl. a *Indokolás* (1914), 181. old.

³ Részletesebben a telekadósságról és a telekadósságról: *Bodzási* (2007b)

1. 2. Az 1996-os I. Zálogjogi Novella

Az önálló zálogjogot a Ptk. módosításáról szóló 1996. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: Zn1.) teremtette meg. Ezt megelőzően az 1959-ben megszületett Polgári Törvénykönyv csak a zálogjog járulékos típusát szabályozta. A rendszerváltás után megindult kodifikációs munkálatok során merült fel ismét az absztrakt zálogjog szabályozásának a kérdése és került sor – önálló zálogjog néven - ennek a jogintézménynek a Ptk.-beli szabályozására.

A Zn1. készítői – külföldi példák mellett – döntően a telekadósságnak a Jt.-beli szabályaihoz nyúltak vissza. Két alapvető különbséget azonban már előjáróban ki kell emelni: 1.) a telekadósság csak ingatlant terhelhetett, az önálló zálogjognak azonban ingó dolog is tárgya lehet, 2.) a telekadósságról értékpapírt – telekadóslevelet – lehetett kiállítani, az önálló zálogjog esetében azonban ezt a jogalkotó nem tette lehetővé.

1.2.1. Az önálló zálogjog fogalma

A Ptk. 269. § (1) bekezdésének 1996 és 2001 között hatályos szövege szerint: *„Zálogjog az alapul szolgáló követelés nélkül vagy annak megszüntetésével is alapítható.”*

Bár a jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem erre irányult, a gyakorlatban kialakult ennek a szakasznak egy olyan értelmezése, mi szerint az önálló zálogjog vagy csak személyes követelés nélkül alapítható, vagy az alapítással egyidejűleg a személyes követelést meg kell szüntetni. Zámbo szerint *„jellemzően az önálló zálogjog létrejöttének hátterében is valamilyen adósság áll, a felek szándéka viszont arra irányul, hogy ettől függetlenül a helyébe hozzák létre a zálogjogot, az eredeti tartozás egyidejű megszüntetésével (datio in solutum). Nem kizárt azonban az sem, hogy a zálogtárgy tulajdonosa valakinek a javára ellenszolgáltatás nélkül (mindenféle követelés nélkül), ingyenesen alapítson zálogjogot.”⁴*

Ez az értelmezés volt az egyik oka annak, hogy a hitelezők távol tartották magukat az önálló zálogjog alkalmazásától (a másik az ún. kétszeres teljesítés veszélye: 1.2.5. pont). Senki nem akarta ugyanis a kötelmi jogi jogviszonyt (pl. a hitel-, vagy kölcsönszerződést) az önálló zálogjog megalapításával egyidejűleg megszüntetni, nem is beszélve a második lehetőségéről.

⁴ Zámbo (1999), 139. old.

Ezt az értelmezést Salamonné annyiban árnyalja, hogy nézete szerint nem az alapszerződés szűnt meg, hanem csak az abból eredő követelés érvényesíthetősége.⁵

A zálogjog fogalmának ilyen absztrakt jellegű meghatározásából következett az is, hogy a jogirodalom egyértelműen elismerte, hogy az önálló zálogjog nemcsak biztosítékként alapítható, hanem más célra is szolgálhat. Zámbó szerint az önálló zálogjog az ajándékozás és a végintézkedés egyik speciális formájaként is elképzelhető lett volna, ha a zálogkötelezett ezt mindenféle ellenszolgáltatás nélkül alapítja.⁶ Hozzá kell tenni, hogy ehhez az értelmezéshez a Zn1. rendelkezései jogszabályi alapot szolgáltattak.

1.2.2. Korlátozott kötelezetti helytállás

A Zn1. hatályba lépése után a Ptk. 269. § (1) bek. második mondata így szólt: *„A zálogjogosult ebben az esetben - a zálogszerződésben meghatározott összeg erejéig - kizárólag a zálogjoggal terhelt zálogtárgyból kereshet kielégítést.”* Ez az ún. korlátozott kötelezetti helytállás szabálya, amely már a Jt. 81. §-ában is megjelent, sőt a Jt. miniszteri indokolása szerint a jelzálogjog ezen nem járulékos jellegű fajtája azért volt előnyös az ingatlantulajdonos számára, mert anélkül tudott hitelt felvenni, hogy személyes adóssá vált volna, vagyis a tartozásért nem felelt az egész vagyonával. Ehelyett helytállási kötelezettsége kizárólag a zálogtárgy, vagyis az ingatlan értékéig állt fenn. Ennyiben a telekadósság kötelezettjének a helyzete hasonlított az ún. dologi adós helyzetéhez, aki a személyes követelésnek nem kötelezettje.

Az önálló zálogjog ezen jellemvonását Zámbó is kiemeli.⁷ Az önálló zálogjog kötelezettjének egyrészt tehát személyes tartozása – így fizetési, teljesítési kötelezettsége – nem állt fenn, helytállási kötelezettsége pedig a zálogjog alapján kizárólag a lekötött vagyontárgyra korlátozódott.

1.2.3. A felmondás

A Ptk. 1996. május 1-je után hatályos 269. § (2) bek. szerint: *„A zálogjogosultnak zálogjoga alapján történő kielégítéséhez a zálogkötelezett vagy a zálogjogosult felmondása szükséges, a felmondás ideje - a felek eltérő megállapodásának hiányában - hat hónap.”* A felmondás szabályai nagyrészt megegyeztek a Jt. azonos tartalmú rendelkezéseivel. Ezekre a szabályokra azért volt szükség, mert az önálló zálogjog lejárt és ezáltal érvényesíthetősége – az absztrakt jellege miatt – nem volt az alapul fekvő, biztosított jogviszony lejártához kapcsolható. A járulékos

⁵ Salamonné (1999), 109. old.

⁶ Zámbó (1999), 140. old.

⁷ Zámbó (1999), 138. old.

zálogjog esetén az alapjogviszony lejárta – az adós teljesítésének a hiányában – a törvény erejénél fogva kihat a biztosítéki jogra is, vagyis a zálogjog is érvényesíthetővé válik. Ilyen kapcsolat azonban a követelés és a biztosíték között önálló zálogjog esetében nincs, ezért volt szükség egy speciális megszűnési okot, a felmondást a törvényben nevesíteni.

1.2.4. A kifogás-korlátozás

A Ptk. 269. § (3) bek. szövege az ún. kifogás-korlátozás intézményéről, amelyhez hasonló a váltójogban ismert. Eszerint: *„Az önálló zálogjog átszállása esetén a zálogjog megszerzőjével szemben a zálogkötelezett a zálogjog alapjául szolgáló követelésből származó kifogásait csak akkor érvényesítheti, ha a zálogjog megszerzője rosszhiszemű volt, vagy reá nézve a szerzésből ingyenes előny származott.”* Itt kérdéses lehetett a rosszhiszeműség fogalma, de Zámbo szerint ezt biztosan kimerítette az, ha az önálló zálogjog megszerzője az alapul fekvő jogviszony fogyatékososságait ismerte.⁸

A Zn1. ugyan nem mondta ki, hogy az önálló zálogjog átruházható, pontosabban az alapul fekvő követelés (ha egyáltalán volt ilyen) nélkül átruházható. Ez azonban közvetve levezethető a Ptk. 269. § (3) bekezdéséből, amely az önálló zálogjog átszállása esetén érvényesülő kifogás-korlátozásról rendelkezett. Az átruházhatóság tehát már a kezdetektől fogva hozzátartozott az önálló zálogjog lényegéhez, annak forgalomképességét volt hivatott elősegíteni⁹. Az átruházhatóságon alapuló forgalomképesség adta a háttérét annak a jogirodalomban megjelent nézetnek, amely szerint ezt a forgalomképességet az értékpapírba foglalással kellett volna a jogalkotónak teljessé tennie.¹⁰ Mint láttuk, az értékpapírba foglalást a Jt. lehetővé tette a telekadóslevél formájában. Ennek külföldi mintája – amint arra a Jt. miniszteri indokolása is utalt – nem a német, hanem a svájci jog volt. A svájci ZGB ugyanis a *Schuldbrief* formájában ezt a lehetőséget megadja a feleknek.

Az kétségtelen, hogyha az önálló zálogjogban egy váltószerű jogviszonyt látunk¹¹ – amelyre a Zn1. szövege nagymértékben alapot is szolgáltatott -, akkor az értékpapírba foglalás egy szükségszerű és kívánatos lépés, ameddig azonban a magyar jogalkotó sem 1996-ban, sem 2000-ben nem jutott el.

⁸ Zámbo (1999), 140. old.

⁹ Salamonné (1999), 108. old.

¹⁰ Zámbo (1999), 142. old., Anka-Gárdos-Nemes (2003), 365. old.

¹¹ Leszkoven (2001) 122. old.

1.2.5. A kétszeres teljesítés veszélye

Az átruházáshoz kapcsolódott azonban egy komoly jogi probléma, amellyel igazán csak a II. Zálogjogi Novella hatálybalépése, vagyis 2001. szeptember 1-je után szembesült a gyakorlat. Ez az ún. kétszeres teljesítés veszélye. Ennek lényege, hogy ha a zálogjogosult átruházta az önálló zálogjogot és a zálogjog új megszerzője jóhiszemű volt – vagyis nem ismerte az alapul fekvő jogviszonyt és annak fogyatékoságait -, illetve ellenérték fejében szerezte meg az önálló zálogjogot, akkor a zálogkötelezett adott esetben mind az eredeti jogosultnak, mind pedig az ő jogutódjának kénytelen lett volna teljesíteni. Az eredeti jogosultnak kötelmi alapon, hiszen köztük – a Ptk. 269. § (1) bek. megfogalmazása ellenére is – fennállt egy kötelmi jogi jogviszony (általában hitel-, vagy kölcsönszerződés). Ennek a jogviszonynak a zálogkötelezett a személyes adósa volt, ami azt jelenti, hogy az egész vagyonával felelt a követelés teljesítéséért. Az önálló zálogjog átruházása esetén azonban – figyelemmel a kifogás-átruházás intézményére – az önálló zálogjog megszerzője is érvényesíthette zálogjogát, dologi jogi alapon. Amennyiben a zálogkötelezett a kötelmi jogi követelést teljesítette a zálogjog első jogosultja, az átruházó felé, erre a tényre, mint kifogásra nem hivatkozhatott a zálogjog új jogosultjával szemben. Ennek alapján előállhatott volna az a helyzet, hogy adott esetben mind kötelmi, mind pedig dologi jogi jogcím alapján teljesít (pontosabban fogalmazva: a dologi jogi jogcím nem a teljesítésre, hanem a kielégítés túrésára vonatkozik, vagyis a zálogkötelezett ezt elkerülendő fizet a zálogjogosultnak). Ez ellen a veszély ellen a jogalap nélküli gazdagodás csak korlátozott, időben elhúzódó és meglehetősen kétséges eszköz lett volna a zálogkötelezett kezében. Annak oka, hogy ez a veszély a gyakorlatban nem realizálódott, egyértelműen az volt, hogy az önálló zálogjogot 1996 és 2001 között a hitelélet szereplői nem használták. Mint erre már utaltunk, ennek hátterében ekkor még nemcsak a kifogás-korlátozás, hanem az önálló zálogjog fogalmának nem kellően precíz törvényi meghatározása állt, amely már azt megelőzően távol tartotta a feleket ettől a jogintézménytől, hogy a kétszeres teljesítés kockázatát egyáltalán felmérték volna.

Megjelent azonban ez a kockázat a jogirodalomban. Zámbó egyértelműen utal a kettős teljesítés veszélyére. Megoldási javaslatának azonban nem volt jogszabályi alapja. Szerinte ugyanis ezen veszély kiküszöbölése érdekében a feleknek már az önálló zálogjog megalapítása során úgy kellett volna eljárniuk, mintha az alapításról szóló okirat „quasi értékpapír” lett volna. Ennek megfelelően elő kellett volna írniuk a zálogszerződésben, hogy az önálló zálogjog kizárólag az eredeti okiraton ruházható át oly módon, hogy az a mindenkori kötelezettel szemben is hatályos legyen, továbbá azt is, hogy a zálogjog érvényesítésének a tényét, illetve az érvényesítésen kívüli fizetés tényét az okiraton szintén

vezetni kellett volna.¹² Azon túlmenően, hogy jogszabályi rendelkezések ezt nem alapozták meg, ezzel a véleménnyel kapcsolatban az a fő probléma – ami az értékpapírba foglalással szemben is felhozható –, hogy nagytömegű, több tízezres szerződésállomány esetén, ha nem is lehetetlen, de legalábbis nehézkes és költséges ennek az elvárásnak eleget tenni.

Mindent összevetve a Zn1. egy kiemelkedő kodifikációs munka eredménye. Számos újítása életképesnek bizonyult és hozzájárult a magyar hitelélet megreformálásához (pl. ingó-jelzálogjog, vagyont terhelő zálogjog). A zálogjog absztrakt formájának a visszahozatala a magyar jogba szintén egy támogatandó elképzelés volt. Részben azonban időhiány, részben pedig a gyakorlati tapasztalatok hiánya miatt számos olyan félreérthető rendelkezés került a Ptk.-ba, amely megakadályozta az önálló zálogjog elterjedését.

II. A II. Zálogjogi Novella és a hatályos jog

A vázolt hiányosságok miatt a jogalkotó 2000-ben elérkezettnek látta az időt arra, hogy módosítsa az 1996-ban hatályba lépett zálogjogi rendelkezéseket, illetve, hogy megteremtse az összhangot az anyagi jog és az eljárási jog között. Ez utóbbi miatt a 2000. évi CXXXVII. törvény (a továbbiakban: Zn2.), amely 2001. szeptember 1-jén lépett hatályba, a Csódtörvény¹³ és a Végrehajtási törvény¹⁴ egyes rendelkezéseit is módosította.

A Zn2. a következő területeken hozott változást az önálló zálogjog szabályozásában: 1.) megváltoztatta az önálló zálogjog fogalmát, 2.) kimondta, hogy az önálló zálogjog átruházható, és 3.) külön szabályozta az önálló zálogjog átalakíthatóságát. Tekintettel arra, hogy 2001. szeptember 1-je óta a Ptk. 269. §-a nem esett át újabb változtatáson, azt a továbbiakban, mint hatályos jogot ismertetjük¹⁵.

¹² Zámbo (1999), 142. old.

¹³ A csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XLIX. törvény. A hatályos szöveg szerint a törvény címe: A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról. A végelszámolás – mint nemperes eljárás – 2006-ban az ún. Cégtörvényben nyert elhelyezést.

¹⁴ A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény.

¹⁵ Leszkoven a Zn2. elfogadása után megjelent művében kiemeli, hogy a hatályos jogban más olyan zálogjogi konstrukciók is léteznek, amelyek az önálló zálogjoggal együtt áttörnek a törvényes járulékoság elvét. Ezek közé sorolja pl. azt az esetet, amikor valaki idegen tartozás biztosítására vállal zálogkötelezettséget (vagyis amikor a személyes és a dologi adós nem ugyanaz a személy lesz). A járulékoság elve ellen hat szerinte az is, hogy a kézizálogjog tárgyából a követelés elévülése ellenére megengedett a kielégítési jog. Végül az önálló zálogjoggal lényegileg azonos konstrukcióként tekint arra az esetre, amikor a zálogház követelésének a kielégítésére kizárólag a nála elhelyezett zálogtárgy szolgál, vagyis a jogviszony a dologra korlátozódik. Lsd. *Leszkoven* (2001), 121-122. old.

2. 1. Az önálló zálogjog fogalma

A korábbi törvényi definíciót – amelynek hibás jellegére a jogirodalom is utal¹⁶ – a Ptk. 269. § (1) bek. első mondatában a következő rendelkezés váltotta fel: *„Zálogjog úgy is alapítható, hogy az a zálogtárgyat személyes követelés nélkül terhelje.”*

A hatályos rendelkezés tehát világosabbá tette az önálló zálogjog lényegét, amely már nem kívánja meg a személyes követelés megszüntetését, illetve annak hiányát, csupán azt, hogy a biztosítéki sorsa a személyes követeléstől jogilag elváljon. Ez a meghatározás – bár kevésbé absztrakt, mint a Zn1. -, még mindig lehetővé teszi azt az értelmezést, miszerint az önálló zálogjogot nemcsak biztosítéki célra lehet alapítani és felhasználni.¹⁷ Az más kérdés, hogy a szerzők többsége is abból indul ki, hogy az önálló zálogjogot a gyakorlatban nagyrészt biztosítéki céllal alapítják¹⁸, viszont teljesen nem zárják ki a más célú alapítás lehetőségét sem.¹⁹

A Zn2. tehát már kevésbé absztrakt, vagyis jobban kifejezésre juttatja azt, hogy önálló zálogjog esetén is van egy személyes követelés, csak a biztosíték jogi sorsa ettől független.

2. 2. Korlátozott kötelezetti helytállás

A Ptk. 269. § (1) bek. második mondata kisebb pontosításon esett át, de a korlátozott kötelezetti helytállás elvét fenntartotta: *„Ilyen esetben a zálogjogosult a zálogszerződésben meghatározott összeg, illetve annak járulékai erejéig – kizárólag a zálogjoggal terhelt zálogtárgyból kereshet kielégítést.”*

Látható, hogy a mondat nyelvtani átformálása mellett tartalmi eltérés is mutatkozik a Zn1.-hez képest, nevezetesen az, hogy a hatályos jog utal a járulékok biztosíthatóságára is. Ez egyébként következne az általános zálogjogi szabályokból is [Ptk. 251. § (3)], külön rögzítése azonban azért is előnyös, mert az általános szabály a törvényi járulékoság elve kapcsán kerül kimondásra, amely önálló zálogjog esetében hiányzik. Ennek megfelelően – az esetleges jogértelmezési bizonytalanságok elkerülése érdekében – a hatályos jog egyértelművé teszi, hogy az önálló zálogjog is fedezetet nyújt a zálogszerződésben meghatározott tőkekövetelés mellett annak járulékaira is. A zálogjogosult tehát ebben a körben kereshet kielégítést a zálogtárgyból.

¹⁶ Anka-Gárdos-Nemes (2003), 363. old.

¹⁷ Leszkoven (2001), 124. old., Anka-Gárdos-Nemes (2003), 362. old.

¹⁸ Leszkoven szerint – szemben az elméletben fellelhető ellenkező állásponttal (lsd. Zámbo) – az önálló zálogjog biztosítéki céllal történő alapítása nem szünteti meg automatikusan az alapjogviszonyt. Lsd.: Leszkoven (2001), 125. old. A jövőbeli szabályozás ezt a gyakorlatban elfogadott álláspontot erősíti fel.

¹⁹ Harmathy (2006), 408. old.

Nem változott viszont a főszabály, nevezetesen a zálogtárgyra korlátozott helytállás elve²⁰. Az más kérdés – mutat rá egy újabb tanulmány²¹ –, hogy ez az elv a járulékos zálogjogok esetében is érvényesül. Ebből a szempontból helyes az a nézet, amely szerint zálogjog alapján – járulékos és önálló zálogjog esetében egyaránt – a zálogkötelezett csakis a lekötött zálogtárggyal tartozik helytállni, hiszen a zálogjog mint dologi jog kizárólag abból a vagyontárgyból biztosít kielégítési jogot, amelyet terhel. Ennek megfelelően a zálogjog alapján az adós egyéb vagyona ellen nem lehet fellépni, erre csakis a biztosított kötelmi jogviszony alapján van lehetőség.²²

2. 3. A felmondás

A felmondás intézménye természetesen a hatályos jogban is megtalálható, a Ptk. 269. § (2) bek. mindazonáltal kisebb módosításon esett át. A hatályos szöveg szerint: *„A zálogjogosult kielégítéséhez – ha a felek másként nem állapodnak meg – az önálló zálogjognak a zálogkötelezett vagy a zálogjogosult általi felmondása szükséges, a felmondás ideje – eltérő megállapodás hiányában – hat hónap.”*

A hatályos szöveg annyiban módosította a Zs1.-et, hogy a felmondást nem tette kizárólagossá az önálló zálogjog lejárttá tétele szempontjából. Ez azt jelenti, hogy ha a felek más jogi tényhez kötik az önálló zálogjog lejárttát – amely mint láttuk az érvényesíthetőség, a kielégítési jog gyakorlásának előfeltétele –, akkor ezáltal kizárhatják a felmondást. A lényeg, hogy az önálló zálogjog lejárttá tehető legyen, vagyis ne álljon elő az a helyzet, hogy valamelyik fél – de leginkább a zálogkötelezett – nem tud megszabadulni ettől a tehertől. A diszpozitivitást tehát a Zs2. kiterjesztette, ennyiben visszatért a Jt. 83. § (1) bek. foglalt megoldásához. A diszpozitivitás jelenleg két területen érvényesül: 1.) a felek a felmondáson kívül más lejárat módját is meghatározhatnak, illetve 2.) a felmondás idejét a törvénytől eltérően állapíthatják meg. Amit viszont nem tehetnek – kifejezett törvényi tilalom ellenére sem –, az az, hogy a felmondási időt úgy határozzák meg, hogy az a gyakorlatban lehetetlenné teszi az önálló zálogjog felmondását. Így például egy 100 éves határidő meghatározás nyilvánvalóan semmis²³ lenne, miként a túlzottan rövid határidő megjelölés (pl. 1 perc) is.

²⁰ Leszkoven az önálló zálogjog fontos tulajdonságaként tárgyalja „a dologra korlátozott felelősség” elvét. Lsd. Leszkoven (2001) 122. old.

²¹ Csizmazia-Gárdos (2007)

²² Csizmazia-Gárdos (2007) 34. old. A szerzők szerint tehát valamennyi zálogfajta közös sajátossága a korlátozott kötelezett helytállás, csak mivel a gyakorlatban a biztosított követelés alapján az adós teljes vagyonára is lehet végrehajtást vezetni, ezért ez kevésbé tudatosul. A korlátozott helytállást is el lehet azonban érni: 1. ha az alapkötelmet úgy határozzák meg, hogy az adós nem a teljes vagyonával, hanem csak meghatározott vagyontárgyával köteles helytállni, vagy 2. ha a felek az önálló zálogjog alapításával egyidejűleg az alapkötelmet megszüntetik.

²³ Kérdéses lehet, hogy a semmisséget milyen okra alapítjuk. Mivel konkrét jogszabályi tilalom, amely egyértelműen utalna a semmisségre (mint pl. Ptk. 255. § (2) bek., Ptk. 292. § (2) bek., Ptk. 314. § (2) bek., Ptk.

A hatályos jog azt is egyértelművé teszi, hogy a feleknek az önálló zálogjogot kell felmondaniuk. Ezt azért kell kiemelni, mert ezt a fordulatot a Zn1. nem tartalmazta, amelyből esetleg azt a téves következtetést is le lehetett volna vonni, hogy bármelyik fél a zálogszerződést, vagy a hitel-, illetve kölcsönszerződést mondja fel, feltéve, hogy volt ilyen. Ezen kötelmi jogi megállapodások felmondása ugyanis nem azonos a korlátozott dologi jog érvényesíthetőségét megteremtő felmondással.

2. 4. A kifogás-korlátozás

A Zn2. sem érintette a kifogás-korlátozás intézményét, nem teremtette viszont meg az értékpapírba foglalás lehetőségét sem. Egyértelművé tette ezzel szemben, hogy az önálló zálogjog személyes követelés nélkül is átruházható. A hatályos Ptk. 269. § (3) bek. szerint: *„Az önálló zálogjog átruházható. A zálogkötelezett az önálló zálogjog alapjául szolgáló jogviszonyból eredő jogait és kifogásait csak az önálló zálogjog közvetlen megszerzője vagy ennek olyan jogutódja ellen érvényesítheti, aki az önálló zálogjogot ingyenesen szerezte, vagy a szerzéskor **az annak alapjául szolgáló jogviszonyt ismerte.**”*

A hatályos törvényszöveg tehát nem az önálló zálogjog átszállása, hanem annak átruházása kapcsán ismeri el a kifogás-korlátozás intézményét. Az átruházás egyértelműen kétoldalú jogüggyellett, szerződéssel történő jogviszony-módosulást jelent, az átszállás azonban ennél többet. Az átszállás jelentheti ugyanis az öröklés során történő jogszerzést is. A hatályos szöveg alapján tehát a kifogás-korlátozás csakis a jóhiszemű visszterhes átruházás esetén érvényesül.

További változás a Zn1.-hez képest, hogy a hatályos rendelkezések szólnak a kifogások mellett a jogokról is. Jóhiszemű visszterhes átruházás esetén tehát a közvetett jogszerzővel szemben sem az alapjogviszonyból származó kifogásokat, sem az abból eredő jogokat nem hozhatja fel a zálogkötelezett. Ennek ellenére a szabályozás alapkonceptiója 2000-ben sem változott, ezért a fenti 1.2.5. pontban részletesen bemutatott kétszeres teljesítés veszélye a hatályos jog alapján is egyértelműen fennáll.

2. 5. Az önálló zálogjog átalakíthatósága

Új rendelkezése a hatályos jognak a Ptk. 269. § (4) bek., amely az önálló zálogjog átalakíthatóságáról szól. Erről ugyanis a Zn1. nem, csak a Jt. 86. §-a rendelkezett. A hatályos szabályok szerint: *„Az önálló zálogjog – ranghelyének megtartása mellett – követelést biztosító zálogjoggá, ez utóbbi pedig önálló zálogjoggá a felek erre irányuló megállapodásával – ha a zálogjogot a nyilvántartás tartalmazza, úgy a megállapodáson felül a*

342. § (1) bek.), ebben az esetben nincs, ezért a Ptk. 200. § (1) bek. első mondata nem jöhet figyelembe. Ehelyett megállapítható azonban a semmisség a jóerkölcsbe ütközés címén: Ptk. 200. § (1) bek. második mondat.

nyilvántartásba történő bejegyzésével – átváltoztatható. Az átváltoztatáshoz nincs szükség a rangsorban azonos vagy hátrább álló zálogjogosultak hozzájárulására.” Az eddigi tapasztalatok alapján ez a szabály nem vetett fel alkalmazási nehézségeket, bár kérdés, hogy milyen számban éltek a felek az átváltoztatás lehetőségével.

2. 6. Utaló szabály

A Ptk. 269. § (5) bek. alapján az önálló zálogjogra egyebekben a 251-268. §-okban foglalt rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni. Ez gyakorlatilag szó szerint megegyezik a Zn1. megfogalmazásával.

Ezzel a szakasszal kapcsolatban arra kell rámutatni, hogy melyek azok az általános rendelkezések, amelyeket önálló zálogjog esetén nem lehet alkalmazni. A törvényi járulékoságot kimondó szabályok természetesen ebbe a körbe tartoznak. Érdeemes azonban felhívni a figyelmet arra is, hogy a keretbiztosítéki jelzálogjogról szóló Ptk. 263. §-a sem nyerhet alkalmazást. A Ptk. 263. § (1) bek. alapján ugyanis a keretbiztosítéki jelzálogjog iránti bejegyzésnek tartalmaznia kell a jogviszony vagy jogcím megjelölését. Erre önálló zálogjog esetén nem kerülhet sor.

2. 7. Rész összefoglalás

Annak ellenére, hogy a Zn2. több szempontból is pontosabbá tette, kiegészítette a Ptk. 269. §-át, az önálló zálogjog gyakorlati elterjedését ez még önmagában nem eredményezte volna. Annak feltételeit, hogy ez a jogintézmény a banki gyakorlatban – legalábbis a kereskedelmi bankok jelzálogbankok által történő refinanszírozása során – felhasználásra kerül, nem a Ptk., hanem a jelzálog-hitelintézetéről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény (a továbbiakban: Jht.) egyes rendelkezéseit módosító, a pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvény teremtette meg, 2001. július 18-ai hatállyal. Ennek a gyakorlatnak a részletes bemutatására más helyen már sor került.²⁴ Jelen írás szempontjából az a lényeg, hogy a kétszeres teljesítés veszélyét kiküszöbölendő a Jht. 8. § (6) bek. összeköti az alapkövetelést az önálló zálogjoggal: a kereskedelmi bank szerződésszegése esetén az alapkövetelés is átszáll a jelzálogbankra, vagyis az adós a továbbiakban már a jelzálogbanknak fog teljesíteni. Ebből a szempontból tehát a Jht. felülírja a Ptk. 269. §-át és - legalábbis az igényérvényesítés során - ismételten összekapcsolja az alapkövetelést a biztosítékkal.

Ezek a gyakorlati problémák és tapasztalatok vezettek oda, hogy a Magyar Jelzálogbak Egyesület (a továbbiakban: MJE) 2007 szeptemberében egy törvényjavaslatot terjesztett az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium elé, amely az önálló zálogjognak az új Ptk.-ban

²⁴ Bodzási (2007a), 13. old.

való megőrzésére és újraszabályozására irányult. Ezt a javaslatot az IRM elfogadta és beépítette az új Ptk. – átdolgozott – Javaslatába.

III. Az új Ptk. átdolgozott Javaslatára és a jövőbeli szabályozás

3. 1. Az új Ptk. Javaslatának átdolgozása

A kodifikációs munkálatok során elsőként 2005. augusztus 1-jén készült el az új Ptk. dologi jogi könyvének a tervezete, amely valójában nem kívánt állást foglalni az önálló zálogjoggal kapcsolatban, ehelyett a hatályos szabályozás fenntartására tett javaslatot. Ezt 2006. május 26-án követte az újabb tervezet, amely az önálló zálogjog megszüntetése mellett érvelt. Ez az elképzelés számos bírálatot váltott ki a gazdasági élet szereplőinek a részéről, akik azonban nemcsak bírálták ezt az elképzelést, de a MJE törvényjavaslata formájában alternatív szabályozási elképzeléssel is előálltak.

Az IRM internetes honlapján 2007. október 29-én jelent meg az új Ptk. átdolgozott Javaslat (a továbbiakban: átdolgozott Javaslat), amely 4:162-4:168. §-aiban szabályozza az önálló zálogjogot. Ez az átdolgozott Javaslat néhány helyen nem vette át a MJE tervezetében szereplő rendelkezéseket, amelyeket ehelyütt részletesen ismertetünk. Mivel 2007 év végéig lehetőség van az új Ptk. átdolgozott Javaslatának további módosítására, ezért nem kizárt, hogy az eredetileg kimaradt rendelkezések is bekerülnek az új Ptk. végleges Javaslatába, amelyet az IRM még 2007-ben a Kormány, majd 2008 január-február folyamán a Parlament elé kíván benyújtani. A jelenlegi elképzelések szerint az új Ptk. 2010. január 1-jén fog hatályba lépni.

3. 2. Az önálló zálogjog fogalma és tárgya

Az átdolgozott Javaslat 4: 162. §-a alapján: *„Ingatlanon jelzálogjog úgy is alapítható, hogy az az ingatlant a biztosított követelés fennállásától függetlenül terhelje.”* Ezen törvényi definíció alapján egyértelmű a különbség a hatályos joghoz: az önálló zálogjog a jövőben csakis ingatlant terhelhet. Mivel pedig ingatlant úgy a hatályos [Ptk. 262. § (1) bek.], mint a jövőbeli szabályok [4:107. § (2) bek.] alapján csakis jelzálogjog formájában lehet elzálogosítani, ezért önálló zálogjogot is csak jelzálogjog formájában lehet majd alapítani.

Az önálló zálogjog tárgya szűkítésének háttérében két ok áll. Egyrészt a felek jobban bíznak az ingatlan-nyilvántartás közhitelességében, mint az egyébként naprakész, de más jellegű zálogjogi nyilvántartásban. A szűkítés egyik indoka tehát a fokozottabb adósvédelem, az ingatlan-nyilvántartásba vetett fokozottabb közbizalom.

A másik indok az volt, hogy az eseteket túlnyomó többségében önálló zálogjogot eddig is ingatlant terhelő jelzálogjog formájában alapítottak a felek. Ezzel szemben 2005. december 31-ig 198 darab önálló ingójelzálogjogot, illetve 90 darab önálló vagyont terhelő jelzálogjogot jegyeztek be a közjegyzői nyilvántartásba, ami az járulékos ingójelzálogjogok és vagyont terhelő zálogjogok több tízezres számához képest elenyészően csekély.²⁵

A jövőbeli szabályozás szerint tehát az önálló zálogjog tehát olyan ingatlant terhelő jelzálogjog, amely a zálogtárgyat „*a biztosított követelés fennállásától függetlenül*” terheli. A hatályos törvényben személyes követelés szerepel, ezt az új Ptk.-ban a biztosított követelés váltja fel. Ez a módosítás is azt hivatott egyértelművé tenni, hogy az önálló zálogjog egy biztosítéki jog, amelyet más célra nem lehet felhasználni. A törvény nyelvezete tehát elébe kíván menni az ún. izolált önálló zálogjog (amely pl. az ajándékozás vagy végrendekezés egyik alakzata lehetne) értelmezésére vonatkozó elméleti fejtegetéseknek.

A másik lényeges változás a hatályos törvényhez képest, hogy a „*követelés nélkül*” fordulatot a „*követelés fennállásától függetlenül*” kitétel váltotta fel. Ez a megfogalmazás nyomatékosabban kívánja kifejezésre juttatni, hogy egy biztosított személyes követelés önálló zálogjog esetén is fennállhat, igaz ez nem feltétele az önálló zálogjog megalapításának és létének.

Ez a törvényi megfogalmazás nagyon szerepet tulajdonít a biztosított követelés és az önálló zálogjog egymástól való jogi függetlenségének a fennállás és a megszűnés során, mint az alapítás alkalmával. A biztosított követelés fennállásától való függetlenség az önálló zálogjog fennállása szempontjából azt jelenti, hogy az a követelés nélkül is átruházható. A megszűnés szempontjából pedig azt, hogy az önálló zálogjog a követelés megszűnése – tipikusan teljesítés általi megszűnése – után is fennmaradhat, és ezáltal alkalmas újabb hitelek biztosítására.

A MJE törvényjavaslata még egy mondatot tartalmaz az önálló zálogjog fogalmát és tárgyát meghatározó szakaszon belül, amely azonban az IRM átdolgozott Javaslataból eddig kimaradt. Eszerint: „*Az önálló zálogjog által biztosított személyes követelés megjelölését a telekkönyv nem tartalmazza.*” Első ránézésre ez nem egy Ptk.-ba illő szabály. Ha azonban alaposabban megvizsgáljuk a jelenlegi jogi helyzetet, azt láthatjuk, hogy a

²⁵ Tolmár (2006), 10-14. old.

nyilvántartásba vétel részletes szabályait az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.), valamint ennek végrehajtási rendelete, a 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) szabályozza. Ez utóbbi pedig gyakorlatilag lerontja a Ptk.-t, mert ugyanazoknak a feltételeknek a teljesítését kívánja meg önálló zálogjog bejegyzése során, mint a járulékos zálogjog esetében. Így megköveteli az alapul szolgáló megállapodásnak a bejegyzési kérelemhez történő csatolását is. Ezt a visszás helyzetet kívánta a MJE törvényjavaslata az új Ptk.-ba iktatandó garanciális szabállyal megakadályozni²⁶.

A MJE törvényjavaslata tartalmazza a korlátozott kötelezetti helytállás szabályát is. Ez kimaradt az átdolgozott Javaslatból, de a fent már részletesebben kifejtettek alapján ez nem okoz problémát, nem változtat ugyanis az önálló zálogjog lényegi tulajdonságain.

3. 3. A biztosítéki szerződés

Az új szabályozás egyik központi eleme a biztosítéki szerződés szabályozása. Ennek a kötelmi jogi megállapodásnak ugyanis az a feladata, hogy megteremtse azt a kapcsolatot a követelés és a biztosíték között, amely a törvényi járulékoság hiányából fakad. Cél tehát a fokozott adósvédelem megteremtése, vagyis az, hogy az önálló zálogjog kötelezettje ne kerüljön rosszabb helyzetbe, mint járulékos zálogjog eseté lenne.

A 4:163. § (1) bek. szerint: *„A zálogjogosult az ingatlanból kizárólag a biztosítéki szerződés feltételei szerint kereshet kielégítést. A biztosítéki szerződést írásba kell foglalni.”* Az első mondat választ ad arra a kérdésre is, hogy mi a jogkövetkezménye a biztosítéki szerződés hiányának. Ez az önálló zálogjog – mint dologi jog – érvényes létrejöttét nem érintheti, másrésztől viszont nem lehetne szankció nélkül hagyni azt a helyzetet, ha a hitelező szándéka vagy mulasztása miatt a felek nem kötnek biztosítéki szerződést. Ennek következtében az új szabályozás kimondja azt az alapelvet, hogy a zálogjogosult kielégítési jogát kizárólag a biztosítéki szerződés feltételei szerint gyakorolhatja. Azt nem mondhatta volna ki az új Ptk., hogy a kielégítési jogot csak a biztosítéki megállapodás alapján lehet gyakorolni, mert ez a jog nem a biztosítéki szerződés alapján illeti meg a jogosultat, hanem az általános zálogjogi szabályok alapján. Emiatt használja a törvényszöveg a *„feltételei szerint”* kitételt. Ez azonban a végeredmény szempontjából ugyanazt jelenti: a jogosult nem gyakorolhatja kielégítési jogát, vagyis nem érvényesítheti zálogjogát.

A fokozottabb adósvédelem megteremtése érdekében mondja ki az új Ptk., hogy ezt a biztosítéki megállapodást írásba kell foglalni. Ennek hiányában az érvénytelenség jogkövetkezményeit kell a szerződésre

²⁶ Ehhez hasonlóan: Leszkoven (2001), 127. old.

alkalmazni, de a jogosult kielégítést a biztosítéki szerződés semmissége esetén sem kereshet.

A 4:163. § (2) bek. meghatározza a biztosítéki szerződésnek azokat a kötelező tartalmi elemeit. Az idézett (2) bek. alapján: *„A biztosítéki szerződés különösen az önálló zálogjog alapításának célját, a felmondás gyakorlásának módját és a felmondási időt, az önálló zálogjogból való kielégítés mértékét, valamint a zálogkötelezettet megillető jogok gyakorlásának feltételeit tartalmazza.”*

Az alapítás célja alatt azt kell érteni, hogy a biztosítéki szerződésben pontosan meg kell jelölni azt az alapul fekvő jogviszonyt, vagy követelést, amelyet az önálló zálogjog biztosít. Külön utalni kell arra a kötelmi jogi megállapodásra – amely általában hitel-, vagy kölcsönszerződés -, amely alapján a biztosított követelés vagy jogviszony létrejött. Ebből a szempontból figyelemmel kell lenni az általános zálogjogi szabályok között található 4:104. § (1) bekezdésére is, amely szerint a zálogjog egy vagy több, fennálló vagy jövőbeli, feltétlen vagy feltételes, meghatározott vagy meghatározható összegű pénzkövetelés vagy pénzben kifejezhető értékkel rendelkező egyéb követelés biztosítására alapítható.

A kielégítési jog mértékének meghatározása azért rendkívül fontos, mert ez alapján léphet fel a kötelezett a jogosult esetleges túlzott igényével szemben. Elképzelhető ugyanis, hogy a nyilvántartási bejegyzésben a felek egy magasabb összeget jelöltek meg, mint amennyivel a kötelezett ténylegesen tartozik. Ennek az állhat a háttérben, hogy a felek már előre tudják, hogy a kötelezett utóbb újabb hitelekkel fog felvenni és ezt ugyanez az önálló zálogjog fogja biztosítani. Erre a német banki gyakorlatban széles körben találni példát, a felek ezáltal megtakarítják az utólagos – a hitel tényleges felvételekor sorra kerülő – bejegyzés idejét és költségeit. Ennek megfelelően előfordulhat, hogy a nyilvántartási bejegyzésben magasabb összeg szerepel, mint a tényleges tartozás. Annak érdekében, hogy a jogosult kizárólag a ténylegesen fennálló követelésnek megfelelő megtérítéshez jusson a zálogjog érvényesítése során, a biztosítéki szerződésben pontosan meg kell határozni a követelés mindenkori mértékét. Ehhez mérten kereshet a jogosult kielégítést, vagyis ez fogja meghatározni a kielégítés mértékét is és nem a nyilvántartási bejegyzés. Annak érdekében, hogy ezt a kötelezett egy ellene indított végrehajtás vagy felszámolás során kifogásként fel tudja hozni, szükségessé válhat a Vht. és a Cstv. megfelelő módosítása is.

A zálogkötelezettet megillető jogok alatt elsősorban a 4:167. §-ban nevesített jogokat kell érteni, melyekről alább részletesen szólnunk.

3. 4. A kifogások felhozatala

A 4:163. § (3) bek. szerint: *„A zálogkötelezett hivatkozhat azokra a kifogásokra, amelyek őt a biztosítéki szerződés alapján megilletik. A zálogkötelezettet megillető kifogások gyakorlását nem lehet kizárni vagy korlátozni.”* Ez még nem jelent változást a hatályos joghoz képest, hiszen azt a Ptk. 269. § (3) bek. ma is lehetővé teszi, hogy a kötelezett az eredeti jogosulttal szemben - vagyis az alapjogviszonyon belül maradván - hivatkozhatson jogaira és kifogásaira.

Az új szabályok szerint ezekről a kifogásokról a feleknek a biztosítéki szerződésben kell rendelkezniük, vagyis ez is a biztosítéki megállapodás kötelező tartalmának része.

A hatályos Ptk. 269. § (3) bek. külön szól a kötelezettet megillető jogokról is. Az új rendelkezésekből ez kimaradt, viszont remélhetőleg ennek kiegészítésére sor fog kerülni.

3. 5. Az átváltoztatás

A 4: 164. § (1) bek. szerint: *„Az önálló zálogjog követelést biztosító zálogjoggá, ez utóbbi pedig önálló zálogjoggá a felek erre irányuló megállapodásával és az átváltoztatás ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzésével átváltoztatható.”* A MJE javaslata a mondat második részét nem tartalmazza. Kérdés, hogy kell ez érteni? Mivel csakis ingatlant terhelő jelzálogjogok átalakítása jöhet szóba, ezeket a nyilvántartás már eredetileg is tartalmazza. Ennek megfelelően ez a bejegyzés kizárólag az átváltoztatás tényére vonatkozik, vagyis a nyilvántartásból ki fog derülni, ha ilyen átalakított zálogjogról van szó.

A (2) bek. alapján az átváltoztatáshoz nincs szükség a rangsorban azonos vagy hátrább álló zálogjogosultak hozzájárulására. Végül a (3) bek. kimondja, hogy az átváltoztatás a zálogjog eredeti ranghelyét nem érinti.

3. 6. Az önálló zálogjog átruházása

A 4:165. § (1) alapján: *„Az önálló zálogjog a biztosított követelés nélkül is átruházható.”* A (2) bek. szerint a biztosítéki szerződés alapján a zálogkötelezettet megillető kifogásokat a zálogkötelezett az önálló zálogjog átruházása esetén az új jogosulttal szemben is felhozhatja.

A (2) bek. lényeges eltérést jelent a hatályos joghoz képest, hiszen megszünteti a kifogás-korlátozás intézményét, amely eddig az egyik legkomolyabb akadálya volt az önálló zálogjog szélesebb körű elterjedésének. Az új szabályok szerint tehát a zálogkötelezett a biztosítéki szerződésben meghatározott kifogásokra az önálló zálogjog bármelyik új megszerzőjével szemben korlátozás nélkül hivatkozhat,

függetlenül a szerzés ingyenes vagy visszterhes voltától, valamint a jogszerző jó- vagy rosszhiszeműségétől.

A MJE javaslata az önálló zálogjog átruházása kapcsán elismerné a részletekben történő átruházást, vagyis az önálló zálogjog megoszthatóságát is. Eszerint az önálló zálogjog részletekben is átruházható és a zálogjogosult igényelheti az önálló zálogjog megosztását az ingatlan-nyilvántartásban. Erre különösen a konzorciális hitelezés során mutatkozna igény, amikor több hitelező nyújt hitelt az adósnak és ezt egyetlen önálló zálogjog biztosítja.

3. 7. Felmondás

A 4:166. § - az önálló zálogjog érvényesítése címszó alatt – szabályozza a felmondás intézményét. Az (1) bek. szerint a felek eltérő megállapodása hiányában a zálogjogosult kielégítéséhez az önálló zálogjognak a zálogkötelezett vagy a zálogjogosult általi felmondása szükséges. A (2) bek. alapján a felmondás ideje – a felek eltérő megállapodása hiányában – hat hónap. A (3) bek. szerint a felmondási jogot nem lehet kizárni. Ezek a szabályok nem jelentenek változást a hatályos joghoz képest.

3. 8. A zálogkötelezett jogai és az utaló szabály

A fokozottabb adósvédelem érdekében az új szabályozás rendezi azt a kérdést, hogy milyen jogok illetik meg a zálogkötelezettet az önálló zálogjog megszűnése során. A 4:167. § szerint: *„Ha az önálló zálogjog alapításának a biztosítéki szerződésben megjelölt célja véglegesen megghiúsult, a zálogjoggal biztosított követelés megszűnt, illetve a biztosítéki szerződésben foglalt más megszűnési ok, vagy feltétel bekövetkezett, a zálogjogosult a zálogkötelezett írásbeli felszólítására köteles hozzájárulni ahhoz, hogy az önálló zálogjogot harmadik személy javára jegyezzék át, vagy töröljék az ingatlan-nyilvántartásból.”*

Ennek a szabályozásnak a háttérében az áll, hogy a zálogjogosult ne tudjon visszaélni az önálló zálogjoggal a biztosított követelés megszűnése, vagy más megszűnési ok bekövetkezése után. Hasonló szabály a hatályos jogban a keretbiztosítéki jelzálogjognál található, a Ptk. 263. § (3) bekezdésében.

A 4:168. § tartalmazza a szükséges utalást az általános zálogjogi szabályokra: *„Az önálló zálogjogra egyebekben a zálogjogra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.”* A MJE javaslata ehhez képest némileg pontosabban fogalmaz, amikor kimondja, hogy erre a megfelelő alkalmazásra a biztosított követelés hiányából fakadó eltérésekkel kerülhet sor. Ennek a fordulatnak az elhagyása a törvényszövegből természetesen nem okoz túlzott jogalkalmazási

nehézséget, de talán szerencsésebb lenne, ha az új Ptk. is tartalmazná ezt a kitételeket.

3. 9. Összegzés

Az új szabályozás remélhetőleg megteremtette a feltételeit egy megfelelően rugalmas hitelezési eszköz gyakorlati meghonosításának. A már ismertetett refinanszírozási modell mellett – amely azért számos megoldatlan jogi problémát is felvett – igény mutatkozhat erre a biztosítékra a konzorciális hitelnyújtás és a határon átnyúló hitelezés során is. Ez utóbbihoz kapcsolódik, hogy ha az ún. Eurohypotheke²⁷ koncepciója a megvalósulás folyamatába lép, akkor a magyar jog egy komoly előnnyel rendelkezik azon jogrendszerekhez képest, amelyek az absztrakt zálogjogot egyáltalán nem ismerik.

²⁷ Részletesen: *Stöcker* (1992), *Kiesgen* (2004)

Felhasznált irodalom

Anka Tibor-Gárdos István-Nemes András: A zálogjog kézikönyve, HVGORAC, Budapest, 2003, idézve: *Anka-Gárdos-Nemes* (2003)

Bodzási Balázs: Javaslat az önálló zálogjog újraszabályozására Polgári Jogi Kodifikáció, 2007. 1. szám, 12-26. oldal, idézve: *Bodzási* (2007a)

Bodzási Balázs: Támpontok az önálló zálogjog újraszabályozásához – A telekadósság és a telekadóslevél - A Polgári Jogi Tudományos Diákkör Évkönyve 2003-2004. és 2004- 2005. tanév, ELTE ÁJK, Bibliotheca Iuridica, Seminarium 11., Budapest 2007, 199-221. old., idézve: *Bodzási* (2007b)

Csizmazia Nobert-Gárdos István: Az önálló zálogjogról kodifikációs szempontból Polgári Jogi Kodifikáció, 2007. 3. szám, 32-41. old., idézve: *Csizmazia-Gárdos* (2007)

Harmathy Attila: A szerződést biztosító mellékkötelezettségek, 6. A zálogjog Polgári Jog – Kommentár a gyakorlat számára, 2. kiadás, Szerk.: dr. Petrik Ferenc Budapest, HVG-ORAC, 2006, 819-847. old., idézve: *Harmathy* (2006)

Indokolás a Polgári Törvénykönyv Törvényjavaslatához, II. Dologi jog, Magyar Királyi Igazságügyminisztérium, Budapest, 1914. szeptember 25., idézve: *Indokolás* (1914)

Leszkoven László: A zálogjog új szabályai Novotni Kiadó, Miskolc, 2001, idézve: *Leszkoven* (2001)

Lohn Balázs: Az absztrakció jogintézménye különös tekintettel a zálogjogra Polgári Jogi Kodifikáció, 2006. 3. szám, 15-24. old., idézve: *Lohn* (2006)

Kiegsen, Christof: Ein Binnenmarkt für den Hypothekarkredit EUL Verlag, Lohmar-Köln, 2004, idézve: *Keigsen* (2004)

Salamonné dr. Solymosi Ibolya: A szerződés biztosítékai AGROCENT Kiadó, Budapest, 1999, idézve: *Salamonné* (1999)

Schäfer, Achim: Grenzüberschreitende Kreditsicherung an Grundstücken Peter Lang Verlag, Frankfurt a. M., 1993, idézve: *Schäfer* (1993)

Stöcker, Otmar: Die „Eurohypothek“
Berlin, Duncker & Humblot, 1992, idézve: *Stöcker* (1992)

Tolmár Gyula: Beszámoló és statisztikai jelentés a Magyar Országos
Közjegyzői Kamara által vezetett Zálogjogi Nyilvántartás 2005. évi
működéséről
Közjegyzők Közlönye, 2006. 2. szám, 10-14. old., idézve: *Tolmár* (2006)

Zámbó Tamás: A zálogszerződés
KJK Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, idézve: *Zámbó*
(1999)

Cseh Tamás
Polgári Jogi Tanszék
Konzulens: Kisfaludi András

Lex MOL a saját részvény vonatkozásában

Hazánkban az eddigi talán legnagyobb vállalatfelvásárlási esemény bontakozhatna ki abban az esetben, ha a bécsi székhelyű OMV AG. olajipari gazdasági társaságnak sikerülne felvásárolnia a budapesti székhellyel rendelkező MOL Nyrt. olajipari vállalatot. Az OMV ugyanakkor még el sem kezdte a MOL igazgatóságával a két társaság jövőjéről szóló tárgyalásokat, illetve a nyilvános ajánlattételre történő felkészülést, a MOL igazgatósága, valamint a politika az OMV közeledését a MOL felé anélkül, hogy a bécsi székhelyű társaság terveit részletesen ismerte volna, „ellenséges” felvásárlásnak minősítette és kinyilvánította abbéli szándékát, hogy mindent megtesz annak érdekében, hogy erre a „barátságtalan” lépésre az OMV részéről ne kerülhessen sor. A politika ezen célkitűzése végeredményben a köznyelvben csak lex MOL néven elhíresült a *közellátás biztonsága szempontjából kiemelkedő jelentőségű vállalkozásokat érintő egyes törvények módosításáról szóló 2007. évi CXVI. törvény* formájában öltött testet, amely 2007. október 24. napján lépett hatályba. A törvény hatályon kívül helyezte a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt. III.) egyes, a nyilvánosan működő részvénytársaság szempontjából meghatározó jelentőséggel bíró rendelkezéseit és módosította a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvénynek (Tpt.) a befolyásszerzés nyilvánosan működő részvénytársaságba címet viselő harmadik részének bizonyos paragrafusait.

A rövid terjedelmű értekezés célja, hogy társasági jogi szempontból – figyelmen kívül hagyva az egyéb, így többek között a politikai indokokat – elemezze a lex MOL-nak a Gt. III. saját részvény alaptőkéhez viszonyított legfelső korlátjának eltörlésére vonatkozó rendelkezésének következményeit arra való utalással, hogy miért gondolhatták, és gondolják jelenleg is egyes társasági jogászok, hogy a lex MOL kizárólagosan a MOL igazgatóságának kedvez. Mindenekelőtt azonban, mivel a saját részvény megszerzése egyfajta vállalatfelvásárlás elleni védekező funkciót is elláthat – márpedig a lex MOL esetében ez mindenképpen vizsgálandó szempont -, a vállalatfelvásárlás és a vállalatfelvásárlással szembeni védekezési lehetőségek lényegi bemutatása elengedhetetlennek tűnik.

1. Vállalatfelvásárlás (Takeover) és a védekezés

A vállalatfelvásárlás – mint a befolyásszerzés egy speciális formája – valójában nem más, mint a nyilvánosan működő részvénytársaság formájában tevékenységet végző céltársaság (felvásárlandó társaság) feletti ellenőrzési jognak a tőzsdére bevezetett részvények felvásárlásán keresztül történő megszerzése. Ennek lényege, hogy egy személy (ajánlattevő – felvásárló) egy, a céltársaság részvényeseinek közvetlenül vagy nyilvánosan tett ajánlat útján kísérletet tesz annyi szavazati jogot megtestesítő részvény megszerzésére, amely elegendő ahhoz, hogy ő gyakorolhassa a részvényeken keresztül a céltársaság feletti ellenőrzési jogot. A felvásárlás révén vállalatcsoport jön létre, melynek belső viszonyát uralmi szerződések határozzák meg. Ebből következően a vállalatcsoport kialakulása felosztható a felvásárlás dinamikus szakaszára, és a már kialakult vállalatcsoportot szabályozó konszernjogi statikus szakaszra.

A felvásárlás különböző módon mehet végbe: jelentős hányaddal rendelkező részvényesekkel történő megállapodásokon keresztül, a tőzsdén történt részvényvásárlás révén, vagy a céltársaság valamennyi részvényeséhez intézett nyilvános és általános ajánlattétel útján.

A felvásárlás lehet barátságos, vagy ellenséges. Ezt a minősítést az ajánlattétel, valamint a felvásárló céljának, illetve háttértörténetének ismeretében az igazgatóság végzi el, és tárja a részvényesek közgyűlése elé. Megállapítható, hogy ez a minősítés kizárólag az igazgatóság irányába bír jelentős relevanciával (illetve, talán még munkavállalói szemszögből értékelhető ilyen formában, figyelemmel a felvásárlónak a munkavállalói létszámot és a munkabeosztást érintő esetleges terveire). A részvényes szempontjából részvényének eladása tekintetében ugyanis jó, vagy rossz ajánlat létezik. A saját döntése szerint a jó ajánlatot elfogadhatja, a rosszat elutasíthatja, de semmiképpen sem lesz számára baráti vagy ellenséges egy ajánlat. Az igazgatóság tagjai viszont saját pozíciójukat félthetik, így – védekezési technikák alkalmazásával – mindent megtesznek annak megtartása, vagy pozíciójuknak elvesztése fejében megfelelő ellenérték kiharcolása érdekében.

A védekezési technikák, mechanizmusok tulajdonképpen azt a célt szolgálják, hogy a céltársaságot (és rajta keresztül az igazgatóságot) megvédjék az esetleges felvásárlástól, de legalábbis megnehezítsék annak véghezvitelét. A védekező mechanizmusok között különbséget tehetünk előzetes és utólagos védekező mechanizmusok között. Az előzetes védekező eszközök általában a céltársaság alapszabályában előzetesen meghatározott olyan rendelkezések, amelyek önmagukban nehézséget jelentenek a felvásárlónak. Ilyenek például a „voting cap”, azaz a részvénytársaság alapszabályában meghatározott, egy részvényeshez kötődő szavazatmaximáló rendelkezések, vagy a „double voting right” vagyis az egy részvényt megillető kétszeres szavazati jog, a „golden

parachutes”, azaz az igazgatósági tagokat visszahívásuk esetén megillető jelentős anyagi juttatások. Ezek az alapszabályban meglévő védekezési eszközök előre meghatározottak, a közgyűlés által elfogadottak. Az utólagos védekezési eszközök pedig azok, amelyeket az igazgatóság a saját hatáskörében, vagy a közgyűlés hozzájárulásával az ajánlattételről való tudomásszerzésüket követően az ajánlattételi eljárás megzavarása, a felvásárlás megakadályozása érdekében tehetnek. Így például lehetőség van a „crown jewels”-re, azaz a vételi eljárás során az értékes vagyon más a céltársaság közvetlen érdekeltiségébe nem tartozó társaságnak történő átruházása, a „white knight”-ra, vagyis arra, hogy a céltársaság igazgatósága egy másik társaságot keres meg és próbálja ajánlattételre (ellenajánlat tételére) rábírní az eredeti ajánlattevővel szemben. E körbe sorolható a „pac-man defense”, vagyis azon eljárás, amikor a céltársaság az ajánlatot követően felvásárlási ajánlatot tesz az eredeti ajánlattevőre. Ide tartozhat ugyanakkor még az alaptőke felemelése, illetve saját részvény megszerzése. Ezen kívül még egyéb jogszabályok által nem tiltott eszközök is igénybe vehetők.

2. Lex MOL és a saját részvény aránya

A lex MOL záró rendelkezése 8 §. (2) bekezdésének a.) pontja sorolja fel azokat a Gt. III-beni jogszabályi helyeket, amelyek a lex MOL hatályba lépésével egyidejűleg hatályukat veszítik, ebből következik, hogy 2007. október 24. napjától egyes rendelkezések, így a saját részvénynek az alaptőkéhez viszonyított legfelső mértékét előíró 223. § (2) bekezdés kikerültek a Gt. III. alkalmazási köréből

2.1. Saját részvény megszerzésének védekezési funkciója

A részvénytársaság és a részvényes között létrejöhet olyan adásvételi szerződés, melynek tárgya a társaság részvénye, és amely által maga a társaság részvényessé válik. Az ilyen részvényeket nevezzük saját részvénynek.

A saját részvény szerzésének különböző indokai lehetnek, így az alaptőke leszállítása, a tagsági jogviszony megszűnése, vagy üzleti érdekből kerülhet rá sor. A saját részvény megszerzése ugyanakkor egyfajta védekezési stratégia is. A saját részvény után a Gt. III. 227. § értelmében a szavazati jog nem gyakorolható, ennek megfelelően a vételi ajánlattal kapcsolatban ellenszavazatként nem jelenhet meg, a saját részvény megszerzésével ugyanakkor a társaság azoktól a részvényesektől szerezheti meg részvényeit, akik az ajánlattól előre láthatólag „elcsábulhatnak”. Ezáltal viszont megnehezíti az ajánlattevő dolgát, hiszen neki így másoktól kell szavazati jogot megtestesítő

részvényeket szereznie, akik adott esetben sokkal magasabb ajánlati árat várnak el.

Ezt meghaladóan a saját részvény megszerzése olyan előzetes védekezi funkciót is képes betölteni, mint az Egyesült Államokban alkalmazott „greenmail”, vagyis a céltársaság egyik részvényesét, mint potenciális ellenséges felvásárlót az igazgatóság – a közgyűlés felhatalmazását követően – részvényeinek megszerzésével valójában kivásárolja a céltársaságból.

2.2. A saját részvény arányának korlátja és annak eltörlése

A saját részvény szerzése a Kereskedelmi törvényről szóló 1875. évi XXXVII. törvénycikk 161. § alapján például tilos volt, ez alól kivételt kizárólag a tőkeleszállítás jelentett. A gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény (Gt. I.) alapján a társaság saját részvényként az alaptőkének felüli vagyonból csak a már teljes egészében befizettet részvényt szerezhette meg. A saját részvény együttes névértékének összege azonban nem haladhatta meg az alaptőke egyharmadát kivéve később a nyilvános működő részvénytársaságok esetében, mivel az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény számukra 5 % -os saját részvény arány korlátot írt elő. Az 1997. évi CXLIV. törvény (Gt. II.) 189. §-a a részvénytársaságok alapításáról és tőkéjének megőrzéséről és biztosításáról szóló 77/91/EGK. irányelv (második társasági jogi irányelv) alapján egyes elemeket, így például az alaptőkéhez viszonyított 10 %-os maximális arányt, illetve a saját részvény megszerzésének – a társaságot fenyegető súlyos károsodás elkerülése érdekében történő saját részvény szerzésének kivételével – a közgyűlés hatáskörébe utalását, átültette a magyar jogrendszerbe. A 2003. évi XLIX. törvény által történő módosítást követően a Gt. II. - megfelelően a jogharmonizációs elvárásoknak – már teljes egészében átültette a második társasági jogi irányelvnek a saját részvényre vonatkozó 19. cikkét, amely a magyar gazdasági törvényben a Gt. II. 226/A §- 226/H.§ között nyert szabályozást. A Gt. III. lényegében megőrizte a saját részvény megszerzésére vonatkozó rendelkezéseket, és azt a 223. § - 230. § között helyezte el. Ennek főbb rendelkezései a következő módon alakultak:

- a részvénytársaság, kizárólag az alaptőkének felüli vagyonának fedezete mellett, a névértékében vagy kibocsátási értékében már teljesen befizetett részvényeket szerezheti meg, melyeknek az alaptőkéjéhez viszonyított aránya egy adott időpontban nem lehet magasabb, mint 10 százalék (Gt. III. 223. § (2) bekezdés) ;
- főszabály szerint, a saját részvény megszerzéséhez a feltételek meghatározása -időtartam, részvények fajtája, száma, névértéke, valamint visszterhes szerzés esetén a legalacsonyabb és legmagasabb vételi ár - mellett szükség van a közgyűlés felhatalmazására (Gt. III. 224. §). Ez alól jelentenek kivételt, a

következő törvényben szabályozott esetek: a) közvetlenül fenyegető, súlyos károsodás elkerülése (igazgatóságot a közgyűlés felé beszámolási kötelezettség terheli, a 10 %-os korlát megtartása mellett – (Gt. III. 225. § (1) – (2) bekezdése)), b) a részvénytársaságot megillető követelés kiegyenlítése érdekében kerül rá sor (nincs 10 %-os korlát – (Gt. III. 226. § (1) bekezdés)) c) átalakulással összefüggésben kerül rá sor (nincs 10 %-os korlát – Gt. III. 226. § (2) bekezdés). A b)-c) esetben a 10 %-ot meghaladó részt 3 éven belül (Gt. III. 226. § (3) bekezdés), a jogszabályba ütköző módon megszerzett saját részvényt pedig 1 éven belül kell elidegeníteni, vagy alaptőkét kell csökkenteni (Gt. III. 226. § (4) bekezdés).

A lex MOL hatályon kívül helyezte a Gt. 223. § (2) bekezdését, amely kimondta, hogy a részvénytársaság tulajdonában álló saját részvények névértékének együttes összege nem haladhatja meg az alaptőke tíz százalékát. Ezt követően saját részvény arányára vonatkozóan nem lesz törvényi korlát, ami elvben azt is lehetővé teszi, hogy a részvénytársaság valamennyi részvényét saját részvényként megszerezze, hiszen ennek – az egyéb Gt. III.-ban szabályozott feltételek megtartása mellett - semmi akadálya nem lesz, amennyiben a saját részvény-arány legfelső mértékének feltétele eltűnik a törvényből. Ez pedig azt eredményezheti, hogy a társaság, tagok hiányában, az igazgatóságon keresztül önmaga felett fog diszponálni, és ez a tény az irányítási és tulajdonosi funkciók keveredésének problémáját, hitelezővédelmi aggályokat, valamint szervezeti kérdéseket vet fel. Valójában azáltal, hogy a részvénytársaság valamennyi részvényét megszerezheti, tulajdonképpen önmaga tulajdonosává válik, az ügyvezetési és tulajdonosi jogok gyakorlása pedig az eredetileg nem tulajdonos igazgatóság kezében csúszik össze. Ennek tükrében azonban azon is érdemes elgondolkodni, hogy továbbra is szükséges-e kizárni az egyszemélyes részvénytársaság esetében saját részvény megszerzésének lehetőségét (Gt. III. 284. § (4) bekezdés), mivel semmiféle különbséget nem látok aközött, hogy egy többszemélyes részvénytársaság valamennyi részvénye a társaság kezében összpontosul, vagy hogy az egyszemélyes részvénytársaság egyetlen tagjának részvényét szerzi meg az egyszemélyes részvénytársaság.¹

A törvény indokolása helyesen kiemeli, hogy 77/91/EGK irányelvet módosító 2006/68/EK irányelv értelmében a 10 %-os maximális korlát, ezentúl 10 %-os minimumkorlátként érvényesülhet. Ugyanakkor két szabályozási hiányosság is felfedezhető: 1) az irányelv a nyilvánosan működő részvénytársaságokra vonatkozik, tehát nem teljesen világos az indokolásból, hogy zártkörűen működő részvénytársaságok esetében mi

¹ Itt jegyezném meg, hogy hasonló problémák a korlátolt felelősségű társaság esetében is adódhatnak, mivel a Gt. III. eltörölte a Gt. II. saját üzletrészeknek az üzletrészekhez viszonyított legfeljebb egyharmados korlátját (Gt. II. 143. § (1) bekezdés, Gt. III. 135. §, Gt. III. 169. § (1) bekezdés).

az oka a korlát eltörlésének 2) Olvasatomban az irányelv azt mondja, hogy a 10 %-os korlát eltörölhető, ugyanakkor ennél magasabb korlát meghatározása ezzel együtt meghatározandó. Erre pedig a hatályon kívül helyezéssel egy időben nem került sor.

3. A 10 %-os korlát és az értékpapír-kölcsönszerződés

A MOL Nyrt. annak érdekében, hogy elkerülje a 10 %-os korlátba történő ütközést, ugyanakkor, hogy folytassa saját részvényeinek a 2007. április hó 26-án kapott közgyűlési felhatalmazás alapján történő megszerzését, értékpapír-kölcsön szerződéseket kötött az általa „baráti”-nak minősített piaci szereplőkkel, így például az OTP Bank Nyrt-vel, vagy a Magyar Fejlesztési Bank Invest Zrt-vel.

A Tpt. 168 §- 171. § rendelkezik az értékpapír-kölcsön szerződés különös szabályairól, lex generalis-ként pedig a Ptk.-nak a kölcsönszerződésre vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. Az értékpapír-kölcsönzés az értékpapír tulajdonjogának olyan átruházása, melynek keretében a kölcsönbe adó a kölcsönbe vevő részére azzal a kötelezettséggel ruházza át az értékpapírt, hogy a kölcsönbe vevő köteles azonos darabszámú és azonos sorozatú értékpapírt egy, a szerződésben vagy a kölcsönbe adó által meghatározott jövőbeni időben visszaadni a kölcsönbe adó vagy az általa megjelölt harmadik személynek. Az értékpapír tulajdonjoga az ügylet révén átszáll. Ebből következik, hogy értékpapír-kölcsönzés révén valójában tulajdonjog átruházásról, elidegenítésről van szó, amely által a kölcsönszerződés tárgya a kölcsönbe adó tulajdonából a kölcsönbe vevő tulajdonába megy át. Ezért a jogügylet megfelel a valamennyi törvénybe ütköző saját részvény megszerzésre – így a 10 %-ot meghaladó megszerzésre is - a Gt. III. 226. § (4) bekezdésében előírt elidegenítési kötelezettségnek. Az elidegenítés révén a részvény kikerül a társaság tulajdonából, megszűnik saját részvény lenni, és visszanyeri mindazokat a részvényhez kapcsolódó jogosítványokat, amelyektől saját részvényként meg volt fosztva. Ezen túlmenően a Tpt. 170. § (2) bekezdés g) pontja értelmében az értékpapír-kölcsönszerződésben kötelezően meg kell határozni a részvények után a szavazati jog gyakorlásának módját. Előfordulhat, hogy az értékpapírkölcsön-szerződésben a szavazati jog gyakorlásának módja akként kerül meghatározásra, hogy annak – a kölcsönbe vevő szavazati jogának gyakorlásán keresztül - mindenben követnie kell az igazgatóság akaratát. Ezáltal, véleményem szerint, az igazgatóság számára megkerülhetővé teszi a Gt. III. 227. § szabályozott szavazati jog gyakorlásának tilalmát, ezért – figyelemmel a Ptk. 200. § (2) bekezdésére – az értékpapír kölcsönszerződésnek a szavazati jog gyakorlásra vonatkozó rendelkezési érvénytelennek, semmisnek minősülhetnek. Erre tekintettel a visszaélések elkerülése és a transzparencia érdekében de lege ferenda javasolnám, hogy saját részvény ne képezhesse tárgyát a

Tpt.-ben szabályozott értékpapír-kölcsön ügyletnek, de legalábbis a 170. § (2) bekezdésének g) pontja alapján ne kelljen a szerződésben a részvényhez kapcsolódó szavazati jog gyakorlásáról rendelkezni. Ez a változás ugyan nem szüntetné meg a saját részvények más elidegenítési formáinak esetében a szavazati jog gyakorlásáról való informális megegyezés lehetőségét, de tisztább viszonyokat teremtene annak elismerése mellett, hogy eleve nem lehet érvénytelennek minősíteni az elidegenített saját részvény új tulajdonosának szavazati akaratának közgyűlésen való megnyilvánulását pusztán abból a megfontolásból, hogy az a részvénytársaság igazgatóságának kedvez.

Összefoglalva elmondható, hogy társasági jogi szempontból a fent kifejtett indokok alapján nem tartom elfogadhatónak a saját részvények alaptőkéhez viszonyított arányának legfelső korlátjának eltörlését. Javaslom, ha nem is a 10%-os korlát visszaállítását, de egy felső határ beiktatását a Gt. III-ba. A módosítás ezen túlmenően társasági szervezeti, strukturális problémákat is okozhat, és súlyosan érinti a tagok részvételével működő, az irányítást és a tulajdonosi kört szétválasztó társaság lényegét. Aggályokat vet fel a saját részvények értékpapír-kölcsön szerződés formájában történő elidegenítése is. Egyébiránt a saját részvény 10 %-os legfelső arányának eltörlése következtében nem csodálkoznék azon sem, ha a kölcsönbe vevők fokozatosan elkezdenék visszaadni a kölcsönbe adott részvényeket a MOL Nyrt-nek csökkentve ezáltal társasági részesedésüket, hiszen a korlát eltörlésével az igazgatóság akár 40 %-os vagy azt meghaladó saját részvény állomány felett is ellenőrzést gyakorolhat, ezért a korlát eltörlése valójában legalizálja az eddig érvénytelenül fennállott helyzetet.

Az Európai Bizottság a lex MOL rendelkezései miatt kötelezettségzegési eljárás megindítását fontolgatja Magyarországgal szemben, az OMV AG. pedig szintén per megindításán gondolkodik a MOL Nyrt. ellen. Lehetséges, hogy ismételten át kellene gondolni, ezt a valóban eléggé „érdekes” törvényt szem előtt tartva a törvény rendelkezéseinek lehetséges következményeit, és nem kellene rövid távú az igazgatóság pozíciójának megtartását célzó jogszabályokat piaccal, és a részvényesekkel szemben alkotni. Ez a törvény ugyanis olyan módon megerősíti az igazgatóságot, hogy ezentúl valójában a nem tulajdonos igazgatóság kezébe kerülhet a döntés a magas saját részvény arány okán, hogy a tulajdonos részvényes egyáltalán elgondolkodhat-e azon, hogy egy nyilvános ajánlat keretében egyáltalán eladhatja-e részvényét vagy sem. Ez pedig teljes mértékben abszurd.

A bírósági végrehajtás alkotmányossága – Az ombudsman gyakorlata a bírósági végrehajtókkal kapcsolatos ügyekben¹

1. Az országgyűlési biztos hatásköre

A bírósági végrehajtás célja, hogy a jogot, az ennek megfelelő jogi szankciót a kötelezettel szemben kényszerrel is érvényre juttassa.² Ez a szankció rendszerint a kötelezettség teljesítésére (a követelés kielégítésére), kivételesen a későbbi teljesítés biztosítására irányul (biztosítási intézkedés végrehajtása). Az eljárásban általában vagyoni kényszer, kivételesen személy elleni kényszer kerül alkalmazásra.

A bírósági végrehajtási eljárás jellegéből fakad az a tény, hogy a bírósági végrehajtás szabályozása során alapvetően a hitelező (a végrehajtást kérő jogosult) érdekeit, valamint az adós³ méltányolható érdekeit, illetve alapvető jogainak védelmét kell szem előtt tartani. A gazdasági és társadalmi változások hatására a hitelezővédelem kapott jelentős figyelmet. Ugyanakkor az adós érdekeinek gondos figyelembe vételét indokolja mindenképpen az a tény, hogy a végrehajtási eljárás nem kontradiktórius eljárás, és nem jellemzik olyan garanciális jellegű intézmények, formák, mint a pert.⁴ A bírósági végrehajtási eljárás ugyanis polgári nemperes eljárás, bár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi

¹ Előre kell bocsátanom, hogy ennek az anyagnak az írásával párhuzamosan tárgyalta az Országgyűlés az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatot, mely amellet, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosáról szóló rendelkezéseket is tartalmazta, néhány egyéb ponton is módosítani szándékozott a törvény szabályait. A témám szempontjából fontos változtatásokra a megfelelő helyeken lábjegyzetben utalok.

² A bírósági végrehajtás céljára lásd például Balogh Olga-B. Korek Ilona-Császt Ferenc-Juhász Edit: *A megújult bírósági végrehajtás*, Budapest, HVG-ORAC, 2006, 19-22. o. és Németh János-Vida István: *A bírósági végrehajtás magyarázata*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2004, 163-167. o.

³ A pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezettet nevezi adósnak a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 5. § (1) bekezdése.

⁴ Kapa Mátyás: A hitelezők érdekeit védő új intézmények a bírósági végrehajtásban, in: *Jogérvényesítés – Jogalkalmazás* (szerk.: Jakab András), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2002, 69. o.

LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 9. § szerint azokra a kérdésekre nézve, amelyeket a Vht. külön nem szabályoz, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) és a végrehajtásáról szóló jogszabályok – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel – megfelelően irányadók, szubszidiárius jelleggel alkalmazandók.

Az Országgyűlés a 2001. évi XC. törvénnyel módosította az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) rendelkezéseit, és az ombudsman által vizsgálható 'szervek' közé illesztette az önálló bírósági végrehajtót és a megyei bírósági végrehajtót [Obtv. 29. § (1) bek. j) pont].⁵ Bár már korábban is érintette ombudsmani vizsgálat a bírósági végrehajtás szabályozását (például 'lakásügyek' kapcsán), azonban ez a jogszabály-módosítás egyértelműen kiterjesztette az országgyűlési biztos hatáskörét a két végrehajtói kategóriára.

A bírósági végrehajtók elleni panaszok esetében az országgyűlési biztos jár el (általános hatáskörű ombudsmanként), amennyiben nem speciális adatvédelmi vagy kisebbségi jogi ügyről van szó. Az Obtv. 16. § (1) bekezdése szerint:

„Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) eljárása, ennek során hozott határozata (intézkedése), illetőleg a hatóság intézkedésének elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésben sérelem érte, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”⁶

Az Obtv. 29. §-ának (1) bekezdése sorolja fel, hogy mi vagy ki tekinthető az Obtv. alkalmazásában hatóságnak (ebbe a felsorolásba illesztette be a jogalkotó a bírósági végrehajtókat is), ugyanezen szakasz (2) bekezdése pedig nevesíti azokat, akik vagy amik nem minősülnek annak.

Az országgyűlési biztosnak mindig figyelemmel kell lennie arra, hogy nincs jogi lehetősége a bírósági határozatok felülvizsgálatára, valamint

⁵ A megyei (fővárosi) bírósági végrehajtók hajtják be az igazságügyi követeléseket (például: rendbírság), míg az önálló bírósági végrehajtók járnak el az összes többi ügyben.

⁶ Az Obtv. folyamatban lévő módosítása szerint ez a szakasz így módosul: „Az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [29. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott.” A módosítás az Obtv. 24. § (4) bekezdésébe ehhez kapcsolódó értelmező rendelkezést illeszt: „E törvény alkalmazásában alapvető joggal kapcsolatos visszásság : alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye, függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye.” Gyakorlatilag az eddig alkalmazott „alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság” fogalmat a pontosabban meghatározott „alapvető joggal kapcsolatos visszásság” váltja fel a tervezet szerint.

arra sem, hogy a bíróság eljárását vizsgálja [Obtv. 29. § (2) bekezdés e) pont].⁷ Mivel bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtó intézkedése ellen a bírósághoz lehet fordulni végrehajtási kifogással, ezért a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabály megfelelő értelmezésével jár el az országgyűlési biztos. Ennek értelmében az önálló bírósági végrehajtó, valamint a megyei bírósági végrehajtó eljárását vizsgálja,⁸ kivéve az olyan kérdést vagy kérdéseket, amelyekre nézve bírósági eljárás van folyamatban, illetve amelyben, amelyekben a bíróság már érdemben döntött, valamint azokat a kérdéseket, melyek a bíróság hatáskörébe tartoznak.

Az Obtv. 17. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos a célszerűnek tartott intézkedést – az Obtv. keretei között – maga választja meg. Ez különböző eljárások megindításának lehetőségét is jelenti (Obtv. 22. §-ától 26. §-áig), például fordulhat az Alkotmánybírósághoz, az ügyészséghez, szabálysértés vagy fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja esetén az illetékes szervnél felelősségre vonásra irányuló eljárást kezdeményezhet, bűncselekmény észlelése esetén pedig kezdeményez. Ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását. Mindezekon túl, közvetlenül az országgyűlés elé tárhatja a problémát. Fordulhat ajánlással a felettes szervhez, illetve közvetlen kezdeményezéssel az alkotmányos visszásságot előidézőhöz is (Obtv. 20.§ és 21. §). Bár ezek nem kötelező jellegű „aktusok”, de súlyukat növelik az említett eljárás-kezdeményezési jogosultságok, a közvetlen Parlamenthez fordulás joga, valamint az a lehetőség, hogy az adott téma az Országgyűlés számára készített éves beszámolóban kiemelten szerepeljen. Mindezt kiegészíti a sajtó útján történő 'nyomásgyakorlás' eszköze, illetve a személyes fellépés 'karizmája'.

⁷ Még ezt sem találta elég egyértelműnek az Országgyűlés, így az Obtv. 17. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki a folyamatban lévő Obtv. módosítás során: „Az országgyűlési biztos nem járhat el olyan ügyben, amelynek felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.” Nyilvánvalóan ezt a rendelkezést a bírósági eljárás elleni panaszok esetén megfelelően kell majd értelmezni. A módosítási javaslat nem vette ki a bírósági végrehajtókat az ombudsman hatáskörébe tartozó szervek közül (a tanulmány befejezésének időpontjában létező szövege szerint).

⁸ A 2001. évi Obtv. módosítás hatályba lépése, 2001. december 20. óta.

2. A végrehajtási ügyek vizsgálatának ombudsmani gyakorlata

Az előzőekben vázolt hatásköri keretek között, és az ismertetett jogosítványok birtokában – amelyekhez az informálódás, az adatkérés és tájékozódás széleskörű jogosultságai fűződnek – folytathat eljárást az országgyűlési biztos a bírósági végrehajtók elleni panaszok alapján. A következőkben először röviden kitérek azokra a főbb okokra, amelyek kizárják a gyakorlatban az ombudsman eljárását, majd a hatásköri szabályok keretei között lefolytatott néhány jelentősebb vizsgálatot ismertetek.⁹

Az egyik leggyakoribb ok, amely kizárja az országgyűlési biztos hatáskörét bírósági végrehajtók elleni panaszok esetében, nem más, mint az, ha a végrehajtás alapját képező bírósági ítéletet, illetve az azt megelőző bírósági eljárást sérelmezik. Ehhez kapcsolódnak a végrehajtási lap kibocsátásához, vagy az egyéb végrehajtható okiratok (Vht. 10. §) kiállításához fűződő különböző kifogások. Ugyancsak kizárja a panasz részletes vizsgálatát, ha az kifejezetten olyan kérdésre vonatkozik, amely a bíróság hatáskörébe tartozik. Tipikusan ilyen a bírósági végrehajtó által megállapított becsérték, a behajtott, és a még végrehajtható tartozás összegének kérdése, vagy például meghatározott cselekmény végrehajtása esetén a foganatosítás módjának bírósági meghatározása (Vht. 174. §). A bírósági végrehajtási eljárás felfüggesztésének elrendelése is a bíróság hatáskörébe tartozik. Nagyon nehezen fogadják el az adósok, hogy az esetek többségében nem kötelező a végrehajtás felfüggesztése, így előfordulhat, hogy a bíróság mérlegelési körében hozott döntésével nem függeszti fel a végrehajtási eljárást még akkor sem, ha perújítási vagy felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be az alapüggyel összefüggésben.¹⁰ Ezekben az esetekben a panaszt benyújtó ügyfelek a hatáskör hiányáról való tájékoztatáson túl, információkat kapnak az esetleges további jogi lehetőségekről (például bírósági eljárás kezdeményezése), arról, hogy milyen szervhez fordulhatnak segítségért.

A bírósági végrehajtáshoz szorosan kapcsolódnak más eljárások, így a földhivatalok által folytatott ingatlan-nyilvántartási eljárások (például: végrehajtási jog bejegyzése). De a rendőrség fellépése és esetlegesen más hatóságok közreműködése is gyakran előfordul. Ilyenkor az adott hatóság eljárására vonatkozó jogszabályokra figyelemmel kell az ombudsman hatáskörére vonatkozó általános szabályokat alkalmazni. Így lehet megállapítani, hogy a részletes vizsgálat megkezdésének feltételei adottak-e.

⁹ A tanulmányban hivatkozott jelentések hozzáférhetőek a www.obh.hu weboldalon.

¹⁰ *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2006. évi tevékenységéről* (szerk.: Kovács Zsolt), Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2007, 102. o.

Amennyiben kizáró okok nem állnak fenn, az országgyűlési biztos a panaszügy részletes vizsgálatába kezdhet, és megpróbálhatja feltárni a körülményeket, a tényállást (Obtv. 18. §). Az esetek túlnyomó többségében okiratok alapján folyik le az eljárás, amelyeket a panaszostól, az érintett bírósági végrehajtótól, egyéb hatóságtól, esetleg a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarától (a továbbiakban: Kamara)¹¹ vagy a bíróságtól lehet beszerezni. Néhányszor előfordul a telefonon vagy személyes meghallgatás útján folytatott informálódás is, amely módszer leginkább gyorsasága miatt lehet fontos. Az ilyen módon beszerzett adatok alapján lehet megállapítani, hogy felmerült-e az ügyben alkotmányos visszásság, és ha erre a kérdésre igen a válasz, akkor milyen intézkedéssel lehet azt orvosolni.

Több esetben éppen az okozott alkotmányos visszásságot, hogy a bírósági végrehajtók, illetve néhány alkalommal a Kamara, nem teljesítette az Obtv. 18. §-ában megfogalmazott kötelezettségét, és nem adott választ az ombudsman megkereséseire, továbbá a kért iratmásokat sem küldte meg. Mindezzel az országgyűlési biztost akadályozták az Alkotmány 32/B. §-ában meghatározott feladata ellátásában, így a biztos jelentéseiben joggal állapította meg, hogy ez az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.¹² Ezekkel az ügyekkel kapcsolatosan az ombudsman a Kamarához és az akkori igazságügyi miniszterhez fordult, és intézkedést kért, kifejtve, hogy súlyosan sérül az alkotmányos jogköre, ha feladatát nem tudja ellátni. Mindehhez hozzáfűzte, hogy a Kamara nem válhat kizárólagosan a végrehajtók érdekvédelmi szervévé, és nem akadályozhatja az ombudsman működését. A későbbiekben ez a probléma megoldódott, mivel a megkeresett bírósági végrehajtók döntő többségükben már eleget tettek válaszadási, közreműködési kötelezettségüknek, és a Kamara is így járt el. Mindennek ellenére, sajnos, ritkán, de a továbbiakban is előfordult, hogy egy-két bírósági végrehajtó nem követte ezt a jogszerű gyakorlatot, ilyenkor a Kamara és az igazságügyi miniszter segítsége orvosolta a visszásságot.¹³

Érdekes kérdésként merült fel a Kamara érdekvédő és a bírósági végrehajtók elleni etikai panaszokat kivizsgáló feladatának gyakorlati érvényesülése. A Kamara kezdeti erős ellenállása az országgyűlési biztos hatáskörének bírósági végrehajtókra való kiterjesztése ellen, egyértelműen az érdekvédő funkció erősségét mutatta, amelyet csak hosszabb egyeztetés, és az ombudsmani gyakorlat kibontakozása tudott egyfajta konszolidáltabb együttműködésre változtatni. Ezt a kooperációt azonban az igazságügy területén működő miniszter vigyázó szemeknek kell őrizni.

¹¹ Az önálló bírósági végrehajtókat tömörítő, kötelező tagság alapján működő kamara.

¹² Lásd például: OBH 6641/2001., OBH 3274/2003., OBH 4063/2003.

¹³ Lásd például: OBH 3484/2005.

Ami a bírósági végrehajtók ellen benyújtott panaszok kamarai kivizsgálását illeti, a biztosnak itt nem sikerült keresztülvinnie a jelentésében megfogalmazott ajánlást.¹⁴ A jelentés szerint a Kamara, mint a „végrehajtók önkormányzati szerve” [Vht. 249. § (1) bekezdés] nem mindenben felel meg az Alkotmánybíróság által a szakmai kamarákról megfogalmazott általános jellemzőknek.¹⁵ A végrehajtói hivatást jelenleg nem jellemzi példának okáért a magas szintű, speciális képezés, inkább a tevékenység speciális jellege lehet különös ismérv. Összegzésként a jelentés megállapította, hogy a Kamara, illetve annak Etikai Bizottsága azzal, hogy a panaszosok ügyeiben nem határozattal döntött, alkotmányos visszasságot okozott. A biztos felkérte az akkori igazságügyi minisztert, hogy érje el a következőket: a Kamara gondoskodjon az etikai eljárások során az alkotmányos követelményeknek megfelelő határozathozatalról, a határozatot hozó kamarai szerv döntését indokolással ellátva hozza meg, biztosított legyen a jogorvoslat lehetősége, dolgozzanak ki megfelelő etikai szabályzatot. Ugyancsak kérte az ombudsman, hogy a miniszter vegye fontolóra – a közbizalom növelése érdekében és a végrehajtói tevékenység sajátos jellegének figyelembevételével – azt a lehetőséget, hogy a Vht. módosításával a végrehajtói fegyelmi bíróság hatáskörébe tartozzon az önálló bírósági végrehajtók ellen kezdeményezett minden panaszügy kivizsgálása. A bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság egy sajátos szerv, amely egyes bíróságok mellett, lényegében regionális alapon van megszervezve, és feladata, hogy az igazságügyi (és rendészeti) miniszter, a Kamara elnöke vagy a megyei bíróság elnöke által előterjesztett indítvány alapján lefolytassa a tényleges fegyelmi eljárást. A Kamara hatáskörébe csak a végrehajtókkal, végrehajtó-helyettesekkel és végrehajtójelöltekkel kapcsolatos panaszügyek intézése tartozik, a bíróság hatáskörébe tartozó ügyek kivételével [Vht. 250. § (2) bekezdés i) pont].

Ez a jelentés szerint felemás megoldás, mivel így a Kamara tulajdonképpen egy előzetes eljárást folytat csak le, és ezért jelentős mértékben a Kamara elnökének belátásán múlik, hogy indít-e fegyelmi eljárást, amit aztán a bírósági végrehajtói fegyelmi bíróság (melynek elnöke egyébként egy bíró) visz majd végig. A miniszter nem fogadta el az ajánlásban foglaltakat, de tájékoztatta az országgyűlési biztost arról, hogy immár legalább a végrehajtók Kamarai tagságának kérdésében határozat formájában születik döntés, és ez ellen jogorvoslat is igénybe vehető.

Több panaszügy egyesített vizsgálatára került sor a bírósági végrehajtási eljárások elhúzódását, eredménytelenségét sérelmező beadványok alapján.¹⁶ Ez a jelentés számba vette azokat a problémákat, amelyek a gyors és hatékony végrehajtást akadályozzák, így többek között kitért az önálló bírósági végrehajtók alacsony létszámára, az eljárás jellegéből

¹⁴ OBH 2985/2002.

¹⁵ Például: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat

¹⁶ OBH 1532/2003.

fakadó sajátosságokra, így például a jogorvoslati lehetőségekre, amelyek késleltethetik az eljárást. Ugyancsak kitért a jelentés arra, hogy tulajdonképpen a jogrendszer több területén szükséges a megfelelő szabályozás megteremtése a hatékonyság növelése érdekében, de figyelmeztetett: a gazdasági és társadalmi körülmények is alapvetően meghatározzák a bírósági végrehajtás gyakorlati működését. Azonban összességében arra a következtetésre jutott, hogy, ha a bírósági végrehajtó a hatályos jogszabályoknak megfelelően járt el, nincs alap alkotmányos visszásság megállapítására, mivel az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem garantálja egy végrehajtási eljárás eredményességét, s ez egyetlen rendelkezéséből, egyetlen alkotmányossági elvből sem vezethető le.¹⁷

A bírósági végrehajtók elleni panaszok gyakran összekapcsolódnak más, a bírósági végrehajtási eljáráshoz fűződő hatóságok eljárása ellen megfogalmazott sérelmekkel. Leggyakoribbnak a földhivatalok eljárásával összefüggő panaszok tűnnek, ami érthető, hiszen a Vht. 138. §-a alapján a bírósági végrehajtó végrehajtási jog bejegyeztetésével az adós tulajdonában álló ingatlant minden esetben lefoglalja, kivéve a Vht. 136. § (3) bekezdése szerint mentesülő ingatlanokat. A foglalás azonban nem jelent azonnal, automatikusan értékesítést, mivel a Vht. 7. §-ának (2) bekezdése szerint a lefoglalt ingatlant csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki. A végrehajtási jog bejegyzése mindig ingatlan-nyilvántartási eljárás lefolytatását jelenti a földhivatal előtt. Ennek során speciális szabályok is érvényesülnek, amelyek részben a Vht. rendelkezésein alapulnak.

A következőkben két olyan esetet mutatok be, amelyekben a földhivatal által lefolytatott ingatlan-nyilvántartási eljárás vizsgálatára is sor került a végrehajtási jog bejegyzésével összefüggésben.

Az első ügyben az ombudsman alkotmányos visszásságot állapított meg az önálló bírósági végrehajtó, valamint I. és II. fokon eljáró földhivatal eljárásával kapcsolatosan is.¹⁸ A jelentés szerint az eljáró önálló bírósági végrehajtó a tulajdonhoz való joggal, valamint az Alkotmányban deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott, mivel a végrehajtási jog bejegyzését az ingatlan-nyilvántartás szerint a panaszos kizárólagos tulajdonában álló ingatlan tekintetében kérte egy olyan végrehajtási eljárás keretében, ahol adósként a panaszos házastársa szerepelt. Ezt a tényt nem vette figyelembe, ahogy az ingatlan-

¹⁷ Ugyanakkor éves beszámolójában a biztos felhívta a figyelmet a bírósági végrehajtás hatékonyságával összefüggő problémákra, amelyek a jogbiztonság alkotmányos követelményét sérthetik. Lásd: *Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről* (szerk.: Kovács Zsolt), Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2005, 121. o.

¹⁸ OBH 2077/2004.

nyilvántartásnak, valamint a házassági vagyonjognak az ügy szempontjából releváns szabályozását sem.

Ugyanezeknek az alapjogoknak a sérelmét okozta a biztos szerint az I. fokon eljáró földhivatal, mivel a végrehajtási jog bejegyzésével összefüggésben jogszabálysértő módon járt el, a végrehajtási jogot jogszabályellenesen jegyezte be az ingatlan-nyilvántartásba. A II. fokon eljáró földhivatal pedig a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben okozott visszasságot, mivel a jogszabály által előírt ügyintézési határidőt túllépve hozta meg érdemi határozatát.

Az ombudsman ajánlásai, kezdeményezései alapján az I. fokon eljáró földhivatal érintett ügyintézője ellen fegyelmi eljárás indult, míg az önálló bírósági végrehajtót a Kamara formális figyelmeztetésben részesítette. A II. fokú földhivatal vezetője figyelmeztetésben részesítette beosztottjait az ügyintézési határidő túllépése miatt.

Egyébként már az ombudsmani eljárás alatt, azzal párhuzamosan – az eljárás határidőt így is jócskán túllépve – meghozta a II. fokú földhivatal érdemi határozatát, amellyel az I. fokú határozatot hatályon kívül helyezte, és a jogellenesen bejegyzett végrehajtási jogot törölte.

A másik esetben a jogsértés kisebb súlyú volt, értesítési kötelezettségének nem tett eleget megfelelően a földhivatal.¹⁹ Az ombudsman jelentése kifejtette, hogy a Vht. 138. § (4) bekezdése szerint a földhivatal a végrehajtási jog bejegyzéséről szóló határozatát a végrehajtónak, a feleknek és azoknak kézbesíti, akiknek az ingatlanra vonatkozólag az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joguk van. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. tv. 52. § (1) bek. d) pontja alapján pedig a földhivatalnak a tulajdoni hányadot érintő bejegyzés esetén valamennyi tulajdonostársat értesítenie kell. A rendelkezésre álló iratok, valamint válaszlevelek alapján azonban megállapítható volt, hogy a körzeti földhivatal a tulajdoni hányadra (illetőségre) történt végrehajtási jog bejegyzéséről nem értesítette a tulajdonostársat, neki a bejegyző határozatot nem küldte meg, ezért a társtulajdonos az országgyűlési biztoshoz fordult.

A biztos szerint mindezek miatt – bár az adós a tartozását időközben megfizette, így a végrehajtási jog törlése megtörtént – a tulajdonhoz való jog, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének veszélye állt fenn. Ezért az eljáró körzeti földhivatal vezetője felé figyelmeztetéssel (figyelemfelhívással) élt, ajánlás megfogalmazását viszont mellőzte.

Ez a két eset jól szemlélteti a tipikus problémákat, amelyek a bírósági végrehajtási eljárásokhoz kapcsolódó földhivatali eljárásokban előfordulhatnak. A bonyolultabb családi jogi viszonyok már az I. fokon eljáró

¹⁹ OBH 4720/2004.

földhivatali ügyintéző tévedéséhez vezettek, ahogy az önálló bírósági végrehajtó sem ügyelt túlzottan az ügy sajátosságaira a rutin feladatként teljesített végrehajtási jog bejegyeztetés során. Az értesítési kötelezettség elmulasztása a másik hiba, amit a földhivatalok el szoktak követni. Ez is jelentős lehet, hiszen az adott ingatlanra vonatkozóan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett joggal rendelkező személyeknek alapvető érdekük, hogy a végrehajtási jog bejegyzéséről tudomást szerezzenek. Különösen így van ez, ha közös tulajdonban álló ingatlan tulajdonostársairól van szó.

A Vht. 7. §-a előírja a végrehajtási kényszer arányos és fokozatos alkalmazását. Ezek szerint a bírósági végrehajtás során a pénzkövetelést elsősorban a pénzügyi intézménynél kezelt, az adós rendelkezése alatt álló összegből, illetőleg az adós munkabéréből, illetményéből, munkadíjából, a munkaviszonyon, munkaviszony jellegű szövetkezeti jogviszonyon, közszolgálati és közalkalmazotti jogviszonyon, szolgálati viszonyon, társadalombiztosítási jogviszonyon alapuló járandóságából, valamint a munkából eredő egyéb rendszeres, időszakonként visszatérően kapott díjazásából, juttatásából, követeléséből (együtt: munkabéréből) kell behajtani. Ha előre látható, hogy a követelést a munkabérré, illetőleg a pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtással nem lehet viszonylag rövidebb időn belül behajtani, az adós bármilyen lefoglalható vagyontárgya végrehajtás alá vonható. A lefoglalt ingatlant azonban csak akkor lehet értékesíteni, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki. A Vht. keretei között a végrehajtást kérő rendelkezésétől függ, hogy az adós milyen jellegű vagyontárgyából kívánja követelésének végrehajtását. A bíróság a végrehajtási kényszer arányos, illetőleg fokozatos alkalmazása céljából a végrehajtást kérő rendelkezésétől az adós érdekében eltérhet (Vht. 8. §). Ezek a szabályok ugyan nem jelentenek kötelező sortartást, azonban olyan alapvető és rugalmasan kezelendő elvet fogalmaznak meg, amelyet a bírósági végrehajtónak megfelelő mérlegeléssel kell alkalmaznia a gyakorlatban.

Ennek az elvnek a sérelmét, pontosabban emiatt az alkotmányos visszásság veszélyét állapította meg az országgyűlési biztos jelentése, amikor a bírósági végrehajtó helyszíni eljárására csak az ingatlan becsértékének közlését követően került sor.²⁰

Több olyan eset is található természetesen a biztos gyakorlatában, amikor a részletes vizsgálat azt tárta fel, hogy a bírósági végrehajtó jogszerűen, az előbb ismertetett alapelvet megfelelően alkalmazva járt el.²¹

²⁰ OBH 4713/2006.

²¹ Például: OBH 2869/2003., OBH 3381/2003., OBH 5977/2004.

Azonban éppen ennek a nagyfontosságú alapelvnek a Vht. szabályaiba 'kódolt' csorbulását állapította meg az ombudsman egy hivatalból indult vizsgálat során.²² A jelentés, valamint az ügyben az igazságügyi és rendészeti miniszter – lényegében elutasító tartalmú – levelére adott válasz kifejtette a következőket.

A Vht. 7. §-a a Vht. teljes egészére érvényes alapelv. Ennek megfelelően kerülhet sor a különböző végrehajtási cselekményekre. Amennyiben valaki az adós ingatlanára nézve bír zálogjoggal, és más, tehát nem a zálogjogosult, indít végrehajtási eljárást, akkor a zálogjogosult kielégítési elsősége csak akkor lesz 'érintett', ha a végrehajtás már az adós ingatlanára folyik, azaz az árverési értékesítés a becsérték megállapításával és közlésével megkezdődik, nem akkor, amikor az eljárás kezdetén a végrehajtási jogot bejegyzik az adós ingatlanára (a Vht. 138/A. §-ába és 138/B. §-ába foglalt hatályos szabályozás szerint).

A Vht. szerint ugyanis az eljárás megindulásakor, ha a végrehajtó az adós tulajdonában álló ingatlan létezését deríti fel, minden esetben végrehajtási jogot jegyeztet be arra, s ezzel az ingatlant lefoglalja (Vht. 138. §), de az ingatlan értékesítésére csak akkor kerülhet sor, ha a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve, vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki (Vht. 7. §). Tehát a jelzálogjog jogosultjának érdekei csak ebben az esetben sérülnek, azaz akkor, amikor az ingatlan értékesítésére sor kerül. Mivel ennek első lépése a becsérték megállapítása és közlése, célszerű lenne csak ekkor lehetővé tenni a zálogjogosult bekapcsolódását, szemben a hatályos szabályozással, mely szerint a zálogjogosult értesítése a végrehajtási jog bejegyzésekor történik meg, tehát lényegében a végrehajtási eljárás elején sor kerülhet a zálogjogosult bekapcsolódására. Ilyen esetben, ha a zálogjoggal biztosított követelés nagy összegű, akkor – mivel a zálogjogosult bekapcsolódása esetén a végrehajtást kérő helyzetébe kerül [Vht. 114/A. § (10) bekezdése] – a Vht. 7. §-ába foglalt alapelv szerint is jogszerű lehet az ingatlan értékesítése, akkor is, ha az alapvégrehajtásban követelt összeg sokkal kisebb, mint a zálogjoggal biztosított követelés, és így az alapvégrehajtás során nem lenne szükség, a Vht. 7. §-át is figyelembe véve, az ingatlan értékesítésére.

A módosítással nem érné késedelem a zálogjogosultat, hiszen nem ő indította az alapeljárást, nem vele szemben áll fenn lejárt és ki nem egyenlített tartozás. Amennyiben felé tartozik ily módon az adós, akkor külön eljárást indít a zálogjogosult, és annak keretében érvényesíti jogait. A zálogjognak egyébként is biztosítéki és ennek megfelelően kielégítési elsősége van, nem az a cél, hogy már a más által indított alapvégrehajtásban a zálogjogosult érvényesítse követelését. Csak ha a dologi biztosíték (ingatlan) veszélybe kerül, van jogalapja annak,

²² OBH 4027/2006.

hogy a zálogjogosult bekapcsolódjon és érdekeit, jogait érvényesítse. A behajtott összeg felosztásakor a zálogjogosult elsőse biztosított, és az is maradna (Vht. 165. §-tól 171. §-ig).

Ráadásul a Vht. nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy a zálogjogosult bekapcsolódásával indult végrehajtási eljárás megszűnik az alapvégrehajtás megszűnésével. Erre nézve az 1/2002. (I. 16.) IM rendelet a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről tartalmaz, 33. §-ának i) pontjában annyit, „hogy befejezett a végrehajtási ügy (érdemi befejezés), ha a zálogjogosult bekapcsolódásának alapjául szolgáló végrehajtási ügy megszűnt és a zálogjogosultnak a bekapcsolódással kapcsolatos költségei az annak alapján indult végrehajtási ügyben megtérültek”. Ez a következők miatt aggályos: egyrészt ennél részletesebb és a Vht-ba illesztett szabályozásra lenne szükség, mert ez az IM rendelet csak ügyviteli részletszabályokat tartalmaz(hatna), itt pedig érdemi és az állampolgárok jogait érintő szabályozásról van szó. Ráadásul jogalkotási szempontból is hiba, hogy nem a Vht. szabályozza ezt a kérdést, hanem csak az IM rendelet utal rá egy ügyviteli szabályban (befejezett ügynek tekintendő ügyek meghatározása).

A jelentés szerint az ingatlan becsértékének megállapításakor, a becsértékkel együtt kaphatná meg az értesítést a bekapcsolódás lehetőségéről a zálogjogosult, aki nyolc munkanap alatt dönthetne arról, hogy bekapcsolódás iránti kérelmet terjeszt-e elő, a kérelemről a bíróság soron kívül dönthetne, azaz a szabályozás ez utóbbiak tekintetében változatlan maradhatna. Egyébként az ombudsman ebben az ügyben kikérte a Kamara véleményét is, amely a felvetéssel és az ajánlással egyetértett.

Több levélváltást követően végül az igazságügyi és rendészeti miniszter azt a tájékoztatást adta, hogy megfontolják a jelentésben felvetett kérdések által érintett Vht. részek újrászabályozását az új Ptk. kodifikációjával párhuzamosan. A miniszter azt is megígérte, hogy a 'megfontolás' eredményéről informálni fogja majd az ombudsmant is.

3. Következtetések

A vonatkozó gyakorlat áttekintése után néhány rövid összegző gondolatot szeretnék megfogalmazni.

Először emlékeztetni szeretnék a bírósági végrehajtási eljárás sajátosságaira. Arra, hogy egy bírósági ítélet (vagy más végrehajtható okirat) kikényszerítése az eljárás célja. Ezért az eljárási szabályoknak és a gyakorlatnak két alapvető követelményt is ki kell elégítenie: egyrészt

hatékonyan és gyorsan kell a kötelezettséget végrehajtatni, végrehajtani (a követelést behajtani, a meghatározott cselekményt végrehajtani), másrészt garantálni kell az adóst és más érdekeltet (ebben a tekintetben a végrehajtást kérőt is beleértve) megillető bizonyos alapvető jogokat és alapelveket. A legfontosabb a Vht. 7. §-ában megfogalmazott arányosság és fokozatosság alapelve, de ugyanilyen jelentősége van a jogorvoslati jogok biztosításának vagy a tájékoztatási kötelezettség teljesítésének is.

Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A bírósági végrehajtás alkotmányossága kérdéskörébe tartozik tehát a végrehajtás sikerességének/sikertelenségének kérdése is, hiszen egy olyan jogrendszerben, ahol a jogviták eldöntésére felhatalmazott állami intézmények döntéseit nem lehet kikényszeríteni, súlyosan sérül az alkotmányosság követelménye, végső soron a jogállam. A bírósági végrehajtás sajátos eljárásjogi jogintézményként is megközelíthető, mivel a bírósági végrehajtási eljárás során kézzelfoghatóan jelentkezik az állam kényszerítő hatalma. Ezért különös gondot kell fordítani arra is, hogy az eljárásban részt vevők alapvető alkotmányos jogai érvényesülhessenek, még abban az esetben is, ha az adósról van szó.

Az ombudsman szerepe mindezek alapján jelentős lehet, még akkor is, ha a hatásköri szabályok miatt számos végrehajtási ügyben nem tud eljárni, de ilyenkor a tájékoztatás a további jogi lehetőségekről sokat segíthet, mivel az érintettek gyakran nem ismerik jogaikat, illetve azt, hogy mely szervhez kell problémájukkal fordulni. Azonban rendelkezik olyan lehetőségekkel is a biztos, mint a jogszabály módosítására irányuló kezdeményezés, amellyel az alkotmányos szabályozás kialakítását segítheti elő, ahogy ezt a gyakorlati példák bemutatták.

Végülis a következő megállapítások tehetők az országgyűlési biztos bírósági végrehajtókkal kapcsolatos gyakorlatáról: speciális ügyekről van szó, amelyek a hatásköri szabályok megfelelő értelmezését követelik meg, ugyanakkor alapvető alkotmányos jogokat érinthetnek ezek az eljárások, így – figyelemmel a rendelkezésére álló jogosítványokra – fontos az ombudsman bírósági végrehajtók felett fennálló hatásköre, amelyet, véleményem szerint, indokolt változtatás nélkül megőrizni.

Végezetül utalni szeretnék Sólyom László véleményére, aki úgy véli, hogy egyes alapjogok tekintetében „az ombudsman jogértelmezése képes a hiányzó alapjogi bíráskodás jogértelmező funkcióját legalább részben

pótolni.”²³ Álláspontom szerint ennek az állításnak az alátámasztására is jó példaként szolgál a biztos ismertetett gyakorlata.

Felhasznált irodalom:

BALOGH Olga-B. KOREK Ilona-CSÁSZTI Ferenc-JUHÁSZ Edit: *A megújult bírósági végrehajtás*, Budapest, HVG-ORAC, 2006.

NÉMETH János-VIDA István: *A bírósági végrehajtás magyarázata*, Budapest, KJK-KERSZÖV, 2004.

KAPA Mátyás: *A hitelezők érdekeit védő új intézmények a bírósági végrehajtásban*, in: *Jogérvényesítés – Jogalkalmazás* (szerk.: Jakab András), Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2002.

Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről (szerk.: Kovács Zsolt), Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2005.

Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2006. évi tevékenységéről (szerk.: Kovács Zsolt), Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2007.

SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”* in: *Az odaáttra nyíló ajtó* (szerk.: Majtényi László), Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat elérhetősége:

<http://www.parlament.hu/irom38/04055/04055.pdf>

²³ Sólyom László: *Az ombudsman „alapjog-értelmezése” és „normakontrollja”* in: *Az odaáttra nyíló ajtó* (szerk.: Majtényi László), Budapest, Adatvédelmi Biztos Irodája, 2001, 83. o.

Molnár Hella
Polgári Jogi Tanszék
Konzulens: Harmathy Attila

A tagsági jogok gyakorlása a társadalmi szervezetekben

Az utóbbi időben a Legfelsőbb Bíróság két, egymással ellentétes tartalmú jogegységi határozatot hozott abban a kérdésben, hogy a *társadalmi szervezet természetes személy tagja gyakorolhatja-e tagsági jogait képviselő útján*. A 2/2005. számú Közigazgatási jogegységi határozat szerint a tagsági jogok csak személyesen gyakorolhatók, ebben a körben meghatalmazás útján történő képviseletnek nincs helye. A 2/2007. szám alatt meghozott Közigazgatási és Polgári jogegységi határozat – formai okok miatt – úgy rendelkezett, hogy a 2/2005. KJE jogegységi határozat a továbbiakban nem alkalmazható.

A joggyakorlat jelen állása szerint tehát nincs akadálya annak, hogy a társadalmi szervezet tagja tagsági jogait meghatalmazott képviselő által gyakorolja. Ez egyben azt is jelenti, hogy a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) kötelmi általános részében elhelyezett képviseleti szabályok alkalmazhatók a társadalmi szervezetek belső működésében. A tagsági jogok gyakorlása végső soron nem minősül olyan személyes jellegű jognyilatkozatnak, melynek megtétele során ügyleti képviseletnek helye nincs.

Ahhoz, hogy a felmerült kérdésben megnyugtató választ tudjunk adni, a szembenálló érvrendszereket fel kell sorakoztatnunk, és el kell döntenünk, hogy dogmatikailag melyik a kívánatosabb megoldás. Mindenekelőtt azonban tisztáznunk kell a társadalmi szervezetek és az egyesületek jogállását.

I. A társadalmi szervezetek és az egyesületek jogi természetete

a) A társadalmi szervezet és az egyesület fogalma, az egymáshoz való viszonyuk a hatályos jog szerint nem egyértelmű. Annyi bizonyos,

hogy az Alkotmányban garantált egyesüléshez való jog megvalósítását jelentik, közjogi alapokon nyugvó magánjogi jogalanyok.

Az *Alkotmány* 63. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra *szervezeteket* létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni – nem használja sem a társadalmi szervezet, sem az egyesület terminológiáját. Az egyesülési szabadság deklarálása mellett tartalmaz még egy alkotmányi tilalmat is: politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre.¹

Az Alkotmány 3. §-ában külön is szabályozott *politikai pártok*² az alapítás szabadságát és feltételeit illetően az egyesülési szabadság általános szabályai alá tartoznak az Alkotmány 63. §-ának (3) bekezdéséből következően³. Az Alkotmányban emellett több helyen is megjelenik a *szakszervezetek és más érdekképviseletek* alapításának, az ezekben való részvételnek a szabadsága⁴, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyesülési jog főszabályának egyik konkretizálásaként jelenik meg.⁵

b) A *Ptk.* az *egyesületet* kezeli alapkategóriaként, az egyesületi szabályokat tekinti minden más társadalmi szervezet mögöttes jogának⁶. Az egyesület jogi személy, olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályában meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét.⁷

A *társadalmi szervezetekről* részletesen az egyesülési jogról szóló *1989. évi II. törvény* (a továbbiakban: Etv.) rendelkezik. Az Etv. elfogadására a rendszerváltozás folyamatában került sor, az általa lehetővé tett társadalmi önszerveződésnek meghatározó szerepe volt a rendszerváltozás véghezvitelében. Az egyesülési jog alapján társadalmi szervezetek hozhatók létre, a magánszemélyek, jogi személyek, valamint ezek jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei – tevékenységük

¹ Alkotmány 63. § (2) bekezdés.

² „3. § (1) A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és szabadon tevékenykedhetnek.

(2) A pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában.

(3) A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztása érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”

³ „Az egyesülési jogról szóló, valamint a pártok gazdálkodásáról és működéséről szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

⁴ Lásd az *Alkotmány* 4. §-át: „A szakszervezetek és más érdekképviseletek védik és képviselik a munkavállalók, a szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeit.”, valamint a *70/C. §-ának (1) bekezdését*: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson, vagy ahhoz csatlakozzon.”

⁵ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 512. o.

⁶ Lásd a *Ptk.* 64. §-át: „Az egyesülési jog alapján létrehozott társadalmi szervezetekre e törvény alkalmazásakor az egyesületre vonatkozó szabályok az irányadók.”

⁷ *Ptk.* 61. §.

célja és alapítói szándéka szerint – társadalmi szervezeteket működtethetnek.⁸ Az Etv. nem követi a Ptk. gondolatmenetét, mivel a társadalmi szervezet gyűjtőfogalmán belül helyezi el az egyesületeket.⁹ Szakmai körökben a társadalmi szervezet fogalma vitatott, abban sincs egyetértés, hogy mely szervezeteket öleli fel. Sokan úgy vélik, hogy az egyesületek, pártok, szakszervezetek, tömegmozgalmak mellett az egyházakat is társadalmi szervezeteknek kell tekinteni, mások ezt a felfogást elvetik.¹⁰

A Ptk. és az Etv., illetve az előbbiben szabályozott egyesület és az utóbbiban meghatározott társadalmi szervezet viszonyát a Ptk. módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény 3. §-ához fűzött *miniszteri indokolás* részletezi. Eszerint a Ptk. megfogalmazása azt a látszatot kelti, mintha magánjogi szempontból az egyesület és a társadalmi szervezet két különböző jogi személyi típust jelentenének. Valójában azonban a polgári jog az egyesülés alkotmányos alapjogának gyakorlása útján létrejött tagsággal rendelkező társadalmi szervezetekre, mint egyesületekre tekint – *amit a közjog társadalmi szervezetként ismer, a magánjog egyesületnek nevez.*¹¹ Ezzel az állásponttal korántsem értenék egyet, a miniszteri indokolás túlságosan leegyszerűsíti, és egyoldalúvá teszi a kérdést. Véleményem szerint a társadalmi szervezet és az egyesület olyan jogi személyek, amelyeknek mind közjogi, mind magánjogi vetületük van.

c) Az elhatárolási kérdésekkel az *Alkotmánybíróság* két vonatkozásban szembesült. Egyrészt foglalkoznia kellett az egyesülési jog alapján általában létrehozható társadalmi szervezetek és az ugyancsak az egyesülési jogra visszavezethető, de különleges jogállású szervezetek viszonyával, másrészt meg kellett ítélnie az egyesülési jog és a törvénnyel létesített köztestületek kapcsolatát.

A *különleges jogállású szervezeteknek* az Alkotmányban meghatározott funkciójuk van egyes alapjogok érvényesítésében, de az államhatalomhoz való sajátos viszonyuk miatt közhatalmat nem, vagy közvetlenül nem gyakorolhatnak. Ebbe a körbe tartoznak az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a *szakszervezetek*, a *politikai pártok* és az *egyházak*. A köztestületekéhez hasonló jogállásuk nem lehet, viszont feladatellátásuk érdekében állami támogatásban és függetlenségüket egyébként elősegítő előjogokban részesülhetnek.¹²

⁸ Etv. 2. § (1) bekezdés.

⁹ Lásd az Etv. 4/A. §-át: „Az egyesületekre (Ptk. 61-64. §) e törvény alkalmazásakor a társadalmi szervezetekre vonatkozó szabályok az irányadók.”

¹⁰ Lomnici Zoltán: Egyesületek. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2000. 47. o.

¹¹ A bírói gyakorlatban és a jogirodalomban is visszatér ez az érrendszer. Előbbire példa a Csongrád Megyei Bíróság 1. Gf. 40 150/1995/2. számú döntése, utóbbira lásd Halmai Gábor: A korporációtól az egyesületig. In: Jogtudományi Közlöny, 1990. évi 4. szám, 185-193. o.

¹² Súlyom: i. m. 513-514. o.

Az egyesülési jog alapján álló szervezetek és a *köztestületek* viszonyában az Alkotmánybíróság az egyesülés önkéntességét állította szembe a törvény által, közfunkció ellátására alapított, törvényileg kötelező tagságú közttestülettel. Az ügyvédi kamarák és a hegyközségek vonatkozásában is megállapította, hogy a közttestület kötelező tagsága nem sérti az egyesülés szabadságát.¹³

d) Az Alkotmánybíróság már a kilencvenes évek második felében szembesült azzal a kérdéssel, hogy *az egyesülési joggal összefüggésben hol húzató meg a határ* a gyermek önálló alapjog-gyakorlása, és az állam vagy a szülő alapjogi gyámkodása között.

Az egyesületek komplex megközelítését tükrözi a 21/1996. (V. 17.) AB határozat¹⁴, melyben a Legfelsőbb Bíróság elnöke kért alkotmányértelmezést a *gyermek egyesülési szabadsága* és a gyermek gondoskodásra és védelemre való jogaként megfogalmazott állami kötelezettségre vonatkozóan arra az esetre, ha a gyermek olyan egyesületben való tagságának kérdése merül fel, amely homoszexuális személyek mint társadalmi csoport jogvédelmi szövetségeként lép fel. A konkrét ügyben a bíróságoknak azt kellett eldönteni, hogy megtagadható-e ilyen egyesület bejegyzése azon az alapon, hogy az alapszabálya a kiskorúak tagságát nem zárja ki.

Az Alkotmánybíróság döntése során abból indult ki, hogy a személyes, illetve a gyermek érdekében más által végzett joggyakorlás az érintett alapjog jellegétől függ, sőt, még ezen belül is további megkülönböztetésekre van szükség. Az egyesülési jog gyakorlása például általában megilleti a gyermeket is. Az azonban, hogy mikor dönthet róla a szülő, mikor a gyermek, s mikor lehet korlátozni vagy kizárni az egyesülési jogot, függ egyrészt az életkortól, másrészt az egyesület céljától és a részvétel hatásától a gyermeknek – az Alkotmány védelme alatt álló – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésére.

Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a gyermek tagságát homoszexualitással kapcsolatos egyesületben törvény vagy bírósági határozat kizárhatja vagy korlátozhatja. Az egyesülési jog gyakorlása tényleges korlátozásának azonban a gyermek fejlődését fenyegető *konkrét kockázathoz kell igazodnia*. Figyelembe kell venni tehát a gyermek életkorát, az egyesület jellegét, meg kell vizsgálni, hogy a gyermek képes-e megismerni és értékelni a választható lehetőségeket, továbbá választása következményeit saját személyiségére, illetve későbbi életére és társadalmi beilleszkedésére nézve, beleértve azokat a következményeket, amelyek az adott egyesületben való tagságból adódhatnak. Az arra vonatkozó alkotmányossági kérdés, hogy meddig gyakorolhatja az egyesüléshez való jogot a szülő a gyermek nevében, és

¹³ 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 128.; 41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995, 178.

¹⁴ ABH 1996, 74.

mikor érett a gyermek arra, hogy maga döntsön alapjogának gyakorlásáról; továbbá hogy milyen esetekben írnak elő szülői beleegyezést az adott tagsággal járó kockázat nagysága miatt, s mikor ítéli ezt a kockázatot olyan nagyra a jog, hogy teljesen elvonja a döntést a gyermek és szülője rendelkezési köréből, *csakis egyes kockázattípusokra külön-külön dönthető el.*

e) Az egyesülési szabadságot önmagában az nem sérti, hogy *bírósági nyilvántartásba vétellel jön létre*, ez a közjogi feltétel nem jelent tartalmi korlátozást, hiszen a bíróság kizárólag a társadalmi szervezet alapításának és deklarált céljainak törvényességét vizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a megfelelő garanciákat tartalmazó *normatív rendszer* és az aránytalan közjogi korlátoktól mentes szabad testületalakítási rendszer egyaránt alkotmányos lehet egy demokratikus társadalomban. A normatív rendszerben azonban alkotmányos jelentősége van az egyesülési szabadság érvényesülését biztosító, az állam cselekvését behatároló jogi garanciáknak. Az egyesülési szabadsággal történetileg az úgynevezett *engedélyezési (koncessziós) rendszer* állt ellentétben. Történelmi tapasztalat, hogy a társadalmi szervezet létrejötte nem függhet az állami szervek diszkrecionális jogkörben hozott döntésétől és attól sem, hogy az állam támogatja-e a szervezet céljainak megvalósítását.¹⁵

II. A 2/2005. KJE jogegységi határozat – érvek és ellenérvek

1. Közjogi szempontból

a) A 2/2005. KJE jogegységi határozat *közjogi, alkotmányjogi nézőpontból* közelíti meg a tagsági jogok gyakorlásának kérdését. Kiindulópontja a *népképviselő elve*, melynek révén a hatalom gyakorlása a demokratikus jogállam szervein keresztül valósul meg, amely szervek tagjai választás útján nyerik el megbízatásukat. Az Országgyűlésnek, a Magyar Köztársaság legfőbb államhatalmi és népképviselői szervének, valamint az önkormányzatok képviselőtestületének tagjai az őket megválasztók képviselőtestületében járnak el. A demokratikus jogállam alkotmányos szervei többek között az egyesületek is, amelyek társadalmi önszerveződés útján jönnek létre.

Minden jogállamban az állami, önkormányzati testületi szervek és a társadalmi szervezetek működése a képviselői demokrácián, illetőleg a tagok személyes joggyakorlásán alapul. A parlamenti, önkormányzati képviselők saját személyükben képviselik a választópolgárokat, a társadalmi szervezet tagjai is személyesen működnek közre az egyesület feladatainak ellátásában.

¹⁵ 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 135.

A társadalmi szervezet *alapszabálya* az abban meghatározott célkitűzéseknek megfelelően biztosítja a szervezet demokratikus, önkormányzati elven alapuló működését, elősegíti a tagok jogainak és kötelességeinek érvényesülését.¹⁶ A társadalmi szervezet tagja részt vehet a társadalmi szervezet tevékenységében és rendezvényein; választhat és választható a társadalmi szervezet szerveibe¹⁷; köteles eleget tenni az alapszabályban meghatározott kötelességeinek.¹⁸

Az egyesület tehát olyan tagsággal rendelkező társadalmi szervezet, amelynek alapszabálya biztosítja a szervezet demokratikus, önkormányzati elven való működését. A *tagok jogaikat* az egyesület szerveiben, mindenekelőtt legfelsőbb szervében, a közgyűlésen, illetve a nagy létszámú társadalmi szervezetek tagjai által választott küldöttekéből álló küldöttgyűlésen *gyakorolhatják*.

A 2/2005. KJE jogegységi határozat szerint tehát mindhárom alkotmányos szervtípus közös sajátossága, hogy feladataikat, hatásköreiket *kizárólag tagjaik személyes közreműködésével*, a testületi üléseken való jelenlétükkel gyakorolhatják. A társadalmi szervezetek tagjai nem választott képviselők ugyan, de jogaikat személyesen kell gyakorolniuk, kivéve a választott küldöttek részvételével működő küldöttgyűléseket.

b) A jogegységi határozatban megjelenő párhuzamot volt honnan meríteni. Az *Etv. általános indokolása* is kiemeli, hogy az egyesülés szabadsága a népszuverenitásból ered, korlátozása magának a demokráciának a korlátozását jelenti.

Az egyesülési jog alapját képezi a társadalom különböző érdekek és értékek talaján való önszerveződésének, az önkéntes alapon létrejövő, szervezett társadalmi közösségek működésének. Az egyesülés szabadságának tényleges mértéke egy adott társadalomban az emberi szabadságnak és a társadalom demokratizmusának alapvető jellemzője.

A társadalmi szervezetek autonómiájának követelményével összhangban a törvény a társadalmi szervezetek szervezeti rendjével, alapszabályával kapcsolatban csak azokat az alapvető követelményeket szabályozza, melyek elengedhetetlenek a jogi személyyé váláshoz, illetőleg amelyek biztosítékul szolgálnak a társadalmi szervezet önkormányzati elven alapuló demokratikus működéséhez.

Nem szabad azonban elfeledkeznünk arról, hogy magánjogi nézőpontból semmiféleképpen nem vonhatunk párhuzamot az Országgyűlés, az önkormányzat képviselőtestülete és az egyesület között.

¹⁶ Etv. 6. § (1) bekezdés.

¹⁷ Az Etv. 11. § (1) bekezdése értelmében a társadalmi szervezet legfelsőbb szerve a tagok összessége, vagy a tagok által – az alapszabályban meghatározottak szerint – közvetlenül vagy közvetett úton választott testület.

¹⁸ Etv. 9. § a)-c) pont.

c) A 2/2005. számú KJE jogegységi határozat a jogirodalomban nem talált kedvező fogadtatásra. *Lábady Tamás* a képviseleti jogot biztosító egyesületi alapszabályt korlátozó rendelkezést *alkotmányjogi szempontból* tekinti aggályosnak.¹⁹ Véleménye szerint az egyesülési szabadság két fogalmi eleme és alapelve az önkéntesség és az önkormányzatiság.²⁰ Az *önkéntesség* alkotmányos követelményének a polgári jog azáltal ad teret, hogy a magánautonómia elvén, az egyes személyek cselekvési szabadságának alapján áll. Az *önkormányzatiságnak* azért kell maradéktalanul érvényesülnie az egyesületi jogban, mert az Alkotmánybíróság határozatai szerint az egyesülési szabadság szoros kapcsolatban áll az emberi méltósághoz való jog részét képező általános cselekvési szabadsággal és a személyiség szabad kibontakoztatásához való joggal²¹, az államnak az egyesületi jog gyakorlására létrehozott szervezetek önállóságát messzemenően tiszteletben kell tartania²².

Az egyesületi jog mint alapvető emberi jog az Alkotmány szerint azt jelenti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy gazdasági és társadalmi érdekeinek érvényesítése és védelme céljából másokkal együtt szervezetet alakítson vagy ahhoz csatlakozzon, és abban az önkormányzatiság elvének megfelelően közreműködjön. Az önkormányzatiság által valósul meg a magánautonómia elvéből folyó szabad akaraton alapuló személyegyesülés elve, az egyesületi tagok cselekvési szabadsága. Az önkormányzatiság a személyegyesülést formalizáló *alapszabály megalkotásának szabadságát is jelenti*, amellyel szemben az állam olyan korlátozásokat alkalmazhat, amelyek elkerülhetetlenek, szükségesek és arányosak.

Az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. *Lábady álláspontja* szerint a 2/2005. számú KJE jogegységi határozat *az egyesületi szabadságjog mint alapvető alkotmányos alapjog lényeges tartalmát korlátozta*, mivel annak lényeges tartalma az önkormányzatiság részeként az alapszabály megalkotásának szabadsága.²³

d) Nem csak a végkövetkeztetést, hanem az indokolásban kifejtett, az egyesületek és a képviselőtestületek közötti párhuzamot is elveti, e szervezeteket *összehasonlíthatatlannak* tartja, mivel alkotmányos céljuk,

¹⁹ Lábady Tamás: Meghatalmazotti képviselet az egyesületi jogban. In: Magyar Jog, 2006. évi 11. szám, 658-662. o.

²⁰ Lábady: i. m. 658. o.

²¹ Lásd 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 44.; 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.

²² 10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 271.

²³ Lábady: i. m. 661-662. o.

funkciójuk, struktúrájuk, helyük az államszervezetben és a társadalomban teljesen különböző.²⁴

Az egyesület azáltal létezhet, hogy van tagsága, az egyesület tagsága a magánautonómiából származtatja szervezetalakítási jogát, az egyesület tehát a *privátautonómiából ered*. Az egyesület az önkéntesség és az önkormányzatiság elvein felépülő, alulról, a polgárok kezdeményezésével, a személyek akarat- és cselekvési szabadsága alapján létrejövő *magánjogi intézmény*. A közjoggal mindössze annyi kapcsolatban áll, hogy az alulról jövő szervezkedés autonómiájának határait a közjog vonja meg, az egyesületi közjog csak ennyiben értelmezhető.

Az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében megfogalmazott²⁵ *népfelség és képviseleti demokrácia* elve a Magyar Köztársaság politikai és államrendszerének alapja, melyből következően a népakarat által választott képviselők válnak a népszuverenitás letéteményeseivé. A képviseleti demokrácia fogalmi eleme, hogy a képviselők megbízatásukat személyesen láthatják csak el, képviseletnek ebben a tekintetben nincs helye.

2. A magánjog oldaláról

a) A határozat indokolása értelmében az egyesületi tagok személyes joggyakorlásának alkotmányos kötelezettségét támasztja alá az is, hogy az *Etv. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely lehetővé tenné a tagsági jogok meghatalmazott útján való gyakorlását.*

A demokratikus, önkormányzati működés alkotmányos követelményének ezért nem felel meg az olyan egyesületi alapszabály, amely megengedi, hogy a természetes személy tagok tagsági jogaikat írásbeli meghatalmazás alapján képviselőjük útján gyakorolhassák. Az egyesület alkotmányos, társadalmi rendeltetését veszítené el azzal, ha nem tagjai határoznák meg az egyesület működését, annak feladatait, hanem meghatalmazottak gyakorolhatnák a tagokat megillető jogosítványokat. Ez szélsőséges esetben azt is eredményezhetné, hogy az egyesület testületeiben kizárólag meghatalmazottak működnének, amely nem hasonlítható a demokratikusan választott képviselőkből álló testületekhez.

²⁴ Lábady: i. m. 659. o.

²⁵ „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

Itt jegyzem meg, hogy a Legfelsőbb Bíróság már 1997-ben közzétett olyan döntést²⁶, melyben kimondta, hogy a *társadalmi szervezet tagjának jogait írásbeli meghatalmazás alapján más nem gyakorolhatja*. Az Etv. rendelkezéseivel ellentétesnek találta a bíróság azt az egyesületi alapszabályt, amely lehetővé tette a tagsági jogok meghatalmazott útján történő gyakorlását. Ha megengednénk a képviselő általi eljárást, akkor az indokolás szerint valóban lehetségessé válna, hogy a tagság töredéke nyerjen felhatalmazást a döntéshozatalra.

A jogegységi határozat és az eseti döntés indokolása ezen a ponton félreérthető. A meghatalmazott ugyanis a meghatalmazó nevében és javára jár el, ezért meghatalmazott útján történő eljárás esetén is a tagok akaratának megfelelően alakulna az egyesület működése. Igaz tehát, hogy a meghatalmazottak gyakorolnák a tagokat megillető jogosítványokat, de ezt nem a saját nevükben tennék, a döntéshozatalra nem a tagság töredéke nyer felhatalmazást.

b) A *Ptk. 219. § (1) bekezdése*²⁷ az adott kérdésben a bíróság szerint *nem alkalmazható*, mert a képviselői jognyilatkozat-tételi szabály kötelmi jogi jogintézmény, az szerződéses viszonyokban, és nem a társadalmi szervezetek közjogi jogviszonyaiban érvényesítendő.

A bírói gyakorlatban korábban is megfigyelhető volt a társadalmi szervezetek közjogi és magánjogi viszonyainak éles elhatárolása. Ebből adódóan mondta ki például a Legfelsőbb Bíróság azt, hogy a társadalmi szervezetek alapszabályára nem alkalmazhatóak a polgári jogi szerződésre irányadó szabályok, így érvénytelenségre sem lehet alappal hivatkozni.²⁸ A társadalmi szervezet és tagja közötti, a társadalmi szervezeti tagságból következően fennálló jogviszony sem polgári jogi jellegű, azt a Ptk. szabályai alapján nem lehet elbírálni.²⁹

A kérdés megítélésénél azt is figyelembe kellene venni, hogy a Ptk.-nak nincsen általános része. Azok a jogintézmények tehát, amelyek külföldi kódexekben az általános részben kapnak helyt, jogunkban másutt nyernek elhelyezést. Ebből adódik az a probléma például, hogy az ügyleti képviselet körében adott szabályok mennyiben alkalmazhatóak szervezeti képviselet esetén, továbbá, hogy jogi személyek belső működésében teret kaphatnak-e a kötelmi jogi részben megjelenő rendelkezések. Azt hiszem, egyértelmű igennel vagy nemmel nem célszerű válaszolni, mindig *esetileg kellene megítélni a konkrét jogviszony jellegét*.

²⁶ Legf. Bír. Kny. I. 27.610/1996. sz. – BH 1997/5. sz. 251.

²⁷ „Más személy (képviseelő) útján is lehet szerződést kötni, vagy más jognyilatkozatot tenni, kivéve, ha jogszabály szerint a jognyilatkozat csak személyesen tehető meg. Cselekvőképes személyt korlátozottan cselekvőképes személy is képviselhet.”

²⁸ Legf. Bír. Kfv. X. 25 090/1993. sz. – BH 1993/10. sz. 644. (Az 1901. évi francia egyesületi törvény szerint az egyesületeket szerződés hozza létre, az egyesületi alapszabályokra a szerződési jog rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni, beleértve a képviseleti jogot is. – idézi Lábady: i. m. 662. o. 14. lj.)

²⁹ Fővárosi Ítéltábla 4. Pf. 20.105/2007/4. sz. – ÍH 2007/2. sz. 79.

c) A Legfelsőbb Bíróság döntése helyességének alátámasztásaként hivatkozott arra, hogy az Etv. nem rendelkezik a tagsági jogok gyakorlásának módjáról, a nem szabályozott vagyoni és személyi kérdésekben visszautal a Ptk. szabályaira.

A Ptk. képviseltről rendelkező 219. §-ának (1) bekezdése szerint a jognyilatkozatok eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában személyesen és képviselő útján egyaránt megtehetőek. Ha valamely jognyilatkozat csak személyesen tehető meg, azt jogszabálynak külön ki kell mondania. Így tesz a Ptk. a végrendekezés körében³⁰, a családjogi törvény a házasságkötési szándék kinyilvánításánál,³¹ illetőleg a teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat megtételénél³². Ezek a jognyilatkozatok annyira személyhez kötöttek, hogy annak ellenére nem viselik el megtételüknél harmadik személy közreműködését, hogy a képviselt személy a nyilatkozattal közvetlenül kötelezetté, illetve jogosulttá válik.³³

Ismerünk azonban olyan esetet is, amikor *jogszabály személyes jogérvényesítést ír elő, mégis lehet szó képviseltről*. A Ptk. 85. §-ának (1) bekezdése³⁴ főszabály szerint a személyhez fűződő jogok érvényesítését a megsértett személy személyes nyilatkozattételéhez köti, ez azonban nem zárja ki azt, hogy a jogosult mást bízson meg képviselével.³⁵

III. A 2/2007. számú KPJE jogegységi határozat

a) A 2/2005. számú KJE jogegységi határozat Legfelsőbb Bíróság általi felülvizsgálatára azért került sor, mert az abban foglalt és az alsóbb fokú bíróságok által aggályosnak tartott jogértelmezés a határozat indokolásában is foglaltakra tekintettel a *polgári jog szabályainak alkalmazhatóságát érintette*, ezért indokolt lett volna a jogegységi eljárást vegyes összetételű, héttagú jogegységi tanács közreműködésével lefolytatni.

³⁰ Ptk. 623. § (2) bekezdés: „Végrendekezni csak személyesen lehet.”

³¹ 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.) 2. § (1) bekezdés: „Házasság akkor jön létre, ha az együttesen jelenlevő házasulók az anyakönyvvezető előtt személyesen jelentik, hogy egymással házasságot kötnek.”

³² Csjt. 37. § (3) bekezdés első fordulat: „Ilyen elismerő nyilatkozatot csak személyesen lehet tenni.”

³³ Polgári jog, Kommentár a gyakorlat számára (Szerkesztette: Petrik Ferenc). HVG Orac, Budapest, 2001. 374.

o.

³⁴ „A személyhez fűződő jogokat – a (2) és a (3) bekezdésben foglalt kivételekkel – csak személyesen lehet érvényesíteni. A korlátozottan cselekvőképes személy a személyhez fűződő jogai védelmében maga is felléphet.”

³⁵ A Polgári Törvénykönyv magyarázata (Szerkesztette: Gellért György). KJK-Kerszöv, Budapest, 2004. 832. o.

Az egyesülési jog alapján létrejött szervezet tagjait az Etv. és a Ptk. alapján megillető, a szervezet alapszabályában is rögzíthető jogok magukban foglalják *a tagok által a szervezet működésével kapcsolatban megtehető jognyilatkozatokat* is. A Ptk. 219. § (1) és (2) bekezdése szerint a képviselő útján tett jognyilatkozat nem minden esetben keletkeztet szerződést, egyéb okból is tehető jognyilatkozat – egyetlen korlátja, ha jogszabály a jognyilatkozat személyes megtételét írja elő. Az egyesülési jog alapján létrejött szervezet tagjai által a szervezet működésével kapcsolatban megtehető jognyilatkozat gyakorlásának módja, a képviselő általi jognyilatkozat-tétel lehetőségének kérdése tehát nem függetleníthető a polgári jog szabályaitól.

b) A 2/2007. számú KPJE jogegységi határozat leszögezi, hogy a 2/2005. számú KJE jogegységi határozat nem egy konkrét jogszabály tartalmát tárta fel. Helyesen mutatott rá a Legfelsőbb Bíróság arra, hogy nincs sem az Etv.-ben, sem a Ptk.-ban olyan rendelkezés, amely a tagsági jogok, ezen belül a jognyilatkozatok gyakorlásának módját szabályozná. A törvény hallgatása azonban nem jelent felhatalmazást jogokat általános érvénnyel és kötelező erővel korlátozó új rendelkezések meghozatalára. Az Alkotmány 47. §-ának (2) bekezdéséből következően³⁶ a Legfelsőbb Bíróság feladata, hogy az eltérő törvényi értelmezéseket egységesítse, a bírói gyakorlatban kötelező értelmezési tartalmat meghatározza. Értelmezésével az alapul fekvő jogszabály tartalmát bővítheti, szűkítheti, joghézagot tölthet ki. A jogértelmezés azonban nem vezethet a jogszabály tartalmának módosításával új jogszabály megalkotására.³⁷ A felvetett jogkérdés ilyen módon történő megválaszolása a *Legfelsőbb Bíróság feladatkörét meghaladta*.

c) A 2/2005. számú KJE jogegységi határozatban foglaltak ellen szól továbbá, hogy az *új Polgári Törvénykönyv tervezete* Második Könyvének 131. §-a *kifejezett rendelkezést tartalmaz* az egyesületi tagsági jogok gyakorlásának módjáról, a képviselő útján való joggyakorlás lehetőségéről.

Az új Ptk. javaslata az egyesületről szóló részben, a 2:131. §-ában rendelkezik a tagsági jogok gyakorlásáról. Az (1) bekezdés értelmében *a tag tagsági jogait személyesen gyakorolhatja, de az alapszabály meghatározhat olyan eseteket, ahol képviseletnek van helye*. Az egyesület személyegyesítő jogi személy, a tagsági jogviszony létrejötténél jelentős szerepe van a tagok személyének, ebből következően a tag tagsági jogait főszabályként személyesen gyakorolhatja. Felmerülhetnek viszont olyan

³⁶ „A Legfelsőbb Bíróság biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, jogegységi határozatait a bíróságokra kötelezőek.”

³⁷ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, III. 2.3. pont, IV. 3. pont, ABH 2005, 504.

esetek, amikor a képviselő által történő eljárás is elegendő, erről az egyesület alapszabályának kell rendelkeznie.³⁸

d) Ezzel el is érkeztünk egy olyan kompromisszumos megoldáshoz, amely lehetőséget ad mind a közjogi, mind a magánjogi jelleg figyelembevételére. Döntően a személyes jelleg a meghatározó, ennek megfelelően a meghatalmazás csak a felek által behatárolt, szűk körben juthat jelentőséghez.

Ez az álláspont *külföldi* kódexekben is megjelenik³⁹, a magyar kodifikáció számára mintaként szolgáló *Holland* Polgári Törvénykönyv 34. §-ának (1) bekezdése szerint⁴⁰ például az egyesületi tagság személyes, hacsak az alapszabály másként nem rendelkezik.

IV. Zárszó helyett

a) A Legfelsőbb Bíróság 2/2005. számú jogegységi határozatában kivételt nem ismerő szabályként fektette le a tagsági jogok személyesen történő gyakorlásának követelményét.

Az Országgyűléssel és a helyi önkormányzatok képviselő-testületével történő párhuzamba állítás valószínűleg annak tudható be, hogy a kérdést a közigazgatási kollégium ítélte meg. A *közjog* fogalomrendszerében a közvetlen és közvetett képviselet fogalmi szorosán összefonódnak a választással, a népfelügy és a képviseleti demokrácia alkotmányos elveivel.

A végkövetkeztetés ennek megfelelően a következő: az Etv. különös szabályt nem ad a képviseletre, háttérként a Ptk. rendelkezései kerülnének előtérbe, de erre azért nem kerülhet sor, mert a tagsági jogok gyakorlása kizárólag közjogi kérdés, magánjogi szabályok alkalmazásának nincs helye.

³⁸ Polgári Törvénykönyv, Második könyv – A személyek, Javaslat (Normaszöveg és indokolás). Budapest, 2005. december 2. – <http://www.irm.gov.hu> (2007. 11. 03.), 175. o.

³⁹ A német BGB Általános Részének 38. és 40. szakaszai szerint az egyesületi tagság másra át nem ruházható, öröklés tárgyává nem tehető, a tagsági jogok gyakorlása sem engedhető át másnak – ezektől a rendelkezésektől az alapszabály eltérhet. Az *osztrák*, 2002-ben hatályba lépett egyesületi törvény (Bundesgesetz über Vereine) szintén az egyesületi statútum rendelkezési körébe vonja a tagok jogait és kötelezettségeit, e jogok gyakorlásának és kötelezettségek teljesítésének a módját. Idézi: Lábady: i. m. 662. o. 14. lj.

⁴⁰<http://wetten.overheid.Vegibinlsessionedlbrowsercheck/continuation=I5428002/session=973294243292073/act ion=javascriptresultjavascript=yes>

b) Természetesen a másik végletes – kizárólag a *magánjog* szempontjait figyelembe vevő – álláspont sem jelenthet megoldást. Eszerint mivel az Etv.-ben nincs előírva, hogy a tagsági jogok személyesen gyakorolhatók, sőt egyáltalán nincs rendelkezés a képviselőről, a háttérszabályként érvényesülő Ptk. 219. §-ának (1) bekezdése szerint a tagsági jogok körében előforduló jognyilatkozatok más személy útján is megtehetők.

Valamennyi, a tagsági jogok gyakorlása során felmerülő jognyilatkozat esetén nem engedhető meg a képviselő, mert bizonyosan lesznek olyan jognyilatkozatok, amelyek közjogi jellegűek, ott viszont nem engedhetünk teret a magánjogi képviselő intézményének. Elegendő arra utalni, hogy az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta: az autonóm társadalmi szerveződések lényeges szerepet játszanak a demokratikus közélet alakításában, a nyilvántartásba vett társadalmi szervezetek az alapszabályban megjelölt célok megvalósításával összefüggésben számos, jogszabályban biztosított közjogi jogosítvánnyal rendelkeznek.⁴¹

c) A társadalmi szervezeteknek, egyesületeknek ezt a *közjogi és magánjogi elemekkel átszőtt vegyes jellegét* próbálja érvényre juttatni az a megoldás, amelyik főszabályként kizárja a képviselő lehetőségét a tagsági jogok gyakorlása során, de kivételként megengedi a meghatalmazott útján történő eljárást, az alapszabályban meghatározott esetekben.

Ezzel a nézőponttal szemben felvethető: a felek rendelkezési körébe vonva a képviselőt kérdés az annak a veszélynek tesszük ki magunkat, hogy az alapszabályban olyan közjogi jellegű jogviszonyokra engednek a felek képviselőt, ahol garanciális jelentősége lenne a személyes eljárásnak. A veszély valóban fennáll, de megoldást jelenthet, hogy a bíróság a nyilvántartásba vételre irányuló eljárás során az alapszabály rendelkezéseit megvizsgálva dönt a bejegyzésről. Ennek során, ha azt észleli, hogy az alapszabály ellentétes a törvényi előírásokkal, a nyilvántartásba vételt megtagadhatja. Ha az alapszabály a képviselőre vonatkozóan kirívó rendelkezést tartalmazna, például valamennyi, a tagsági jogok gyakorlása során felmerülő jognyilatkozatra meghatalmazást engedne, a bejegyzés végső soron megtagadható lenne. A megtagadás nyilvánvalóan csak nagyon kivételes, súlyos esetekben jöhetne szóba, különben az egyesülés szabadsága előtt emelnék egy nem kívánt gátat.

⁴¹ 6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 135.

Felhasznált irodalom

A Polgári Törvénykönyv magyarázata (Szerkesztette: Gellért György). KJK-Kerszöv, Budapest, 2004. 832. o.

Halmi Gábor: A korporációtól az egyesületig. In: Jogtudományi Közlöny, 1990. évi 4. szám, 185-193. o.

Lábady Tamás: Meghatalmazotti képviselet az egyesületi jogban. In: Magyar Jog, 2006. évi 11. szám, 658-662. o.

Lomnici Zoltán: Egyesületek. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2000.

Polgári jog, Kommentár a gyakorlat számára (Szerkesztette: Petrik Ferenc). HVG Orac, Budapest, 2001. 374. o.

Polgári Törvénykönyv, Második könyv – A személyek, Javaslat (Normaszöveg és indokolás). Budapest, 2005. december 2. – <http://www.irm.gov.hu> (2007. 11. 03.), 175. o.

Sári János: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 161-167. o.

Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 511- 534. o.

Felhasznált joganyagok

1949. évi XX: törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról
 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról

BH 1993/10. sz. 644. – Legf. Bír. Kfv. X. 25 090/1993. sz.
 Csongrád Megyei Bíróság 1. Gf. 40 150/1995/2. sz.
 BH 1997/5. sz. 251. – Legf. Bír. Kny. I. 27.610/1996. sz.
 ÍH 2007/2. sz. 79. – Fővárosi Ítéltábla 4. Pf. 20.105/2007/4. sz.

8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 44.
 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 128.
 41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995, 178.

21/1996. (V. 17.) AB határozat, ABH 1996, 74.
39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.
6/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 135.
10/2001. (IV. 12.) AB határozat, ABH 2001, 271.
42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504.

2/2005. KJE jogegységi határozat
2/2007. KPJE jogegységi határozat

Műsorszolgáltatási szabályozó hatóságok jogállása urópában¹

I. KIINDULÁSI SZEMPONTOK

1.1. Mit értünk szabályozó hatóság alatt?

A tágabb értelemben vett műsorszolgáltatással kapcsolatos jogköröket gyakorló állami hatóságok feladatai klasszikusan három csoportba sorolhatóak: a műsorszolgáltatási tevékenység szabályozása, a műsorszolgáltatási engedélyek kibocsátása, valamint a műsorszolgáltatási tevékenység felügyelete. A szervezeti-intézményi megoldások államonként különbözőek lehetnek: a fenti feladatokat egy-vagy több hatóság is elláthatja, illetve az e tevékenységeket ellátó szervek esetenként további feladatok ellátására is kaphatnak megbízást. A külföldi szakirodalomban e szervekre vonatkozóan általában a szabályozó hatóság elnevezés² az elterjedt, ezért a továbbiakban e dolgozatban is ezt a kifejezést használom a vizsgált hatóságok megnevezésére.

1.2. Az elemzés célja

Az elemzés célja kettős: egyedi szinten a vizsgált szabályozó hatóságok elhelyezése az adott államok közjogi intézményrendszerében, ennek elemeként azok státusának és politikától való függetlenségének³ értékelése; másrészt ebből következően annak az általános kérdésnek a tisztázása, hogy egy adott szabályozó hatóság szervezeti kereteinek kialakítása során mekkora szabadsággal rendelkezik a jogalkotó, illetve az mennyiben tekinthető a közjogi, kormányzati rendszer függvényének.

¹ A tanulmány az Országos Rádió és Televízió Testület támogatásával készült.

² Regulatory authority

³ A függetlenség fogalmának természetesen más szempontú (szociológiai, politológiai, jogi) megközelítései is lehetségesek, a jelen dolgozatban vizsgált, politikától való függetlenség is csak egy eleme a jogi értelemben vett függetlenségnek.

1.3. Vizsgálati szempontok

Tíz európai állam (Ausztria, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Lengyelország, Málta, Olaszország, Románia) szabályozó hatóságainak legfontosabb szervezeti kereteit mutatom be azok alkotmányos környezetében – figyelemmel egyrészt az adott kormányformára, másrészt az adott hatóságnak megfelelő közigazgatási szervtípusra. A szabályozó hatóságok politikától való függetlenségének értékelése során az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsor-szolgáltatási szabályozó hatóságok függetlenségére és feladataira vonatkozó ajánlásában⁴ (*a továbbiakban: Ajánlás*) foglalt elvekből indultam ki.

1.3.1. Kormányzati rendszerek, kormányformák

Az egyes szabályozó hatóságok jogállásának vizsgálata nem választható el azok alkotmányos környezetétől. Ez utóbbi a legfőbb államhatalmi szervek – elsősorban a parlament, a kormány és az államfő – egymáshoz való viszonyán alapuló tipizálással, a kormányforma fogalmának segítségével helyezhető el a legegyszerűbben a közjog-elméleti rendszerben. Ennek megfelelően öt klasszikus kormányforma-típus emelhető ki:

A parlamentáris monarchia, amelyben az uralkodó általában csak reprezentatív funkciókat lát el, politikai és jogi felelősség nem terheli. A végrehajtó hatalommal a kormány rendelkezik, amely mind politikai- mind jogi felelősséggel tartozik a parlament felé.

A parlamentáris köztársaság, amelyben a köztársasági elnök általában korlátozott jogkörökkel rendelkezik, amelyek többnyire miniszteri ellenjegyzéshez kötöttek. A köztársasági elnök politikailag nem, de jogilag felelősségre vonható. A végrehajtó hatalommal – a parlamentáris monarchiához hasonlóan – a kormány rendelkezik, amely mind politikai- mind jogi felelősséggel tartozik.

A prezidenciális kormányforma, amelyben a végrehajtó hatalmat az állam- és kormányfői funkciót egy személyben betöltő elnök gyakorolja. Az elnöknek (és kormányának) nincs politikai felelőssége, csak jogi felelősséggel tartozik.

A félprezidenciális kormányforma, amelyben a végrehajtó hatalom megoszlik a közvetlenül választott köztársasági elnök és a kormány között. Mind a köztársasági elnök, mind a kormány jogilag felelősségre vonható, politikai felelősséggel azonban csak a kormány tartozik a parlament felé.

A kollegiális kormányforma (Svájc kormányformája), amelyben a törvényhozó testület olyan kormányzati testülettel dolgozik együtt,

⁴ Recommendation No. R (2000) 23 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence and Functions of Regulatory Authorities for the Broadcasting Sector (*Adopted by the Committee of Ministers on 20 December 2000, at the 735th meeting of the Ministers' Deputies*) Forrás: [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec\(2000\)023&ExpMem_en.asp#ToPOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/4_documentary_resources/CM/Rec(2000)023&ExpMem_en.asp#ToPOfPage) (letöltve: 2006.10.09.)

amelyben ellenzéki politikusok is megtalálhatóak. Az államfői tisztséget a kormányzati testület egy-egy tagja tölti be, rotációs rendszerben. A kormányzat ebben a speciális viszonyrendszerben nem tartozik politikai felelősséggel a törvényhozás irányában.

Kukorelli István a végrehajtó hatalom politikai felelősségére vonatkozó szabályozás módját tartja a kormányforma legjellemzőbb elemének. Ennek megfelelően, a parlamenti bizalmi szavazás intézményének konkrét alkotmányi megoldásai alapján öt felelősségi fokozat különíthető el:

a) *a westminsteri modell*, amelyben bármilyen kormány-előterjesztés feletti sikertelen parlamenti szavazás elvileg bizalmatlanságot jelent;

b) *a bizalmi szavazás intézménye nélküli rendszer*, amelyben a fontosabb törvény-javaslatok feletti sikertelen parlamenti szavazás bizalmatlanságnak számít;

c) *az egyszerű bizalmatlansági indítványon alapuló rendszer*, amelyben a kormány leváltható a parlament erre irányuló, speciális szavazásának eredményeként;

d) *a konstruktív bizalmatlansági indítványra épülő rendszer*, amelyben a bizalmatlansági indítványról történő szavazással egyidejűleg az új miniszterelnök személyéről is szavaz a parlament; valamint

e) a parlament és kormány közötti, *politikai felelősségi kapcsolat nélküli viszony*.

A szerző megfogalmazásában: *„Az említett modellekben a felelősség fokozatosan csökken, és ezzel együtt nő a végrehajtó hatalom stabilitása. A két szélső ponton a kormányzati rendszerek két alaptípusa helyezkedik el: az egyik a 'tisztá' parlamentarizmus, a másikon a 'tisztá' prezidenciális rendszer. A 'tisztá parlamentarizmus' (az angol modell) a végrehajtó hatalom felelősségének - ma már szinte sehol sem alkalmazott - rendkívül erős formája. A skála másik végpontja, a felelősséget nélkülöző elnöki rendszer Európán kívül számít elterjedtebbnek.”⁵*

Az alábbiakban a fenti szempontokra, modellekre figyelemmel vizsgálom az egyes szabályozó hatóságok közjogi viszonyrendszerét.

1.3.2. Közigazgatási szervtípusok

Azok a közigazgatási szervtípusok, amelyekbe az egyes államok szabályozó hatóságai tartozhatnak, természetesen nem tekinthetők egyedül érvényesnek vagy egységesen elfogadottnak, azonban a magyar közigazgatási jogi irodalomban elterjedt elméleti kategóriákba többé-kevésbé valamennyi vizsgált szabályozó hatóság besorolható. Ennek azért van jelentősége, mert államonként a kormányzati rendszer és a közigazgatási szervtípus egymásra vonatkoztatásával vizsgálható, illetve

⁵ Kukorelli István: A mai magyar kormányforma. *Rubicon* 1997/8. 49-50. o.

érzékeltehetően plasztikusan a szabályozó hatóságok jogállásának esetleges közjogi meghatározottsága.

Berényi Sándor a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszer két nagy alrendszerre, a kormánynak alárendelt, hierarchikusan felépített államigazgatási alrendszerre, valamint területi-helyi önkormányzatokra osztja. Az államigazgatási alrendszeren belül a klasszikus, kormányzati irányítás alatt álló, hierarchikusan tagolt szervek (kormányzati szervezeti mechanizmus, központi szakigazgatási szervek rendszere, területi államigazgatási szervek) mellett elsősorban a kormány és az adott államigazgatási szerv kapcsolata alapján a következő szervtípusokat különbözteti meg, kiemelve egyúttal, hogy e szervek a vertikális tagoltság minden szintjén megtalálhatóak:

a) *konzultatív testületek*, amelyek elsősorban döntés-előkészítő szerepkört töltenek be és tanácsadó, véleményező jogkörükben autonóm szervezetnek tekintendők;

b) *döntési jogkörrel rendelkező testületek*, amelyeket a testületiség ténye különböztet meg az államigazgatás klasszikus, hivatali modelljétől;

c) *kvázi autonóm vagy autonóm jogi státusú államigazgatási szervek*, amelyek közötti különbség az önállóság fokában rejlik: míg a kvázi autonóm jogállású szervek felett korlátozottan érvényesül a miniszteri felügyelet, az autonóm jogi státusú szervezetet törvény hozza létre, hatáskörüket önállóan gyakorolják és nincs felettük hierarchikus irányítás⁶;

d) *vegyes szervek*, amelyek fő funkciója a társadalom és a közigazgatás közötti kooperáció, így azok szervezetüket tekintve többnyire a minisztériumi és a közintézményi forma között helyezkednek el;

e) *szakmai szervek*, melyek jogállásukat tekintve államigazgatási szervnek minősülnek, alapvető tevékenységi körük azonban nem klasszikus államigazgatási feladatok ellátása, hanem szakmai szakértő tevékenység;

f) *gazdasági tevékenységet folytató szervezetek*, amelyek az államigazgatási szervezetrendszerbe tartoznak.

A szerző a közigazgatás két nagy alrendszere mellett, harmadik fő típusként említi a közintézményeket, amelyek bár közigazgatási feladatot látnak el (szabályozás, jogalkalmazás, szervezeten irányítás), esetleg közszolgáltatást nyújtanak, nem tartoznak a kormányzat alárendeltségébe. Közintézménynek tekinthetők:

a) *a köztestületi önkormányzatok*, amelyek tevékenységi területükön igazgatási, szabályozó és ellenőrző tevékenységet is végeznek (kamarák);

⁶ A magyar Országos Rádió- és Televízió Testület autonóm jogi státusú államigazgatási szervnek minősül. A testület jogállásának és szervezetének jellege mellett ezt az a normatív tény is alátámasztja, hogy a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 1. §-a (3) bekezdésének b) pontja autonóm államigazgatási szervként határozza meg a magyar szabályozó hatóságot.

b) a meghatározott állami szervek által létrehozott, tartós közérdekű célra rendelt *közalapítványok*; valamint

c) a *közjogi személyiségű közintézetek*, amelyek egyrészt közszolgáltatást nyújtanak, másrészt autonóm jogállásúak és rendelkeznek a közjogi személyiség fő ismérveivel.⁷

1.3.3. Az Európa Tanács Ajánlása

A dokumentum Preambuluma kifejezésre juttatja, hogy bár az Európa Tanács tagállamainak szabályozó hatóságai az eltérő jogi-, közéleti és kulturális hagyományokból adódóan különbözőek lehetnek, e szervek független státusának közös elemei a különbségek ellenére is jól körülírhatóak.⁸

A továbbiakban az Ajánlás a szabályozó hatóságok függetlenségének fogalmát a jogi szabályozás, a testületek összetételének, a pénzügyi függetlenség, a hatóságok hatásköreinek, valamint a hatóságok felelőségének és ellenőrizhetőségének elemzése mentén fejti ki. Az alábbiakban ezen elemek közül csak azokat emelem ki, amelyek a szabályozó hatóságok közjogi jogállására, szervezeti függetlenségére, illetve a függetlenség politikai aspektusára vonatkozhatnak.

A *jogi szabályozás* kapcsán az Ajánlás azt a megállapítást teszi, hogy azok a (jog)szabályok, amelyek a szabályozó hatóságok működésére vonatkoznak, egyértelműen függetlenként kell, hogy meghatározzák e testületek jogállását – amely függetlenséget egyúttal védelemben is kell részesítsenek. Külön nevesíti az Ajánlás a szabályozó hatóságok feladatait, hatásköreit, a felelőséget és ellenőrzést, a tagok kinevezését, illetve a testületek költségvetését, mint olyan kérdéseket, amelyeket jogszabályban kell rendezni. Az Ajánlás egyébként jellemzően nem ír elő meghatározott jogforrási szintet a szabályozó hatóságok jogállásának szabályozására vonatkozóan.

A *testületek összetételéhez*, működéséhez és a tagok kinevezéséhez kapcsolódóan az Ajánlás szükségesnek tartja mind a politikai- mind a gazdasági szféra irányából érkező befolyás lehetőségének kizárását. A testület tagjai politikai összeférhetetlenségének vonatkozásában⁹ az Ajánláshoz fűzött Magyarázat (Explanatory Memorandum) kifejti, hogy bár az Ajánlás szövegében ez kifejezetten nem szerepel, nem kívánatos, hogy a testület tagjai parlamenti képviselői tisztséggel, kormánytagsággal,

⁷ Berényi Sándor: A közigazgatás intézményrendszere. In Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): Magyar Közigazgatási jog – Általános rész. Budapest, 2005, Osiris. 82-83., 92-94. o.

⁸ Az Ajánlás megfogalmazásában, azért is kiemelt fontosságú e szervek valódi (genuine) függetlenségének biztosítása, mivel azok a véleménynyilvánítási szabadság és más, alkotmányosan védett jogok, értékek ütközési zónájában tevékenykednek.

⁹ Az Ajánláshoz fűzött Magyarázat természetesen a gazdasági összeférhetlenség eseteit is tárgyalja. Ennek megfelelően összeférhetetlennek minősül a testület tagjainak a média-szektor, vagy ahhoz kapcsolódó más területek (reklám, telekommunikáció) piaci szereplőivel kapcsolatban fennálló bármilyen tisztsége, érdekeltsége.

vagy más politikai jellegű megbízással rendelkezzenek média-felügyeleti tagságuk időtartama alatt. A Magyarázat értelmében ez a kívánalom nem zárja ki a tisztség nélküli párt-tagságot.

A testületek tagjai megbízatásának elnyerésére vonatkozóan az Ajánlás a demokratikus és átlátható választás követelményét írja elő. Az Ajánláshoz fűzött Magyarázat a „demokratikus” kifejezés tág értelmezését vallja, amely egyaránt jelenthet választást és kinevezést, akár közjogi intézmények, méltóságok (parlament, kormány, államfő), akár civil szervezetek által. A Magyarázat azt is szükségesnek tartja megjegyezni, hogy függetlenséget elősegítő biztosítéknak minősül a határozott időtartamra szóló megbízatás.

A már megválasztott tagok tekintetében, a függetlenség szempontjából rendkívül fontos megállapítása az Ajánlásnak az, amely szerint a testületek tagjai nem utasíthatóak. A visszahívást az Ajánlás a következő esetekben teszi lehetővé: összeférhetetlenség, (szellemi vagy fizikai) alkalmatlanság, bíróság által elbírált bűncselekmény következtében fennálló érdemtelenség. Fontos előírás, hogy a fenti eseteket, amelyek mindig csak adott személyre és sohasem a teljes testületre vonatkoznak, jogszabály pontosan kell, hogy szabályozza, biztosítva egyúttal a jogorvoslat lehetőségét is.

Az ellenőrzés és a felelősség tárgykörében az Ajánlás csak az utólagos elszámoltatást teszi lehetővé, azt is – jogszabályok által pontosan meghatározott körben – a törvénytelen eljárások és pénzügyi kérdések körére korlátozva.

A testületek határozataikat, döntéseiket indoklással kötelesek ellátni. A határozatok minden esetben a nyilvánosság számára hozzáférhetőek és bíróság előtt felülvizsgálhatóak kell, hogy legyenek. Az egyedi ügyekben hozott döntések mellett a testületek általános jelentéseiket is nyilvánosságra kell hozniuk.

A továbbiakban azt vizsgálom, hogy milyen mértékben érvényesülnek a fenti előírások¹⁰ az egyes szabályozó hatóságokra vonatkozó szabályozásokban, elsősorban a jogállásukról rendelkező törvényekben.

¹⁰ A fenti ismertetésből kimaradt, de az Ajánlásban egyébként szereplő, a szabályozó hatóságok pénzügyi függetlenségére és hatásköreire vonatkozó előírásokat az egyes testületek kapcsán sem vizsgálom. A pénzügyi függetlenség kapcsán annyit mindenképpen érdemes kiemelni, hogy az Ajánláshoz fűzött Magyarázat tételesen kimondja, hogy az állami költségvetés felett gyakorolt döntési jogkörükkel az egyes állami szervek nem élhetnek vissza a média-felügyeleti szervek függetlenségének sérelmére.

II. TÉTELES VIZSGÁLAT

2.1. Ausztria

Ausztria kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság, amely föderatív struktúrában működik.¹¹ A szövetségi kormány politikai felelősségi formáját tekintve megállapítható, hogy az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményén alapul: a Nemzeti Tanács (a parlament alsóháza) mind a kormánytól, mind az egyes miniszterektől megvonhatja a bizalmat.¹² A szövetségi kormányzat többi államhatalmi szervhez viszonyított helyzete és a törvényhozással szembeni felelőssége egyaránt közepesen erősnek tekinthető. Ez utóbbit erősíti ugyanakkor a tény, hogy a bizalmatlansági indítvány az egyes miniszterekkel szemben is benyújtható.

Sajátos szervezeti megoldást követ a média-felügyeleti szervek tekintetében Ausztria. Az elsődleges szabályozó hatóság szerepét az Osztrák Kommunikációs Hatóság (Kommunikationsbehörde Austria – *a továbbiakban: KommAustria*) tölti be; jelentős ugyanakkor a Műsor-szolgáltatási Tanácsadó Testület, valamint a KommAustria döntéseivel szemben jogorvoslati fórumként funkcionáló Szövetségi Kommunikációs Bizottság szerepe is. A külön jogorvoslati fórumként funkcionáló szerv felállításában minden bizonnyal nagy szerepe van az osztrák közjogban nagy hagyománnyal rendelkező elkülönült jogorvoslati fórumrendszernek: az alkotmány erre vonatkozóan külön fejezetben szabályozza a független tartományi közigazgatási tanácsok¹³, a független menedékügyi tanács¹⁴ és közigazgatási bíróságok¹⁵ jogállását.

A KommAustria jogállását szövetségi törvény rendezi. A szabályozó hatóság jellegzetesen egyszemélyi irányítású testület, amelynek elnökét (elnökhelyettesét) és „szükséges számú” tagját a nyilvános pályázatra jelentkező személyek közül, a köztisztviselőkre vonatkozó általános szabályok szerint nevezi ki a szövetségi kancellár.¹⁶ A törvény olyan, a szövetségi kancellár közvetlen alárendeltségébe tartozó testületként

¹¹ Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye (*a továbbiakban: osztrák alkotmány*) 2. cikkének (1) bekezdése szerint: „Ausztria szövetségi állam.”

¹² Az osztrák alkotmány 74. cikke (1) bekezdése szerint: „Amennyiben a Nemzeti Tanács kifejezett határozattal megvonja a szövetségi kormánytól, illetve annak egyes tagjaitól a bizalmat, a szövetségi kormány, illetve az érintett szövetségi miniszter felmentendő hivatalából.” A (2) bekezdés rendelkezik határozathozatalhoz szükséges parlamenti többségről: „A Nemzeti Tanács határozatához, mellyel megvonja a bizalmat, a Nemzeti Tanács tagjai felének jelenléte szükséges. (...)”

¹³ osztrák alkotmány 129/A., 129/B. cikkek

¹⁴ osztrák alkotmány 129/C. cikk

¹⁵ osztrák alkotmány 130-136. cikkek

¹⁶ **Section 3**

(1) *KommAustria shall consist of one Director and the requisite number of staff.*

(2) *The appointment of the Director and the Deputy Director shall be preceded by a public invitation to apply for the position in accordance with Section 3 of the Public Tender Act of 1989. – Federal Act on the establishment of an “Austrian Communications Authority” (“KommAustria”) and a Federal Communications Board BGBl. I Nr. 32/2001 idF BGBl. I Nr. 136/2003 (A továbbiakban: osztrák média tv.)*

határozza meg a KommAustriát, amely a hatáskörébe tartozó ügyekben független hatóságként jár el.¹⁷ Tovább erősíti a KommAustria önállóságát az az alkotmányi rendelkezés, amelynek értelmében „(V) valamennyi igazgatási hatóságot megilleti saját hatáskörén belül a rendelet-kibocsátás joga”.¹⁸

A szövetségi kancellár alárendeltségében működő testületi forma nem idegen az osztrák közjogtól. Az alkotmányi szinten megfogalmazott főszabályból, miszerint „(A) a szövetségi közigazgatás ügyeinek ellátására a szövetségi minisztériumok, valamint az alájuk rendelt hivatalok hivatottak”¹⁹, kiolvasható az igazgatási szervezet-rendszer teljes körű, kormányzati szervezet-rendszerbe történő integráltsága. Az a tény, hogy a szövetségi kancellár és nem egy szakminiszter rendelkezik a testülettel kapcsolatos jogosítványokkal, egy sajátos dimenzióban, a szakigazgatási szervezetrendszerrel történő elkülönülésben jelenti a vizsgált testület függetlenségét.

A Műsorszolgáltatási Tanácsadó Testület hat tagját a szövetségi kancellár nevezi ki, olyan személyek közül, akik jogi, közigazgatási vagy kommunikáció-tudományi területen szereztek számottevő ismereteket. A hatéves időtartamra kinevezett testület munkáját díjazás nélkül végzi és tagjai sorából, saját maga választ elnököt.²⁰

A Szövetségi Kommunikációs Bizottság a Szövetségi Kancellári Hivatalon belül működik. Öt tagja van, akik közül háromnak hivatásos bírónak kell lennie. A Bizottság tagjait a Szövetségi Kormány javaslatára a szövetségi elnök nevezi ki, hatéves időtartamra, egyúttal minden tag mellé egy helyettes tagot is kinevez. A Bizottság tagjai a hivatásos bírótárok közül elnököt választanak. A Bizottság hivatásos bírótárgjainak jelölési joga a Legfelső Bíróság elnökét (egy jelölt) és annak a tartományi bíróságnak az elnökét (két jelölt) illeti, amelynek illetékességi területén a

¹⁷ Section 3

(3) *KommAustria is an authority directly subordinate to the Federal Chancellor. As regards its external business practices, it is an independent authority. (...)* (osztrák média tv.)

¹⁸ osztrák alkotmány 18. cikk (2) bekezdés

¹⁹ osztrák alkotmány 77. cikk (1) bekezdés

²⁰ Section 4

(1) *For counseling KommAustria, an Advisory Council shall be set up which must be given an opportunity to render its opinion before the granting of licenses.*

(2) *The Advisory Council shall consist of six members who are appointed by the Federal Government for a term of six years. In respect of the appointment of one member, the Federal Government must obtain proposals from the Laender. The members must have sufficient knowledge in the fields of law, business administration, technology or communication science.*

(3) *The Advisory Council shall perform its activities on an honorary basis. Travel expenses of the members shall be refunded. The costs of the Advisory Council shall be borne by RTR-GmbH (Section 5).*

(4) *From among its members, the Advisory Council shall elect a Chairman and a Deputy Chairman for a term of six years.*

(5) *The Advisory Council shall adopt its own Rules of Procedure. Its business shall be managed by RTRGmbH. Meetings are not public.*

(6) *Decisions of the Advisory Council shall be adopted by simple majority with half of the members present.*

(7) *The Advisory Council shall be convened by the Director of KommAustria. (osztrák média tv.)*

Bizottság székhelye található. Mind a hivatásos bíró, mind a „civil” tagok esetében nyilvános pályázati felhívásra történő jelentkezéssel válhat valaki jelöltté.²¹

A Szövetségi Kommunikációs Bizottság, mint a KommAustria mellett működő, speciális jogorvoslati fórum létének alkotmányi alapja az a rendelkezés, amely meghatározza azokat az ügyeket, amelyek nem tartoznak a közigazgatási bíróságok hatáskörébe: „... azok az ügyek, amelyek felett a döntési jog legfelsőbb fokon valamely testületi hatóságot illet meg, amennyiben az adott szerv szervezetét szabályozó szövetségi vagy tartományi törvény alapján legalább egy bíró található a tagok között, s az adott hivatal gyakorlása során a többi tag sem kötött utasításokhoz, ha a hatóság döntése közigazgatási úton nem helyezhető hatályon kívül, illetve nem változtatható meg, s ha a jelen feltételek fennforgása ellenére a közigazgatási hatóságokhoz való fellebbezés kifejezetten nem megengedett.”²²

A törvény tartalmaz előírásokat a Bizottság tagjai képezésére vonatkozóan is: befejezett jogi tanulmányok és többéves, jogi területen, közigazgatásban, vagy a Bizottság feladataihoz hasonló területen szerzett tapasztalat szükséges. A testület tagjainak visszahívására nincs mód: amennyiben a testület egy tagja alapos ok nélkül nem vesz részt három egymást követő ülésen, vagy összeférhetlenné válik, a Bizottság többi tagja hallgatja meg és határoz a tagság elvesztéséről.²³

A fenti jellemzők alapján, a KommAustria megítélésem szerint leginkább a kvázi autonóm jogi státusú állami szervek jellemzőit viseli magán, fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a testület feladatainak ellátásában teljes önállósággal rendelkezik és szervezeti struktúráját törvény szabályozza. A Műsorszolgáltatási Tanácsadó testület konzultatív testületnek tekinthető, míg a Szövetségi Kommunikációs Bizottság áll a legközelebb az autonóm jogi státusú szervek elméleti kategóriájához. (Ebből a szempontból a Szövetségi Kancellári Hivatalon belül történő működés kizárólag a hivatali szervezet integráltságát jelenti.)

²¹ **Section 12**

(1) The Federal Communications Board shall consist of five members three of whom must belong to the judiciary. In the exercise of their function, the members of the Federal Communications Board shall be independent and not bound by instructions and orders. The Federal Communications Board shall elect one Chairman and one Deputy Chairman from among the members belonging to the judiciary.

(2) The members of the Federal Communications Board shall be appointed by the Federal President upon proposal of the Federal Government for a term of six years. For each member, a substitute shall be appointed who takes the place of a member if the member is prevented from fulfilling his obligations.

(3) For the appointment of each of the three judicial members (substitute members), the Federal Government shall be bound by proposals consisting of three persons belonging to the judiciary listed in alphabetical order, namely

1. one proposal for appointment submitted by the President of the Supreme Court,

2. two proposals for appointment submitted by the President of the Court of Appeal in whose district the Federal Communications Board has its seat. (...) (osztrák média tv.)

²² osztrák alkotmány 133. cikk, 4. pont

²³ osztrák média tv. 12. cikk (4)-(6) bekezdések

2.2. Csehország

A Cseh Köztársaság kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság. A kormány politikai felelőssége alkotmányos szinten többszörösen meghatározott. Ennek tekinthető egyrészt a felelősség általános deklarációja: „A Kormány felelősséggel tartozik a Képviselői Kamarának [a parlament alsóháza].”²⁴; másrészt a Kormány [köztársasági elnök általi] kinevezésének bizalmi szavazáshoz kötött érvényessége: „A Kormány a kinevezésétől számított harminc napon belül megjelenik a Képviselői Kamara előtt és bizalmi szavazást kér.”²⁵ A bizalmi kérdés törvényhozás irányából érkező felvetésének módja az egyszerű bizalmatlansági indítvány²⁶ - Ausztriához hasonlóan, közepesen erős kormányzatról beszélhetünk tehát, azzal a különbséggel, hogy a cseh megoldásban az egyes miniszterekkel szemben nem nyújtható be bizalmatlansági indítvány, ebben a vonatkozásban kizárólag a testületi felelősség érvényesül.

A csehországi Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács (Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) státusát a vonatkozó törvény²⁷ olyan közigazgatási hatóságként határozza meg, amely a műsorszolgáltatással kapcsolatban végzi a kormányzati feladatokat²⁸. A testület tizenhárom tagját a Parlament Képviselőházának javaslatára a miniszterelnök nevezi ki, hatéves időtartamra.²⁹ A testület tagjai sorából elnököt és három alelnököt választ.³⁰

A cseh közjogi rendszerben kevés az alkotmányi szintű szabályozás, utalás az elkülönült közigazgatási szervekre, testületekre. Az alkotmány általános előírása értelmében: „minisztériumokat és más közigazgatási szerveket létrehozni, és azok hatáskörét megállapítani csak törvénnyel lehet.”³¹ Minden igazgatási feladatot ellátó közhatalóság (így a

²⁴ A Cseh Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: cseh alkotmány) 68. cikk (1) bekezdés

²⁵ cseh alkotmány 68. cikk (3) bekezdés

²⁶ **72. cikk** (1) A Képviselői Kamara bizalmatlanságot nyilváníthat a Kormányval szemben.

(2) A Képviselői Kamara a Kormányval szembeni bizalmatlansági indítványt akkor tárgyalja meg, ha azt írásban, legalább ötven képviselő aláírva nyújtotta be. Az indítvány elfogadásához a képviselők többségének egyetértése szükséges. (cseh alkotmány)

²⁷ Act dated 17 May 2001 On Radio and Television Broadcasting Operation (A továbbiakban: cseh média tv.)

²⁸ **Article 4**

(2) The Council shall be an administrative authority which shall execute government administration in the area of radio and television broadcasting and retransmission and shall supervise maintaining and further development of plurality of programme offer and information in the area of radio and television broadcasting and retransmission, shall observe the independence of its content and shall fulfil other tasks laid down by this Act and by other specific legal regulations. (cseh média tv.)

²⁹ **Article 7**

(1) The Council consists of 13 members who are appointed and removed by the Prime Minister based on the proposal made by the House of Deputies; the appointment shall be carried out immediately after receiving the proposal.

(2) The term of office of Council Member is 6 years. (cseh média tv.)

³⁰ cseh média tv. 9. cikk (1) bekezdés

³¹ cseh alkotmány 79. cikk (2) bekezdés

műsorszolgáltatási szabályozó hatóság is) ide tartozik; alkotmányi szintű elkülönült jogállással csak az Állami Számvevőszék és a Cseh Nemzeti Bank rendelkezik.³² A közigazgatási szervek törvényben történő létrehozásának alkotmányi előírása önmagában a szabad kormányzati szervezetalkítás visszaszorítását és az erősebb parlamenti kontrollt jelenti, ugyanakkor az egyes szervek kormányzattól való függése (hierarchikus, irányítási vagy felügyeleti értelemben) különböző lehet.

A Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács jogállását nagymértékben jellemzi az a szabály, amely szerint a testület tagjai feladataik ellátása során személyesen kell, hogy eljárjanak és ebben a minőségükben nem utasíthatóak³³ - nem tartozik tehát a testület a kormányzati irányítású szervek közé.

A Képviselői Kamara a következő indokokkal javasolhatja a miniszterelnöknek a szabályozó hatóság egyes tagjainak elmozdítását: nem megfelelően látja el feladatát, a kinevezés előfeltételei nem teljesültek, illetőleg olyan magatartást tanúsítja, amely hatással van a testület semlegességére, függetlenségére. Ugyancsak a Képviselői Kamara javaslatára, a miniszterelnök felfüggesztheti azon személy testületi tagságát, akit az ellene indult büntetőeljárás során letartóztattak.³⁴

A testület tagjainak politikai-közéleti összeférhetetlenségére vonatkozóan részletes szabályokat tartalmaz a törvény: a szabályozó hatóság tagja nem lehet köztársasági elnök, szenátor, parlamenti képviselő, kormánytag, bíró, ügyész, az Állami Számvevőszék tagja, a Cseh Nemzeti Bank Banktanácsának tagja, a Cseh Sajtó Iroda Tanácsának tagja, a Cseh Televízió és a Cseh Rádió Tanácsának tagja.³⁵ További előírás, hogy a testület tagjai nem viselhetnek tisztséget politikai pártban vagy mozgalomban és nem járhatnak el azok érdekében.³⁶

A függetlenség egy további elemeként, a törvény úgy rendelkezik, hogy a testület tagjai tagságuk mellett további munkavégzést – beleértve az oktatási, tudományos, újságírói vagy művészi tevékenységet is – csak

³² cseh alkotmány 97. és 98. cikkek

³³ **Article 7**

(10) Council Members shall execute their functions personally; they shall not accept any directions or instructions for the execution of their functions. (cseh média tv.)

³⁴ **Article 7**

(7) The House of Deputies may propose to the Prime Minister to remove a Council Member from his/her capacity due to following reasons:

a. if the functions pertaining to the capacity are not duly executed

b. if the prerequisites for assuming the capacity, as stipulated in this Act, are not fulfilled,

c. if he/she commits such conduct that challenges his/her impartiality, independence or impartiality of the Council.

(8) If proposed by the House of Deputies, the Prime Minister may suspend the discharge of the function of the Council Member, who was taken into custody in connection with criminal prosecution. (cseh média tv.)

³⁵ cseh média tv. 7. cikk (9) bekezdés

³⁶ cseh média tv. 7. cikk (11) bekezdés

olyan módon folytathatnak, hogy e tevékenységük ne befolyásolja a testület függetlenségébe és semlegességébe vetett bizalmat.³⁷

Összességében megállapítható, hogy a szervezet megalakítása és a fegyelmi felelősség terén a miniszterelnök szerepe pusztán a törvényhozói szándék végrehajtására irányul, szervezeti értelemben tehát a szabályozó hatóság nem függ a kormányzattól. Ugyanakkor abból adódóan, hogy a Képviselői Kamara testülettel kapcsolatos hatáskörei gyakorlásához nincs szükség minősített többségre, vagy politikai konszenzus-keresésre, a kezdeményezés minden esetben a kormánypártok kezében van.

A fenti sajátosságok és szempontok alapján, megítélésem szerint a cseh Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács az autonóm jogi státusú szerv elméleti kategóriáját közelíti meg a leginkább. Kiemelésre érdemes, hogy a cseh közjogi rendszerben hangsúlyos szereppel rendelkező Parlament (elsősorban annak alsóháza, a Képviselői Kamara) a szabályozó hatósággal kapcsolatos jogkörök gyakorlása terén is meghatározó befolyással rendelkezik.

2.3. Dánia

A Dánia alkotmánya alkotmányos monarchiaként határozza meg a Királyság kormányformáját.³⁸ A kormányzat politikai felelősségére vonatkozóan, az alkotmány az egyes miniszterekkel szemben is benyújtható, egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri: *„A miniszter nem marad hivatalban, ha a Folketing [Parlament] vele szemben kinyilvánította bizalmatlanságát.”*³⁹ A bizalmatlansági indítvány természetesen a miniszterelnökkel szemben is benyújtható, ami – sikere esetén – a kormány egészével szembeni bizalmatlanság kifejezésére is szolgál: *„Amennyiben a Folketing a miniszterelnökkel szemben kinyilvánítja bizalmatlanságát, kéri a miniszterek felmentését is, kivéve, ha rendkívüli választások kiírására kerül sor.”*⁴⁰

A kormányzati felelősség kérdését tovább árnyalja a tény, hogy a kormánytagok kinevezése teljes mértékben a király hatásköre⁴¹, azt nem kell megerősítenie parlamenti szavazásnak. A király szerepét az alkotmány Általános rendelkezései emelik ki, a hatalmi ágak meghatározása körében: *„A törvényhozó hatalmat a király és a Folketing közösen gyakorolja. A végrehajtó hatalmat a király gyakorolja. A bírói hatalmat a bíróságok gyakorolják.”*⁴² Dánia kivételesnek mondható tehát

³⁷ cseh média tv. 7. cikk (13) bekezdés

³⁸ **2. cikk.** *A kormányforma alkotmányos monarchia.* (A Dán Királyság Alkotmánya – a továbbiakban: dán alkotmány)

³⁹ dán alkotmány 15. cikk (1) bekezdés

⁴⁰ dán alkotmány 15. cikk (2) bekezdés

⁴¹ **14. cikk.** *A király kinevezi és felmenti a miniszterelnököt és a többi minisztert.* (dán alkotmány)

⁴² dán alkotmány 3. cikk

abból a szempontból, hogy – más, európai monarchiákkal ellentétben – az uralkodó szerepe a hagyományos, reprezentatív funkcionál jóval erősebb.

A dániai Rádió és Televízió Testület jogállását a Rádiós és televíziós műsorszolgáltatásról szóló törvény⁴³ szabályozza, rendkívül szűkszavúan: a testület hét tagját a kulturális ügyekért felelős miniszter nevezi ki, négyéves időtartamra⁴⁴. A tagok megbízatásának ideje összhangban van tehát a négyéves parlamenti ciklussal.⁴⁵ A testület eljárási szabályait a testület tagjainak javaslattétele után, a miniszter határozza meg.⁴⁶

A Testület titkársági, döntés-előkészítési és végrehajtási feladatait a Kulturális Ügyekért Felelős Minisztériumon belül működő Médiaügyi Titkárság látja el.⁴⁷ Jól látható e megoldásból a Rádió és Televízió Testületnek a minisztérium intézményén belüli, nagyfokú szervezeti integráltsága.

A miniszterek, illetve az egyes minisztériumok felügyeleti jogkörébe tartozó közigazgatási szervek jogállásának felvázolása kapcsán szintén a király személyéből érdemes kiindulni. Az alkotmány általános rendelkezése szerint: *„A jelen Alkotmányban megállapított korlátozások mellett a Királyság összes ügyében a legfőbb hatalom a királyt illeti meg, aki ezt a hatalmat miniszterein keresztül gyakorolja.”*⁴⁸ Ebben a rendszerben a király a hatalomgyakorlásért természetesen sem politikai, sem jogi felelősséget nem visel: *„(A) a kormányzat tevékenységéért miniszterek tartoznak felelősséggel (...)”*⁴⁹.

Az egyes miniszterek hivatali kötelességének (az alkotmány szellemében történő) teljesítése számon kérhető egyrészt politikai szempontból, a bizalmatlansági indítvány intézményén keresztül (lásd fentebb); másrészt jogi szempontból, a Királyság Felsőbírósa előtt lefolytatott eljárás keretében: *„Hivatali kötelezettségük megszegése miatt a miniszterek ellen a király vagy a Folketing indíthat eljárást. Hivatali kötelezettségük megszegése miatt a miniszterek ellen az eljárást a Királyság Felsőbírósa folytatja le.”*⁵⁰ A Királyság Felsőbírósa hivatásos

⁴³ The Danish Radio and Television Broadcasting Act - ACT No. 1052 of 17 December 2002 (*A továbbiakban: dán média tv.*)

⁴⁴ **39. cikk** (1) *The Minister for Culture shall set up a Board, the Radio and Television Board. The Board shall consist of seven members and shall together represent expertise in legal, financial/administrative, business and media/cultural affairs. Each term of office shall be four years.* (dán média tv.)

⁴⁵ **32. cikk**. (1) *A Folketing tagjait négy évre választják.* (dán alkotmány)

⁴⁶ **39. cikk** (2) *Having obtained an opinion from the Board, the Minister may lay down its rules of procedure.* (dán média tv.)

⁴⁷ Lásd: <http://www.mediesekretariatet.dk/mediasecretariat.htm> (letöltve: 2006.11.15.)

⁴⁸ dán alkotmány 12. cikk

⁴⁹ dán alkotmány 12. cikk

⁵⁰ dán alkotmány 16. cikk

bíró és választott tagokból álló,⁵¹ a legfelső bírói fórum és az állambíróság szerepét egyaránt ellátó testület.⁵²

A fenti leírásból látható, hogy a dán alkotmányos rendszerben a miniszteri felelősség jóval szélesebb körű a hasonló kormányzati rendszerekben megszokottnál – amely tényt a Rádió és Televízió Testület függetlenségének értékelése kapcsán sem szabad figyelmen kívül hagyni. A dán közjogban egyébként meglehetősen ritkák a kormányzati szervektől elkülönült, független testületek, az alkotmány mindössze a Királyság Felsőbíróságra vonatkozó szabályokat tárgyalja külön fejezetben.

A közigazgatási jogi, elméleti kategóriákat figyelembe véve, a dán Rádió és Televízió Testület megítélésém szerint egyaránt magán viseli a konzultatív testületek és a kvázi autonóm jogállású szervek jellemzőit – kiemelve azonban, hogy a testület szoros miniszteri felügyelet alatt működik.

2.4. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyság az egyik legrégebbi hagyományokkal rendelkező, európai parlamentáris monarchia, amely azzal a közismert sajátossággal rendelkezik, hogy közjogi rendszerének alapszerkezetét nem írott alkotmány szabályozza. Ebből kifolyólag a bizalmatlansági indítvány intézménye sem egyértelmű írott szabályokon alapul, hanem nagyrészt a joggyakorlaton.⁵³ Ennek alapján megállapítható, hogy ma már az Egyesült Királyságban sem érvényesül a bizalmi szavazás intézményének klasszikus, westminsteri modellje: a bizalmatlansági indítványnak, illetve az erről való szavazásnak kifejezettnek, erre a célra irányulónak kell lennie.⁵⁴ A sikeres bizalmatlansági indítvány eredménye, jogkövetkezménye a Parlament feloszlatása vagy a kormány lemondása lehet.⁵⁵ Az Egyesült Királyságban is egyszerű bizalmatlansági indítvánnyal vonható politikai értelemben felelősségre a kormány.

⁵¹ **59. cikk.** (1) A Királyság Felsőbírósága az ország fellebviteli bíróságai legfelsőbb tizenöt, hivatalban legtöbb időt eltöltött rendes tagjából, és egyenlő számú, a Folketing által az arányos képviselőt elve alapján hat évre választott tagból áll. (dán alkotmány)

⁵² **60. cikk.** (1) A Királyság Felsőbírósága a király vagy a Folketing által, a miniszterekkel szemben előterjesztett ügyeket tárgyalja.

(2) A Folketing jóváhagyásával a király olyan személyek ügyének tárgyalását is a Királyság Felsőbírósága elé terjesztheti, akiknek büntette, meglátása szerint, az államra különösen veszélyes. (dán alkotmány)

⁵³ „Yet, despite their central importance, there is no certainty about the rules on the form and applicability of confidence motions in the UK Parliament, as it is established by convention rather than by statute or standing order of the House.” (Thomas Powell: Confidence Motions. *Research Papers*, 2004., 2. o. Forrás: www.parliament.uk)

⁵⁴ „The current constitutional practice requires a Government to resign or seek a dissolution following a defeat in Parliament only when it is clearly on a confidence motion.” (Powell 6. o.)

⁵⁵ „A confidence defeat for a Government will lead either to a request for a dissolution, or to the resignation of the Government.” (Powell 2. o.)

A fenti jellemzőknek megfelelően, a kormányzat erőssége és felelőssége egyaránt közepes mértékűnek mondható – kiemelendő azonban, hogy az Egyesült Királyság jogrendszere (így közjogi szerkezete is) nem értékelhető egyértelműen a kontinentális jogfelfogás szemszögéből. Árnyalja például a kormányzat szerepét, hogy a miniszterelnök egyben a parlamenti alsóházban, a House of Commons-ban a vezető kormánypárt frakcióvezetője.

Az Egyesült Királyság szabályozó hatóságának, a Kommunikációs Ügyek Hivatalának (Office of Communications – a továbbiakban: OFCOM) jogállását törvény szabályozza.⁵⁶ A jogszabály a testület létszámát oly módon szabályozza, hogy annak három és hat fő közötti végleges létszámát a hatáskörrel rendelkező államtitkár⁵⁷ állapítja meg.⁵⁸

A testület az államtitkár által kinevezett elnökből és (végrehajtó jogkörrel nem rendelkező) tagokból, valamint a végrehajtó jogkörrel rendelkező tagokból tevődik össze. Ez utóbbiak az OFCOM igazgatási szervezetének vezetőjéből, valamint az e testületbe kinevezett munkavállalókból állnak. A munkavállaló tagok kinevezéséről az elnök és a többi tag a z igazgatási szervezet vezetőjével egyeztet. Ezt követően a végrehajtó jogkörrel rendelkező tagokat az államtitkár a többi tag előterjesztése alapján nevezi ki, oly módon, hogy a végrehajtó jogkörrel rendelkező tagok létszáma nem haladhatja meg az ilyen jogkörrel nem rendelkező tagok létszámát.⁵⁹

A törvény az OFCOM elnöke és végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagjai tekintetében nem határozza meg az időtartamot, amelyre a megbízatás szól, mindössze annyit ír elő, hogy a kinevezésükről szóló döntésben az időtartamról rendelkezni kell, továbbá lehetővé kell tenni az újbóli kinevezést.⁶⁰ Az elnök és a végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok elmozdításának joga az államtitkárt illeti meg, gazdasági okok (a gazdasági függetlenségét megkérdőjelező hitelezési- és csődügyletek) vagy olyan érdekeltség fennállása miatt, amely nem teszi lehetővé az adott tag pártatlan eljárását; továbbá bűncselekmény elkövetése vagy más, feladatai ellátását lehetetlenné tévő állapot esetén.⁶¹

⁵⁶ Office of Communications Act, 2002 – a továbbiakban *OFCOM Act*

⁵⁷ 2006-ban a kulturális, média és sport területért felelős államtitkár. Sajátos, az angolszász közjogra jellemző elnevezés, amely az adott kormányzati ágazat első számú vezetőjét tekinti államtitkárnak. A tárgyalt területért felelős államtitkár teljes jogú kormánytag, egyúttal a Kabinet tagja.

Forrás: <http://www.parliament.uk/directories/hciolists/hmg.cfm#Depts> (letöltve: 2006. 11. 15.)

⁵⁸ **1. (2)** *OFCOM shall consist of such number of members as the Secretary of State may determine; but he shall not determine a membership for OFCOM of less than three or more than six.* (OFCOM Act)

⁵⁹ OFCOM Act 1. Cikk, (3)-(6) bekezdések

⁶⁰ **2 (2)** *A person's appointment to be the chairman or another non-executive member of OFCOM must state the period for which the appointment is made; but a person shall be eligible for re-appointment at the end of any such period.* (OFCOM Act Schedule)

⁶¹ **2 (4)** *If the Secretary of State is satisfied that the chairman or another non-executive member of OFCOM*
(a) is an undischarged bankrupt or has had his estate sequestrated without being discharged,
(b) has made an arrangement with his creditors, or has entered into a trust deed for creditors, or has made a composition contract with his creditors,

A testület összetételére vonatkozó szabályokból jól látható, hogy abban szerencsésen ötvöződik a szakmai és a politikai elem: a végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok (akikre a kormányzat az államtitkár személyén keresztül befolyással lehet) mellett az igazgatási szervezet egyes munkatársai vesznek részt a testületben. Bár ez a megoldás önmagában nem hagyományos értelemben vett függetlenséget vagy politikai konszenzust, hanem egy sajátos politikai-szakmai egyensúlyi állapotot jelent, a testület önállósága álláspontom szerint mégis egyértelműen biztosított. Az OFCOM Act megfogalmazásában: „Az OFCOM-ot, annak tagjait vagy alkalmazottait nem lehet olyannak tekinteni, mint akik a Korona [azaz a kormányzat] képviselőjében járnak el.”⁶²

Bár a kontinentális jogszemlélettől merőben eltérő angol jogfelfogás miatt az elméleti kategorizálás is némi óvatosságot igényel, a fenti szempontok és jellemzők alapján megítélésem szerint az OFCOM leginkább kvázi autonóm jogállású szervnek tekinthető.

2.5. Észtország

Az Észt Köztársaság kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság. A kormány politikai felelősségre vonása az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményén keresztül valósulhat meg, amelyet egyaránt be lehet nyújtani a kormánnyal, mint testülettel, a miniszterelnökkel vagy az egyes miniszterekkel szemben.⁶³ A kormánnyal (vagy a miniszterelnökkel) szemben benyújtott, eredményes bizalmatlansági indítvány jogkövetkezménye kettős lehet: egyrészt a kormány köteles lemondani,⁶⁴ másrészt a köztársasági elnöknek jogában áll – a kormány javaslatára – egyidejűleg új választásokat kiírni.⁶⁵ A két jogintézmény összekapcsolása nem szokatlan megoldás: az egyszerű bizalmatlansági indítvány jogintézményét ismerő közjogi rendszerekben előfordulhat az, hogy a bizalmatlansági indítványt sikerre vivő politikai erők nem tudnak megállapodni a kormányalakításról, amely helyzet

(c) has such a financial or other interest as is likely to affect prejudicially the carrying out by him of his functions as a member of OFCOM,

(d) has been guilty of misbehaviour, or

(e) is otherwise incapable of carrying out, or unfit to carry out, the functions of his office,

the Secretary of State may by notice in writing remove him from office. (OFCOM Act Schedule)

⁶² 1. (9) OFCOM shall not be treated for any purposes as a body exercising functions on behalf of the Crown; and, accordingly, no person shall be treated as a servant of the Crown by reason only of his membership of, or employment by, OFCOM. (OFCOM Act)

⁶³ 97. cikk (1) A Parlament bizalmatlanságot nyilváníthat akár a köztársaság kormánya, akár a miniszterelnök, akár egy miniszter iránt, a Parlament tagjainak többsége által hozott határozattal.

(2) A bizalmatlansági kérdést a Parlament tagjainak legalább egyötöde veheti fel a Parlament valamely ülésén, írásbeli indítvány formájában. (Az Észt Köztársaság Alkotmánya – a továbbiakban: észt alkotmány)

⁶⁴ 92. cikk (1) A köztársaság kormánya lemond (...)

3. ha a Parlament bizalmatlanságot nyilvánít a kormány vagy a miniszterelnök iránt. (észt alkotmány)

⁶⁵ 97. cikk (4) Ha a kormány vagy a miniszterelnök iránt bizalmatlanságot nyilvánítottak, a köztársasági elnök a kormány javaslatára három napon belül rendkívüli választásokat rendelhet el. (észt alkotmány)

feloldása ezt követően csak a parlament feloszlatása és az új választások kiírása lehet.

Az észti kormányzat stabilitása nem tekinthető tehát túlbiztosítottnak. A közjogi rendszer súlypontja az észti parlament, a Riigikogu, ugyanakkor a megszokottnál erősebb hatáskörökkel rendelkezik a köztársasági elnök is.

Az Észti Műsorszolgáltatási Tanács jogállását a Műsorszolgáltatásról szóló törvény⁶⁶ szabályozza. A kilenctagú testület tagjai közül ötöt a Parlament Kulturális Ügyekért felelős Bizottságának javaslatára, saját tagjai közül nevez ki a törvényhozó testület, a politikai egyensúly elve alapján. Ugyancsak a Kulturális Ügyekért felelős Bizottság javaslata alapján választja meg a Riigikogu a testület további négy tagját, az e szakterületen elismert szakemberek köréből.⁶⁷

A Műsorszolgáltatási Tanács parlamenti képviselő és ilyen minőséggel nem rendelkező tagjainak jogállása között lényegében nincs különbség – fontos azonban kiemelni, hogy az utóbbiak megbízási ideje öt évre szól, míg az előbbieket a következő Parlament által megválasztott új tagok beiktatásáig maradnak hivatalukban.⁶⁸

A Műsorszolgáltatási Tanács tagjainak összeférhetetlenségére vonatkozóan a törvény a gazdaságiak (műsorszolgáltatóval kapcsolatban fennálló munka- vagy bármilyen gazdasági érdekeltségi viszony) mellett mindössze egy politikai típusú összeférhetlenségi okot (kormánytagság) határoz meg – a parlamenti képviselői minőség értelemszerűen nem tartozik ide.⁶⁹

A testületi tagság megszűnésének klasszikus esetei (halál, lemondás, felelősségét megállapító bírósági ítélet) mellett a törvény ismeri az elmozdítás esetét is: erre akkor kerülhet sor, ha az adott személy már nem felel meg a törvényi követelményeknek, vagy állandó jelleggel nem tudja ellátni feladatait. A döntést ebben az esetben is a Riigikogu hozza meg, a Kulturális Ügyekért felelős Bizottság javaslatára alapján.⁷⁰

⁶⁶ Broadcasting Act, RT I 1994, 42, 680 (A továbbiakban: észti média tv.)

⁶⁷ § 31. (2) *On the proposal of the Riigikogu Cultural Affairs Committee, the Riigikogu shall appoint five members of the Broadcasting Council from among the members of the Riigikogu on the basis of the principle of political balance.*

(3) *On the proposal of the Riigikogu Cultural Affairs Committee, the Riigikogu shall appoint four members of the Broadcasting Council from among recognised specialist in the related fields relating for the performance of public broadcasting functions, for a term of five years.* (észti média tv.)

⁶⁸ § 31. (2) *Upon termination of the authority of the composition of the Riigikogu, the members of the Broadcasting Council who are members of the Riigikogu shall remain members of the Broadcasting Council until entry into force of a resolution concerning the appointment of members of the new composition of the Riigikogu to the Broadcasting Council.* (észti média tv.)

⁶⁹ § 31. (5) *A member of the Broadcasting Council shall not be: (...)*

5) a member of the Government of the Republic. (észti média tv.)

⁷⁰ § 31. (7) *A member of the Broadcasting Council shall resign from office at his or her own request or shall be removed, if he or she no longer meets the requirements provided for in this Act or is permanently unable to perform his or her duties. The Riigikogu shall make a decision concerning the resignation or removal of a*

A testület tagjai maguk közül – többségi szavazattal – négyéves időtartamra elnököt és alelnököt választanak, akik ugyancsak a testület többségi döntésével, elmozdíthatóak tisztségükből.⁷¹

A viszonylag bonyolult és egyensúlyra törekvő szabályozás nem idegen az észti közjogtól. Erre lehet példa egyrészt a köztársasági elnök választása, amelynek sikertelensége esetére az alkotmány a választási eljárás négy további lépcsőjét határozza meg, annak utolsó elemeként a Választói Testületnek a helyi önkormányzatok képviselőinek részvételével történő megalakításával;⁷² másrészt a jogi kancellár intézménye, amely normakontroll típusú hatáskörei mellett jogosult a kiemelt közjogi tisztséget betöltő személyek esetleges büntetőjogi felelősségre vonásának kezdeményezésére is.⁷³

A fenti jellemzők alapján megállapítható, hogy a testület összetétele az OFCOM-hoz hasonlóan, egyaránt tükrözi a szakmai és a politikai elemet. Lényeges különbség azonban, hogy míg az OFCOM valamennyi, végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagját az államtitkár nevezi ki, mindenfajta megkötés nélkül; addig az észti törvényhozó testület a szabályozó hatóság öt parlamenti képviselő tagját a politikai egyensúly elvére figyelemmel nevezi ki.⁷⁴ Álláspontom szerint az észti szabályozó hatóság az OFCOM-mal ellentétben, az autonóm jogi státusú állami szervek jellemzőivel rendelkezik.

2.6. Franciaország

Franciaország kormányformáját tekintve félprezidenciális, amelyben a köztársasági elnök jelentős jogosítványokkal rendelkezik ugyan (kinevezi a miniszterelnököt és a kormány tagjait⁷⁵, betölti Minisztertanács elnökének tisztségét⁷⁶, feloszthatja a Nemzetgyűlést⁷⁷), de a végrehajtó hatalmat a kormány gyakorolja. A kormány politikai felelősségének tekintetében, a francia közjogi rendszer is az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri, amelyet Nemzetgyűlési képviselők

member of the Broadcasting Council on the proposal of the Riigikogu Cultural Affairs Committee. (észti média tv.)

⁷¹ § 31. (9) *Members of the Broadcasting Council shall elect the Chairman and Deputy Chairman of the Broadcasting Council from among themselves. The Chairman and Deputy Chairman of the Broadcasting Council shall be elected by a majority of the members of the Council for a term of up to four years. The Broadcasting Council may remove the Chairman and Deputy Chairman of the Broadcasting Council by a majority of the members of the Council. (észti média tv.)*

⁷² észti alkotmány 79. cikk (1)-(7) bekezdések

⁷³ észti alkotmány 139-145. cikkek

⁷⁴ Vitathatatlan azonban, hogy míg az OFCOM esetében a politikai befolyás és elfogultság lehetőségéről beszélhetünk, az észti szabályozó hatóság tagjainak többsége egyértelműen politikus, parlamenti képviselő.

⁷⁵ 1958. évi október 4-i Alkotmány (a továbbiakban: francia alkotmány) 8. cikk

⁷⁶ francia alkotmány 9. cikk

⁷⁷ francia alkotmány 12. cikk

többségének kell elfogadnia.⁷⁸ Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a francia rendszer tartalmazza a bizalmi szavazás intézménye nélküli modell egyes elemeit is, abban a tekintetben, hogy a sikeres bizalmatlansági indítvány mellett a kormányzat adott területre vonatkozó programjának vagy általános politikai nyilatkozatának el nem fogadása is a kormány lemondási kötelezettségét vonja maga után.⁷⁹ Viszonylag magasabb fokú tehát a kormányzat felelőssége, ugyanakkor a parlament mozgástere szűkebb a parlamentáris köztársaságokban megszokottnál – ezt a modellt szokás racionalizált parlamentarizmusnak nevezni.

A francia média-igazgatási hatóság a Legfelsőbb Audiovizuális Tanács (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel – *a továbbiakban: CSA*) jogállását törvény szabályozza.⁸⁰ A jogforrási szintnek azért van jelentősége, mert a francia kormányzati rendszer sajátosságából adódóan, a Parlament nem rendelkezik korlátlan törvényalkotási jogkörrel: az Alkotmány határozza meg azokat a tárgyköröket, amelyekben a Parlament törvényt alkothat, egyéb tárgykörökben a rendeleti jogalkotás tekinthető a főszabálynak.⁸¹ Az a tény, hogy CSA jogállása, illetve maga a médiaigazgatás törvényi szabályozást nyert, kettős alkotmányi alappal rendelkezhet: egyrészt törvényben kell szabályozni az állampolgári jogokat (a szólásszabadság érthető ide), másrészt a közintézmények létrehozását.⁸²

A CSA a jogállását szabályozó törvényben független közigazgatási hatóságként került meghatározásra. A testület kilenc tagja köztársasági elnöki dekrétummal nyeri el hatéves megbízatását, a jelölés joga ugyanakkor megoszlik a köztársasági elnök, a Képviselőház és a Szenátus elnöke között (három-három személyt jelölhetnek). A testület tagjainak egyharmada két évente kicserélődik.⁸³

A tisztség elnyerését tekintve, a CSA nagy hasonlóságot mutat az Alkotmánytanáccsal: az Alkotmánytanács kilenc tagja is a köztársasági elnök, a Képviselőház elnöke és a Szenátus elnöke révén nyeri el tisztségét. Fontos különbség azonban, hogy míg a CSA tagjai végső kinevezésüket a köztársasági elnöktől nyerik el, az Alkotmánytanács három-három tagját a Parlament két házának elnöke és a köztársasági

⁷⁸ **49. cikk.** (...) *A Nemzetgyűlés bizalmatlansági indítványról való szavazással vetheti fel a Kormány felelősségét. (...) Csak a bizalmatlansági indítvány mellett leadott szavazatokat számolják össze, amely csak a Nemzetgyűlést alkotó tagok többségi szavazatával fogadható el. (...)* (francia alkotmány)

⁷⁹ **50. cikk.** *Ha a Nemzetgyűlés bizalmatlansági indítványt fogad el, vagy nem fogadja el a Kormány valamely programját vagy általános politikai nyilatkozatát, a miniszterelnök köteles benyújtani a köztársasági elnöknek a Kormány lemondását.* (francia alkotmány)

⁸⁰ 1989. január 17-i törvény

⁸¹ francia alkotmány 34., 37. cikkek

⁸² **34. Cikk.** (...) *Törvény szabályozza a következő jogalkotási tárgyakat:*

- *az állampolgári jogokat, valamint a közszabadságok gyakorlásához az állampolgároknak biztosított alapvető garanciákat; (...)*

Törvény szabályozza továbbá (...):

- *a közintézmények kategóriáinak létrehozását; (...)* (francia alkotmány)

⁸³ Forrás: <http://www.csa.fr/multi/introduction/intro.php?l=uk> (letöltve: 2007. 01. 10.)

elnök külön-külön nevezik ki.⁸⁴ A két testület abban is hasonlóságot mutat, hogy mind a CSA, mind az Alkotmánytanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki.

Összességében a CSA a francia közjogi rendszerbe szervesen illeszkedő, független szervként értékelhető. Kovács András Péter rámutat azonban egy fontos aspektusra: „... függetlenségén rést üt a tény, hogy egyes szabályozói természetű határozatai ellen a M(m)iniszterelnökhöz lehet fordulni, akinek azonban nincs reformatórius, csupán kasszatórius jogköre; vagyis 15 napon belül utasíthatja a CSA-t új döntés meghozatalára.”⁸⁵ E szempontra is tekintettel, megítélésem szerint a CSA a kvázi autonóm és az autonóm jogállású közigazgatási szervek jellemzőivel rendelkezik, amelyek közül az autonóm státusra vonatkozó jellemzők a hangsúlyosabbak.

2.7. Lengyelország

A Lengyel Köztársaság Alkotmányának (a továbbiakban: lengyel alkotmány) rendelkezései alapján megállapítható, hogy Lengyelország kormányformája parlamentáris köztársaság, amelyet az erőteljes köztársasági elnöki jogkörök jellemeznek.⁸⁶ A kormány (Minisztertanács) politikai felelősségének számonkérése a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményén alapul,⁸⁷ ennek alapján tehát a kormány helyzete stabilabbnak, parlament általi politikai felelősségre-vonhatósága gyengébbnek mutatkozik – általában nehezebb ugyanis a kormány megbuktatásában egyetértő, ellenzéki parlamenti erőknek egyszersmind az új miniszterelnök személyében is megegyezésre jutni.

A Nemzeti Rádió és Televízió Tanács⁸⁸ (a továbbiakban: NRTT) jogállását az alkotmány külön fejezetben szabályozza. Rendelkezéseket tartalmaz így az alaptörvény a testület tagjai megbízatásának elnyerésére, összeférhetetlenségére vonatkozóan,⁸⁹ valamint törvényben rendeli szabályozni a testülettel kapcsolatos, további szabályokat.⁹⁰

⁸⁴ francia alkotmány 56. cikk

⁸⁵ Kovács András Péter: Franciország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése. *ORTT Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja*, 2004. Forrás: www.akti.hu

⁸⁶ A teljesség igénye nélkül: a Képviselőház megbízatási ideje lerövidülésének elrendelése [lengyel alkotmány 98. cikk (5) bekezdés], a Kabinet Tanács üléseinek vezetése [141. cikk], a Minisztertanács kinevezése [154. cikk]. Az a tény is erősebbé teszi a köztársasági elnök pozícióját, hogy közvetlen választással nyeri el megbízatását [127. cikk] valamint harminc olyan hatáskörrel rendelkezik, amelyek érvényességéhez nem szükséges miniszteri ellenjegyzés – ezek között szerepel a Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjainak kinevezési joga is – [Alk. 144. cikk].

⁸⁷ **158. cikk.** (1) A Képviselőház legalább 46 képviselő kezdeményezésére, a Minisztertanács elnökének jelölt személy megnevezésével, a képviselők többségének szavazatával bizalmatlanságot szavaz. Amennyiben a Képviselőház ilyen határozatot hoz, a köztársasági elnök elfogadja a Minisztertanács lemondását, és kinevezi a Képviselőház által kiválasztott új Minisztertanács elnökét és a Minisztertanács többi tagját, és elfogadja hivatali esküjüket. (lengyel alkotmány)

⁸⁸ Krajowa Rada Radiofonii I Telewizji – KRRiT

⁸⁹ **214. cikk.** (1) A Nemzeti Rádió és Televízió Tanács tagjait a Képviselőház, a Szenátus és a köztársasági elnök nevezi ki.

A testületre vonatkozó részletes szabályokat a műsorszolgáltatásról szóló törvény⁹¹ tartalmazza. A testület kilenc tagja közül négyet a Szejm (Képviselőház), kettőt a Szenátus és hármat a köztársasági elnök nevez ki, a média területén számottevő tapasztalattal rendelkező szakemberek közül.⁹²

Megítélésem szerint az a tény, hogy a törvényhozás két háza mellett a köztársasági elnök rendelkezik a testület tagjai kinevezésének jogával nem feltétlenül a függetlenség kívánalmával hozható összefüggésbe: a köztársasági elnök nem csak alkotmányi szinten deklaráltan részese a végrehajtó hatalomnak, hanem nagyon erős jogosítványokkal is rendelkezik. Ilyen értelemben tehát a kinevezés joga a végrehajtás és a törvényhozás között oszlik meg (utóbbi tekintetében pedig tovább tagozódik a Parlament két házára) – szemben a francia megoldással, amelyben azzal, hogy a parlamenti jelölteket is ő nevezi ki, a köztársasági elnök mintegy egységesítő, legitimáló funkcióval is rendelkezik.

A testület tagjainak megbízatása hat évre szól, oly módon, hogy a testület egyharmada kétévenként kicserélődjön. A testület tagjai nem választhatók újra egy teljes ciklusra.⁹³

A testület elnökét saját tagjai sorából, abszolút többséggel választja, akit aztán minősített (kétharmados) többséggel mozdíthatnak el tisztségéből. A testület alelnökét az elnök javaslatára, saját tagjai sorából, egyszerű többséggel választja.⁹⁴

Az NRTT tagjának visszahívására az az alkotmányos szerv (Szejm, Szenátus, köztársasági elnök) jogosult, amely kinevezte, az alábbi okok alapján: lemondott, betegség következtében állandó jelleggel alkalmatlanná vált feladatai ellátására, szándékos bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen elítélték, vagy az Állami Törvényszék⁹⁵ megállapította, hogy megsértette a Műsorszolgáltatásról szóló törvény előírásait.⁹⁶

(2) A Nemzeti Rádió és Televízió tagja nem lehet tagja politikai pártnak, szakszervezetnek, és nem folytathat hivatali méltóságával összeférhetetlen tevékenységet. (lengyel alkotmány)

⁹⁰ **215. cikk.** A Nemzeti Rádió és Televízió Tanács elveit és munkarendjét, felépítését és a tagok kinevezésére vonatkozó részletszabályokat törvény állapítja meg. (lengyel alkotmány)

⁹¹ BROADCASTING ACT of December 29, 1992. (A továbbiakban: lengyel média tv.)

⁹² **Article 7. 1.** The National Council shall consist of 9 members, of which 4 shall be appointed by the Sejm, 2 by the Senate and 3 by the President from amongst persons with a distinguished record of knowledge and experience in mass media. (lengyel média tv.)

⁹³ **Article 7. 4.** The term of office of the members of the National Council shall be six years from the day of appointment, albeit the term of office of one third of the Council members shall be staggered every two years. Members of the National Council shall perform their functions until the appointment of their successors.

5. A member of the National Council may not be appointed for another full term of office. (lengyel média tv.)

⁹⁴ lengyel média tv. 7. cikk, 2., 2a., 3. bekezdések

⁹⁵ Speciális, az alkotmányjogi felelősségről döntő alkotmányos szerv, állambíróság. [lengyel alkotmány 198-201. cikkek] Jogállásának erősségét jelzi, hogy ítéleteivel szemben nem lehet egyéni kegyelmet kérni. [lengyel alkotmány 139. cikk]

⁹⁶ lengyel média tv. 7. cikk, 6. bekezdés

További, a testület tagjainak felelősségét jelentős mértékben előtérbe helyező szabály, amely szerint, ha a testület éves beszámolóját a Szejm és a Szenátus is elutasítja, a testület tagjainak megbízatása tizennégy napon belül megszűnik. A jogkövetkezmény érvényesüléséhez azonban a köztársasági elnök egyetértése is szükséges.⁹⁷

A szigorú felelősségi szabályok nem idegenek a lengyel közjogtól: az Állami Törvényszék pusztá léte önmagában nagy jelentőséggel bír. E testület az államfővel, a minisztertanács elnökével és tagjaival, a lengyel Nemzeti Bank elnökével és az Állami Számvevőszék elnökével, a NRTT tagjaival, a minisztérium irányításával megbízott személyekkel, valamint a vezénylő főparancsnokkal szemben járhat el – alkotmányjogi, hivatali tevékenységükkel összefüggésben történő felelősségre vonásuk céljából. Az a tény, hogy az Állami Törvényszék az NRTT tagjaival szemben is eljárhat, kétségkívül a lengyel szabályozó hatóság jogállását erősítő tényező.

A gazdasági összeférhetetlenség esetei mellett, a médiatörvény azt az előírást támasztja, hogy a testület tagja megbízatásának időtartamára fel kell, hogy függessze társadalmi szervezetek, szakszervezetek, munkáltatói szervezetek vagy egyházak, vallási szervezetek vezető testületében fennálló tagságát.⁹⁸

Összességében megállapítható, hogy a lengyel Nemzeti Rádió és Televízió Testület teljes körű autonómiával rendelkező közigazgatási szervnek tekinthető, amely szervezeti függetlenségének biztosítása céljából a jogszabályok több szintű garancia-rendszert biztosítanak.

2.8. Málta

Málta kormányformája parlamentáris köztársaság, amelyben azonban – Lengyelországhoz hasonlóan – meghatározó a köztársasági elnök súlya, szerepe – úgy tekinthetjük tehát, hogy az a félprezidenciális kormányforma bizonyos jellemzőivel is rendelkezik. Ennek a törvényhozás tekintetében formális megnyilvánulása az az alkotmányi szabály, amely szerint „*a Parlament a köztársasági elnökből és a Képviselőházból áll.*”⁹⁹ A köztársasági elnök jogállását tovább erősítik azon jogkörei, amelyek a lakosság gazdasági terheit növelő törvényjavaslatok kizárólagos kezdemé-

⁹⁷ **Article 12. 4.** *In case of rejection of the report by both the Sejm and the Senate, the term of office of all the members of the National Council shall expire within 14 days from the date of the last resolution to this effect, subject to the reservation contained in paragraph 5.*

5. The National Council's term of office shall not expire unless so approved by the President of the Republic of Poland. (lengyel média tv.)

⁹⁸ **Article 8. 3.** *During the term of office of members of the National Council, their membership in:*

1) (null and void),

2) governing bodies of associations, trade unions, employers associations, as well as church or religious organisations, shall be suspended. (lengyel média tv.)

⁹⁹ Málta Alkotmánya (a továbbiakban: máltai alkotmány) 51. cikk

nyezésére vonatkoznak¹⁰⁰, valamint az az alaptörvényi megfogalmazás, miszerint a végrehajtó hatalmat közvetlenül gyakorolja.¹⁰¹ A máltai alkotmányos rendszer sajátossága, hogy a parlamenti ellenzék kiemelt alkotmányos státusából adódóan, annak vezetőjét is a köztársasági elnök nevezi ki.¹⁰²

A kormány politikai felelősségére vonatkozóan, az alkotmány az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri.¹⁰³ Fontos szabály, hogy a sikeres bizalmatlansági indítvány nem jár a kormány lemondási kötelezettségével, az a parlament köztársasági elnök általi felosztatását is eredményezheti.¹⁰⁴ Összességében tehát a kormány helyzete a parlamentáris rendszerben erősnek, stabilnak mondható.

A Máltai Televíziós Testületre vonatkozó részletes szabályok egy jelentős részét az alkotmány állapítja meg. Ennek értelmében, a legalább négy tagból és elnökből álló testület tagjait a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, ötéves időtartamra. A politikai kiegyensúlyozottság irányába ható szabály, amely szerint a miniszterelnök a javaslatétel előtt kikéri az ellenzék vezetőjének véleményét.¹⁰⁵

A kinevezés módja egyébként azonos a szabályozó hatósághoz hasonló, a kormányzattól elkülönült testületek, így a Máltai Választási Bizottság¹⁰⁶, a Máltai Közszolgálati Bizottság¹⁰⁷, valamint a Máltai Foglalkoztatási Bizottság¹⁰⁸ tagjainak kinevezésével.

Az alaptörvény a testület tagjainak politikai összeférhetetlenségét szabályozza. Ennek értelmében nem lehet a Televíziós Testület tagja

¹⁰⁰ máltai alkotmány 73. cikk

¹⁰¹ **78. cikk.** (1) *A végrehajtó hatalom Máltán a köztársasági elnököt illeti.*

(2) *A végrehajtó hatalmat Máltán a köztársasági elnök gyakorolja, közvetlenül, vagy a neki alárendelt tisztviselőkön keresztül, a jelen Alkotmány rendelkezéseivel összhangban.*

(3) *Jelen cikk rendelkezései nem zárják ki, hogy a Parlament a köztársasági elnökön kívül más személyre vagy hatóságra ruházzon jogköröket.* (máltai alkotmány)

¹⁰² máltai alkotmány 90. cikk – E megoldás egyébként nem meglepő a komoly angol hagyományokkal rendelkező Cipruson: az Egyesült Királyságban intézményesített szinten működik „őfelsége hivatalos árnyékkormány”. Forrás: <http://www.parliament.uk/directories/hciolists/opp.cfm> (letöltve: 2007. 01.30.)

¹⁰³ **81. cikk.** (1) *Amennyiben a Képviselőház az összes képviselő több mint felének szavazatával olyan határozatot fogad el, amelyben kinyilvánítja bizalmatlanságát a kormánnyal szemben, a köztársasági elnök elmozdíthatja a miniszterelnököt. Ezt a jogát a miniszterelnök csak három nap elteltével gyakorolhatja, ha nem dönt a Parlament 76. cikk szerinti felosztatása mellett.* (máltai alkotmány)

¹⁰⁴ **76. cikk.** (...) *Amennyiben*

a) a Képviselőház az összes képviselő több mint felének szavazatával olyan határozatot fogad el, amelyben bizalmatlanságot nyilvánít a kormánnyal szemben, és a miniszterelnök három napon belül nem mond le, és nem kezdeményezi a Parlament felosztatását, a köztársasági elnök a Parlamentet feloszlathatja; (...) (máltai alkotmány)

¹⁰⁵ **118. cikk.** (1) *Málta Televíziós Testülete az elnökből és a törvényben meghatározott számú, legalább négy tagból áll.*

(2) *A Televíziós Testület tagjait a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A javaslatétel előtt a miniszterelnök kikéri az ellenzék vezetőjének véleményét.* (máltai alkotmány)

¹⁰⁶ máltai alkotmány 60. cikk (3) bekezdés

¹⁰⁷ máltai alkotmány 109. cikk (2) bekezdés

¹⁰⁸ máltai alkotmány 120. cikk (2) bekezdés

miniszter, államtitkár, parlamenti képviselő-vagy képviselőjelölt, önkormányzati képviselő vagy köztisztviselő.¹⁰⁹

A máltai alaptörvény az elmozdításnak mindössze azon eseteit ismeri, amelyek szerint a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára mozdítja el a feladatait testi, szellemi, vagy más okból ellátni nem képes, vagy egyébként hivatalukhoz méltatlan magatartást tanúsító testületi tagokat.¹¹⁰ Összeférhetetlenség esetén a testületi tagság automatikusan megszűnik.¹¹¹

A testület függetlenségének szempontjából kiemelkedő jelentőségű alkotmányi tétel, amely szerint a testületet hatáskörének gyakorlása során más személy vagy hatóság nem irányíthatja és nem ellenőrizheti.¹¹²

A Műsorszolgáltatásról szóló törvény¹¹³ csak kiegészíti a részletes alkotmányi rendelkezéseket, így meghatározza azt is, hogy a Televíziós Testület önálló jogi személyiséggel és teljes jogképességgel bír.¹¹⁴ A testület létszámára vonatkozóan az Alkotmány minimum-szabályához képest (az elnökön kívül legalább négy tag) a törvény (az elnökön kívül) hat tagban határozza meg a testület maximális létszámát.¹¹⁵

A Televíziós Testület jogállása – bár tagjainak kinevezésénél dominánsak lehetnek a kormányzati szempontok, tekintve, hogy a jelölés jogával rendelkező miniszterelnöknek pusztán ki kell kérnie az ellenzék vezetőjének véleményét – valamennyi jellemzőt figyelembe véve, autonóm jogi státusú szervnek tekinthető.

2.9. Olaszország

Az Olasz Köztársaság kormányformáját tekintve parlamentáris köztársaság. A kormány (Minisztertanács) politikai felelőssége annyiban sajátos, hogy annak – a kétkamarás parlamentek esetében megszokottal ellentétben – nem csak az alsóház, hanem mindkét kamara, a Képviselőház és a Szenátus tekintetében is fenn kell állnia.¹¹⁶ Az egyszerű

¹⁰⁹ máltai alkotmány 118. cikk (3) bekezdés

¹¹⁰ máltai alkotmány 118. cikk (6) bekezdés

¹¹¹ máltai alkotmány 118. cikk (8) bekezdés

¹¹² **118. cikk. (8) A 119. cikk (1) bekezdésében meghatározott hatáskör** [a hang- és képi közvetítések részrehajlás nélküli biztosítása] gyakorlása során a Televíziós Testületet más személy vagy hatóság nem irányíthatja és nem ellenőrizheti. (máltai alkotmány)

¹¹³ Broadcasting Act – ACT XII. Of 1991. (A továbbiakban: máltai média tv.)

¹¹⁴ **4. (1) The Authority shall be a body corporate having a distinct legal personality and shall be capable, subject to the provisions of this Act, of entering into contracts, of acquiring, holding and disposing of any kind of property for the purposes of its functions, of suing and being sued, and of doing all such things and entering into all such transactions, commitments and obligations, as are incidental or conducive to the exercise or performance of its functions.** (máltai média tv.)

¹¹⁵ **4. (2) It is hereby prescribed that the number of members of the Authority other than the Chairman shall be not less than four nor more than six.** (máltai média tv.)

¹¹⁶ Az Olasz Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: olasz alkotmány) 92. cikk (1) bekezdésének rendelkezése szerint: „A kormánynak rendelkeznie kell mindkét kamara bizalmával.”

bizalmatlansági indítvány elfogadása ugyanakkor nem abszolút többséghez kötött: annak elfogadásához elegendő pusztán a jelenlévő parlamenti képviselők többségének szavazata.¹¹⁷ A politikai instabilitásra lehetőséget adó szabályt némiképp ellensúlyozza a tény, hogy a bizalmatlansági indítvány benyújtása és vitája, illetve az arról való szavazás időben markánsan elválik egymástól.¹¹⁸

Az olaszországi Kommunikációs Garancia Hatóság (Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni – *a továbbiakban: AGCOM*) jogállását a 249-es számú, 1997. július 31-én elfogadott törvény (*a továbbiakban: olasz média tv.*) szabályozza. Olaszország sajátos abból a szempontból, hogy bár nem föderatív szerkezetű állam, a tizenkilenc régió jelentős jogalkotási hatáskörökkel rendelkezik, azok korlátját csak az alkotmányban tételesen meghatározott, kizárólagos állami törvényhozási hatáskörök jelentik. A média- és kommunikáció szabályozása az állam és a régiók párhuzamos hatáskörébe tartozik, így ezen a területen a régiók jogalkotási jogkörrel rendelkeznek, az alapelvek kivételével, amelyek az állami, egységes szabályozás számára vannak fenntartva.¹¹⁹ Ugyanakkor az állam kizárólagos hatáskörébe tartozik az állami szervek működésének, megválasztásának, szervezetének és igazgatásának szabályozása¹²⁰ – ezért szabályozza törvény az AGCOM jogállását.

A törvény első tételmondata értelmében a Hatóság eljárásában teljes függetlenséggel rendelkezik.¹²¹ A független hatóság különböző testületekre oszlik: az elnök mellett eljárhat az Infrastruktúráért és Hálózatokért Felelős Bizottság, a Szolgáltatásokért és Termékekért Felelős Bizottság, valamint a Tanács. Míg a két bizottság az elnököt és négy-négy tagot magában foglaló testületi szerv, a Tanács munkájában az elnökön kívül valamennyi testületi tag részt vesz.¹²²

A testület tagjainak megválasztásában közreműködik a Parlament mindkét háza: négy tagot választ a Képviselőház és négy tagot a Szenátus – akik tisztségüket a kinevezésükről szóló köztársasági elnöki határozattal nyerik el. A Parlamentben történő szavazás módja speciális: minden egyes képviselő és szenátor két jelöltet támogathat: egyet a

¹¹⁷ **94. cikk.** (2) *A bizalmat mindkét kamara indokolással ellátott és név szerint megszavazott indítvánnyal adja meg vagy vonja vissza.*

64. cikk. (3) *A két kamara és a Parlament határozatai nem érvényesek, ha az ülésen tagjai többsége nincs jelen, és a határozatokat nem a jelenlévők többségének szavazatával hozzák, kivéve, ha az Alkotmány a határozat érvényességéhez eltérő többséget ír elő.* (olasz alkotmány)

¹¹⁸ **94. cikk.** *A bizalmatlansági indítványt legalább a kamara tagjai egytizedének alá kell írnia, és nem bocsátható vitára a benyújtástól származó három hónapon belül.* (olasz alkotmány)

¹¹⁹ olasz alkotmány 117. cikk (3) bekezdés

¹²⁰ olasz alkotmány 117. cikk (2) bekezdés f) és g) pontok

¹²¹ **Art. 1. 1.** *The Authority for equal protection of communications is hereby instituted, hereinafter called "the Authority", which will be fully autonomous and independent in its judgements and evaluations.* (olasz média tv.)

¹²² **Art. 1. 3.** *The Authority comprises the following organs: the president, the commission for infrastructures and networks, the commission for services and products and the council. Each commission is a collective body made up of the president and four commissioners. The council comprises the president and all the commissioners. (...)* (olasz média tv.)

Hálózatokért Felelős Bizottságban, egyet pedig a Szolgáltatásokért és Termékekért Felelős Bizottságban betöltött tisztség elnyerése céljából.¹²³

A regionális elv megjelenését kell látnunk a megválasztás módjában is: abban külön szerepet kap a Szenátus, mint a régiók képviselőire hivatott parlamenti kamara.¹²⁴

A köztársasági elnök kiemelt szerepe az AGCOM tagjainak kinevezésében elsősorban legitimáló, a függetlenséget erősítő funkcióként értékelhető, de abban minden bizonnyal szerepe van annak is, hogy a hét évre választott olasz köztársasági elnök viszonylag erős helyzetű az olasz alkotmányos rendszerben.¹²⁵

Az AGCOM elnökét szintén a köztársasági elnök nevezi ki, a Minisztertanács elnökének és a Kommunikációs Ügyekért Felelős Miniszter együttes jelölése alapján. A kinevezéshez a hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottság egyetértése is szükséges.¹²⁶

Bár az AGCOM tagjainak megválasztása a mindenkor parlamenti többséghez kötött, illetve a testület elnökének „kívülről” történő kinevezése bizonyos értelemben csorbíthatja a testület függetlenségét, annak jellemzői mégis az autonóm jogi státusú szervek fogalmi körén belül maradnak.

2.10. Románia

Románia kormányformája parlamentáris köztársaság. A kormány politikai felelősségének tekintetében, a román közjogi rendszer az egyszerű bizalmatlansági indítvány intézményét ismeri. Az olasz megoldáshoz hasonlóan, a bizalmatlansági indítvány sikere a Parlament mindkét kamarájának támogatását feltételezi, azonban a román törvényhozás két háza együttes ülésen dönt a kérdésről. Ugyancsak eltérően az olasz rendszertől, a román megoldás a képviselők és szenátorok abszolút többségének támogatását kívánja meg a sikeres bizalmatlansági indítványhoz.¹²⁷ Közepesen erősnek mondható tehát a

¹²³ **Art. 1. 3.** (...) *The Senate of the Republic and the Chamber of Deputies elect four commissioners each of whom will be subsequently appointed by a decree of the President of the Republic. Each senator and each deputy will express his vote by nominating one commissioner for the commission of infrastructures and networks and one for the commission for services and products.* (...) (olasz média tv.)

¹²⁴ **57. cikk.** (1) *A Köztársaság Szenátusát a régiómegosztás alapján választják, a külföldi választókerület (Estero) számára fenntartott helyek kivételével.* (olasz alkotmány)

¹²⁵ Így például a Parlament elnökeinek meghallgatása után, akár mindkét parlamenti kamarát feloszlathatja. (olasz alkotmány 88. cikk)

¹²⁶ **Art. 1. 3.** *The president of the Authority is appointed by a decree of the President of the Republic on the proposal of the President of the Council of Ministers in agreement with the Ministry of Communications. The nomination of the president of the Authority shall be submitted to the competent parliamentary commissions for approval pursuant to article 2 of law November 14th 1995 n. 481.* (olasz média tv.)

¹²⁷ Románia Alkotmányának (a továbbiakban: román alkotmány) megfogalmazásában: „A Képviselőház és Szenátus, együttes ülésen, bizalmatlansági indítványnak a képviselők és a szenátorok szavazattöbbségével való

kormányzat felelőssége a román parlamentáris rendszerben.

A Román Audiovizuális Tanács (Comitetul Național Audiovisual – a továbbiakban: CNA) a Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatásról szóló törvény¹²⁸ meghatározása szerint a Parlament felügyelete mellett működő autonóm közhatóság¹²⁹. A testület autonóm jellegéből következik az is, hogy az alkotmányi előírásnak megfelelően,¹³⁰ jogállását organikus törvény¹³¹ szabályozza. A testület tizenegy tagja a Parlamentiől nyeri el megbízatását, hatéves időtartamra. A tagok közül hármat a Szenátus, hármat a Képviselőház, kettőt a köztársasági elnök és hármat a Kormány jelöl. A jelölteket a törvényhozás két házának szakszabványai közös ülésen hallgatják meg.¹³²

A Tanács elnökét a testület tagjainak javaslatára, a Parlament választja meg. A Tanács alelnöke a testület tagjainak választása során nyeri el megbízatását.¹³³ Az elnöki megbízatás elnyerése tekintetében érvényesül tehát a testület tagjainak a leendő elnök személyében történő megegyezése, a választás azonban – megítélésem szerint indokolatlanul – a törvényhozás külső legitimitációjával valósul meg.¹³⁴

A testület tagjai összeférhetetlenségének vonatkozásában a törvény a következőket írja elő: a szerkesztői tevékenységet kivéve, más kereső foglalkozást nem folytathatnak; megbízatásuk ideje alatt nem lehetnek

elfogadásával visszavonhatja a Kormánynak nyújtott bizalmát.” [113. cikk (1) bekezdés] Forrás: http://jog.ro/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=33 (letöltve: 2006.11.10.)

¹²⁸ The Law no. 504 / July 11, 2002 - Law on Radio and Television Broadcasting (*A továbbiakban: román média tv.*)

¹²⁹ **Art. 10.** (1) *The National Audio-Visual Council, hereinafter called the Council, is a public autonomous authority under the control of the Parliament and the warrantor of the public interest in the field of audio-visual communication.* (román média tv.)

¹³⁰ **117. cikk (3)** *Autonóm közigazgatási hatóságok organikus törvénnyel létesíthetők.* (román alkotmány)

¹³¹ Az organikus törvény lényege, hogy azt a Parlament mindkét háza, egyenként, valamennyi tagja többségének szavazatával kell, hogy elfogadja [román alkotmány 76. cikk (1) bekezdés]. Ez tehát nem jelent kormánytöbbségnél nagyobb arányú parlamenti támogatást, az elfogadás csupán nagyobb mértékű kormánypárti fegyelmet (jelenlét) kíván meg.

¹³² **Art. 11.** (1) *The Council is made up of 11 members and it is assigned by the Parliament, on request:*

a) *Senate: 3 members;*

b) *Chamber of Deputies: 3 members;*

c) *President of Romania: 2 members;*

d) *Government: 3 members (...)*

(3) *The standing offices of the two Chambers forward the proposals to the specialised standing commissions in order to hear the candidates in joint session.*

(5) *Candidateship shall be approved by the vote of the majority of deputies and senators.* (román média tv.)

¹³³ **Art. 14.** (1) *The Council is managed by a President, assimilated to the position of a Minister, appointed by the vote of the Parliament from among the members of the Council, on their proposal.* (román média tv.)

¹³⁴ A CNA tagjaihoz hasonló eljárásban nyerik el megbízatásukat az Alkotmánybíróság tagjai: a testület kilenc tagja közül hármat a Képviselőház, hármat a Szenátus és hármat Románia elnöke nevez ki, - az államfő nem csak jelölési joggal rendelkeznek tehát. A kormány az Alkotmánybíróság esetében a jelölés jogával sem rendelkezik, feltehetőleg azért, hogy a független, normakontrollt végző testület és a kormányzat között, a jogállást tekintve, szervezeti értelemben ne legyen kapcsolat. Az Alkotmánybíróság függetlenebb státusa abból a szempontból is megnyilvánul, hogy a testület elnökét saját maga választja. *román alkotmány 142. szakasz (2), (3), (4) bekezdések/*

tagjai politikai pártnak vagy más politikai jellegű szervezetnek; közvetve vagy közvetlenül sem lehetnek érdekeltek olyan cégekben, amelyek tevékenysége a Tanács tevékenysége által érintett körbe tartozik. Amennyiben az adott testületi tag három hónapon belül nem szünteti meg a vele szemben fennálló gazdasági összeférhetlenségi okot, megbízatása megszűnik.¹³⁵

A testület tagjainak visszahívására a Parlament egy speciális bizottságának javaslatára kerülhet sor, abban az esetben, ha feladataikat hat hónapon túl nem tudják ellátni, vagy büntetőjogi felelősségüket jogerős bírói ítélet állapította meg.¹³⁶

Összességében megállapítható, hogy túl azon, hogy a jogállását szabályozó szervezeti törvény normatív értelemben is autonóm közhatóságként határozza meg a CNA-t, az rendelkezik az autonóm jogi státusú közigazgatási szervek valamennyi jellemzőjével. Hangsúlyozni érdemes ugyanakkor, hogy a testület szervezeti függetlenségét biztosítani hivatott garanciális szabályok egy része feleslegesen túlbonyolította teszi a CNA és közjogi környezetének viszonyrendszerét.

Kitekintés a németországi szabályozásra

A föderatív államszerkezetű Németországban nem létezik egységes, központi szabályozó hatóság: a média-felügyeleti hatásköröket tizenhat tartományra kiterjedő illetékességgel, tizenöt tartományi szabályozó hatóság (Landesmedienanstalten) gyakorolja. Országos ügyekben a Tartományi Média-hatóságok Elnökeinek Konferenciája (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten) tanácskozik, amely a tartományi szabályozó hatóságok ernyőszervezeteként működő Németországi Tartományi Média-Hatóságok Egyesületének (Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland) végrehajtó szerve. A tartományi szabályozó hatóságok együttműködése további közös bizottságok létrehozásában is megnyilvánulhat, az együttműködéseket minden esetben ún. tartományközi megállapodások (Staatsvertrag)¹³⁷ szabályozzák – ezek közül a legjelentősebb a Műsorszolgáltatásról szóló Tartományközi Megállapodás¹³⁸.

A média-piaci szabályozás tartományi hatáskörbe történő utalása a német alkotmány szubszidiaritásra vonatkozó rendelkezéséből következik:

¹³⁵ román média tv. 12. cikk

¹³⁶ **Art. 13.** (1) *The members in the Council may be revoked o the proposal of the specialised commissions of the Parliament int he following situations:*

a) *in case it is impossible to exert the functions for a period longer than 6 month;*

b) *in case of a penal conviction applied by a final court decision.* (román média tv.)

¹³⁷ A tartományközi egyezmény a jogforrási hierarchiában kvázi a szövetségi törvénnyel van egy szinten. A tartományközi szerződés érvényességéhez az Alkotmány esetenként a Szövetségi Gyűlés jóváhagyását is megkívánja.

¹³⁸ Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland - Rundfunkstaatsvertrag (RStV) - vom 31. August 1991.

„A tartományok gyakorolják az állami hatásköröket és látják el az állami feladatokat, amennyiben a jelen alaptörvény nem rendelkezik eltérően, illetve nem tesz lehetővé eltérő szabályozást.”¹³⁹ A fenti szabályozásból adódóan, jelen dolgozat szempontrendszere szerint a német tartományi szabályozó hatóságok közjogi jogállása nem vizsgálható.

III. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

3.1. Általános jellemzők

A szabályozó hatóságokra vonatkozó általános rendelkezések a vizsgált államok közül Lengyelország és Málta esetében alkotmányi szinten is megjelennek. E viszonylag ritka megoldás¹⁴⁰ mellett megállapítható, hogy valamennyi vizsgált állam esetében *törvényi szinten* szabályozzák a médiahatóságokra vonatkozó részletes szabályokat.

A vizsgált szabályozó hatóságok esetében a különböző *szervezeti megoldások* rendkívül széles spektrumával találkozhatunk.

A szabályozó hatóságok tagjainak az Európa Tanács Ajánlása által megkívánt demokratikus és átlátható választását illetően, a testületek egy részét a törvényhozó szerv választja (Észtország, Románia) vagy az államfő nevezi ki (Málta, Franciaország). Speciálisnak tekinthetőek azok a megoldások, amelyekben a kormányfő (Ausztria, Csehország), az illetékes miniszter, államtitkár (Dánia, Egyesült Királyság) rendelkezik a kinevezés jogával; amely szerint a kinevezési jog megoszlik az államfő és a parlament két háza között (Lengyelországban); vagy amelyben a testület tagjai ezen szervek speciális együttműködése során nyerik el tisztségüket (Olaszországban).

A kinevezésben vagy választásban eljáró szervek szerepe természetesen nem értelmezhető a jelölésben közreműködő szervektől függetlenül. A jelölésben többnyire parlamenti bizottságoké a főszerep, de az a megoldás is ismert, hogy a parlamenti plénum többségi döntésével pusztán a jelöltek személyéről határozzon (Csehország), illetve a miniszterelnök is szerepet kaphat a jelölésben (Málta). Románia esetében a jelölés joga megoszlik a Képviselőház, a Szenátus, a Kormány és köztársasági elnök között. Speciális az OFCOM végrehajtó jogkörrel rendelkező tagjainak helyzete, akik a már kinevezett, végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok jelölése után nyerhetik el tisztségüket.

A kinevezés időtartama a vizsgált média-felügyeleti szervek esetében változó: hét év (Olaszország), hat év (Csehország), öt év (Észtország) és

¹³⁹ A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, 30. cikk.

¹⁴⁰ A vizsgált államok szabályozása mellett érdemes említést tenni a görög és a portugál alkotmányról, amelyek az alapvető jogokra vonatkozó fejezeteikben szabályozzák a rádió és televízió irányítására, illetve a tömegkommunikációs eszközök felügyeleti szervének jogállására vonatkozó fő szabályokat.

négy év (Dánia) egyaránt lehet; a testületi tagok többnyire egyszer választhatók újra. Egyes államok, amelyek ebben a vonatkozásban többletgaranciákat fogalmazzak meg az Ajánláshoz képest, egyáltalán nem, vagy csak egy alkalommal teszik lehetővé az újbóli megválasztást/kinevezést. Így Olaszországban, valószínűleg a hosszabb megbízási időtartamra is tekintettel, nem lehetséges az újraválasztás. Arra is van példa, hogy a testületi tagok megbízási idejéről a kinevezésükkel egy időben rendelkeznek (az elnök és a végrehajtó jogkörrel nem rendelkező tagok az Egyesült Királyságban), ebben az esetben is lehetséges azonban az újraválasztás. Észtország esetében a parlamenti képviselők (parlamenti ciklusra szóló) és ilyen minőséggel nem rendelkező tagok megbízási ideje elválik egymástól. Az a technika is ismert, amelynek alapján a hat évre választott testület tagjainak egyharmada két évente kicserélődik.

A megbízások időtartamának közjogilag elsősorban abból a szempontból van jelentősége, hogy elválik-e a testület tagjainak megbízása a parlamenti ciklustól. A szabályozó hatóságok többsége esetében ez biztosított, kivételt Dánia képez, illetve a szabályozó hatóság parlamenti képviselő tagjai tekintetében Észtország.

Bár az Ajánlás erre a kérdésre nem tér ki, lényeges kérdés, hogy a testület elnöke hogyan nyeri el megbízási idejét. Alapvetően két modell érvényesül: a testület tagjai maguk választják az elnököt (Csehország, Észtország, Lengyelország), vagy azt valamilyen külső (a testület tagjait megválasztó) szerv nevezi ki (Ausztria, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Románia). Tovább árnyalja a képet, ha a testület elnökét eleve más eljárásban választják meg (Olaszország). Amennyiben az elnök tagtársai szavazatai nyomán nyeri el megbízási idejét, túl azon, hogy a testületen belül nagyobb legitimitással rendelkezhet, nem tartozik elkülönült felelősséggel az őt kinevező szerv irányában, így feltehetőleg jobb eséllyel irányíthatja autonóm módon a testületet.

A vizsgált testületek tagjai nem rendelkeznek a személyi függetlenség egyik legjelentősebb közjogi biztosítékával, a mentelmi joggal. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy Ausztriában bírák, Észtországban parlamenti képviselők is tagjai lehetnek e testületeknek – ami mindkét esetben azt jelenti, hogy a média-felügyeleti szervek tagjainak egy része speciális jogállású.¹⁴¹

Az összeférhetetlenség tekintetében a leggyakoribb megoldás az Európa Tanács ajánlásában meghatározott tartományon belül történő szabályozás. Ehhez képest szűkítést jelent a román megoldás, amely a párttagságot sem teszi lehetővé a média-felügyeleti szervek tagjai számára; a cseh megoldás, amely az Ajánlásban megfogalmazott általános szabályo-

¹⁴¹ osztrák alkotmány 87. és 88. cikkek; észt alkotmány 62. és 76. cikkek

kon túl, további közjogi tisztségek (pl. számvevőszéki tagság, bírói, ügyési minőség) esetében is kimondja az összeférhetetlenséget.

Az OFCOM-ra vonatkozó szabályozás viszonylagosan tág kereteket határoz meg azzal, hogy olyan érdekeltség fennállását tiltja, amely befolyással lehet a testület pártatlan működésére. A dán törvényi szabályozás rendkívüli szűkszavúsága mellett, nem tartalmaz az összeférhetlenségre vonatkozó előírásokat, míg a lengyel szabályozás a politikai összeférhetlenség konkrét eseteit nem ismeri.

A szabályozó hatóságok *ellenőrzéséhez kapcsolódóan*, a vizsgált testületek függetlenségét jelentős mértékben érintő utasítási jog esetleges fennállása azon testületek esetén jöhet szóba, amelyek akár kinevezésük, akár szervezeti integráltságuk folytán valamilyen módon erősebben függenek a kormányzattól. A vizsgált országok közül ilyen értelemben Ausztria, Dánia és az Egyesült Királyság érintett. Míg az osztrák törvény tételesen kimondja, hogy a testület a hatáskörébe tartozó ügyekben független hatóságként jár el és az OFCOM Act is megállapítja, hogy az OFCOM-ot, annak tagjait vagy alkalmazottait nem lehet olyannak tekinteni, mint akik a Korona (azaz a kormányzat) képviselőjében járnak el; a dán szabályozás nem tartalmaz hasonló előírásokat, így ebben a vonatkozásban a dán hatóság jogállása tekinthető a legkevésbé autonómnak.

A visszahívás tekintetében a legtöbb vizsgált állam szabályozása követi az Ajánlásban foglaltakat. Ehhez képest speciális a lengyel szabályozás, amely abban az esetben is lehetővé teszi a testületi tagok elmozdítását, ha a speciális, alkotmányjogi felelősségről döntő Állami Törvényszék állapította meg, hogy az adott testületi tag megsértette a műsor-szolgáltatásról szóló törvény előírásait. Ugyancsak a lengyel szabályozás ismeri azt a megoldást, amelynek értelmében a teljes testület elveszíti megbízatását, amennyiben éves beszámolóját nem fogadja el a Szejm.

3.2. A szabályozó hatóságok jogállásának közjogi meghatározottsága

Az elemzés kiinduló kérdéséhez – hogy vajon az egyes szabályozó hatóságok jogállásának kialakításában teljes szabadsággal rendelkezik-e a jogalkotó, vagy az valamilyen módon a közjogi környezet és viszonyrendszer függvénye lehet – visszatérve, három olyan elem látszik körvonalazódni, amely hatással lehet a vizsgált szabályozó hatóságok szervezeti kereteire vonatkozó szabályok megalkotására.

Közjogi hagyományok

Bizonyos értelemben minden közjogi rendszer kialakulása a modern európai alkotmányos-parlamentari közös eszmerendszer és a nemzeti sajátosságok sajátos ötvözetének eredménye. Az adott országok egyes

közjogi hagyományainak megjelenése mutatható ki a média-igazgatásra vonatkozó szabályozásban is:

- Ausztria esetében a tradicionális, elkülönült jogorvoslati fórumrendszer a szabályozó hatósághoz kapcsolódóan is megjelenik, a Szövetségi Kommunikációs Bizottság intézményében;
- a cseh közjogi rendszerrel – amelyre nem jellemzőek az elkülönült jogállással rendelkező közhatóságok – összhangban van a Rádió- és Televízió Műsorszolgáltatási Tanács kormányzattal való, a kinevezés tekintetében fennálló szervezeti kapcsolata;
- a dán szabályozásban az elkülönült közjogi felelősségrevonási fórumrendszer léte a miniszteri felelősség erősödésének irányába hat, más megvilágításba kerülhet ezáltal a szabályozó hatóság kormányzati struktúrába történő integráltsága;
- Észtországban a sikertelen köztársasági elnök-választás esetén létrehozandó Választói testületben a parlamenti képviselők mellett részt vesznek a helyi önkormányzatok delegáltjai is – ez a fajta szervezeti összekapcsolódás jelenik meg az Észt Műsorszolgáltatási Tanácsban is, a parlamenti képviselő és a választott szakmai tagok részvételével;
- Máltán a parlamenti ellenzék vezetőjének intézményesített jogállásából következhet az, hogy a miniszterelnök a szabályozó hatóság tagjaira tett jelölése előtt ki kell, hogy kérje annak véleményét.

Közjogi szabályszerűségek

A média-felügyeleti szervekre vonatkozó egyes részletszabályok a közjogi rendszer szükségszerű, logikus következményeként jelenhetnek meg:

- Ausztriában az elkülönült jogorvoslati szerv, a Szövetségi Kommunikációs Bizottság ítélező tevékenységet folytató tagjait – a rendes bírákhoz hasonlóan – a szövetségi elnök nevezi ki;
- a francia félprezidenciális kormányforma szabályozási rendszerében nehezen lenne elképzelhető az, (hogy az Alkotmánytanács tagjainak kinevezésével ellentétben) ne a köztársasági elnök nevezzen ki a CSA minden tagját, beleértve a Szenátus és a Képviselőház által állított jelölteket is;
- törvényszerűnek tekinthető az, hogy a Máltai Televíziós Testület tagjait a hasonló jogállású Máltai Választási Bizottság, a Máltai Közszolgálati Bizottság, valamint a Máltai Foglalkoztatási Bizottság tagjaival azonos módon nevezik ki;
- Lengyelországban az elkülönült Állami Törvényszék létéből adódóan, törvényszerű a szabályozó hatóság tagjaira vonatkozó, részletesebb felelősségi szabályok léte;
- Olaszországban az AGCOM tagjai megválasztásának bonyolultabb szabályai a kevésbé stabil kormányzati rendszer ellensúlyozásaként létrehozott garancia-elemnek is tekinthetőek.

Történelmi adottságok

A szabályozó hatóságok szervezeti kereteinek kialakítására minden bizonnyal hatással vannak – természetesen csak jelzésértékűen kimutatható – társadalmi, történelmi tényezők is:

- ilyennek tekinthető egyrészt az OFCOM végrehajtó jogkörrel rendelkező tagjainak kinevezése, mintegy az érdekképviselési-szakszervezeti elv leképeződéseként;
- ugyancsak az OFCOM-ra vonatkozó szabályrendszerhez kapcsolódik, hogy a testület tagjainak kinevezése mellett az államtitkár a kinevezés időtartamát is meghatározza – nagy szerepet kaphat e „bizonytalan” jogi helyzet elfogadottságában az angolszász jogi gondolkodásmód;
- a román Audiovizuális Tanács megválasztása sok tekintetben emlékeztet a francia CSA-ra vonatkozó szabályokra – a hasonlóságban minden bizonnyal nagy szerepe van annak, hogy a román közjogi rendszer a kilencvenes évek elején részben francia mintára jött létre;
- ugyancsak a román közjogi rendszerre vonatkozóan tehető az a megállapítás, hogy a nem teljesen koherens elképzelések alapján felálló közjogi rendszer koncepciótlansága megmutatkozik a szabályozó hatóság és annak elnöke megválasztására vonatkozó szabályok bonyolultságában, túlbiztosítottságában is.

A fenti példák jól érzékeltetik, hogy a szabályozó hatóságok jogállására, szervezetére vonatkozó egyes részletszabályok számos esetben lehetnek külső tényezők szükségszerű vagy jelzésértékű következményei. Bár a közjogban nincs modellkényszer, hosszú távon megítélésem szerint csak akkor képzelhető el többek között az Európa Tanács Ajánlásában foglalt jellemzőktől merőben eltérő szabályozó hatóságok léte, ha azok jogállása és szervezeti jellemzői szervesen illeszkednek az adott állam közjogi rendszerébe – erre lehet jó példa Dánia és Ausztria. Természetesen e keretek megléte mellett mindig marad a szabályozási területnek olyan része, amelyben a jogalkotó nem szembesül rendszer-kötöttségekkel.

A szabályozó hatóságok működésének esetleges diszfunkciói a szabályozás egy másik dimenzióját, az egyes hatásköröket és azok gyakorlását érintik – amely kérdés már egy másik vizsgálat tárgyára lehet érdemes.

FORRÁSOK

Irodalom

- Berényi Sándor: A közigazgatás intézményrendszere. In Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, 2005, Osiris.
- Kovács András Péter: Franciaország és Olaszország médiarendszerének összehasonlító elemzése. *ORTT Stratégiai Kutatások és Elemzések Programja*, 2004., http://www.akti.hu/tanulmany/dok/kovacs_01.doc (letöltve: 2007.01.15.)
- Kukorelli István: A mai magyar kormányforma. *Rubicon* 1997/8.
- Thomas Powell: Confidence Motions. *Research Papers*, 2004., <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02873.pdf> (letöltve: 2007.01.15.)
- Tóth Judit – Legény Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006.
- Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2005.

Honlapok

- www.akti.hu
- www.coe.int
- www.csa.fr
- www.epra.org
- www.jog.ro
- www.parliament.uk

Nemzetközi dokumentumok, jogszabályok

- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a műsorszolgáltatási szabályozó hatóságok függetlenségére és feladataira vonatkozó ajánlása
- Az Osztrák Köztársaság szövetségi alkotmánytörvénye
- A Cseh Köztársaság Alkotmánya
- A Dán Királyság Alkotmánya
- Az Észt Köztársaság Alkotmánya
- 1958. évi október 4-i Alkotmány (Franciaország)
- A Lengyel Köztársaság Alkotmánya
- Málta Alkotmánya
- A Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye
- Az Olasz Köztársaság Alkotmánya
- Románia Alkotmánya

- Federal Act on the establishment of an "Austrian Communications Authority" ("KommAustria") and a Federal Communications Board BGBl. I Nr. 32/2001 idF BGBl. I Nr. 136/2003
- Act dated 17 May 2001 On Radio and Television Broadcasting Operation (Csehország)
- The Danish Radio and Television Broadcasting Act - ACT No. 1052 of 17 December 2002
- Office of Communications Act, 2002 (Egyesült Királyság)
- Broadcasting Act, RT I 1994, 42, 680 (Észtország)
- 1989. január 17-i törvény (Franciaország)
- Broadcasting Act of December 29, 1992. (Lengyelország)
- Broadcasting Act – ACT XII. of 1991. (Málta)
- 249-es számú, 1997. július 31-én elfogadott törvény (Olaszország)
- The Law no. 504 / July 11, 2002 - Law on Radio and Television Broadcasting (Románia)

Schweighardt Zsanett
 Kriminológia Tanszék
 Konzulens: Kerecsi Klára

Az elterelés kriminológiai aspektusai

„Nemo sine crimine vivit.”

„Senki se él úgy, hogy bűnbe ne esne soha.”

(Cato)

I. A rendszerváltás hatása a bűnözés alakulására

Magyarországon a **bűnözés** 1990 óta **minőségi és mennyiségi változás**on ment keresztül, **szerkezeti átalakulás** következett be. Ez a tény alapvetően a rendszerváltásnak tudható be, mely számos kísérőjelenséget hozott magával.

Első és legfontosabb következménye a tulajdonban és a tulajdonosok személyében bekövetkezett változás volt, amely **szélsőséges vagyoni differenciálódást** idézett elő. A szocializmusból a demokráciába való békés átmenet idején a **társadalom osztottá vált** az anyagi javakhoz való hozzájutás eltérő foka következtében. Kialakult a kiugróan magas jövedelműek egy szűk csoportja, akik a vagyoni gyarapodás haszonélvezői, míg a másik oldalon nagyszámú, az anyagi és ebből következően a szellemi gyarapodás fő áramától leszakadó rétegek helyezkednek el. Megfigyelhető tehát, hogy a jövedelmek igazságtalan társadalmi elosztása miatt hiányzik a balanszírozó erőként ható széles középréteg. Kolosi Tamás ezt a jelenséget nevezi „terhes babapiskótának”, mások fordított piramissal ábrázolják a mai magyar társadalom szerkezetét.

A **gazdaságban recesszió** következett be, csökkent az életszínvonal. Ezen a területen is válságjelenségek sora volt megfigyelhető, mint például a kiugróan magas **munkanélküliség**, a reáljövedelmek csökkenése, nagyfokú infláció.

A magyar társadalomra jellemzővé vált az **anómia**, vagyis egyfajta norma nélküli állapot jött létre, melyben a korábbi rend szabályai már érvényüket veszítették, az új normák azonban még nem kristályosodtak ki. Mindezeknek betudhatóan az **értékválság** közepette elbizonytalanodtak az emberek számára az orientációs pontok, és az **állami ellenőrzés** is **fogyatékosnak** bizonyult. Lazult a társadalmi kontroll, és a **társadalmi**

kohézió gyengülése miatt az informális szociális kontrollba vetett hit is megingott. Az értékrendbeli instabilitás következtében megváltozott a jogkövetéshez való viszony is, oldódott a hatalomtól és annak erőszakszervezetétől való félelem.

Az antiszociális magatartások terjedéséhez hozzájárultak a *jogrendszer fogyatékosai* is: a társadalomra veszélyes, újonnan keletkező magatartásokat bűncselekménnyé nyilvánító jogi szabályozás lépéshátrányban volt az életbeli történésekhez képest, illetve szép számmal akadtak joghézagok is. Az individuális gondolkodás előtérbe kerülésével egyre inkább nőtt a *deviáns*, tehát az uralkodó normáktól eltérő, intézményes kontrollt kívánó ön- és közveszélyes *viselkedések* száma. Egyre nehezebbé vált a deviáns személyek társadalomba való reintegrációja.

Ezek a jelenségek a bűnözés területén a következőképp tükröződtek: a hetvenes évek óta az ismertté vált **bűncselekmények száma megnégyszereződött**. Közvetlenül a rendszerváltáskor, az 1988 és 1991 közötti időszakban radikálisan, az addigi kétszeresére emelkedett a szám. Az elmúlt harminc év bűnözési dinamikájában három szakasz különíthető el: az 1965-1980 közötti időszakot alacsony szintű stagnálás jellemezte, 1981 és 1988 között töretlen emelkedés volt tapasztalható, majd azután évente ugrásszerű növekedések következtek be. Az 1992-ben és 1993-ban tapasztalt csekély csökkenéstől eltekintve 1989-től napjainkig a bűnözés magas szintű stabilizálódásának szemtanúi lehetünk. Számszerűen nézve míg 1970-ben 122 ezer, 1988-ban pedig 185 ezer volt az ismertté vált bűncselekmények száma, addig 1990-ben már 341 ezer, 1995-ben pedig 502 ezer bűncselekményt tartottak nyilván. Az 1990-es évek utolsó harmadától magas szinten stagnál a bűnözés. 2002-ben 420 ezer bűncselekmény vált ismertté. Az össz-bűnözés mintegy háromnegyedét a vagyon elleni bűncselekmények teszik ki. Olyan új bűncselekményformák is megjelentek, mint a szervezett bűnözés, és jelentősen nőtt a gazdasági bűncselekmények száma is. Nagyon nagy gyakoriságra tettek szert az erőszakos bűncselekmények, az emberölések száma a rendszerváltás előttihez képest például 1995-re megkétszereződött, és egyre durvább elkövetési módokkal párosult. A magyar közvéleményt a bűnözés mennyiségi és szerkezeti változása is sokkolóan érintette. Különösen aggasztó volt, hogy 1989 után három év alatt ment végbe olyan robbanásszerű növekedés a bűncselekmények számában, amely Nyugat-Európában két évtized alatt volt tapasztalható. Problémát jelentett az is, hogy csökkentek a bűncselekmények felderítési mutatói. A sértettek számának alakulása terén 1992-t bázisévnek tekintve a nőknél először jelentéktelen csökkenés, majd 1996-tól kis mértékű, egyenetlen növekedés tapasztalható, míg a férfi sértettekénél 1992-höz képest 1996-tól kis mértékű csökkenés figyelhető meg.¹ 2003. első negyedévében 96070 bűncselekmény vált ismertté. Százezer lakosra 946 bűncselekmény

¹ www.tarki.hu/adatbank_h/nok/szerepvalt/Feher_99.html

jutott. Az ország minden százezer lakosára 548 olyan kiemelt bűncselekmény esett, amelynek természetes személy volt a sértettje. Az ismert természetes személyek sérelmére elkövetett bűncselekmények száma 55660 volt, 11,6%-kal csökkent a 2002. I. negyedévi adatához képest. Ezeknek közel 70%-a vagyoni elleni bűncselekmény. A külföldi sértettek száma 1746-ot tett ki, ez 5,6%-os csökkenés az egy évvel korábbihoz viszonyítva.² Mindezek ellenére Magyarország bűnözése nem tekinthető magasnak, az európai középmezőny alsó felében található.

II. A bűncselekményekre való reagálás eszközei

Napjainkban felértékelődött az áldozatpolitika jelentősége. Ez minde-
nekelőtt a **büntető igazságszolgáltatási koncepciók változásával** hozható összefüggésbe. A büntető felelősségre vonás célját illetően háromféle felfogás és az ezeknek megfelelő gyakorlat uralkodott és váltotta fel egymást a különféle társadalmakban.

Elsőként a XVIII. század végi, XIX. század eleji **klasszikus büntetőjogi** elvekre épülő **retributív igazságszolgáltatás** dominált. Ez a nézetrendszer a polgári igazságszolgáltatás megtestesítője volt.

A bűncselekményt a szabad akarat káros megnyilvánulásának tartotta, tehát az *indeterminizmust* vallotta. Emellett a *proporcionális*, azaz *tettarányos büntetés* indokoltságát hirdette a megsértett jogrend helyreállítása érdekében. Azt a nézetet juttatta érvényre, miszerint azonos súlyú bűncselekményekért azonos szigorúságú büntetés jár. (Napjaink neoklasszikus irányzata is erre az álláspontra helyezkedik: just desert, azaz a megérdemelt büntetés elvét vallja.)

A XX. század elejétől egyre inkább uralkodóvá vált a **pozitivistá kriminológiai** nézetek hatására a **preventív igazságszolgáltatási** szemlélet. Eszerint a bűnös emberi magatartások mögött éppúgy törvényszerűségek bújnak meg, mint a többi társadalmi, valamint a természeti jelenségek körében. Mivel minden jelenségnek oka van, így a *bűncselekmény okozatnak* tekinthető. A *determinációt*, azaz a relatív szabad akaratot hirdette. A bűnözésnek is objektív okai vannak tehát, amelyek mellett figyelembe veendő az elkövető szubjektív, egyéni pszichikus adottságai is. Így a büntetés nem alapozható csupán az elkövetett cselekmény súlyára, hanem jelentős figyelmet kell szentelni az *elkövető személyiségének*, társadalmi körülményeinek, determinációinak is. *Differenciált és individualizált*, elkövető-centrikus *büntetés* kell alkalmazni a *generális és speciális prevencióra* tekintettel. Nem kielégítő

² www.mklu.hu/stat1.html

megoldás tehát a megtorlás, nagy hangsúlyt kell fektetni a bűnmegelőzésre is. Igazságtalan az elkövető személyiségét ignoráló egyenlő büntetés.

A XX. század közepének nagy vívmánya volt a **treatment-ideológia**, amely az elkövető kezelését tűzte ki célul, személyiségének pozitív formálására tett kísérletet. Ez a nézetrendszer *determinista* alapon állt. Mivel a bűnözésnek objektív okai vannak, amelyek előre meghatározottak, ezért az elkövető későbbi személyisége is determinálható. Azt vallotta, hogy ha az elkövető viselkedése meghatározott, akkor kellő módszerekkel át is *nevelhető*, melynek révén eredményesebben reszocializálható. Ehhez pedig *határozatlan tartamú, individualizált büntetés szükséges*.

Az 1970-es évek közepétől vizsgálatok eredményeként is bebizonyosodott, hogy a kezelésemélet és a reszocializáció csődöt mondott, a bűnözési ráta meredek emelkedést mutatott. A „kezelési eufóriát követő kijózanodás”³ idején a hivatalos, ún. **neoklasszikus büntetőpolitika** a tettarányos felelősséghez való visszatérés szükségességét hirdette. A megérdemelt büntetés (just desert) és az „igazságos fájdalomszolgáltatás”⁴ vált uralkodóvá. Ennek a büntetőpolitikának a megfogalmazói vigyázó szemeiket egyre inkább az áldozatokra vetették.

Így született meg a **restoratív** (kárhelyreállító) **igazságszolgáltatás** koncepciója. Az áldozatok helyzete átértékelést nyert, ők kerültek az igazságszolgáltatás középpontjába. A bűncselekmény többé már nem csupán az elvont jogi norma megsértése, hanem konkrétan az *áldozatnak okozott sérelem*. Hangsúlyossá vált az áldozat által elszenvedett vagyoni kár és egyéb sérelmek *orvoslása*, a sértetti érdekek érvényesítése. Azt vallja, hogy nem lehet egyedüli cél a tett megtorlása, hanem fontos, hogy a sértettnek is elégtételt adjunk, és az okozott kár is megtérüljön. A restoratív igazságszolgáltatás tehát az áldozatot helyezi az eljárás és a következmények középpontjába attól függetlenül, hogy az eljárás közösségi alapú-e.⁵

A restoratív igazságszolgáltatás azonban amellet, hogy áldozatcentrikus, az *elkövetőnek a reszocializációját* és a *közösség általi rehabilitációját* is célozza, ha megbánást tanúsít, és megtéríti az okozott kárt. Azáltal, hogy biztosítja a tettes társadalomba való visszavezethetőségét, megóvjja őt a börtönártalmaktól, az institucionalizációtól. Elkerülhetővé válik az elkövető marginalizálódása, nem sodródik a társadalom peremére, illetőleg a reszocializáció eredményeképp visszatérhet onnan.

III. Az intézményes kontroll eszközei

³ Nagy Ferenc: A bűncselekmények áldozatainak kártalanításáról. Magyar Jog 1993/4. 200-205. p.

⁴ Nils Christie: A fájdalom korlátai. Európa Könyvkiadó. Bp., 1991. 159. p.

⁵ www.fresno.edu/pacs/docs/rjprinc.html

A napjainkban is tapasztalhatóan egyre növekvő bűnözés miatti aggasztó jelenségek intézményes kontrollt kívánnak. A kontrollmechanizmusok sorában azonban többféle eszközt is meg kell próbálnia a társadalomnak igénybe venni. Fontos kiemelni e téren, hogy a bűn kiirtása, amióta csak állam létezik, mindig is célja volt az emberiségnek. Koronként eltérés tapasztalható azonban aszerint, hogy az *elrettetésnek*, a *megtorlásnak* vagy a *megelőzésnek* adnak prioritást. A sérelmet szenvedett jogrendnek büntetés révén történő helyreállításának ultima ratio jellegűnek kell lennie, azaz csak a legvégső esetben szabad a büntetés eszközához folyamodni. Ha mégis ennek alkalmazására kell, hogy sor kerüljön, akkor „a bűncselekmény súlyával, következményeivel arányos, az elkövető antiszociális személyiségének veszélyességéhez igazodó, a bűnösségi körülményeket figyelembe vevő, az alapvető emberi jogokat és a demokratikus büntető eljárási elveket tiszteletben tartó büntetés-kiszabás”⁶ kívánatos.

A cél alapvetően az, hogy elérjük a normakövető magatartást. Már olyan nagy szerzők, mint Arisztotelész és Beccaria is azt hangsúlyozták, hogy jobb megelőzni a büntetteket, mint büntetni azokat. Ezen a ponton kap tehát szerepet a bűnmegelőzés.

A bűnözés elleni küzdelem kétirányú: egyrészt a már bekövetkezett jelenség (bűncselekmény) hatásainak utólagos csökkentése, a *represszió* (felderítés és felelősségre vonás) a cél, másrészt pedig a *prevenció*.

IV. Újabb kezdeményezések: opportunitás és társadalmi párbeszéd

Az opportunitás megjelenési formái a büntetőeljárásban

Az opportunitás olyan jogintézmény, mely révén a büntetőjogi felelősségre vonás a büntető eljárási törvényben meghatározott esetekben mellőzhető, ha ez több haszonnal jár, mint az eljárás végig vitele. Lényegét tekintve a „legalitással szemben érvényesülő célszerűség az eljárásban”.⁷

A legalitás, vagyis törvényesség azt a követelményt tükrözi, miszerint az arra hivatott szervek, az officialitás (hivatalbóli eljárási kötelezettség) értelmében a hatóságok kötelesek minden bűncselekményt felderíteni és a

⁶ Tóth Tihamér: a bűnmegelőzés viktimológiai lehetőségei. In: Kriminológiai Közlemények 29-32. Magyar Kriminológiai Társaság. Bp. 1990. 80-85. p.

⁷ Király Tibor: Büntetőeljárási jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 118. p.

büntetőtörvényeket alkalmazni. Az opportunitás minél szélesebb körű alkalmazását szorgalmazza az Európa Tanács 1987. évi ajánlása is a bíróságok tehermentesítése és az eljárások gyorsabb befejezése céljából.

Magyarországon az 1998. évi XIX. törvény, az új büntetőeljárási törvény szerint az opportunitás főbb megnyilvánulásai a következők:

- a nyomozás részbeni mellőzése olyan bűncselekmény miatt, amelynek az elkövetett jelentősebb súlyú bűncselekmény mellett a felelősségre vonás szempontjából nincs jelentősége [Be. 187.§ (1) bek.];
- a nyomozás megszüntetése az együttműködő gyanúsítottal szemben (192. §);
- a vádemelés részbeni mellőzése olyan bűncselekmény miatt, amelynek az elkövetett jelentősebb súlyú bűncselekmény mellett a felelősségre vonás szempontjából nincs jelentősége (220.§);
- a vádemelés elhalasztása és magatartási szabályok megállapítása a gyanúsított számára (225.§);
- a büntetés kiszabásának mellőzése a Btk.-ban meghatározott okból [330.§ (1) bek. c, pont];
- a tárgyaláson az eljárás megszüntetése [332.§ (2) bek.]

Az opportunitás intézménye tehát elsősorban az ügyésznek biztosít mérlegelési lehetőséget, diszkrecionális jogot, amellyel élve eltekinthet a bűnüldözéstől, de csakis a közérdekkel összhangban. A közérdek azért erősen hangsúlyozandó, mivel az opportunitás révén az ügy kikerül a bírósági eljárásból, és így annak garanciális elemei sem érvényesülnek az ügyész eljárása során

Társadalmi párbeszéd, avagy az igazságszolgáltatás társadalmasítása

A korábban érvényesülő kriminálpolitika krízist produkált azáltal, hogy az állam büntető igényének érvényesítésére igénybe vett szankciótípusokkal nem volt képes a kívánt preventív, bűnmegelőző hatást elérni.

Ezt kiküszöbölendő egyre jellemzőbbé válik napjainkra **„a büntetőjog alternatíváinak”**, illetve **„a büntetőjogon belüli alternatíváknak** a keresése”⁸. Az előbbi abolicionista megoldást jelent, a konfliktusmegoldás privatizálását, államtól való elvonását célozza. Ezzel szemben az utóbbi diverziós programokat, büntetőbírói útról való elterelést tűz ki céljául, egyesek tágabb értelemben ezt tekintik dekriminalizációnak.

Az 1985. évi 20/34. számú ENSZ-deklaráció is kinyilatkoztatja 7. pontjában: „Ahol megfelelő, a viták megoldására fel kell használni az

⁸ Nagy Ferenc: A bűncselekmények áldozatainak állami kártalanításáról. Magyar Jog. 1993/4. 200-205. p.

informális mechanizmusokat, beleértve a közvetítést, a választottbíráskodást és a szokásjogi igazságszolgáltatást vagy a hazai gyakorlatokat, hogy elősegítsék a békítést és az áldozatok sérelmének orvoslását.” Igény mutatkozik tehát a büntetőjogon belül vagy kívül az egyes intézmények társadalmasítására, a lakosság és a közösségek fokozottabb bevonására a bűnözés elleni harcba és az igazságszolgáltatásba egyaránt. Ezt a gondolatot 1991-ben az Európa Tanács is megfogalmazta mint új stratégiát.

A cél tehát, hogy a konfliktuskezelést adja vissza az állam az áldozatnak és az elkövetőnek, nyerjenek alkalmazást a **társadalmi bírászkodás** intézményei és a **közösségi büntetések** (community sanctions). Nem szabad szem elől téveszteni, hogy „a büntetési célok elérését és a büntetési szankciók hatékonyságát mindig az informális társadalom által teremtett kontroll biztosítja. <...> A formális igazságszolgáltatás hatékonyságát, a szankciók elfogadottságát nagyrészt a kisközösségi kontroll léte vagy hiánya befolyásolja.”⁹

Svédországban például a büntetőügyek több mint 50 %-ában *ügyészségi igazságszolgáltatás* valósul meg a diverzió jó példjaként. Angliára a laikus *magisztrátusbíróságok* a jellemzőek, melyek szakmai irányítás mellett működő társadalmi bíróságok, a büntetőügyek több mint 90 %-ában hoznak döntést. A kisebb súlyú bűncselekmények esetén *fegyelmi eljárás* keretében is sor kerülhet felelősségre vonásra¹⁰. Japánban a fiatalok normasértéseit a *családi bíróságok* bírálják el, a cél a konfucianizmus által is hirdetett társadalmi harmónia. Ausztráliában és Új-Zélandon is alkalmazzák a *family justice systemet* mint önálló jogintézményt a fiatakorúaknál (kivéve: emberölés, előre kitervelt emberölés) és öt bűncselekménytípus esetén felnőtt elkövetőknél.

„A *közösségi igazságszolgáltatás* azon való fáradozás, hogy helyreállítsák a közösség szerkezetét azáltal, hogy partnerséget kovácsolnak a helyi kormányzati entitások, a magánszektor és a közösségi csoportok között annak érdekében, hogy elősegítsék, megkönnyítsék azon feladatoknak magánszemélyek általi teljesítését, amelyeket egykoron a tág értelemben vett család, szomszédság és iskola látott el.”¹¹

Az igazságszolgáltatás társadalmasításában nem utolsó sorban az a törekvés játszik szerepet, hogy csökkenteni kívánják a bűnözés kezelésére fordított költségeket. A költség-haszonelemzés ebben az esetben úgy néz ki, hogy a bűnözés kezelésére fordított költségek nem haladhatják meg a bűnözéssel okozott kár mértékét. Mivel az igazságszolgáltatás az utóbbi időben kifejezetten lassúvá, nehézkesé és költségessé vált, a polgárok bizalma megrendült ezen intézményben. Ennek következtében mind

⁹ Kerezi Klára: Az alternatív szankciók helye és szerepe a büntetőjog szankciórendszerében. Büntetőjogi Kodifikáció. 2001. 2. szám. 14. p.

¹⁰ Vigh József: Segítsük a bűncselekmények áldozatait! Rendészeti Szemle. 1994/6. 30-35. p.

¹¹ www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/ch1/nicprupl.htm

gyakrabban veszik igénybe az igazságszolgáltatáson kívüli eszközöket konfliktusaik megoldásához. A kis-és középsúlyú kriminalitás kezelésére diverziós (a büntető igazságszolgáltatás rendszerétől elterelő) eszközöket és alternatív szankciókat (a szabadságvesztés kiváltására alkalmas) eszközöket vesznek igénybe. Az a tény, hogy a polgárok kiábrándultak az igazságszolgáltatásból, előrevetíti annak veszélyét, hogy a jog többé nem lesz képes garantálni a társadalmi rendet és biztonságot. Ha a polgárok maguknak vindikálják az igazságszolgáltatás jogát, egyre nagyobb diszkrepancia keletkezhet a bűncselekményekre adott hivatalos állami, illetve a sértettől és a közösségtől jövő reakciók között. A közösség az alábbiakat várja el a szankció alkalmazásától:¹²

- a bűnelkövetők értsék meg azokat a következményeket, amelyeket az általuk elkövetett cselekmény okozott;
- az elkövetők/elítéltek érezzék felelősséget az általuk okozott kárért;
- ismerjék el és be, hogy amit tettek, rossz volt;
- kérjenek bocsánatot;
- állítsák helyre azt a kárt, amit a bűncselekménnyel okoztak, és
- javítsák meg, amit elrontottak!

Ezzel feltüntetésre is kerültek mindazon célok, melyek megvalósításáért a **restoratív igazságszolgáltatás** rendszere létrejött. Mindezen célok realizálódása érdekében olyan civiljogi megoldások szivárognak be a büntető eljárásjog területére, mint például a mediáció és a jóvátétel.

A neves norvég kriminológus, Nils Christie is a **részvételi igazságszolgáltatás** pártján áll, amely képes a helyi értékek túlélési képességét erősíteni. Felhívja a figyelmet arra, hogy a bűnügy áldozata a mi társadalmunkban kétszeresen is vesztes: egyrészt a tettel, másrészt az állammal szemben is, ugyanis kizárják abból, hogy a saját konfliktusában részt vegyen. „Eltulajdonítják a konfliktusát, s a lopást hivatásosok hajtják végre.”¹³

Christie a következőket javasolja: „Úgy kell szervezni a dolgokat, hogy az egyszerű emberek az őket érintő ügyeknek ne csak szemlélői, hanem résztvevői legyenek. A megoldásokat ne csak elfogadják, hanem ők maguk hozzák - kompromisszumokat keressenek, ne diktátumokat! Olyan megoldásokat kell keresnünk, melyek a megtorlás helyett *jóvátételre* ösztönöznek.”¹⁴

Megfigyelhetővé vált tehát a humánus büntető igazságszolgáltatás kiépítésére irányuló igyekezet, és előtérbe lépett a hatékony, áldozatorientált bűnmegelőzés gondolata. Fő célkitűzéssé vált, hogy „az

¹² Kerezsi Klára: i.m. 16. p.

¹³ Nils Christie: A fájdalom korlátai. Európa Könyvkiadó. Bp., 1991. 146. p.

¹⁴ Nils Christie: i.m. 154.p.

elkövető vagy az állam térítse meg az áldozatnak a bűncselekménnyel okozott kárát, orvosolja elszenvedett sérelmeit, és az igazságszolgáltatás biztosítsa számukra az igazságtalanul megbántott embernek kijáró megértést és eljárási feltételeket¹⁵. Azért is elengedhetetlenül fontos ezen aspektus szem előtt tartása, mivel becslések szerint Európában évente minden négy közül egy ember bűncselekmény áldozatává válik¹⁶. Magyarországon évente körülbelül 500000 bűncselekmény történik, és ennek 300000 természetes személy sértettje van.

Az *Áldozatok Chartája*, mely a bűnügyek áldozatainak jogait tartalmazza (kihirdette az Egyesült Királyság Belügyminisztériuma 1990. február 22-én, az áldozatok európai napján), így fogalmaz II. részében: „A bűncselekmények olyan szerencsétlen események, amelyek bárkivel szemben megtörténhetnek. Az áldozatok többsége nem hibáztatható. Megérdemlik, hogy együttérzéssel és tisztelettel kezeljék őket.”

A helyreállító igazságszolgáltatás módozatai a **büntető igazságszolgáltatás minden szakaszában** szerephez juthatnak: a hatékony *bűnüldözés* részeként éppúgy, mint a büntetőútról való elterelés, a *diverzió* eszközeként, illetve az *ítélkezés során* is, sőt a hatékony társadalmi bíraskodásnak és a *büntetés-végrehajtásnak* is részévé válhat. 2000 óta például a belga börtönökben restoratív igazságszolgáltatási konzultánsokat alkalmaznak.

A restoratív igazságszolgáltatásnak többféle **megvalósulási formája** alakult ki a különböző társadalmakban. Leginkább a common law jogrendszerű országokban elterjedt, és egyre szignifikánsabb szerephez jut a büntető igazságszolgáltatás rendszerében.

A helyreállító eljárások, működjenek akár a büntető igazságszolgáltatás részeként, akár annak kiváltását célozva, a következő lépéseket foglalják magukba:

1. A helytelen magatartás, malum-okozás vagy bűncselekmény beismerése (a tények tisztázása, megbeszélése).
2. Az ártalmas hatások egymással történő megosztása és megértése (érzelmek, érdekek, szükségletek kifejezése).
3. Megegyezés a jóvátétel feltételeiben (jóvátétel elfogadása).
4. A jövőbeli magatartásról szóló megállapodás elérése (változás keresztülvitele).

Többféle modell létezik a világban, többek között a következők: tettes-

¹⁵ Vigh József: Szolgáltatassunk igazságot a bűncselekmények áldozatainak is! Magyar Jog. 1990/9. 718-723. p.

¹⁶ Vigh József: Nyilatkozat az áldozatok jogairól a büntető igazságszolgáltatásban. Belügyi Szemle. 1996/3. 33-39. p.

áldozat közötti békéltetés, közösségi és jogi mediációs eljárások, csoportkonferencia-módszerek, rendőrségi jóvátételi programok, családi konferenciák, békítő és ítélő körök. Ezek az eljárások más-más konfliktuskezelő technikát alkalmaznak, eltérő az érintettek és a közvetítést végző mozgáster, a közvetítő képzettségi követelményei, a konfliktuskezelésbe bevont résztvevők köre, különböznek abban is, hogy a büntetőeljárást megelőzik vagy helyettesítik.

A kontinentális Európában a büntető útról való elterelés, a **diverzió** a leggyakoribb a restoratív igazságszolgáltatás rendszerében. Ezek az esetek is az opportunitás megnyilvánulásai, ahol elmarad a bűnösség kimondása. A büntetőjogi felelősség helyett azonban érvényesülhet ilyen esetekben a társadalmi felelősség. Másik lehetőség, hogy a mentesség feltételül szabhatják alkohol-, illetve kábítószer-függők számára a gyógykezelésben való eredményes részvételt.

V. A diverzió „lélektana”

1. Mi is indokolja valójában az elterelés szükségességét?

Az igazságszolgáltatási szervek túlterheltsége okán hazánkban is nagy igény mutatkozik a különböző perelhárító technikák iránt. A hagyományos jogi eljárás valamelyik szakaszában önként vállalt, kiegészítő lehetőségként alkalmazzák a mediációt és a békéltető módszereket. A mediáció kivételével azonban még nincs lehetőség arra, hogy a konfliktusfeloldás sikeres lezárásához olyan jogkövetkezmények társuljanak, mint külföldön. Ilyen a nyomozás megszüntetése, a vádemelés elhalasztása, az eljárás megszüntetése vagy a próbára bocsátás, melyeknek ugyan hazánkban is van gyakorlata, de ezekre csak akkor kerülhet sor, ha egyéb feltételek is teljesülnek, nem a konfliktusfeloldás sikere az elsődleges szempont. A rendőri szervek ma még idegenkednek a konferenciamodellektől, a szemtől szembe találkozóktól. Véleményük szerint ez jogszabályellenes, a békéltetés megkísérlése kifejezetten árt a nyomozás érdekeinek. Véleményem szerint azonban a humánus társadalom követelményeinek megfelelően mindenképp lehetőséget kellene kapniuk az effajta törekvéseknek. Az érzelmileg terhelt konfliktusokban különösen fontos, hogy a döntést ne tulajdonítsák el az érintettektől – ahogy azt már Nils Christie is megfogalmazta. Értesüléseim szerint a jogász közvélemény egységes abban, hogy a restoratív megoldások csak a fennálló állami büntető felelősségre vonás keretei között, a már kialakított eljárásrendhez igazítva képezhetők el. Főleg fiatalok, kisebb súlyú bűncselekményt elkövetők esetében

nyerhetnek alkalmazást ezen technikák. Érdeemes megjegyezni, hogy a hazai gyakorlattal ellentétben Angliában például a 2003-as javaslatok szerint csekély súlyú bűncselekmények, illetve első büntettek esetében lehetőség lesz arra is, hogy csak rendőrségi figyelmeztetést kapjanak, ha hajlandók részt venni a restoratív igazságszolgáltatásban.

Napjainkra az igazságszolgáltatás hatékonysága iránti igény számos ponton csorbát szenved. Világossá vált, hogy a szabadságvesztés-büntetés nem váltja be az elkövető megjavításával kapcsolatos elvárásokat, sok a visszaeső, azaz a treatment-ideológia csődöt mondott. Emellett igen költséges is a szabadságvesztés, rendkívül nagy anyagi terhet ró az államra. Ez a tény szintén abba az irányba tereli a folyamatot, hogy új büntetési formákat és eljárási megoldásokat dolgozzanak ki a szakemberek. A közepesen súlyos, illetve enyhe súlyú bűncselekményt elkövető szankcionálása terén ennek eredményeképp megjelentek a büntető igazságszolgáltatáson belül a szabadságvesztés kiváltására a szabadságelvonással nem járó, ún. alternatív szankciók, valamint a büntető igazságszolgáltatás rendszerén kívüli, illetve a formális büntetőeljárás lefolytatását mellőző elterelés különböző formái.

2. A diverzió fogalma és megnyilvánulási formái

Az elterelés, azaz a diverzió nem más, mint az elkövető elterelése a büntetőeljárás szokványos „állomásaitól”, azaz a büntetőeljárás alternatívájaként értékelhető. Ezen dekriminalizációs irányzat célja, hogy az elkövetőt és a bűnügy többi szereplőjét kivonja a büntető igazságszolgáltatási folyamat egészéből vagy meghatározott eljárási szakaszból. Az elkövető felelősségre vonásának informális útjaként is definiálhatjuk. Olyan eljárások sorolhatók e körbe, amikor meghatározott feltételek teljesülése esetén a büntetőeljárás folytatását mellőzik, ha az adott kriminális konfliktus nem kizárólag büntető jelleggel oldható fel (reintegrációs, terápiás, nevelési eszközök igénybevétele, áldozatkompenzáció, restitúció).

Tágabb értelemben a diverzió körébe sorolható minden olyan felelősségre vonási forma, amely teljes mértékben nélkülözi az állami beavatkozást. Szűkebb értelemben olyan intézmény, amely csak a rendőrségi regisztrációtól a bírósági ítélelhozatalig terjed.

Barabás Andrea Tünde¹⁷ három csoportba sorolja az Európában alkalmazott *alternatív törekvéseket*:

¹⁷ Barabás A. Tünde: Börtön helyett egyezés? Mediáció és más alternatív szankciók Európában. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2004.

- *A tettes szempontú, a szankciórendszer részét képező megoldások:*

Céljuk az, hogy alkalmazásukkal elkerüljék a rövid tartamú szabadságvesztések káros hatásait. Ide sorolható a büntetés-kiszabás, illetve a büntetés végrehajtásának próbaidőre történő felfüggesztése – ezek végrehajtásához általában pártfogó felügyelet elrendelése is társul –, a pénzbüntetés és az elektronikus házi őrizet.

- *A tettes szempontú vegyes, illetve a büntetés-végrehajtásban található megoldások:*

Kábítószer-elvonó programban, ún. megelőző-felvilágosító szolgáltatáson való részvétel, illetve a büntetés-végrehajtáson belüli alternatív végrehajtási formák (pl.: fél-szabad végrehajtás, részlegesen felfüggesztett börtönbüntetés).

- *A tettesi és áldozati szempontokat egyaránt figyelembe vevő megoldások:*

Ide sorolható a kárjótétel, illetve a közösség részére végzett közhasznú munka.

A diverzió a strict legalitás elvének fellazulását jelzi a kontinentális rendszerben, amely egyúttal az ügyész szerepének erősödését és a bíróságra kerülő ügyek számának jelentős csökkenését is jelenti. A büntető igazságszolgáltatási rendszer tehát egyre flexibilisebbé válik. Elkövetői szempontból elsősorban abban ragadható meg az elterelés jelentősége, hogy megvédi a formális büntetőeljárás stigmatizációs hatásaitól, csökken a megbélyegzés lehetősége, ezáltal elősegíti a társadalomba való zökkenőmentesebb reintegrálódást.

Kerecsi Kára¹⁸ szerint a *büntetőeljárás* input, azaz *bemeneti szakaszában* alkalmazott *diverziós megoldások* kettős célt szolgálnak:

- Egyrészt a tárgyalás előtt eljárási érdekből szükséges szabadságelvonás kiváltását (óvadék, házi őrizet stb.),
- Másrészt az eljárás „konstruktív” befejezését, a bűncselekmény elkövetési okaként aposztrofálható probléma kezelését célozzák (mediáció, jótétel, pártfogó felügyelet, drogelterelés stb.)

A diverzió a szankcióalkalmazási hatalom reallokációjaként fogható fel, amely az elmúlt évtizedek legjelentősebbnek mondható változása. Különböző megoldások érvényesülnek a világon arra vonatkozóan, hogy az elterelést mely hatóság (rendőrség, vizsgálóbíró, ügyészség, bíróság) és az eljárás mely szakaszában alkalmazhatja. Általánosnak mondható azonban, hogy kizárólag a büntetés kiszabását megelőzően van erre mód.

Az elterelés, amelynek során tehát a strict legalitás elvét felpuhítva

¹⁸ Kerecsi Klára: Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája. CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2006., 225. p.

nem bírósági szervezetekre ruház a jogalkotó „kvázi-büntető” hatáskört, egyre erősebb Európa számos országában pl.: Ausztriában, Belgiumban, Németországban, Norvégiában, Skóciában.

Belgiumban, Franciaországban, illetve Németországban a bűnösök restoratív programok irányába való terelését megengedik, sőt gyakran kifejezetten követelik is törvényhozási úton.

Ausztriában fiatalok és felnőttek esetében is évente több ezer ügyet oldanak meg restoratív programok keretében. Gyakran kerül sor **Németországban** és Ausztriában egyaránt ún. **Täter-Opfer Ausgleich**ra (tettes és áldozat kiegyezésére). A **Schlichtung**, azaz *mediáció* alkalmazási köre is meglehetősen széles. **Belgiumban** megengedett a restoratív igazságszolgáltatás alkalmazása az ítélet meghozatala után is. Ezt a feladatot 2000 óta *restoratív igazságszolgáltatási konzultánsok* látják el a börtönökben.

Főleg azokban az országokban nyert teret a diverzió, ahol az ügyészség diszkrecionális joggal rendelkezik az eljárás megindítására. A hazai legeklatásabb példa erre a vádemelés elhalasztása, amikor ügyészségi határozat alapján ugyanolyan pártfogó felügyelet alá kerül a gyanúsított, mint amikor a bíróság rendeli el a pártfogó felügyeletet.

A vádemelés elhalasztását hazánkban a büntető eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) a következőképp szabályozza:

Be. 222. § (1) Az ügyész a vádemelés helyett három évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt - a bűncselekmény súlyára, és a rendkívüli enyhítő körülményekre tekintettel - a vádemelést egy évtől két évig terjedő időre határozattal elhalaszthatja, ha ennek a gyanúsított jövőbeni magatartásában mutatózó kedvező hatása feltételezhető.

225. § (1) Az ügyész a vádemelés elhalasztásáról szóló határozatában elrendeli a gyanúsított pártfogó felügyeletét, a gyanúsítottat magatartási szabályok megtartására vagy más kötelezettségek teljesítésére kötelezheti. A magatartási szabályok megtartását és a kötelezettségek teljesítését a pártfogó - a pártfogó felügyelet végrehajtására vonatkozó jogszabályok szerint - ellenőrzi és segíti. A pártfogó e feladatainak a teljesítéséhez más szervek és szervezetek segítségét is igénybe veheti.

226. § (1) Az ügyész az eljárást a vádemelés elhalasztásának lejártától számított harminc napon belül megszünteti, ha a vádemelés elhalasztásának tartama eredményesen telt el.

(2) Az eljárást a vádemelés elhalasztása tartamának eltelte előtt is meg kell szüntetni, ha a kábítószer-élvező gyanúsított igazolja, hogy legalább hat hónapig folyamatos, kábítószer-függőséget gyógyító kezelésben,

kábítószer-használatot kezelő más ellátásban részesült vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson vett részt, illetve, ha a tartás elmulasztása vétségének gyanúsítottja a tartási kötelezettségét teljesítette.

Diverzióra sor kerülhet azonban a *büntetőeljárás* output, azaz *kimeneti szakaszában* is.

Erre jó példa Európa-szerte a büntetés-végrehajtás utolsó szakaszában, a szabaduláshoz közel alkalmazott fél-szabad elhelyezés, elektronikus felügyelet elrendelése mellett végzett szabadítás, közérdekű munka stb.. Ezeket a döntéseket általában nem az ítéelő, hanem a büntetés-végrehajtási bíró hozza. Ez a jogkör lehetővé teszi szélsőséges esetben azt is, hogy az ítéletet hozó bíró szabadságelvonásra irányuló szándékával homlokegyenest ellentétessé, szabadságelvonást nélkülözővé alakuljon át a szankció. Tényként állapítható meg tehát, hogy a büntető igazságszolgáltatás szereplői közötti egyensúlyok tehát jelentősen átstrukturálódtak.

3. A diverzió mint a harmadlagos bűnmegelőzés eszköze

Bűnmegelőzési szempontból a diverzió a harmadlagos, azaz a bűnelkövetést követő prevenció eszköze. A már megtörtént bűncselekményekre való intézményes reakciót jelent. Az eljárásökonómiai célon felül az elkövető megváltoztatását és az ismételt bűnelkövetéstől való visszatartását is célozza és remélhetőleg minél eredményesebben szolgálja. Ezt a szempontot figyelembe véve érthető, miért a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerében alakult ki elsőként.

Az angolszász rendszerben már a rendőrségi szakaszban sor kerül az elterelésre.

- **Új-Zélandon** 1989-ben hatályba lépett "A gyermekek, fiatalkorúak és családjaik védelméről" szóló törvény, amely a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerét teljes egészében restoratív alapokra helyezte. Kialakították az ún. **családi csoport konferenciát** (*family group conferencing, FGC*). Ezt alkalmazzák minden bűncselekménytípus esetén (kivéve a gyilkosságot és a gondatlanságból elkövetett emberölést). Sor kerülhet rá a bírósági eljárás alternatívájaként, illetőleg előzetes ítélkezési fórumként is, amikor az ítélkező bíróság részére adnak ajánlást. Ezzel megtörténhet a családok bevonásába a gyermekük által elkövetett bűncselekmények megfelelő viszonzásáról való döntéshozatalba. Visszaesőknél is alkalmazzák a módszert. Részt vesznek benne a fiatalkorú elkövetőn és az áldozaton kívül az elkövető családtagjai is, továbbá

a fiatalok ügyvédje és rendőr is. Nagy előnye, hogy lehetőség nyílik a személyes találkozásra, a meghallgatásra, az ügy lezárására.

- **Skóciában** 9-16 éveseknél alkalmazzák az ún. Children's Hearings Systemet, azaz gyermekmeghallgatási rendszert.

- Az **Egyesült Királyságban** a fiatalokkal szemben alkalmazott **restoratív konferenciák** terjedtek el. 2002-ben ezt a gyakorlatot kiterjesztették **Észak-Írországra** is.

A diverziós programok nagy előnye, hogy az elkövető, illetve az elkövetés specifikumain kívül középpontba állítja a sértett szempontjait is, illetve megpróbálja helyrehozni a sértett-elkövető kapcsolatában megbomlott egyensúlyt. Ennek pedig számos megnyilvánulási formája létezik, a cél azonban közös. A büntető igazságszolgáltatást közelebb kell vinni az érintettekhez. Ez ugyanis csökkentheti a távolságot az elkövető és a társadalom között, ezáltal hozzájárulhat az elkövető társadalmi reintegrációjához és a visszaesés megfékezéséhez.

4. Mediáció büntetőügyekben

Hazánkban a **2006. évi CXXIII. törvény** vezette be **büntető ügyekben a közvetítői tevékenységet**, amely 2007. január 01. napján lépett hatályba.

A közvetítői eljárás az ügyésznek az ügy közvetítői eljárásra utalásáról hozott határozatával (Be.221/A § (3) bek.) vagy a bíróságban a büntetőeljárást – a közvetítői eljárás lefolytatása érdekében hozott – felfüggesztő végzésével (Be. 266. § (3) bek. c.)) indul, és csak a sértett és terhelt önkéntes hozzájárulásával folytatható le.

A közvetítői eljárásban a megállapodás akkor jön létre, ha a sértett és a terhelt között a bűncselekménnyel okozott kár megtérítésében vagy a bűncselekmény káros következményeinek egyéb módon való jóvátételében azonos álláspont alakult ki.

„A mediáció a bűncselekmény elkövetője és sértettje között létrejövő önkéntes megállapodás arról, hogy a tettes az áldozatnak okozott kárt egy mindkettejük által elfogadott módon és mértékben jóváteszi, és ez esetben részben vagy egészben mentesül az adott államban szokásos büntetőjogi felelősségre vonás és büntetés, főleg szabadságvesztés alól.”¹⁹ A mediáció mint a diverzió egyik fajtája a jóvátétel speciális

¹⁹ Barabás Andrea Tünde: Egyezés tettes és áldozat között- racionalitás vagy naivitás? Kriminológiai Közlemények Különkiadás. II. Országos Kriminológiai Vándorgyűlés anyaga. Szekszárd, 1996. okt. 4-5. Magyar Kriminológiai Társaság. 1998. 114-121.

megvalósulási formája, melynek során a materiális kártalanítás mellett sor kerül a felek megbékélésére is, a „kiengesztelődésre”. Ennek okán tehát jóval kiterjedtebb célokat szolgál, mint más diverziós eszközök és eljárások.

Hazánkban sikerrel alkalmazzák a mediációt munkajogi, családjogi, fogyasztóvédelmi, egészségügyi, valamint nagyobb vállalatok közötti szerződéses kapcsolatokról származó konfliktusok esetén. A törvényi szabályozás is csak ezeket a tárgyköröket fedi le. Büntetőügyekben is többen szorgalmazzák ezt az eljárást, de alkalmazása még gyermekcipőben jár. Elterjedésének legfőbb akadályát a strict legalitás elve képezi, amely szerint igazságot csak professzionális állami bíróságok szolgáltathatnak. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága R (99) 19. számú ajánlásában szorgalmazza a mediáció büntetőügyekben való alkalmazását. Ennek indoka a következő: „a mediáció segíthet annak tudatosításában, hogy az egyén és a közösség fontos szerepet tölt be a bűncselekmények megelőzésében és kezelésében, valamint az azzal kapcsolatos konfliktusok feloldásában, és ezzel olyan büntetőjogi eredményre vezet, amely építő és kevésbé represszív”. Ezt a kötetlen, informális eljárást széles körben alkalmazzák a büntetőjogon kívül a magánjogban és a közigazgatási jogban is. Az a jogos igény hívta életre, hogy ha az állam nem képes garantálni az állampolgárok személyi és vagyonbiztonságát, akkor legalább biztosítson ezen állampolgári érdekek sérelmekor olyan felelősségre vonási rendszert, amely igyekszik helyrehozni a sérelmeket az áldozat jogos igényeit figyelembe véve, ennek érdekében az állam akár le is mond esetenként saját, kizárólagos felelősségre vonási igényéről. Az a cél, hogy megvalósuljon az elszenvedett érdeksérelem minél teljesebb orvoslása.

Az Európa Tanács ajánlása szerint a **mediáció büntetőügyekben** való alkalmazása a hagyományos büntetőeljárások rugalmas, átfogó, problémamegoldó opciója lehet annak kiegészítéseként vagy alternatívájaként. Figyelembe kell ugyanis venni annak szükségletét, hogy erősítsék a büntetőeljárásokban az áldozat, az elkövető és más érintett személyek aktív részvételét, valamint a közösség bevonását. Elismeri az áldozatok legitimált érdekét arra vonatkozóan, hogy viktimizálódásuk következményeivel kapcsolatban nagyobb szavuk legyen, kommunikálhassanak az elkövetővel, és elérjék az elkövető bocsánatkérését és a reparációt. Tapasztalatok szerint az áldozatok újbóli áldozattá válástól való félelme a mediáció után 10%-ra csökken, míg előtte 25%-os volt. Figyelembe kell venni annak fontosságát, hogy előmozdítsák az elkövető felelősségérzetét, és gyakorlati lehetőségeket biztosítanak nekik, hogy jóvátételt gyakoroljanak, amely elősegítheti reintegrációjukat és rehabilitációjukat. A mediáció tudatosíthatja az egyén és a közösség fontos szerepét a bűnmegelőzésben és a bűncselekmények kezelésében, és megoldják a hozzá társuló konfliktusokat, ezáltal is előmozdítva a konstruktívabb és kevésbé represszív büntető jogkövetkezményeket. Hangsúlyozza azt is, hogy a mediáció speciális képességeket követel meg,

gyakorlati útmutatót kell készíteni és akkreditált tréningeket tartani. Érvényesíteni kell az eljárás során az Emberi jogokról és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény rendelkezéseit is. A mediáció kifejezés alkalmazható az ajánlás szerint minden olyan eljárásra, melyben az áldozat és az elkövető számára lehetővé válik - ha önként hozzájárulnak-, hogy aktívan részt vegyenek a bűncselekményből származó problémák megoldásában egy pártatlan harmadik személy (mediátor) részvételével. A felek a mediáció során bármikor visszavonhatják ezen eljáráshoz való hozzájárulásukat. A mediációs tárgyalások bizalmasak. Általánosan elérhető szolgáltatássá kell tenni a mediációt büntetőügyekben. A büntetőeljárás minden szakaszában sor kerülhet rá. Megfelelő önállóságot kell adni a mediációs szolgáltatásnak a büntető igazságszolgáltatási rendszeren belül. A törvényhozásnak siettetnie kell a mediáció elismerését büntetőügyekben. A feleknek meg kell adni a jogi segítségnyújtás lehetőségét.

A mediációs eljárás szakaszai

A kötetlen, informális eljárás lefolyása általában a következő:

1. *A mediátorhoz kerül az ügy.* Ez általában az ügyész javaslatára történik. Ő dönti el, hogy az ügy alkalmas-e a mediációra, ha igen, akkor értesíti a mediációs projektet, amely kijelöli az eljáró mediátort. Az ügyész átteszi a nyomozati aktát a mediátorhoz, és egyidejűleg értesíti az elkövetőt, hogy vegye fel a kapcsolatot a közvetítővel, ellenkező esetben folytatódik a nyomozás. A felek maguk is fogadhatnak mediátort, például közösen megbízhatnak egy ügyvédet ezen feladat ellátásával. Többnyire szerencsésebb azonban mediátor-specialistát alkalmazni. A fő elv az önkéntes alávetés, a felek mellérendelt pozíciója, nincs kötelező idézés.

2. *A tárgyalás szakasza:* a közvetítő irodájában zajlik, a mediálás folyamatában a jogvitában álló felek mellett részt vehetnek azok ügyvédei is. A mediátor feladata, hogy az érzelmek felől a racionalitás felé terelje a vitás ügyet. Tisztázzák a részletkérdéseket. Ún. ötlettár (brainstorming) felvonultatása történik a megoldási lehetőségeket illetően, és a felek ebből választják ki a számukra legmegfelelőbbet.

3. *Írásba foglalás:* ha megszületik a megegyezés, írásban összegzik a konfliktusmegoldáshoz szükséges kötelezettségeket. A megszövegezett és aláírt egyezségi megállapodás hívják mediálási szerződésnek.

4. *Az eset nyomon követése:* figyelemmel kíséri a mediátor a jóvátétel teljesítését, a reparáció végrehajtását.

5. *Az illetékes hatóság értesítése:* ha a kártalanítás befejeződött, közvetítő tájékoztatja az ügyészt észrevételeiről. Az ügyész ilyenkor

eljárásjogi értelemben véve megszüntetheti az eljárást, ha úgy véli, hogy a bűncselekménnyel a sértettnek okozott kár megtérült, és a cselekmény társadalomra veszélyessége csekély. Egyúttal felhívja az elkövető figyelmét arra, hogy a jövőben tartózkodjon az újabb jogsértéstől²⁰.

VI. Mi a jelen üzenete a jövő számára?

*„Exitus acta probat.”
 „Tettet a vég igazol.”
 (Ovidius: Hősök levelei)*

A XX. században a büntetés és a társadalmi ellenőrzés végrehajtási terepe a közösség lett. A társadalmak remélhetőleg a kirekesztő társadalmi ellenőrzés felől a befogadó felé tartanak. A szemet szemért elv rég meghaladottá vált, semmi értelme sincs, „csak megvakítja a világot” - ahogy Gandhi mondta. Bűn minden társadalomban volt és lesz is, azonban nem közömbös, hogy milyen felelősségre vonási módot választunk. A bűnözés elleni küzdelemben a büntetőjog a harcnak csak egy eszköze. A többi a mi kezünkben van. Az a feladat, hogy a lakosságban felébresszük az egymás iránti felelősségtudatot és segítőkészséget. Léteznie kell a társadalmi szolidaritásnak annak érdekében, hogy az emberi együttélést emberibbé, elviselhetőbbé tehessek. Elengedhetetlen ennek során a társadalmi párbeszéd. Egyes kutatók szerint nagyobb szerepet kellene szánni a normakövető magatartás jutalmazásának, az ún. pozitív felelősségre vonási rendszer alkalmazásának.

A lényeg az, hogy belássuk, koncepciózusan meg tudjuk fogalmazni, mikor, kinek, milyen eszközökkel kell tennie valamit a közbiztonságért és a bűnözés megelőzéséért, és ők valóban cselekedjenek is ennek megfelelően.

„Olyan társadalmi rendszereket kell létrehoznunk, melyekben a társadalmi ellenőrzés céljából okozott fájdalom a lehető legkisebb szintre csökken. A bánat elkerülhetetlen, az ember alkotta pokol viszont nem.”²¹ - mondja Nils Christie, és ezzel egyet kell érthetünk. Ez juttatandó érvényre a bűncselekmények elkövetői és az áldozatok viszonylatában is, és akkor elmondható, hogy rögzös úton ugyan, de sikerült felélnünk a csillagokig, teljesült a „per aspera ad astra” követelménye. Ekkor nyugodt szívvel kijelenthetjük, hogy it works well, azaz jól működnek a dolgok, nem kell tartani a nothing works veszélyétől. Minden probléma

²⁰ www.partnershungary.hu/mediatr.htm

²¹ Nils Christie: A fájdalom korlátai. Európa Könyvkiadó. Bp., 1991. 13. p.

megoldható, ha tevékenységeink során tudunk válaszolni az alábbi hat kérdésre:

Kipling szavaival élve: „Hat becsületes szolgám van
(Mindenre ők tanítottak, amit tudok)
A nevük MIT és MIÉRT és MIKOR
és HOGYAN és HOL és KI.”

Wagner Ildikó
Közgazdasági és Statisztikai Tanszék
Konzulens: Lőrinczi Gyula

A munkáltatói és munkavállalói fizetésektelenség összefüggései

BEVEZETÉS

Kutatási témámat a természetes személyek fizetésektelen helyzetére adható megoldások jelentik. Munkám során alapvetően azt vizsgálom, hogy az ilyen helyzetekre Magyarországon jelenleg alkalmazott megoldások miért nem elégítik ki sem a hitelezők, sem a fizetésektelen helyzetbe került adósok helyzetét, és azt, hogy nyugat-európai országok, valamint az Egyesült Államok által kialakított konstrukció milyen módon volna átültethető a hazai jogrendszerbe.

Mindehhez azonban elsőként azt kellett megismernem, hogy mi vezet Magyarországon a természetes személyek fizetésektelen helyzetének kialakulásához. Természetesen nem állíthatjuk, hogy minden egyes fizetésektelen helyzetbe került magánszemély esetében ugyanaz az ok bújna meg a háttérben. Értelemszerűen minden egyes eset egyedi és sajátos események közrehatása eredményeként jön létre. Azonban kutatásom során sok esetben tapasztaltam, hogy egy természetes személy fizetésektelen helyzetének kialakulásában jelentős szerepet játszott munkáltatójának fizetésektelen helyzete, illetve felszámolása.

Jelen írásomban egy rövid gazdasági jellegű felvezetést követően elsősorban a magánszemélyek és munkáltatójuk fizetésektelen helyzete közötti összefüggés kapcsolat vizsgálatára helyezem a hangsúlyt és az ilyen esetek kezelésére, megoldására szolgáló hazai jogintézményt veszem górcső alá.

I. A MAGYARORSZÁGI HITELELET

A munkáltató fizetésektelensége, ebből eredő felszámolása, illetve az ennek elhárítása érdekében végrehajtott csoportos létszámleépítés nyomán a munkahely elvesztése értelemszerűen minden munkavállaló számára nagy terhet jelent, azonban különösen komoly hatással lehet azok életére, akik adott esetben bízva munkahelyük tartósságában jelentős hitelállományt halmoztak fel. Ezért fontosnak tartom röviden ismertetni a magyar társadalom pénzügyi kultúrájára vonatkozó főbb jellemvonásokat és a hazai hitelállomány összetételét, természetét.

Annak ellenére, hogy Magyarországon a rendszerváltást követő években a lakosság hitelekbe vetett bizalma rendkívül alacsony volt, hamarosan változás állt be ebben a szemléletben. A lakáshitelpiac és a fogyasztói hitelek piaca gyors növekedésnek indult. A fent leírt folyamat eredményeként 2004-re odajutott a magyar társadalom, hogy nagyjából a lakosság negyede rendelkezik valamilyen hitellel.

Ezt a helyzetet súlyosítják olyan tényezők, melyek a szocialista rendszer örökségeként máig éreztetik hatásukat. Ezek közül elsőként kell kiemelni a megtakarítási hajlandóság hiányát. A magyar társadalomra hirtelen szakadt rá a piacgazdaság fogyasztói szabadsága, melynek következtében az emberek hamar megbarátkoztak a hitelfelvétel lehetőségével, azonban ezzel nem párosult a megtakarítási hajlandóság növekedése. A magyar társadalom jelentős részét egy-egy nem várt kiadás tehát ismételt hitelfelvételre ösztönzi, aminek eredményeként sokan vannak kitéve az adósságcsapda veszélyének.

Az adósságcsapdába került emberek helyzete, nevezetesen, hogy egy család havi jövedelmének több mint negyedét költi adósságtörlesztésre, illetve, hogy az egyik hitelt egy másikkól próbálják visszafizetni, általában csak rövid ideig tartható fenn. Mindezt jól példázza, hogy egy két évvel ezelőtti felmérés szerint a nem fizető adósok száma egy év alatt 50 %-kal emelkedett. Ugyanebben az évben a rosszadós¹ listán több mint 460 000 személy neve szerepelt.

A fentiek ismeretében nem nehéz belátni, hogy az amúgy is jelentős adósságterhek milyen könnyen és hirtelen válnak fenntarthatatlanná és vállalhatatlanná a továbbiakban, ha az adós – munkáltatója fizetéseképtelensége miatt – elveszti állását. Az alábbiakban azt vizsgálom, hogy az ilyen helyzetek orvoslására és a magánszemélyek tömeges fizetéseképtelensége elkerülésére milyen állami intézmény került kidolgozásra.

II. A MUNKAVÁLLALÓK JOGAINAK VÉDELME A MUNKÁLTATÓ FIZETÉSKÉPTELENSÉGE ESETÉN

1. ELŐZMÉNYEK

A szabadversenyos tőkés piacgazdaságnak alapvető jellemvonása, hogy folyamatosan újabb és újabb vállalkozások jelennek meg a piacon, melyek megmértetnek, és amennyiben nem tudnak alkalmazkodni a feltételekhez, úgy éppoly gyorsan, ahogy létrejöttek, megszűnnek.

¹ A Bankközi Adós- és Hitelinformációs Rendszerben tartják nyilván azokat, akik több mint kilencven napja nem tettek eleget részletfizetési kötelezettségüknek, valamint azokat, akik felhalmozott tartozása a minimálbért meghaladja.

Értelemszerűen a kiélezett piaci versenyből adódó gazdasági nehézségek egyre inkább kezelhetetlenné váltak, a szociális feszültségek megoldásért kiáltottak a kontinens szinte minden országában éppúgy, mint Amerikában. Ennek megfelelően tehát, a csődeljárás mellett – melynek akkor, a mai terminológiával ellentétben, az életképtelen vállalat minél előbbi eltávolítása, illetve a hitelezők minél teljesebb kielégítése volt a célja – megjelent a csődön kívüli kényszeregyezés intézménye, mely a fizetőképesség helyreállítását célozta, illetve olyan intézmények sora, mely a szociális partnerek közötti koalíciós tárgyalásokat és a szociális alkut helyezte előtérbe.ⁱ

Mindezt csak erősítette az 1929-32-es gazdasági világválság, illetve a II. világháborút követő általános gazdasági recesszió. Ezekre válaszként született a New Deal és a Welfare Society ideológiája, illetve Európában a szociális piacgazdaság rendszere, mely igyekezett segítséget nyújtani a kilátástalan helyzetbe került gazdasági szereplőknek. A jóléti államgazdaság szociális szegmensét képezte egy olyan szociális háló kialakítása és működtetése, mely lehetővé tette, hogy a gazdasági verseny áldozatait „felfogja”. Ezzel összefüggésben került előtérbe a munkavállalói érdekvédelem a munkáltató fizetéseképtelensége esetén. Alapvetően ez eredményezte, hogy számos európai országban már jóval az erről szóló irányelv megalkotása előtt sor került ilyen irányú szabályozás kialakítására.ⁱⁱ

2. A BÉRGARANCIA

A fentiekben ismertetett szociális ideológia jegyében számos országban kialakításra került egy olyan, a munkáltatók adójellegű befizetéseiből képzett alap, amelyből fizetéseképtelen helyzetbe került munkáltatók munkavállalói hozzájuthattak a munkáltató nehéz pénzügyi helyzetéből eredően sokszor hónapok óta elmaradt bérükhöz.

Az európai országok a szabályozás tekintetében igen hasonló megoldást követtek, azonban egy tekintetben mégis jelentős eltérés tapasztalható a kialakult konstrukciók között. Az Európában meghonosodott rendszerek közötti fő eltérés az, hogy a biztosítási vagy hitelezési elvet követik-e, hiszen míg az előbbi esetében a fizetéseképtelenség esetében a bérek kifizetésére lehívott összeget nem kell a munkáltatóval szemben lefolytatott felszámolási eljárás során visszafizetni, addig az utóbbiban erre feltétlenül sor kell, hogy kerüljön. Alapvetően tehát ez a lényegesnek nevezhető eltérés indokolta a 80/987. sz. irányelv megalkotását, mely a munkavállalóknak a munkáltató fizetéseképtelensége esetére szóló védelmével összefüggő tagállami szabályozás összehangolásáról szól.ⁱⁱⁱ

3. AZ INTÉZMÉNY ELŐTÖRTÉNETE

A) A bér garancia szabályozása az EK- és EFTA-tag-államokban, illetve az Európai Unióban

Az Európai Unióban a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek védelme, illetve javítása alapvetően tagállami hatáskör, tehát főként a nemzeti jogalkotás valamint a kollektív szerződések függvénye. Azonban az egyre erősödő szociális dimenzió eredményeként 1974-ben kidolgozásra került az ún. Szociális Akcióprogram és a közösségi jogalkotás e téren is kibontakozott. Ennek a folyamatnak az eredménye számos irányelv, melyek közös ismérve a védelmi jelleg, a munkavállalók érdekeit, jogait óvják, kiszolgáltatott helyzetüket igyekeznek enyhíteni bizonyos fokú állami szerepvállalással, garanciával.

A fentiek értelmében tehát elmondható, hogy a munkavállalók kiszolgáltatott helyzete valamint az a tény, hogy a munkabér elmaradása őket és családjukat egzisztenciálisan is érint(het)i sarkallta az EGK-tagállamokat egy olyan intézmény bevezetésére, ami a csődeljárás keretében történő hitelező-kielégítéstől függetlenül biztosítja számukra elmaradt bérük kifizetését.

Mindezek eredményeként került megalkotásra 1980. október 20-án a 80/987/EGK irányelv, melynek célját alapvetően két szempont határozta meg. Egyrészt a *munkavállalók védelme*, másrészt egy átfogóbb aspektusban a *gazdasági és szociális fejlődés biztosítása*.² Ebből is látszik a probléma komplex, foglalkoztatás- és gazdaságpolitikai megközelítése. Az irányelv, tehát szervesen illeszkedik az Európai Unió önálló szociálpolitikáját megalapozó közösségi normák közé, mely azt célozza, hogy a Közösségen belül kiegyensúlyozott legyen a gazdasági és szociális fejlődés, valamint, hogy az egyes országokban érvényesülő, a munkavállalókat érintő védelmi rendszert harmonizálja.^{iv}

B) Az irányelv rendelkezései és alapkövetelményei^v

Az irányelvvel kapcsolatban összességében elmondható, hogy mindössze alapvető követelményeket fogalmaz meg, tág teret adva a nemzeti jogalkotásnak. Ennek megfelelően a szervezetrendszer és a működési mechanizmus kialakítása teljes mértékben tagállami hatáskör, melynek során azonban feltétlenül figyelembe kell venni **az irányelvben rögzített minimál-standardokat**.

² Mivel a munkáltató fizetésektelensége esetén szükséges a munkavállalók védelme, különösen a fennálló követelések kifizetésének biztosítása érdekében, mindeközben figyelembe véve a Közösségen belüli kiegyensúlyozott gazdasági és szociális fejlődés szükségességét, mivel a munkavállalók védelmének mértékét illetően a tagállamok között továbbra is maradnak különbségek ezen a területen, mivel törekedni kell e különbségek csökkentésére, amelyek közvetlen hatással lehetnek a közös piac működésére [részlet az irányelv preambulumból]

Az első alapkövetelmény értelmében *a kedvezményezett a munkavállaló*. Természetesen ez többet fed, mint hogy az adott tagállam rögzíti a fenti tételt, hiszen ez mindenképpen hatással van az igényérvényesítési módra, illetve a támogatás jellegére is.

A második alapkövetelmény *az inszolvencia-alap elkülönítése*. Az inszolvencia-alap elkülönítettsége olyan garanciarendszert jelent, mely egyszerre biztosítja a munkavállalók bérére fenntartott összegnek a vállalkozó vagyonától való függetlenségét és az illetéktelen felhasználástól való védelmét.

Az irányelv harmadik alapkövetelménye, hogy *az inszolvencia-alap és a különböző szociális biztosítási rendszerek közötti összefüggéseket rendezni kell*. Ennek egyébként Magyarország vonatkozásában még nincs jelentősége, hiszen ez akkor lényeges, ha munkáltatói magánbiztosítási rendszerek alakulnak ki.^{vi}

C) A bérgarancia magyarországi fejlődéstörténete

A magyar jogrendszer a szocializmusból a parlamenti demokráciába történő átmenet idején jelentős változásokon ment keresztül. A rendszerváltás politikai, gazdasági és szociális változásokat hozott, melyek a gazdasági életben a jogrendszernek a piacgazdasági struktúrához történő igazítását igényelték. Hazánk az ebből adódó első átalakulási szakaszt sikeresen lezárta, azonban az Európai Unióhoz való csatlakozás következtében egy második átalakulási és integrációs szakasz előtt áll.^{vii} Kötelees ugyanis átvenni – többek közt – a munkáltatói fizetéseképtelenség esetére vonatkozó irányelvet, illetve célszerű volna fizetéseképtelenségi jogát is az EU-hoz igazítani. A hatályos magyar inszolvencia jog ugyanis gyakorlatilag teljes mértékben ellentétes a nyugat-európai csődjogi szabályozással. A hazai szabályozás élesen elkülöníti a csődeljárást és a felszámolási eljárást. Míg az első a vállalat reorganizációjára, megmentésére irányul, addig a másodikban erre nincs lehetőség. A két eljárás ilyen szigorú elkülönítése komoly gazdaságpolitikai és munkaszociális károkat okozhat, hiszen nem a fizetéseképtelen vállalat, illetve munkavállaló érdekeit tartja elsődlegesen szem előtt.^{viii}

Hazánkban a munkáltató fizetéseképtelensége mint munkaszociális probléma a privatizációig még csak elméleti szinten sem merült fel. A privatizáció elindította a munkáltató-munkavállaló kapcsolat átalakulását. E folyamat eredményeként ugyanis az állam mint munkáltató helyébe magántulajdonos lépett, ami a munkavállalók szempontjából elsősorban kiszámíthatatlan kockázati tényező megjelenését jelentette, hiszen a magántulajdonos munkáltató – szemben az állammal – szociálpolitikai funkciókat már nem látott el.

A munkavállalók kiszolgáltatottá válása hívta életre hazánkban is a Bérgarancia-alapot. Az erről szóló törvény megalkotásának késedelme azonban (1994. évi LXVI. tv. A Bérgarancia-alapról) komoly szociális problémákat eredményezett, hiszen a privatizációs eljárások joghézagait kihasználva néhányan a vállalat piacának megszerzését, illetve vagyonának kivásárlását célozták, a működés leállítását pedig gyakran a csődhelyzet művi kialakításával igazolták, ideértve a munkavállalók elbocsátását is.^{ix}

D) A munkáltató fizetése képtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai rendelkezések az EU-s jogi rendezés tükrében^x

Ebben az alponban a hatályos Bérgarancia-törvény rendelkezéseit vizsgálom összevetve őket a 2002/74/EK irányelvvel módosított 80/987/EGK irányelv szabályozásával. Az összehasonlítási szempontokat átfogó vizsgálat alapján választottam ki. Ezen aspektusok alapján mutatható be leginkább a magyar szabályozás eltérése az unióstól. Az elemzés végén megfogalmazom azokat a változtatásokat, melyek megvalósítása a jogharmonizációs követelményből fakadóan Magyarország számára is elengedhetetlen. Ezekre azonban természetesen nem csak az uniós elvárás miatt van szükség, hanem azért is, hogy véget vethessünk a hazai anakronisztikus szabályozásnak, melynek jellemzőit felszínesen már érintettem, és melyek részletes bemutatására e fejezetben vállalkozom.

Az összehasonlítás során mindig először az irányelv szabályait mutatom be, aztán térek ki a hatályos magyar rendelkezések ismertetésére.

a) Az igény-kielégítés jogosult köre

Az **irányelv** szerint³ az inszolvenca-alapból munkaszerződés illetve munkaviszony alapján munkát végző személyek jogosultak elmaradt bérük kielégítését igényelni. A tagállamok azonban felhatalmazást kapnak arra, hogy más vállalkozási viszonyok minősíthető tevékenységet folytató csoportokat is az irányelv hatálya alá vonjanak, ami egyértelműen arra utal, hogy az irányelv a munkavállaló fogalmát tágan értelmezi és a tagállamokat is erre sarkalja.

A vezető tisztségviselők inszolvenca-alapból történő kielégítési jogosultsága tekintetében megoszlik a tagállami gyakorlat. Számos tagállam kizárja őket a jogosult körből hivatkozással a fizetése képtelen helyzet létrejöttében való esetleges közrehatásukra, illetve kiemelten magas jövedelmükre. E csoport kizárása nem irányelv-ellenes, hiszen a direktíva értelmében a tagállamok kivételesen kizárhatják az Irányelv

³ 1. cikk (1) bekezdés

hatálya alól a munkavállalók meghatározott kategóriáit munkaszerződésük vagy munkajogviszonyuk sajátos jellege miatt, vagy olyan más garanciák biztosítása esetén, amelyek az Irányelv tartalmával azonos értékű védelmet újítanak számukra.^{4 xi}

Az irányelv a gyakorlatban azonban tartogat kihívásokat, hiszen a tagállamok a munkaszerződések (egységes) formakényszere miatt komoly ellenőrzési és minősítési rendszert kénytelenek alkalmazni az adott jogviszony tartalmának meghatározása végett. Az EU az új belépőkkel szemben is következetesen alkalmazza az irányelvben foglaltakat, ennél fogva, ha valamely csatlakozni kívánó ország egyes munkavállalói köröket kizár az Irányelv személyi hatályából, úgy az irányelvben foglaltakkal azonos védelmet biztosító garanciarendszer létét minden kétséget kizáróan bizonyítania kell a Bizottság felé.

A **Bérgarancia-alapról szóló törvény**⁵ (Bgt.) az igény-kielégítésre jogosultak kapcsán csak a munkavállaló terminológiát használja. A hazai gyakorlat azt mutatja, hogy hazánkban ez a terminológia szűken értelmezendő. Ez pedig azt eredményezi, hogy a hazánkban igen nagy számban előforduló ún. kényszervállalkozók⁶ nem tartoznak a Bgt. hatálya alá.

Az EU-ban alkalmazotthoz hasonló kiterjesztő értelmezés többek közt azért is volna indokolt, mivel a jelenlegi szabályozás alanyi körén kívül esnek nemcsak a kényszervállalkozói minőségben alkalmazott személyek, hanem a köztisztviselők és közalkalmazottak⁷, az egyéni vállalkozók alkalmazottai valamint a magányszemélyek által – például bejelentett háztartási alkalmazottak - foglalkoztatottak is. Ennek megfelelően, ex lege ki kellene mondani, hogy munkavállalóként igényelhet támogatás a Bérgarancia-alaptól minden magánmunkáltatónál vagy közintézménynél munkát végző magán-munkavállaló, közalkalmazott vagy köztisztviselő függetlenül attól, hogy munkáltatója telephelyén vagy saját lakásán, illetve, hogy milyen jogcímen végzi a munkát.

b) Az igény-kielégítésre képtelen munkáltató

Az **irányelv** értelmében két esetben minősíthető egy munkáltató fizetése képtelenné:

- Ha az adott országban hatályos csődeljárási szabályok szerint megindult vele szemben az eljárás, illetve, ha a csődbíróság annak megindításáról határozott.

⁴ Ezt az irányelv I. szakasz 1. cikkének (2)-(3) bekezdése rögzíti.

⁵ 1994. évi LXXVI.tv.

⁶ Kényszervállalkozó alatt értjük azt a vállalkozói kört, akik formailag ugyan vállalkozók, azonban jogviszonyukat tekintve tartalmilag munkavállalónak minősíthetők.

⁷ A közalkalmazottak, illetve köztisztviselők jogosultként való kezelését többek közt az is indokolja, hogy a jogviszony, mely alapján munkát végeznek az őket foglalkoztató közintézmény fizetése képtelensége okán megszűnhet.

- Ha a munkáltatóról megállapításra kerül, hogy gazdasági működését megszüntette és az eljárás megkezdésének biztosítására a rendelkezésre álló eszközök nem elegendők.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a munkáltató fogalma is tágan értelmezett az irányelv szerint, hiszen természetes és jogi személyek egyaránt hatálya alá tartoznak, akár csak a közintézmények és a háztartási alkalmazottakat foglalkoztató nem gazdálkodó magánszemélyek is.⁸

Ebben a vonatkozásban a **hazai szabályozás** teljes mértékben ellentétes az irányelvvvel, ugyanis a Bgt. értelmében csak a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezeteket lehet fizetésektelen munkáltatónak tekinteni. Így a munkáltató fogalom nem terjed ki sem a természetes személy gazdálkodókra, sem a munkavállalót foglalkoztató mezőgazdasági farmerekre, sem az egyéni cégeként működő kereskedőkre, iparosokra, sem pedig a közalkalmazottakat, köztisztviselőket alkalmazó hatóságként vagy nem hatóságként működő közintézményekre. Ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban elmondható, hogy a munkáltató definiálásakor a Bgt. utal a Cstv. 3. § (1) bekezdésének a) pontjára⁹, kimondva, hogy csak az ott felsoroltak minősülnek a bérgarancia alkalmazása szempontjából munkáltatónak. Ez már csak azért problematikus, mert a Bgt. épp annak a tisztán gazdasági megfontolásokon alapuló törvénynek a definícióját veszi át, melynek szociális kiegészítésére hivatott.

Éppen e kapcsolódásból következően a bérgarancia csak a versenyszférában tevékenykedő munkaadók egy része által vehető igénybe, ez pedig csak abban az esetben volna összeegyeztethető az irányelvvvel, ha az abban foglaltakkal egyenértékű, de attól eltérő garanciarendszer működne az annak hatálya alól kirekesztettek számára. Ilyen azonban egyelőre nem létezik. Ennek hiányában kettős probléma merül fel. Egyfelől a Bgt. nem biztosítja azon munkavállalókat, akik a

⁸ Az egyes államok jogalkotási gyakorlata érdekes adalék lehet az irányelv szellemiségének gyakorlati érvényesülése kapcsán. Az *osztrák* IESG-ben a fizetésektelenség kategória minden ezzel kapcsolatos eljárás-típust tartalmaz. *Finnország* a szokásos fizetésektelenségi tényállásokon túl e körbe vonja azt az esetét is, ha a munkáltató nem fizette be az öt munkáltatói minőségéből adódó társadalombiztosítási- és nyugdíjjárulékot. Az *angol* jog az „insolvency” fogalmának alá mindazon eljárásokat bevonja, amelyek azt segítik elő, hogy az adott cég helyzetét minősítsék, felmérjék. Ebben az értelemben tehát a fizetésektelenség nem a cég konkrét pénzügyi helyzetére vonatkozik. Hasonlóan tág definíciót találunk a *német* és *francia* jogban is.

⁹ Bgt. 1. § (2) E törvény alkalmazásában gazdálkodó szervezet a csődeljárásról, a felszámolási eljárásról és a végelszámolásról szóló 1991. évi XL. törvény (továbbiakban: Cstv.) 3. § (1) bekezdésének a) pontjában felsorolt minden gazdálkodó szervezet;

Cstv. 3. § (1) E törvény alkalmazásában gazdálkodó szervezet az állami vállalat, a tröszt, az egyéb állami gazdálkodó szerv, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, a közhasznú társaság, az egyes jogi személyek vállalata, a leányvállalat, a vízgazdálkodási társulat (a víziközmű-társulat kivételével), az erdőbirtokossági társulat, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár, a magán-nyugdíjpénztár, az egyesülés, ideértve az európai gazdasági egyesülést is, a végrehajtói iroda, valamint a sportegyesület. Gazdálkodó szervezetnek minősül az Európai Unió más tagállamában bejegyzett jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, amely ellen a Tanács fizetésektelenségi eljárásokról szóló 1346/2000/EK rendelete alapján följárás vagy területi fizetésektelenségi eljárás indítható.

közszférában állnak alkalmazásban, holott az őket foglalkoztató közintézmények fizetésképtelensége esetén is elképzelhető bértartozás fennállta. Másfelől jelen szabályozás értelmében létezik egy olyan a versenyszférában létező munkáltatói kör, mely fizeti ugyan a Bérgarancia-alap részére a járulékot, azonban annak igénybevételére nem jogosult.¹⁰

A hazai szabályozásról ezen aspektusból elmondható, hogy azért nem felel meg az irányelv követelményeinek, mert a rendszert nem a munkavállaló, azaz a kedvezményezett, hanem a munkáltató oldaláról közelíti meg, nem alakítva ki önálló szabályozási tárgyat, illetve terminológiát. Így a túl szűk megfogalmazásnak köszönhetően éppen az a munkavállalói kör esik ki a rendszer hatálya alól, mely a leginkább kiszolgáltatott, vagyis a szabályozás nemcsak, hogy ellentétes az irányelvvel, hanem még deklarált célját sem képes megvalósítani.

c) *Mikor kezdődhet meg a kifizetés a Bérgarancia-alapból?*

Abban a tekintetben, hogy mikor kezdhető meg a kifizetés az **irányelv** négy alternatívát állít a tagállamok elé:

- A csőd, azaz a fizetésképtelenségi eljárás megindulása.
- A csőd megnyitásának vagyonihiány miatti elutasítása.
- A munkáltató fizetésképtelenség miatt megszünteti működését.
- Inszolvenciától függetlenül hatóságilag elrendelt vagy a munkáltató által elhatározott felszámolás, amelyhez fizetésképtelenség is társul.

Az EU-n belüli harmonizáció érdekében a tagállamoknak a fenti négy lehetőség közül kell választaniuk. Azonban az irányelv ebben a tekintetben is igyekszik rugalmas lenni, mindössze azt célozza, hogy minden tagállam jelöljön meg egy pontosan meghatározható kezdőidőpontot, de mindezt úgy teszi, hogy az évtizedek során kikristályosodott tagállami gyakorlat ne szoruljon radikális változtatásra.

A **magyar szabályozás** előírásai szerint a felszámolási eljárás kezdő időpontját követően a felszámolónak akkor kell az alapot kezelő megyei (fővárosi) munkaügyi központhoz fordulnia, ha a felszámolási költségek fedezetét jelentő bevételek hiánya miatt a bérfizetési napon a munkavállalókkal szembeni bértartozását nem tudja kielégíteni.¹¹

A hazai szabályozás korábban az igény jogosságát illetően mérlegelési jogkört biztosított a munkaügyi központnak, mely – megalapozatlanságra

¹⁰ E körbe tartoznak többek közt az egyesületi formában működő szervezetek, a köztestületek, a társadalmi szervezetek, az alapítványok és azok az egyéni vállalkozók, akiknek munkavállalóik vannak, továbbá azok a magányszemélyek, akik ugyan nem egyéni vállalkozók, mégis munkáltatói minőségben jelennek meg – mondjuk bejelentett háztartási alkalmazott munkáltatójaként.

¹¹ 2. § (1) bekezdés

hivatkozással – megtagadhatta a kifizetést. A törvény módosítása nyomán ez a jogkör már nem illeti meg a munkaügyi központot, így amennyiben az igénylés a törvényi kritériumoknak megfelel, úgy a kérelem teljesítését nem lehet megtagadni.

Itt szükséges még szót ejteni a kérelem elbírálására, illetve az az alapján történő munkabér-folyósításra nyitva álló eljárási határidőkről. Annak ellenére, hogy a Bgt. igyekszik minderre meglehetősen rövid eljárási határidőt (8+7 nap) szabni, el kell gondolkozni azon, hogy azon munkavállalók érdekében, akik adott esetben már huzamosabb ideje várnak elmaradt munkabérük kifizetésére nem volna-e célszerű a 15 napos határidőt 7-re (3+4 nap) rövidíteni. Tekintve ugyanis, hogy globális méretű válsághelyzeteket nem számítva a munkaügyi központokra nehezedő ügyteher mellett nagy valószínűséggel ilyen rövid határidőt is elbírnának.

d) *Mely igények elégíthetők ki a Bérgarancia-alapból?*

Annak ellenére, hogy az **irányelv** az alap terhére kielégíthető igények körét pontosan nem határozza meg, az irányelv szellemiségéből egyértelműen kitűnik, hogy elsősorban a munkavállalói bérjárandóság megfizetésére vonatkozik. Bár az irányelv szövegéből egyértelműen nem olvasható ki, hogy a felmondási időre járó bér, a szabadságmegváltás, valamint a végkielégítés kifizethető a munkavállalók számára az alap terhére, azonban az irányelv – már megismert – kiterjesztő értelmezése nyomán kialakult gyakorlat ezen igényeket is kielégíthetőnek minősítette.

A fentiek értelmében tehát a legtöbb állam a szabadság pénzbeli megváltását és a felmondási időre járó bért is betudja a kielégíthető igények körébe, a végkielégítést azonban számos EU-tagállam expressis verbis vagy a bér fogalmának szűkített értelmezése útján kizárja.

A végkielégítés mellett a másik olyan munkavállalói igény, mellyel kapcsolatban még nem alakult ki egységes megítélés, a munkavállaló egyéb kárigényeinek védelme. Azonban e területen is egyre terjed az a nézet, miszerint a munkavállaló jogosult a munkáltatóval szemben fennálló kárigény, egyéb fizetési igény, illetve az eljárási költségek megtérítésére is. A tagállamok azonban szigorú ellenőrzési rendszereket alakítottak ki a kárenyhítési kötelezettség teljesítésének vizsgálatára, hogy azon tételek tekintetében, melyek más forrásból megtérültek vagy megtérülhettek volna, ne teljesítsenek kifizetéseket.

A kielégíthető igények taglalása kapcsán szükséges kitérni az érvénytelen, illetve a színlelt vagy leplezett szerződésekből származó igények megítélésére is. Tekintettel arra a tényre, hogy az irányelv minden helyzetben törekszik a kiterjesztő értelmezés és az érintett munkavállaló számára kedvezőbb megoldás alkalmazására, ezért a

gyakorlat szerint az érvénytelen munkaszerződésből származó munkavállalói igényeket ugyanolyan védelemben részesítik, mintha érvényes szerződésből származnának, hiszen az érvénytelenség többnyire nem a munkavállalónak róható fel. A *színlelt vagy leplezett szerződések* esetében a tagállamok által kialakított hatóságok jogosultak a jogviszony természetének vizsgálatára. Ha úgy tapasztalják, hogy a felek egy munkavégzésre irányuló jogviszonyt minősítettek polgári jogi jogviszonynak, úgy az ebből eredő elmaradt munkavállalói igények az alap terhére kielégíthetőek.

A **Bgt.** a kielégíthető igények köre kapcsán kimondja, hogy a Bérgarancia-alapból kell kifizetni a fizetéseképtelenné vált munkáltató által ki nem egyenlített minden bértartozást. Ennek értelmében bértartozásnak minősül a betegszabadság időtartamára járó térítés és a Cstv. 57. § (3) bekezdése szerint elszámolható végkielégítés. Az idézett szakasz azt rögzíti, hogy az Mt.-ben szabályozott kötelező végkielégítésen felül vagy annak összegét meghaladó megegyezéssel végkielégítésre a Bérgarancia-alap nem nyújt fedezetet. A Bgt. a munkavállalónként igényelhető támogatás felső határát akként rögzíti, hogy a munkavállalók részére való bértartozás-kifizetés nem haladhatja meg a tárgyévben a KSH által az előző két évre visszamenőleg megállapított bruttó átlagkereset négyszeresét.¹²

A hazai szabályozás ebből a szempontból tulajdonképpen megfelel az irányelvnek, hiszen minden olyan kifizetés a bérgarancia hatálya alá tartozik, melynek a ténylegesen elvégzett munka ellenértékeként kellett volna megjelennie.

e) Az igényérvényesítési idő

Az időmúlás, illetve az elévülés kezdetét az **irányelv** rendelkezései szerint három alternatív körülmény bekövetkeztétől lehet számítani. Ezek a következők:¹³

- Az üzem fizetéseképtelenség miatt leáll.
- A munkavállalónak fizetéseképtelenség miatt felmondanak.
- A csődeljárást közzéteszik vagy elutasítják.

Tekintve, hogy az irányelv ilyen mértékű szabadságot enged a tagállamoknak, célszerűnek tűnik röviden áttekinteni, hogy a fenti lehetőségek közül, hol melyik került bevezetésre.¹⁴

¹² 7. § (1) bekezdés. [Ez jelenleg 548 000 forintot jelent munkavállalónként.]

¹³ Egyedül az olasz jogban létezik egy speciális megoldás, mely az elévülés kezdetét a végrehajtási eljárás megindításához köti.

¹⁴ A kitekintés az irányelv megalkotásából eredő jogharmonizációs követelmények teljesülését vizsgáló Bizottsági Jelentés alapján készült.

A szabályozás kialakításához a *francia*, a *belga*, illetve a *luxemburgi* fizetésképtelenségi jog az irányelvben megjelölt első alternatívát vette alapul. Az *osztrák* jog egy sajátos szabályozást vezetett be: a fizetésképtelenséget megállapító eljárás kezdete előtt keletkezett munkavállalói igények mellett védelemben részesíti az eljárás kezdő időpontját követő három hónapon belül felmerült mindazon követeléseket, melyek nem jártak le vagy évültek el.

A *finn* bérgarancia törvény – hasonlóan a francia, a belga és a luxemburgi szabályozáshoz – szintén a fizetésképtelenség bekövetkeztéhez köti az igénykielégítési jogosultságot, és kiterjeszti mindazon követelésekre, melyek a kérelem benyújtását megelőző három hónapban keletkeztek.

Svédországban mindez oly módon működik, hogy a releváns időpont ott is a munkáltató fizetésképtelensége. A védelem ott olyan igényekre vonatkozik, melyek a fizetésképtelen munkáltató általi foglalkoztatás utolsó hat hónapjában keletkeztek, azonban nem terjed ki azokra, melyek a fizetésképtelenségi eljárást megindító kérvény bírósági bejegyzését megelőző három hónapnál régebben keletkeztek.

Angliában releváns időpontnak tekintik minden olyan eljárás megindítását, mely a fizetésképtelenség megállapítására irányul, ennek megfelelően pedig védelemben részesítenek minden olyan követelést, mely az eljárás megindítása előtti négy hónapban keletkezett.

A *német* jog ettől csak annyiban tér el, hogy ott az eljárás megindítását megelőző három hónapban keletkezett igények tarthatnak számot a védelemre.

A **Bgt.** 1. § (1) bekezdésének¹⁵ értelmében a kiegyenlíthető tartozásoknak nincs időbeli korlátozása. Bár első ránézésre ez igen kedvezőnek tűnhet, azonban látnunk kell, hogy a releváns időpont kiválasztása határozza meg a garanciával védett időszak hosszát. Ennek hiánya elsősorban egy elhúzódó felszámolási eljárás esetén okozhat nehézségeket, hiszen ez esetben nincs olyan mérvadó időpont, melytől számítva megnyílna a munkavállaló igénye a garancia-alappal szemben. Ez pedig nem kedvez a munkavállalóknak, akik sok esetben már a fizetésképtelenség tényleges beállta előtt hónapokkal sem kaptak bért. Ehhez járul még hozzá súlyosító tényezőként az, hogy az alap terhére történő igénylésre csak a fizetésképtelenség jogerős megállapítását követően kerülhet sor, míg az igények elévülési ideje kifizetésük elmaradásakor kezdődik. A két időpont összehangolásának hiánya egy elhúzódó esetben nem kedvez a munkavállalóknak, hiszen az elévülési idő munkajogi területen mindössze három év.

¹⁵ A Munkaerőpiaci Alap bérgarancia-alaprészéből a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetnek a munkavállalóval szemben fennálló, kiegyenlíthetetlen bértartozása előlegezhető meg.

A fentiekből egyértelmű, hogy jelen helyzet nem tartható. Célszerű volna tehát – többek közt jogharmonizációs kötelezettségünkől adódóan is – az irányelv szerinti jogérvényesítési időkezdet átvétele, illetve egy olyan szabály bevezetése, mely már a bérkifizetés elmaradásától kezdve lehetővé tenné az alap terhére történő bérkifizetést.

f) Az elmaradt járandóságok kifizetésének időbeli korlátai

Az **irányelv**¹⁶ e tekintetben igen rövid rendelkezést tartalmaz, mely szerint az előbbi pontban tárgyalt időpontoktól kezdve háromhavi elmaradt járandóságokat csak egy meghatározott időre lehet érvényesíteni, amely legalább visszamenőleg három hónap.

A **hazai szabályozás** nem korlátozza a visszamenőleges időintervallumot. Az ajánlatos azonban egy olyan szabály bevezetése volna, mely minimum nyolc hónapra visszamenőleg és legalább hat havi bértartozás kielégítését tenné lehetővé. Ezt többek között az előző pontban ismertetett indokok támasztják alá.

g) Az igény-kielégítés mértékénekösszesség szerű korlátozása

Tekintettel arra, hogy az **irányelv** nem ad iránymutatást e tekintetben, csak mint lehetőséget rögzíti, ezért a tagállami szinten alakult ki a vonatkozó gyakorlat az alábbiak szerint:

- Egyes tagországok az alapból fizethető összegnek nem szabnak felső határt.¹⁷
- Vannak olyan országok, ahol törvényben határozzák meg a Bérgarancia-alap terhére történő kifizetés felső határát.¹⁸
- A harmadik verzió csak a tekintetben tér el a másodiktól, hogy itt nem törvényben maximálják az igény-kielégítés mértékét, hanem egy háromoldalú országos, általános és ágazati érdekegyeztetés során tarifaszerződéssel állapítják azt meg.¹⁹

Ausztriában az IESG az általános felső határt a nyugdíjbiztosításban megállapított havi járulék-alap felső határának kétszeresében rögzíti.

A *finn* rendszer ennél szofisztikáltabb megoldást alkalmaz, a bérgarancia törvény ugyanis kimondja, hogy az egyes munkavállalói kategóriákra vonatkozó fizetési garancia felső határát rendeletben kell

¹⁶ 4. cikk (2) bekezdés

¹⁷ Ez a megoldás terjedt el Hollandiában és Németországban.

¹⁸ Az Európai Unió tagállamainak túlnyomó többségében ez a megoldás került alkalmazásra, így Nagy-Britanniában, Írországban, Olaszországban és Ausztriában is.

¹⁹ Franciaország, Görögország, Spanyolország és Portugália alkalmazza ezt az alternatívát. Franciaországban a kifizetés maximuma a tarifabér tizenháromszorosa, a többi ország esetében háromszorosa.

rögzíteni, melyet a körülmények változása esetén módosítani kell. Ez a rendszer azért példaértékű, mert minden más Európában használatos módszernél rugalmasabb, hiszen lehetővé teszi a bérmozgások nyomon követését is.

A *svéd* szabályozás meglehetősen nagy teret enged a mérlegelés lehetőségének, ugyanis nem szab egzakt felső határt, hanem a garancia köréből kizár minden olyan követelést, mely az elvégzett munka, a vállalkozás jövedelmezősége és egyéb körülmények alapján indokolt ésszerű határt meghalad. Gyakorlatilag ma az Unió országai közül Svédország az egyetlen, aki nem szab konkrét felső határt, a többiek – beleértve *Angliát, Franciaországot és Németországot* is – a visszaélések elkerülése végett a pontosan meghatározott, összecszerűen rögzített felső határ mellett teszik le voksukat.

A **Bgt.** maximálja a Bérgarancia-alapból történő kifizetés mértékét, rögzítve, hogy a munkavállalók részére való bértartozás-kifizetés nem haladhatja meg a tárgyévben a KSH által az előző két évre visszamenőleg megállapított bruttó átlagkereset négyszeresét, ami jelenleg 548 000 forint.²⁰

A fentiekben bemutatott tagállami szabályozásokat áttekintve furcsának hathat, mégis fontosnak tartom leszögezni, hogy a Bérgarancia-alap terhére történő bérkifizetés maximálásának gyakorlata nem indokolható, hiszen összeegyeztethetetlen egy olyan jogintézmény szellemiségével, mely a munkavállalókat és érdekeiket hivatott védeni.

E) Javaslatok a gazdasági és jogharmonizációs igények kielégítése érdekében

A fenti összehasonlítás nyomán számos következtetés levonható a bérgarancia hazai szabályozásával kapcsolatban. Fontos hangsúlyozni, hogy a nagy vonalakban már jelzett hiányosságok pótlása nem elsősorban az EU-csatlakozásból adódó kötelezettség, hanem sokkal inkább gazdasági szükségszerűség. Így tehát az alábbiakban összefoglalásra kerülő észrevételek megvalósítása egyidejűleg elégítene ki gazdasági és jogharmonizációs igényeket is.

A hazai szabályozás egyik legfontosabb hiányossága, hogy nem teszi lehetővé az alap terhére történő kifizetést a fizetésektelenség beállta előtt. Emellett – ahogy az a fenti összehasonlításból is kiderült – fontos volna a jogosulti kör többirányú bővítése. Egyrészt úgy, hogy a támogatásra jogosultak köréhez tartozhassanak minden olyan gazdálkodó szervezet munkavállalói, amely ellen csődeljárás indult, másrészt pedig a

²⁰ 7. § (1) A felszámoló a támogatási igény meghatározása során a támogatásra jogosult gazdálkodó szervezetnek a jogosultakkal szemben, a bérfizetési napon fennálló bértartozását, de legfeljebb jogosultanként a tárgyévvel megelőző második év – Központi Statisztikai Hivatal által közzétett – nemzetgazdasági havi bruttó átlagkeresetének négyszeresét veheti figyelembe.

munkavállaló-fogalom tág értelmezése útján. És végül, de nem utolsósorban célszerű volna a Bgt.-ben használatos munkáltató fogalom meghatározásához a Munka Törvénykönyvében szereplő definíciót alapul venni, a jelenleg alkalmazott, Cstv.-ben szereplő helyett.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunk is indokoltá teszi a jelenleg külön eljárásként szabályozott *csőd- és felszámolási eljárás összevonását egy eljárásba*. Az egységes fizetéseképtelenségi eljárás óriási előnye volna, hogy minden esetben lehetőséget nyújtana az egyezségi tárgyalások lefolytatására, illetve fizetési moratórium biztosítására, melyek nagyban megkönnyítenék az adós cég és a hitelezők számára legkedvezőbb megoldás alkalmazását, elkerülve az olykor indokolatlan és gazdasági szempontból rendkívül káros felszámolási eljárások elszaporodását.

A Bérgarancia-alap működése kapcsán fontos volna *a jelenlegi hitel-elvű rendszer biztosítási elven nyugvó konstrukcióval való felcserélése*. Az aktuális szabályozás ugyanis a munkavállalók és munkáltatók által befizetett járulékokból feltöltött bérgarancia-alapból visszafizetendő támogatást nyújt a fizetéseképtelen helyzetbe került munkáltatók munkavállalóinak. Értelemszerűen a támogatás a felszámolási eljárás során követelésként kerül nyilvántartásba vételre, amely elsőbbséget élvez sok kishitelezővel szemben.

A Bérgarancia-alapból történő folyósítás időtartamával kapcsolatos visszasságokra a fentiekben már utaltunk, ezért itt csak röviden jelezzük ismét, hogy célszerű volna a 15 napos átfutási időt *8 napra rövidíteni* annak érdekében, hogy az érintett munkavállalók emiatt ne kényszerüljenek még tovább nélkülözni a sokszor már hónapok óta elmaradt jövedelmüket.

A jelenlegi szabályozás értelmében a Bérgarancia-alapból folyósított kifizetés először az azt igénylő felszámolóhoz kerül, aki az adott munkáltatónál szokásos bérfizetési rendszernek megfelelően juttatja el azt a munkavállalókhöz. A kérelem benyújtásától a folyósításig eltelt idő redukálása kapcsán felhozott érvek itt is megemlíthetők. Természetesen segítené az elmaradt bérükre hónapok óta váró munkavállalók helyzetén, ha *az alapból történő kifizetés egyből részükre történne*, a felszámoló közbeiktatása nélkül.

Végezetül azt lehet elmondani, hogy különösen indokolt volna *a magyar bérgarancia-szabályozást minden tekintetben az unióshoz igazítani*. Ez több szempontból is fontos. Egyrészt jogharmonizációs követelmény minden tagállammal szemben az irányelvek átvétele, az azoknak megfelelő nemzeti szabályozás kialakítása. Másrészt gazdasági érdekünk is, hogy a közös piac véráramába kerülve a határokon átnyúló gazdasági kapcsolatok fellendítése érdekében itthon is azonos garanciák álljanak a munkavállalók rendelkezésére, mint más uniós országokban.

ÖSSZEGRZÉS

Jelen írásomban a munkáltatók és munkavállalók fizetésképtelen helyzete közötti összefüggést vettem górcső alá. Arra kerestem a választ, hogy mennyiben hat közre egy munkavállaló fizetésképtelen helyzetének kialakulásában munkáltatója fizetésképtelen helyzete, illetve adott esetben felszámolása. Megvizsgáltam a fenti helyzetből eredő, a munkavállalókat érintő káros következmények elhárítására, enyhítésére hivatott jogintézményt mind a hazai működés gyakorlati eredményei, mind nemzetközi összehasonlításban, és levontam a megfelelő következtetéseket.

Mindezek alapján arra jutottam, hogy ma Magyarországon jelentős problémát jelent a munkáltatók fizetésképtelenségének munkavállalók helyzetére gyakorolt hatása, különös tekintettel azokra az esetekre, amikor az illető munkavállaló ennek eredményeként pénzügyileg teljesen ellehetetlenül, fizetésképtelen helyzetbe kerül. Az ilyen magánszemélyek helyzetét pedig súlyosítja, hogy helyzetük kezelésére a mai magyar jogrendszer nem ismer olyan eljárást, amely megnyugtatóan tudná kezelni problémájukat és amely biztosítaná számukra az újrakezdés lehetőségét. Ezért tartanám kiemelten fontosnak, hogy a jogalkotó az új csődjogi szabályozás keretében ne csak a gazdálkodó, hanem a természetes személyek fizetésképtelen helyzetére is gondoljon, és a kimunkált európai és amerikai konstrukció alapulvételével olyan konstrukciót dolgozzon ki, amely mind az adósok, mind hitelezők számára kedvező.

ⁱ DR. PRUGBERGER TAMÁS: *A munkáltató fizetésképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében.*

ⁱⁱ DR. PRUGBERGER TAMÁS – SZEBEHELYI KLÁRA: *A magyar munkajog vergődése az európai uniós normák és a liberálkapitalizmus igényei között.* Jogtudományi Közlöny, 1996/12. sz. p. 509-518.

ⁱⁱⁱ GYULAVÁRI TAMÁS: *A munkavállaló jogainak védelme az Európai Unióban.* Munkaügyi Szemle, 1998/7-8. sz. p. 51-56.

^{iv} DR. PRUGBERGER TAMÁS – DR. CSÁK CSILLA – DR. TÓTH HILDA: *A bér garancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban.* II. Európai Tükör, 2002/5. sz. p. 77-91.

^v A 80/987/EGK és a módosításáról szóló 2002/74/EK irányelv alapján

^{vi} DR. PRUGBERGER TAMÁS – DR. CSÁK CSILLA – DR. TÓTH HILDA: *A bér garancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban.* I. Európai Tükör, 2002/4. p. 79-91.

^{vii} DR. PRUGBERGER TAMÁS – DR. CSÁK CSILLA – DR. TÓTH HILDA: *A bér garancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban.* I-II. Európai Tükör, 2002/4. p. 79-91. és 5. sz. p. 77-91.

^{viii} Interjú Dr. Csöke Andreával a Fővárosi Bíróság felszámolási bírójával

^{ix} DR. KISS GYÖRGY: *A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésképtelensége esetén.* Magyar Jog, 1999/2. sz. p. 75-90.

^x Az összehasonlítás a 2002/74/EK irányelvvel módosított 80/987/EGK irányelv és a Bér garancia-alapról szóló 1994. évi LXVI. törvény alapján készült. Emellett egyes szempontoknál az alábbi forrásokat használtam:

DR. PRUGBERGER TAMÁS – DR. CSÁK CSILLA – DR. TÓTH HILDA: *A bér garancia-alap működése Magyarországon és az Európai Unióban.* I-II. Európai Tükör, 2002/4. p. 79-91. és 5. sz. p. 77-91.

DR. KISS GYÖRGY: *A szociális érzékenység kényszere és korlátai: a munkavállalói jogok védelme a munkáltató fizetésképtelensége esetén.* Magyar Jog, 1999/2. sz. p. 75-90.

DR. KISS FERENC: *A Bér garancia-alapból nyújtható támogatás.* Munkaügyi Szemle, 1998/2. sz. p. 53.

DR. KISS GYÖRGY: *A munkavállalói igények védelme a munkáltató fizetésképtelensége esetén – A magyar garanciarendszer és az EU szabályozás összehasonlítása.* Gazdaság és Jog, 1998/6. sz. p. 21-25.

DR. PRUGBERGER TAMÁS: *A munkáltató fizetésképtelensége esetére szóló munkabér-kifizetés védelmét érintő hazai szabályozás az európai uniós jogi rendezés tükrében.* In: Bérgarancia és a csőd-, felszámolási eljárás reformja – Tanulmánykötet (szerk.: Dr. Miskolczi Bodnár Péter és Dr. Prugberger Tamás) Novotni Alapítvány Kiadó, Miskolc, 2005.

^{xi} DR. PRUGBERGER TAMÁS: *A vezető állású alkalmazottak jogviszonyának egyes kérdései a gazdasági munka világában a fejlett polgári államokban és Magyarországon.* Jogtudományi Közlöny, 1999/5. sz. p. 207-209.