

# FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 3. évfolyam, 1. szám

*„Magára az igazságra pedig nem annyira természet, mint ismeret útján jutunk,  
még pedig azon ismeret útján, melyet nekünk a törvény- és jogtudomány szolgáltat.”*

WERBŐCZY ISTVÁN



152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet  
a Kormány tagjainak  
feladat- és hatásköréről

*„82. § (1) A miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a Kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért.”*

Magyarország  
Alaptörvénye  
R) cikk

*„(1) Az Alaptörvény  
Magyarország  
jogrendszerének alapja.”*

## Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente

Kiadja: Igazságügyi Minisztérium, H-1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2–4., tel: +36 (1) 795-1000.

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Köves Béla ügyvezető

Főszerkesztő: Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Molnár Zoltán

Felelős szerkesztő: Dr. Salgó László Péter, peter.laszlo.salgo@im.gov.hu

Olvasószerkesztő: Dr. Pintér Katalin

Szerkesztők: Dr. Bodzási Balázs, Dr. F. Tóth Gábor, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Raisz Anikó

ISSN 2416-2159 (Print)

ISSN 2786-4057 (Online)

# Tartalom

## Bevezető

Miniszteri beköszöntő .....	3
-----------------------------	---

## Interjú

Interjú Kecsmár Krisztiánnal .....	6
------------------------------------	---

## Kiemelt téma

<i>Bodzási Balázs</i> Az új Ptk. hatálybalépésének harmadik évfordulójára .....	9
--	---

## Tanulmányok

### Közjog

<i>Salgó László Péter</i> Az Igazságügyi Minisztérium szerepe a kormányzati jogszabály-előkészítésben .....	18
--	----

### Büntetőjog

<i>Busch Balázs</i> A kiemelt jelentőségű büntetőügyek intézményének rövid története .....	24
---	----

### Magánjog

<i>Vitvindicics Mária</i> Változások a végrehajtási záradékkal ellátott okirattal és a vele egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per szabályozásában .....	30
<i>Menyhárd Attila</i> A bizalmi vagyonkezelési szerződés jogi szabályozásának aktuális kérdései .....	37

### Európai és nemzetközi jog

<i>Kátai Anikó</i> Az EU személyek szabad áramlására vonatkozó és azzal összefüggő jogának alakulása, az Európai Bizottság további tervei .....	44
<i>Forman Balázs</i> Egyén és az állam kapcsolata az egészségbiztosításban az Egyesült Államokban Az Obamacare elő- és utóélete .....	56

<b>Jogértelmezés</b> .....	65
----------------------------	----

<b>Konferencia-összefoglaló</b> .....	69
---------------------------------------	----

## Hírek, események

Közéleti események .....	70
Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb jogszabályok .....	77

# Miniszteri beköszöntő



Tisztelettel és szeretettel köszöntöm a *Fontes Iuris* új és hűséges olvasóit egyaránt. A lap eddigi számai arról győzhették meg az érdeklődőket, hogy a jogalkotás nem tétlenkedik ebben a kormányzati ciklusban. A jog születése csak alkotó légkörben lehetséges. Ezt igyekszik táplálni az Igazságügyi Minisztérium vezetése ezzel a folyóirattal is.

A mostani szám is elsősorban, de nem kizárólag hazai jogalkotási kérdésekkel foglalkozik, jogalkotásunkra adott reflexiókat tartalmaz.

Bodzási Balázs az új Ptk. hatálybalépésének harmadik évfordulójáról emlékezik meg a lehető legmegfelelőbb módon: tanulmányt közöl a kódex 2016. évi módosításáról, jobban mondva annak eddig a *Fontes Iuris* lapjain még nem vizsgált rendelkezéseiről, az alábbi témakörökben: személyiségi jogok; a jogi személy vezető tisztségviselőjének deliktuális felelőssége; a zártkörűen működő részvénytársaság részvényeinek nyilvános forgalomba hozatala; az írni, olvasni nem tudó, valamint az adott nyelvet nem értő személy által tett írásbeli jognyilatkozat semmissége; a szerződés-átruházás esetén nyújtott biztosítékok sorsa. Kitér a kapcsolódó ágazati szabályoknak (cégtörvény, civil szervezeti törvény, csődtörvény) a Ptk. novellája következtében szükségessé vált és elvégzett módosításaira is. A szerző utal a novellát kísérő szakpolitikai vitára: szabad-e, érdemes-e egy ilyen terjedelmű és jelentőségű jogszabályt megalkotása és hatálybalépése után viszonylag rövid idővel módosítani? Mi szolgálja inkább a jogbiztonság és a jó jogalkotás érdekeit: ha hagyjuk, hogy a normaszöveg éljen és a bírói joggyakorlat esetleges hibáit lecsiszolva fokozatosan beilleszse a jogrendszerbe, hogy azután ott kifejtse hatását, avagy akkor teljesíti a jogalkotó a kötelességét, ha az akár rövid tapasztalat fényében felülvizsgálja és korrigálja a jogszabályt? Mint ismeretes, a kormány és az országgyűlés az utóbbi álláspontot tette magáévá, és Bodzási tanulmánya véleményem szerint utólag is meggyőző érveket szolgáltat e választás helyessége mellett. A szerző ugyanitt kitekintést nyújt a már az országgyűlésnek benyújtott újabb jogszabálycsomag-tervezetre, amely a bizalmi vagyonkezelés szabályait fejleszti tovább, hazánk jogi versenyképességének növelése szolgálatában.

Vitvindsics Mária perjogi témáról ír: a végrehajtási záradékkal ellátott okirattal és a vele egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per szabályainak változásait veszi górcső alá.

A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per szabályozása az elmúlt évtizedekben nem változott, függetlenül attól, hogy a bírósági végrehajtásra, avagy később a polgári perrendtartásra vonatkozó szabályozásban nyert-e elhelyezést. Azt sem zárták ki a jogszabályok, hogy – akár ezen végrehajtási perrel egyidejűleg is – az erre jogosult pert indíson a szerződés érvénytelensége tárgyában. A párhuzamos perindítás lehetősége hosszú ideig nem okozott gyakorlati problémát. A devizaalapú kölcsönökkel kapcsolatos jogviták tömegessé válásával azonban mára a jogbiztonságot veszélyeztető tényezővé vált. A jogalkotónak tehát reagálnia kellett, amire az új polgári perrendtartás megalkotása kiváló lehetőséget adott. Ugyanakkor rövid távon is olyan szabályozási megoldást kellett találni, amely a hatályos polgári perrendtartáshoz igazodóan kezeli a bíróságok előtt egyre nagyobb számban megjelenő párhuzamos perindítást. A szerző bemutatja a végrehajtás megszüntetési és korlátozási perek korábbi szabályozása okán jelentkező nehézségeket, a gyakorlat által megfogalmazott kérdéseket és lehetséges válaszokat, valamint az új Pp. által, illetve a Pp. módosítása által rögzített szabályozást.

A polgári jogból témát választó harmadik tanulmányt Menyhárd Attila tollából olvashatjuk, mégpedig a bizalmi vagyongazdálkodási szerződés jogi szabályozásának aktuális kérdéseiről. (A témát Bodzási is érinti.) A szerző tisztázza, hogy az új Ptk. a bizalmi vagyongazdálkodás jogintézményét nem bevezeti – hiszen ilyen jellegű szerződés megkötése korábban is lehetséges volt –, hanem szerződéstípusként nevesíti, és ezzel önálló tulajdonátruházási jogcímet azonosít. Menyhárd felidézi, hogy az eredetileg az angolszász jogból *trust* néven ismert jogintézménytől a magyar és a kontinentális jogrendszerek sokáig idegenkedtek. A szerző szerint az aggályok a vagyonmozgást követni képes elektronikus nyilvántartások korában eloszthatók, és az előnyök így túlsúlyba kerülnek a hátrányokhoz képest. Az újítás a már fent is említett jogi versenyképességet szolgálja, és továbbfejlesztése után hozzájárul majd a kedvező befektetési környezet kialakulásához és fenntartásához. Ennek a továbbfejlesztésnek az irányait vizsgálja a cikk.

A büntetőjogot Busch Balázs képviseli eljárásjogi témával: A kiemelt jelentőségű büntetőügyek intézményének rövid története c. tanulmánya alapvető dilemmát tár elénk. A jogalkotónak egyszerre két alapvető célt kell szem előtt tartania: egyrészt a büntetőeljárás hatékonyságát, amit az eljárás

érdekének is nevezhetünk. Másrészt nem engedhet az alkotmányos garanciákból, amelyek nem csak a terhelhet, hanem – végső soron – a büntető anyagi igazság kiderítését is szolgálják. Ha a jogalkotó az eljárási érdeket akarja előtérbe helyezni, akkor kétféle lehetőség közül választhat: vagy az egész büntetőeljárást próbálja meg ennek megfelelően hatékonyabbá tenni, vagy pedig meghatározza a bűncselekmények egy bizonyos csoportját, hogy azután a bűnüldözés szempontjait e kategóriára nézve különös szabályok révén próbálja meg fokozottabban érvényesíteni. Ez utóbbi utat választotta a magyar jogalkotó is, amikor a 2011. július 13-án hatályba lépett Be.-módosítással számos speciális szabályt alkotott, és azokat külön eljárásba vonta össze, megalkotva a „kiemelt jelentőségű ügyeket”. A szerző számba veszi azokat a példákat, amelyekben európai államok büntető eljárásjogai eltérő szabályokat állapítottak meg egyes kiemelkedő jelentőségű bűncselekményekre. Az AB ítéletei nyomán a magyar külön eljárás több tekintetben is kiüresedett, ezért a Be. újrakodifikálása során a jogalkotó annak elvetése, helyette egyes intézményeinek az általános eljárásba illesztése mellett döntött.

Különösen is ajánlom az Olvasó figyelmébe Salgó László cikkét, amelynek címe: Az Igazságügyi Minisztérium szerepe a kormányzati jogszabály-előkészítésben. Tárcánk központi feladatáról van itt szó: a jog olyan az államban, mint vér a testben. Ezért a jogalkotás minőségének és mennyiségének alakulása létkérdés. Habár az Igazságügyi Minisztérium szerepe a kormányzati jogszabály-előkészítésben szinte láthatatlan, ez mégis nagyon komoly feladat: minőségi szempontból a tárcánk felel a tervezetek alkotmányosságáért, európai uniós és nemzetközi összhangjáért, és hogy minden javaslat megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek. E szempontok érvényesülése abban jelenik meg leghangúlyosabban, hogy törvény- és kormányrendelet-tervezetet az igazságügyi miniszterrel egyetértésben lehet a Kormány elé terjeszteni, illetve miniszterirendelet-tervezetét az igazságügyi miniszter egyetértésével lehet kihirdetni. A mennyiségi szempont kapcsán ki szeretném emelni, hogy a túlszabályozás, a jogszabályok dzsungelszerű túlburjánzása önálló problémává nőtte ki magát. Egyre inkább jellemző a „túlkodifikáció”, így számos esetben jogi szabályozást nem igénylő kérdéseket, például szakmai előírásokat is jogszabályban rögzítenek, valamint a „felülkodifikáció”, amikor a nagyobb presztízs miatt például törvényben szabályoznak egy kérdést, amelyhez alacsonyabb jogforrás is elegendő lenne. A jogszabályok minőségét a megfelelő szakmai előkészítés tudja biztosítani, amelynek része a jogalkalmazókkal, az egyetemekkel, a szakmai szervezetekkel való egyeztetés is. Nem lehet jó kodifikátor az, aki nem jó dekodifikátor is egyben. Az utóbbi időben konferenciákat szenteltünk ennek a témának, és Vladár nyomán meggyőződésemmé vált, hogy a jogszabály-előkészítés tudomány és művészet egyszerre: tartalom, forma és az összevetők helyes arányának megtalálása. Sokszor hangsúlyozom magam is, hogy az Igazságügyi Minisztérium nem igazgatási-szervezési központ, hanem valódi és megkerülhetetlen kodifikációs műhelyként értelmezi feladatát.

Külön érénye ennek a számnak, hogy két nagyon is kurrens témában nyújt nemzetközi kitekintést. Forman Balázs az Obamacare elő- és utóéletével ismerteti meg az Olvasót „Egyén és az állam kapcsolata az egészségbiztosításban az Egyesült Államokban” c. írásában. Megállapítja, hogy a fejlett ipari országok közül az Egyesült Államok az egyetlen, amelynek nincs általános, kötelező részvételre épülő egészségbiztosítási rendszere. Pedig lassan száz éve folynak kísérletek ennek megteremtésére, de a hatalmas ország alkotmánya – annak inkább szelleme, mint betűje – lehetetlenné tették ezt egészen addig, amíg Obama elnök idején a Kongresszus el nem fogadta az Obamacare bece- vagy csúfnévvel illetett rendszert, amely az amerikai lakosság széles rétegeire terjesztett ki az európaira hasonló, kötelező kockázatközösséget tartalmazó betegbiztosítást. Az új rendszer azonban kezdettől fogva a republikánus ellenzék támadásainak kereszttüzében állt. A konzervatív-liberális, az amerikai alkotmányos identitásra épülő érvelés szerint az államnak nincs felhatalmazása arra, hogy kötelezővé tegyen egy effajta biztosítást, még kevésbé arra, hogy ennek fenntartására adókat szedjen be. Ezzel szemben állnak a fenntarthatóság, a versenyképesség és a társadalmi kohézió szempontjait hangoztatók érvei. A szerző szerint az alapvető ellentmondás abból adódik, hogy az utóbbi évtizedek gazdasági növekedésének haszna szinte kizárólag a pénzügyi szférában, a vállalkozások tulajdonosai körében, a felsőbb rétegeknél koncentrált. Eközben a – részben Trumpot az elnöki hivatalba segítő – kékgallérosok, akiknek egy része a munkáját is elveszítette, valamint az amerikai áom letéteményeseinek számító középrétegek jövedelmeinek reálértéke hosszú ideje nem emelkedik, s így egyre nehezebben tudják kigazdálkodni a piaci alapú egészségbiztosítási díjakat. A szerző ezzel magyarázza, hogy Trump elnöknek a republikánus többségű Kongresszussal sem sikerült egyelőre elfogadtatnia az új rendszer felülvizsgálatát.

Nem hiányozhat az európai uniós téma ebből a számból sem. Kátai Anikó a személyek szabad áramlására vonatkozó és azzal összefüggő uniós jog alakulásáról, az Európai Bizottság további terveiről ír. Az Európai Bíróság ítéleteinek fényében, történeti összefüggésben vizsgálja a négy alapszabadság közül talán e napjainkban legvitatottabbnak a pályafutását és kilátásait. A Szerződések egyértelműen, a tagállamok számára félreérthetetlen kötelezettséget keletkeztető módon, de mégis szűkszavúan rendelkeznek a munkavállalók szabad mozgásáról és letelepedéséről. Az EB esetjoga az évtizedek során igyekezett minden ezek útjában álló korlátot lebontani, egy valóban közös és egységes munkaerőpiac céljának szem előtt tartásával. A diszkrimináció tilalma, a saját állampolgárokkal egyenlő elbánás kötelezettségét egyre inkább kiterjesztette nemcsak a munkavállalás, hanem az ahhoz kapcsolódó szociális juttatások területére is. Az inga azonban a kétezres években visszafelé indult. A személyek szabad mozgására vonatkozó uniós joganyag értelmezésében az utóbbi időben bekövetkezett korrekció a már tárgyalás alatt lévő és a még a Bizottság által elő nem terjesztett javaslatokkal együtt jelentős mozgásteret ad a tagállamoknak arra nézve, hogy valóban a gazdasági célú EU-n belüli mozgást támogassák, és visszaszorítsák a csekély anyagi forrással rendelkezők helyváltoztatását és letelepedését.

Ugyanakkor arra is figyelmeztet a szerző, hogy pl. a kiküldetésben lévő munkavállalók esetében a fogadó tagállamok hajlamosak a küldő országok vállalkozásainak a kiszorítására használni az uniós jog adta mozgásteret. A Bizottság további intézkedéseinek, jogszabály-javaslatainak tartalma és formája attól is függ, hogy a tagállamok milyen Európai Unió mellett kötelezik el magukat a több tagállamban idén esedékes választások során. A BREXIT után vagyunk: felerősödhetnek a dezintegrációs törekvések, de lehetőség nyílna az eurozóna stabilitását elmélyítő mélyebb foglalkoztatás- és szociálpolitikai koordinációra is. Magyarországnak és más, az eurót nem használó tagállamnak megfelelően reagálnia kell majd, bármelyik forgatókönyv lép is életbe.

Végül, de nem utolsósorban két állandó rovatunk is jelentkezik. Az egyikben a tárca szakértői mondják el jogértelmezői

véleményüket egy-egy jogeset kapcsán a vagyonszerezés, az egyházi behajtási költségátalány és az elbirtoklás idejére járó – vagy inkább nem járó – haszonbérleti díjról. A másikban az immár szokásos interjút olvashatják, ezúttal Kecsmár Krisztiánnal, tárcánk uniós és nemzetközi ügyekben illetékes államtitkárával, aki tízéves brüsszeli pályafutás után koordinálja a tárca európai uniós és nemzetközi tevékenységét, és segít képviselni hazánkat luxemburgi és strasbourgi jogvitákban. A közvélemény előtt ismertek az Európai Unióban és körülötte folytatott hazai és külföldi politikai viták. Talán kevesebben tudják, hogy mindezek háttérben valódi jogviták zajlanak, amelyeknek végigvitele vonzó szakmai kihívást jelent egy jogász számára: nem csak szakmai és nyelvtudás, hanem a problémamegoldás iránti elkötelezettség is kell hozzá.

Trócsányi László

# Interjú Kecsmár Krisztiánnal

„A kormány képviselete olyan, mint az ügyvédi munka. Professzionális módon, jogi szaktudásunk legjavát nyújtva kell eljárni, és meg kell nyerni a pert.”



Kecsmár Krisztiánt 2016. október elsejei hatállyal nevezték ki az Igazságügyi Minisztérium európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárává, a posztot Berke Barnát váltotta, akit a tagállamok kormányai szeptember 7-én egyhangú döntéssel az Európai Unió Törvényszéke bírójává választottak.

## *Milyen volt az első munkanapja államtitkárként?*

A köztársasági elnök úr október harmadikán délután három órakor nevezett ki, és ahogy munkába álltam, rögtön következett egy parlamenti államtitkári értekezlet. Októberben a kötelező betelepítéssel kapcsolatos népszavazáshoz kapcsolódó kérdések, továbbá az Európai Unió és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás (CETA) volt a legsürgetőbb

feladat az Igazságügyi Minisztériumban, amelyre az Európai Unió és Nemzetközi Igazságügyi Együttműködésért Felelős Államtitkárságnak (Államtitkárság) is reagálnia kellett.

## *Hogyan épül fel az Államtitkárság? Milyen munkamódszerrel dolgoznak?*

Az Államtitkárság egy nagyon profi, mintegy nyolcvan főből álló csapatra alapoz, mely két Helyettes Államtitkárságból áll. Az európai uniós igazságügyi együttműködésért felelős helyettes államtitkár Czombos Tamás, a nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős helyettes államtitkár pedig Nemessányi Zoltán. Közvetlen irányításom alá tartozik a Nemzetközi Büntetőjogi és Emberi Jogi Főosztály, amelyet Forman Tünde vezet, helyettese Tallódi Zoltán pedig

az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti kormányképviselőként felelős.

Mindamellet, hogy nagyon dinamikus és profi csapatra támaszkodhatom, számomra alapvető elvárás, hogy mindent szeretek látni, amit az én nevemben küldenek ki a kollégáim. Az Államtitkárságon számomra a legfontosabb a pontos, gyors és magas színvonalú munka. Mivel államtitkárként gyakran külföldi kiküldetésem van, így csak csapatmunkával valósítható meg, hogy akkor is gördülékeny legyen a munkavégzés, amikor nem vagyok idehaza.

***Az Igazságügyi Minisztérium munkájába már korábban bekapcsolódott, hogyan épül egymásra ez a két funkció?***

Fontosnak tartom, hogy a Miniszteri Kabinetben kezdem, 2015. május elsején, és egy évig voltam annak a tagja, mivel ez a munka bepillantást engedett a Minisztérium és az egész Kormányzat működésébe. Ez nyilvánvalóan olyan tapasztalat, amit most is hasznosítani tudok. A konkrét ismeretek felhasználása mellett alkalmazom azt a látásmódot is, amellyel ott tekinteni kell egy dossziéra. Itt és most viszont az államtitkári szemléletmódnak is ki kell fejlődnie, és így egyszerre a kettőt próbálom alkalmazni.

***Az, hogy az Európai Bizottságtól érkezett a Minisztériumba, európai uniós intézményi tapasztalatot, ismereteket is hozzátesz mindehhez. Mennyire tudja hasznosítani az ott tanultakat, és ezáltal sikerült-e új szemléletet hoznia a magyar közigazgatásba?***

Elképzelhető, hogy bizonyos dolgokat más megvilágításba tudok helyezni. A Bizottságban eltöltött hosszú évek alatt megismerhettem olyan belső mechanizmusokat, amit esetleg más kollégák nem ismernek. Ez adhat egy speciális rálátást bizonyos dossziéokra, mint például az uniós intézmények birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférés kérdésére, talán ezt tudnám kiemelni.

***2005-től 2015-ig dolgozott az Európai Bizottság különböző főigazgatóságain, Brüsszelben. Milyen szakterületekkel foglalkozott?***

Elektronikus hírközlési szabályozással foglalkoztam, így mind az irányelvek átültetéséről, alkalmazásáról, mind pedig a jogalkotási folyamatokról kaptam egy teljes képet. Ezt követően pedig a Versenyfőigazgatóságon voltam, ahol fúziókontroll és kartellügyekkel foglalkoztam. Lényegében az uniós jognak nagy részét lefedő jogterületeken szereztem tapasztalatot, így ezt mindenféleképpen és teljes mértékben tudom hasznosítani az itteni munkámban, nem beszélve a nyelvismeretekről, ami nagyban megkönnyíti ezt a munkát. Fontos, hogy az ember gyorsan tudjon reagálni angolul, franciául.

***Franciaországban szerezte diplomáját, így ez nem okozhat gondot.***

Előny és hátrány is egyszerre, hogy nem Magyarországon szereztem a jogi diplomámat, de összességében elmondhatom,

hogy az uniós jogi, francia jogi és magyar jogi ismereteket jól egymásra tudom építeni.

***Így nézve mennyire tűnik bonyolultnak a magyar jogrendszer?***

Alapvetően nem nehéz benne eligazodni, tekintettel arra, hogy a kontinentális jogrendszerben azért hasonló logika alapján épül fel a jogrend, a normahierarchia stb., így elég könnyen átlátható. Nyilván vannak olyan részletszabályok, amelyeken néha meglepődöm, hogy törvényben vannak szabályozva, de általában véve úgy gondolom, hogy nem nehéz átlátni a magyar jogrendet a kollégák segítségével.

***Az igazságügyi miniszter látja el a Kormány eljárás tárgya szerint felelős tagjával együttműködve a Kormány képviselőt az Európai Unió jogának megsértése miatt indult, az Európai Unió Bírósága előtti eljárásokban, és az azt megelőző szakaszokban, továbbá az Európai Emberi Jogi Bíróság előtti eljárásokban. Az, hogy a magyar kormány képviselője ilyen módon az Igazságügyi Minisztériumban, azon belül is az Államtitkárságon van, mennyiben jelent garanciát a jogi, szakmai álláspont kialakítására, és mennyire kap helyet a politikai nézőpont?***

Természetesen elsősorban jogi és szakmai álláspontot képviselünk. Ez tulajdonképpen egy olyan munka, mint az ügyvédnek a munkája: van egy dosszié, van egy ügy, amelyben jogi szaktudásunk legjavát nyújtva, professzionális módon kell eljárni. Mindig az a legfőbb cél, hogy próbáljuk megnyerni az ügyet, tehát, ha azt vesszük, akkor ez a politika is. Ilyen szinten természetes és szükségszerű, hogy politikai szempontok is felmerülnek, de a perképviselő lényege, hogy egész egyszerűen meg kell nyerni a pert, az pedig a jogi szakma szépsége és velejárója, hogy mindkét oldalról lehet érvelni.

***Ennek megfelelően a kvótaper is jogi kérdésként kezeli a tárcát?***

A kvótaper a legemblematikusabb ügyünk az Európai Unió Bírósága előtt most. Mindenki tudja, érzi, hogy a kvótakérdés nyilvánvalóan egy politikai ügy, folyik egy politikai diskurzus. Van olyan tagállam, aki megszavazta azt a Tanácsban; van, aki nem; van, aki megtámadta; van, aki nem szavazta meg, és nem támadta meg, de innentől kezdve ez már egy szakmai kérdés. A bíróság előtt politikai érvekkel nem lehet nyerni, ezért felállítottunk egy tíz pontból álló jogi érvrendszert. Elsődleges érveink között szerepel például, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés [78. cikkének (3) bekezdése] nem biztosított megfelelő jogalapot a Tanács számára, hogy a megtámadott határozatot elfogadjon. Emellett másodlagosan, szubszidiárius jelleggel azt is állítjuk, hogy a megtámadott határozat sérti az arányosság elvét Magyarország tekintetében, mivel annak ellenére, hogy elismerten olyan tagállam, amelynek nagy számban léptek területére irreguláris migránsok, és ahol nagy számban nyújtottak be nemzetközi védelem iránti kérelmet, mégis fogadó tagállamként kötelező kvótát állapít meg számára. Az eljárásjogi kérdések mellett az Európai Tanács következtetési jogi

kötőerejének a kérdése is olyan probléma, amely egy jog-szerető ember fantáziáját beindítja.

### ***Az Európai Ügyészség létrehozásáról mit lehet most tudni?***

Három éve van a Tanács előtt ez az ügy. Az Európai Ügyészség létrehozását az Európai Unió működéséről szóló szerződés 86. cikke írja elő, arról viszont nem rendelkezik, hogy milyen formában és milyen tartalommal kell azt létrehozni, és innentől kezdődnek a problémák. Bizonyos tagállamok túl soknak, más tagállamok túl kevésnek találják ezt a bizottsági javaslatot, amely most a Tanács tárgyalóasztalán van.

Az Európai Ügyészség az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények feltárására szakosodna, ami a magyar Büntető Törvénykönyv szerint a költségvetési csalást, pénzmosást, hivatali vesztegetést és a hűtlen kezelést foglalja magába, ha az uniós pénzügyi érdeket sért. Emellett a legújabb tervek szerint az áfacsalásokkal is foglalkozna az Európai Ügyészség. A szervezetet az európai főügyész vezetné, alatta háromtagú állandó tanácsok működnének, amelyek a döntéseket hoznák. Tagjai lennének a tagállami (ún. delegált) ügyészek is, akik a konkrét nyomozásokat lefolytatnák, ők tehetnének javaslatot a vádemelésre, de a döntést erről a tanácsok hoznák meg.

Mi konstruktívan vettünk részt ezeken a tárgyalásokon, és a magyar álláspont az, hogy nem látjuk biztosított-nak a szervezet hatékony működését, ugyanis a döntéshozatal nem tagállami szinten, hanem az állandó tanács szintjén lenne. Ez azt feltételezi, hogy olyan jogászok fognak döntést hozni, akik nem ismerik egy adott tagállamnak se az anyagi-jogi, se az eljárásjogi jogrendjét, tehát ez felvet alapvető kérdéseket, hiszen nem megfelelő szinten kezelné a döntéshozatalt. Hangsúlyoznám még, hogy már léteznek olyan szervek – így az Eurojust és az OLAF (Európai Csalás Elleni Hivatal) –, amelyek az ilyen bűncselekmények felgöngyölítésében játszanak döntő szerepet. Nagyon sok tagállam nem támogatja ezt.

Nagy-Britannia, Írország és Dánia eleve nem fog részt venni az együttműködésben, Svédország, Hollandia és Lengyelország pedig kifejezetten ellenzi az európai ügyészséget. Svédország és Hollandia parlamentje megtiltotta kormányának, hogy hozzájáruljon az új szervezet létrehozásához. Elképzelhető ugyanakkor, hogy megerősített együttműködés formájában mégis létrejön ez az Európai Ügyészség, ez majd később fog kiderülni. A március 8-i Európai Unió Tanácsán dőlhet el, hogy lesz-e Európai Ügyészség, illetve, hogy lesz-e elegendő tagállam, aki a megerősített együttműködést ambicionálni fogja.

### ***Milyen kiemelt célkitűzései vannak az Államtitkárságnak az idei évre?***

Az egyik célkitűzésünket múlt héten sikerült teljesíteni, hiszen benyújtásra került a nemzetközi magánjogról szóló törvényjavaslat az Országgyűlés elé, amely várhatóan április elején elfogadásra is kerül. A törvényjavaslat a nemzetközi magánjog hazai szabályozását új, korszerű alapokra helyezi. De ilyen lehet, a már fent említett kvótaperen túl, az Egységes Szabadalmi Bíróságról szóló megállapodás ratifikációjának a kérdése is. Alapjában véve azonban természetesen továbbra is a legfontosabb, hogy egész évben hatékonyan és sikeresen végezzük a ránk bízott feladatainkat, amelyekből akad bőven.

Milyen érzés tíz Brüsszelben töltött év után visszatérni Magyarországra, és újra Budapesten dolgozni?

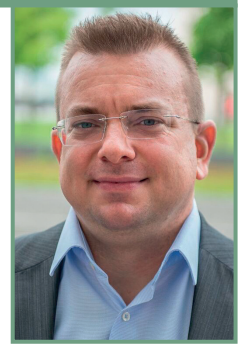
Nyilvánvalóan kettős érzések alakultak ki bennem, de nagyon jó érzéssel tölt el az a tudat, hogy az évek alatt megszerzett tapasztalatot Magyarországon, Magyarország javára hasznosíthatom. Ha a kollégák is úgy látják, hogy minden szempontból elősegítem a munkájukat, akkor nem érzem hiábavalónak.

Az interjút készítette: Dobrotka-Mayer Annamária  
Budapest, 2017. február 9.



Bodzási Balázs\*

# Az új Ptk. hatálybalépésének harmadik évfordulójára



## 1. AZ ÚJ KÓDEX ÁLTALÁNOS ÉRTÉKELÉSE

Idén három éve, hogy hatályba lépett az új Polgári Törvénykönyv. A csaknem tizenöt éven át készülő magánjogi kódex egyik legnagyobb vívmánya, hogy egyáltalán létrejött. Ez mindenekelőtt *Vékás Lajos* professzor érdeme. A magyar magánjogtudománynak ezt a teljesítményét azonban önmagában is elismerés illeti. Az ugyanis még Nyugat-Európa országában sem túl gyakori, hogy egy teljesen új magánjogi törvénykönyvet alkossanak. Több próbálkozás is kudarccal végződött. Egy egységes európai magánjogi kódex létrehozatalára pedig – az erre irányuló jogtudományi kísérletektől eltekintve<sup>1</sup> – jelenleg meglehetősen csekély az esély. Az utolsó sikeres magánjogi kodifikációt 1992-ben a holland polgári törvénykönyv megalkotása jelentette. Ebből a magyar Ptk. készítői is merítettek.

Kétségtelen, hogy a rendszerváltozás után két évtizeddel az új magyar magánjogi kódex a nyugat-európai jogtudomány érdeklődését is felkeltette. Ilyen figyelmet a magyar magánjog legutoljára az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején vívott ki magának.

## 2. A PTK. 2016. ÉVI MÓDOSÍTÁSA

### 2.1. A PTK.-NAK

#### A MÓDOSÍTÁSSAL ÉRINTETT RENDELKEZÉSEI

Az elmúlt két évben heves vita bontakozott arról, hogy alig néhány évvel a hatálybalépése után módosíthatja-e a jogalkotó az új Polgári Törvénykönyvet. Az egyik álláspont szerint az egész jogrendszer stabilitása szempontjából kulcsfontosságú, hogy a hatálybalépést követő néhány évben az új kódexhez ne nyúljanak hozzá. Ezzel szemben állt az a nézet, amely szerint, ha érzékelhető és zavart okozó hiányosságokra derül fény, azokat a jogalkotónak mielőbb korrigálni kell. Ez a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben szereplő utólagos hatásvizsgálat kötelezettségéből is következik (ld. 21. §).

Egyéves előkészítő munka, a jogászai hivatásrendekkel, valamint a gazdasági élet szereplőivel folytatott részletes konzultáció után a jogalkotó 2016-ban végül a módosítás mellett döntött. Megszületett a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló 2016. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptkm.). Ez a módosítás az alábbi területeket érintette:

- személyiségi jogok [Ptk. 2:42. § (1) bekezdés];
- vezető tisztségviselő felelőssége [Ptk. 3:24. §, Ptk. 6:541. §];
- zártkörűen működő részvénytársaság működési formájának megváltoztatásához kapcsolódóan a részvények nyilvános forgalomba hozatala [Ptk. 3:218. § (2) bekezdés];
- szülőtartás [Ptk. 4:208. § (1a) bekezdés];
- zálogjog, önálló zálogjog újraszabályozása;
- írni, olvasni nem tudó, valamint az adott nyelvet nem értő személy által tett írásbeli jognyilatkozat (relatív) semmissége [Ptk. 6:7. § (4), (5) bekezdés];
- a fiduciárius hitelbiztosítékok tilalmának enyhítése [Ptk. 6:99. §];
- a szerződésátruházás szabályainak kiegészítése, pontosítása [Ptk. 6:208–209. §];
- az értékpapírijogi szabályok újrakodifikálása [Ptk. 6:565. §–6:571. §].

A módosítások egy részét más helyen már elemeztük. Így részletesen is bemutattuk az új zálogjogi szabályokat,<sup>2</sup> illetve az azok mögött álló gazdasági-gazdaságpolitikai igényeket és törekvéseket.<sup>3</sup>

Az alábbiakban az általunk eddig még nem vizsgált módosításokat mutatjuk be röviden.

### 2.2. SZEMÉLYISÉGI JOGOK

Az Alaptörvény VI. cikkének (1) bekezdése a magán-szférához kapcsolódó jogok körében a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való bármilyen módon, illetve eszközzel történő kapcsolattartás és a jóhírnév tiszteletben tartásához való jogról rendelkezik. *(Mindenkinek joga van ahhoz, hogy*

\* Bodzási Balázs: Igazságügyi Minisztérium, igazságügyi és magánjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár.

1 Az Európai Unió belüli magánjogi jogegységesítés jegyében 2009-ben jelent meg a *Draft Common Frame of Reference (DCFR)* nevű tervezet. Ld.: [http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/contract/files/european-private-law_en.pdf)

2 BODZÁSI Balázs (szerk.): *Hitelbiztosítékok*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2016.

3 BODZÁSI Balázs: *A dologi hitelbiztosítékok rendszere a Ptk. 2016. évi módosítása után*. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *Tanulmányok a gazdasági jog, a pénzügyek és a számvitel köréből*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2016. 47–67. p.

magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartásák.)

A Ptkm. az Alaptörvény idézett cikke alapján egészítette ki a Ptk.-nak a személyiségi jogok általános védelméről szóló 2:42. § (1) bekezdését. A módosítás célja, hogy a személyiségi jogok általános védelme körében is nyomatékosítsa az Alaptörvény VI. cikkében megjelenő magánszférához való jogot, nevezetesen azon szabályt, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartásák.

Korábban az Alkotmány a magánszféra ilyen kifejezett védelmére vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott, ez az emberi méltóságból következő önrendelkezési jogból volt levezethető. A magánszféra védelme körében hasonlóan fogalmaz az Európai Unió Alapjogi Chartája és az Emberi Jogok Európai Egyezménye is. Ez utóbbi a családi élet tiszteletben tartásához való jog körében, a 8. cikkében mondja ki, hogy „Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartásák”. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának kiterjedt gyakorlata van a magánszféra védelméről. A kapcsolattartással összefüggésben példaként említhető a *Shaw kontra Magyarország-ügy* (6457/09. sz. kérelem).

A Ptkm. 1. §-a az Alaptörvény VI. cikke szerinti felsorolást helyezte el a Ptk.-ban is. A módosításnak nem volt célja a bírói gyakorlat alapvető megváltoztatása. A Ptk. 2:42. § (1) bekezdésében nevesített jogok a személyiség általános védelme alapján egyébként is védelemben részesülnek.

A felsorolás Alaptörvényből való áttemelése kapcsán valóban úgy tűnhet, hogy keverednek az alkotmányos alapjogok és a polgári jogi személyiségi jogok. Egyértelmű határ azonban a két kategória között korábban sem volt húzható. A Ptk. hatálybalépése előtt mind a bírói gyakorlatban, mind a jogirodalomban megfigyelhető volt az alapjogok és a személyiségi jogok összemosása.

A Ptk.-ban korábban nem szereplő kapcsolattartáshoz való jog megsértése kapcsán is született már olyan ítélet, amelyben a bíróság személyiségi jogi jogsértést is megállapított. Nyilvánvaló azonban, hogy a kapcsolattartás megsértése nem minden esetben jelent személyiségi jogsértést. Van azonban olyan eset – az egyedi körülményektől függően –, amikor a személyiségi jogsértés is megállapítható.

### 2.3. A JOGI SZEMÉLY VEZETŐ TISZTSÉGVISELŐJÉNEK DELIKTUÁLIS FELELŐSSÉGE

A Ptk. jogi személyek vezető tisztségviselői felelősségére vonatkozó szabályai kiemelt jelentőségűek, hiszen Magyarországon mintegy 600.000 bejegyzett társas vállalkozás működik, amelynek majdnem 1,5 millió vezető tisztségviselője van.

A Ptkm. a vezető tisztségviselő felelősségére vonatkozó rendelkezések közül a kívülálló harmadik személyek irányában fennálló deliktualis felelősségi tényállást érintette. Ezzel összefüggésben – a Ptk. 3:24. § módosítása mellett – hatályon kívül helyezte a Ptk. 6:541. §-át.

A módosítást követően, a Ptk. 2016. július 1-től hatályos 3:24. § (2) bekezdése szerint: „A vezető tisztségviselő által

e jogkörében eljárva okozott károkért a jogi személy felel. A vezető tisztségviselő a jogi személlyel egyetemlegesen felel, ha a kárt szándékosan okozta”.

A Ptkm. ennek alapján a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) 30. § (1) bekezdése szerinti főszabályhoz tért vissza. Ennek megfelelően, ha a vezető tisztségviselő e jogkörében eljárva kívülálló harmadik személynek kárt okoz, ezért a kárért nem ő, hanem az a jogi személy felel, akinek a nevében a vezető tisztségviselő eljár. Fontos kiemelni, hogy a Ptk. módosítás utáni szövege az „e jogkörében eljárva” fordulatot használja, szemben a hatályon kívül helyezett Ptk. 6:541. §-ában, amelyben az „e jogviszonyával összefüggésben” fordulat szerepelt. A hatályon kívül helyezett normaszövegnek ez a fordulata komoly értelmezési problémákat okozott.

Egy vonatkozásban ugyanakkor eltér a hatályos jogi szabályozás a Gt. 30. §-ától: a Ptk. 3:24. § (2) bekezdése a szándékos károkozás esetére fenntartotta az egyetemleges felelősség szabályát. Valójában azonban ez sem jelent tényleges változást a Ptk. előtti jogi helyzethez képest, hiszen a bírói gyakorlat a Gt.-hez kapcsolódóan ezt az elvet már korábban is követte.

Ennek alapján a vezető tisztségviselő a nem szándékosan okozott károk esetén védettséget élvez, legfeljebb a jogi személy tudja őt felelősségre vonni, a jogi személy, illetve a társaság üzleti partnere azonban nem.<sup>4</sup>

Fontos kiemelni, hogy a vezető tisztségviselő szándékos károkozása esetére előírt egyetemlegességi szabály nem ad lehetőséget arra, hogy a jogi személlyel szerződéses jogviszonyban álló harmadik személy az őt ért kontraktuális károk megtérítését a vezető tisztségviselőtől követelje. Szerződésszegés esetén a jogi személy szerződéses partnerei kizárólag a jogi személy ellen érvényesíthetnek kártérítési (és más szerződésszegési) igényt. A megszegett szerződésnek ugyanis a jogi személy és nem a vezető tisztségviselő az alanya. Egy ilyen jellegű, kumulált igényérvényesítés lehetőségének az elismerése a Ptk. 6:145. §-ába ütközne, amely a párhuzamos kártérítési igények kizárásáról rendelkezik. A Ptk. 3:24. § (2) bekezdésében megállapított egyetemlegességi szabály ennek megfelelően kizárólag deliktualis károkozás esetén érvényesülhet.

### 2.4. A ZÁRTKÖRŰEN MŰKÖDŐ RÉSZVÉNYTÁRSASÁG RÉSZVÉNYEINEK NYILVÁNOS FORGALOMBA HOZATALA

A Ptk. a korábbi társasági jogi szabályoktól eltérően nem teszi lehetővé részvénytársaság nyilvános alapítását. A változás részben a nyilvánosan működő részvénytársaság fogalmának megváltozásával van összefüggésben. A nyilvános alapítás korábban is inkább csak elméleti jellegű lehetőségként létezett. A Ptk. szerint a nyilvános működési forma alapvető eleme, hogy a társaság részvényeivel (annak egy részével) tőzsdén kereskednek. Erre figyelemmel a Ptk. a részvénytársaság

4 SZATMÁRY István: *Vezető tisztségviselők felelősségének változásai a közel-múlt jogalkotásában*. In: BODZÁSI Balázs (szerk.): *Tanulmányok a gazdasági jog, a pénzügyek és a számvitel köréből*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2016. 245. p.

alapítása körében zártkörűséget mond ki (Ptk. 3:249. §) és nem tartalmazza azokat a nyilvános alapítási szabályokat, amelyeket a Gt. még ismert.

A Ptk. 3:211. § (1) bekezdése szerint az a részvénytársaság, amelynek részvényeit tőzsdére bevezették, nyilvánosan működő részvénytársaságnak (nyrt.) minősül. A zártkörű alapítást követően a zártkörűen működő részvénytársaság (zrt.) működési formája megváltoztatásával alakulhat át nyilvánosan működő részvénytársasággá. A Ptk. 3:211. § (3) bekezdése értelmében a működési forma megváltoztatásához a közgyűlés legalább háromnegyedes szótöbbséggel hozott határozatára van szükség; e határozat a zártkörűen működő részvénytársaság nyilvánosan működő részvénytársasággá alakulása esetén a részvénytársaság részvényeinek tőzsdére történő bevezetésével válik hatályossá.

A Ptk. 3:218. § (2) bekezdésének 2016. július 1-jéig hatályban lévő szövege szerint a zártkörűen működő részvénytársaság részvényei nem voltak nyilvánosan forgalomba hozhatók.

A Ptk. anyagi jogi előírásai alapján a társaságnak még zrt. formában kellett benyújtania a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (a továbbiakban: Tpt.) szerinti tájékoztatóját engedélyezésre a Felügyelethez (a Magyar Nemzeti Bankhoz). Ezt követően pedig még zrt. formában kellett a tőzsdei/MTF (Multilateral Trading Facilities) bevezetési kérelmét is beadnia. Az illetékes cégbíróság csak a tájékoztató engedélyezését és a tőzsdei/MTF bevezetést követően határozhatott az nyrt. forma bejegyzéséről.

A Budapesti Értéktőzsde Zrt. (a továbbiakban: BÉT), a KELER Központi Értéktár Zrt., valamint a Felügyelet által egyöntetűen helyesnek tartott gyakorlat szerint a tőzsdére/MTF-re bevezetett részvények kereskedése mindaddig nem kezdődhetett meg, amíg a formaváltás cégbírósági bejegyzésére nem került sor. Emiatt azonban a bevezetés és a kereskedés megkezdése szükségszerűen el kellett, hogy váljon egymástól. A cégbírósági eljárás gyorsaságától is függött, hogy a bevezetés és a kereskedés megkezdése között ténylegesen mennyi idő telt el. Amennyiben a tőzsdei/MTF bevezetés tranzakcióval jár együtt, úgy a bevezetés és a kereskedés megkezdése között még hosszabb idő telik el, tekintettel arra, hogy a helyesnek tartott piaci gyakorlat szerint a tranzakció is kizárólag a cégbírósági bejegyzést követően kezdődhet meg. A bevezetést követően esetlegesen kialakuló kedvezőtlen piaci fejlemények pedig indokoltá tehetik a kereskedés megkezdésének elhalasztását, sőt akár meg is hiúsíthatják azt, amint az az elmúlt időszakban többször meg is történt.

A részvények tőzsdei bevezetésének a Ptk.-módosítás előtti folyamata a következő elemekből állt:

1. egyetlen tájékoztató készül a Tpt. és a BÉT szabályzat alapján, ami két részből áll: egy rész szükséges a BÉT-re bevezetéshez („listing prospectus”) és egy a nyilvános forgalomba hozatalhoz („offering prospectus”);
2. a listing prospectus-t az MNB jóváhagyja;
3. a részvény BÉT terméklistára kerül, tehát tőzsdére már be van vezetve, ugyanakkor a kereskedés még nem kezdődik meg;
4. benyújtásra kerül a cégbíróságra a zrt.-ből nyrt.-vé történő átalakulás iránti kérelem, az átalakulásbejegyzésig viszont hosszabb idő is eltelhet, ha a cégbíróság igénybe veszi a rendelkezésére álló 30 munkanapot;

5. az offering prospectus-t szintén jóvá kell hagynia az MNB-nek egy második jóváhagyási körben;
6. megtörténik a cégbírósági bejegyzés;
7. a jegyzés indulása.

A fenti problémák orvoslására olyan szabályozás kialakítása volt indokolt, amely a folyamatokat gyorsítja, illetve lehetővé teszi az egylépcsős tőzsdei, illetőleg MTF bevezetést.

Ennek érdekében a Ptkm. 3. §-a módosította a Ptk. 3:218. § (2) bekezdését. A Ptkm. – a főszabály alóli kivételként – normatív módon jeleníti meg, hogy a zártkörűen működő részvénytársaság részvényei nyilvános forgalomba akkor kerülhetnek, ha az a társaság működési formájának megváltoztatásához szükséges. A Ptk. 2016. július 1-én hatályba lépett módosítása tehát lehetővé teszi a zártkörűen működő részvénytársaság számára, hogy a működési formájának nyilvánosra történő megváltoztatásához kapcsolódóan a részvényeit nyilvánosan forgalomba hozza.

A Ptkm. nem változtatta meg a nyilvánosan működő részvénytársaság fogalmát, tehát továbbra is az a részvénytársaság minősül nyrt.-nek, amelynek részvényeit tőzsdére bevezették. Ebből következően a módosítás nem érintette a Ptk. 3:211. § (3) bekezdését sem, vagyis azt, hogy a cégjogi változásnak, a zrt.-ből nyrt.-vé válásra vonatkozó társasági döntésnek akkor kell hatályosulnia, amikor a társaság részvényeinek tőzsdei bevezetése szabályszerűen megtörtént.

A Ptkm. által nyújtott megoldás előnye a korábbival szemben az, hogy az nyrt. feltételes bejegyzéséről szóló cégbírósági határozat már a nyilvánossá válás folyamatának kezdetén garanciát jelentene mind a tájékoztató engedélyezése során eljáró Felügyelet, mind a BÉT és a KELER, a kibocsátó és elsősorban a befektetők számára arra, hogy a működési formaváltás a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően történt. Így a tranzakciót a feltételes bejegyzés birtokában is le lehetne bonyolítani, a kereskedést pedig akár a bevezetés napján is meg lehetne kezdeni, tekintettel arra, hogy nem kell számolni a cégbírósági bejegyzés elmaradásának a kockázatával.

## **2.5. AZ ÍRNI, OLVASNI NEM TUDÓ, VALAMINT AZ ADOTT NYELVET NEM ÉRTŐ SZEMÉLY ÁLTAL TETT ÍRÁSBELI JOGNYILATKOZAT SEMMISSÉGE**

A Ptk. 6:7. § (4) bekezdése új szabályként kimondta, hogy az írni, olvasni nem tudó, továbbá az olyan személy esetén, aki nem érti azt a nyelvet, amelyen az írásbeli nyilatkozatát tartalmazó okirat készült, az írásbeli jognyilatkozat érvényességének további feltétele, hogy magából az okiratról kitéjűn, hogy annak tartalmát a tanúk egyike vagy a hitelesítő személy a nyilatkozó félnek megmagyarázta.

Ezzel a rendelkezéssel kapcsolatban több értelmezési nehézség is felmerült. Mindenekelőtt nem volt egyértelmű, hogy erre a semmisségi okra kinek az érdekében lehet hivatkozni. Mivel a Ptk. eredeti normaszövege erről nem mondott semmit, ezért – elvileg – erre az írni, olvasni nem tudó, valamint az adott nyelvet nem értő személy hátrányára is lehetett (volna) hivatkozni. A jogalkotó szándéka azonban nyilvánvalóan nem erre irányult, hanem arra, hogy ezeket a személyeket fokozottabb

védelemben részesítse. Ehhez képest a semmisségre bármelyik fél hátrányára történő hivatkozás egy aránytalanul súlyos szankció lett volna a jognyilatkozatot tevő személlyel szemben.

Erre tekintettel a Ptkm. 18. §-a egy új, (5) bekezdéssel egészítette ki a Ptk. 6:7. §-át. Ez a 2016. július 1-étől hatályos új rendelkezés azt teszi egyértelművé, hogy a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésén alapuló érvénytelenségre csak a nyilatkozattevő személy érdekében lehet hivatkozni.

Ennek következtében ez egy relatív semmisségi okká vált.<sup>5</sup> A minta a kiskorú által tett érvénytelen jognyilatkozatokra irányadó szabályozás volt. A Ptk. 2:17. §-a ezzel kapcsolatban azt mondja ki, hogy a kiskorúság miatti korlátozott cselekvőképességen vagy cselekvőképtelenségen alapuló semmisségre annak érdekében lehet csak hivatkozni, akinek cselekvőképessége korlátozott vagy hiányzik. Hasonló szabályt állapít meg a Ptk. 2:24. §-a is a cselekvőképességében részlegesen korlátozott, illetve a cselekvőképtelen nagykorú által tett jognyilatkozatra vonatkozóan.

A Ptkm. hatálybalépése után is kérdés maradt ugyanakkor, hogy pontosan mit is kell érteni a (4) bekezdésben szereplő „megmagyarázta” fordulat alatt. Ennek a kioktatási követelménynek a tartalma és terjedelme továbbra sem teljesen világos. Mindez a jognyilatkozat tétele során eljáró ügyvédek (esetleg közjegyzők) felelőssége szempontjából is nagy jelentőséggel bír. Egy ügyvéd által ellenjegyzett jognyilatkozat esetében a vonatkozó jogszabályok meghatározzák az ellenjegyzéshez kapcsolódó joghatásokat. Ha azonban a Ptk. 6:7. § (4) bekezdése alapján az ügyvédnek részletesebb tájékoztatást kellene adnia, mint az ellenjegyzésre irányadó jogszabályok alapján, az felvetheti az ügyvédi felelősség kérdését is.

Felmerülhet ezzel kapcsolatban a vezető tisztségviselő felelőssége is. Gyakran előfordul ugyanis, hogy a társaságnak (főként, ha külföldi a tulajdonosa) külföldi személy a vezető tisztségviselője, aki a magyar nyelvet nem ismeri. A Ptk. idézett rendelkezése alapján számára elvileg valamennyi olyan írásbeli nyilatkozattétel előtt meg kellene magyarázni nyilatkozatának a tartalmát, amelynek a nyelvét nem érti. Ez azonban gyakorlatilag lehetetlen, hiszen teljesen ellehetetlenítené a normál üzleti működést. Ebből azonban az következik, hogy a Ptk. 6:7. § (4) bekezdése alapján érvénytelen (semmissé) minden olyan magyar nyelvű írásbeli jognyilatkozat, amelyet a magyar nyelvet nem ismerő vezető tisztségviselő tett, és amelynek a tartalmát nem magyarázták el neki (akár egy számla is!). A Ptkm. csak annyiban javított ezen a helyzeten, hogy a módosítás után az írásban megtett jognyilatkozat semmisségére már csak a vezető tisztségviselő érdekében lehet hivatkozni. Ezt azonban a vezető tisztségviselő nyilvánvalóan meg fogja tenni, ha ezáltal a rá vonatkozó felelősségi szabályok alól szeretne mentesülni.

Mindez felveti azt a kérdést, hogy ebben a formában a Ptk. 6:7. § (4) bekezdésében foglalt szankciót – különösen az adott nyelvet nem értő nyilatkozattevő személy vonatkozásában – indokolt-e egyáltalán fenntartani.

## 2.6. A BIZTOSÍTÉKOK SORSA SZERZŐDÉSÁTRUHÁZÁS ESETÉN

A szerződésátruházás a Ptk. egy új jogintézménye, amely egyidejűleg három személyt érint: a szerződésből kilépő, a szerződésben maradó és a szerződésbe belépő felet. Szerződésátruházás esetén ez a három személy állapodik meg a szerződésből kilépő felet megillető jogok és az őt terhelő kötelezettségek összességének a szerződésbe belépő félre történő átruházásáról. A szerződésbe belépő felet megilletik mindazon jogok, és terhelik mindazon kötelezettségek, amelyek a szerződésből kilépő felet a szerződésben maradó féllel szemben a szerződés alapján megillették és terhelték. A szerződésátruházás egy háromszemélyes jogviszonyt hoz létre és ehhez kapcsolódóan az eredeti szerződéses jogviszonyban alanycserét eredményez.

A gyakorlatban komoly problémákat vetett fel szerződésátruházáshoz kapcsolódóan a szerződéses biztosítékokra vonatkozó eredeti szabályozás. Nehézséget a Ptk. 6:208. § (3) bekezdése okozott, amely szerint a szerződésátruházással a szerződés biztosítékai megszűntek. A zálogkötelezett hozzájárulása esetén az új zálogjog az eredeti zálogjog ranghelyén jött létre.

Ez a vitatott rendelkezés tehát a szerződéses biztosítékok és azon belül a zálogjog megszűnését mondta ki. Ennek alapján a Ptk. nemcsak a zálogjogi szabályok körében rendelkezett a zálogjog megszűnésének az eseteiről, hanem egy speciális megszűnési esetet a Kötelmi jogi Könyvben mondott ki. Mivel azonban ez a szerződési jogi általános szabály kógensnek volt tekinthető, attól a felek a szerződésátruházás során nem térhettek el. Nem véletlen, hogy ezt a megszűnési szabályt a gyakorlat oldaláról komoly kritika érte.<sup>6</sup>

Mindezekre tekintettel a Ptkm. 20. §-a módosította a Ptk. 6:208. § (3) bekezdését. A módosított szöveg szerint a szerződésbe belépő félre átszálló jogosultság biztosítéka fennmarad. A szerződésbe belépő félre átszálló kötelezettség teljesítésének biztosítéka megszűnik, kivéve, ha a biztosíték kötelezettje a szerződésátruházáshoz hozzájárul. Ezt a hozzájárulást a biztosítékot nyújtó kötelezett előzetesen is megadhatja, fenntartva azonban magának a visszavonás jogát.

A jogalkotó álláspontja szerint a biztosíték nyújtójának helyzetét nem befolyásolja, nem teszi terhesebbé a biztosíték jogosultjának személyében bekövetkező változás. A biztosíték megszűnése azonban a szerződésbe belépő új jogosult számára hátrányos lenne. Ezért a szerződésátruházással összefüggésben csak akkor indokolt, hogy a biztosíték megszűnjön, ha az alanyváltozás a szerződésből származó kötelezettség tekintetében következik be. Ebben az esetben ugyanis a biztosíték nyújtója számára sem közömbös az, hogy kit terhel az a kötelezettség, amelyért az általa nyújtott biztosítékkal helyt kell állnia.

A Ptkm. alapján ezért a szerződésátruházás következtében csak akkor szűnik meg a biztosíték, ha az az átruházott pozícióval járó kötelezettséget biztosít, és a biztosíték nyújtója a szerződésátruházáshoz nem járul hozzá. A Ptkm. szerinti módosítás következtében elhagyásra kerül a Ptk. azon

<sup>5</sup> A relatív semmisségtől meg kell különböztetni a relatív hatálytalanságot.

<sup>6</sup> SZALÓKI Gergely: *Szükséges-e módosítani a Ptk. zálogjogi szabályozását?* Magyar Jog, 2016/4. sz. 194–196. p.

rendelkezése is, mely szerint „A zálogkötelezett hozzájárulása esetén az új zálogjog az eredeti zálogjog ranghelyén jön létre”. A szerződésátruházással tehát a biztosíték vagy fennmarad, vagy megszűnik, de még akkor sem újul meg, ha a fennmaradására a biztosítékot nyújtó kötelezett hozzájárulása következtében kerül sor. Ebben az esetben a biztosíték tovább él.

Vékás Lajos álláspontja szerint: „A Ptk. eltérően ítéli meg a szerződésbe belépő félre átszálló jogosultságok és kötelezettségek biztosítékainak (kezességnek, zálogjognak) fennmaradását. Az előbbiek – az engedményezés szabályának analógiájára – fennmaradnak; az utóbbiak – a tartozásátvállalás analógiájára – megszűnnek, kivéve, ha a biztosíték kötelezettje a szerződésátruházáshoz hozzájárul. Az eltérő megítélés logikus”.<sup>7</sup>

Végül arra is ki kell térni, hogy a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) 17. §-ában szabályozott állományátruházás során a Ptk.-nak a szerződés átruházására vonatkozó szabályait kell alkalmazni. A Hpt. idézett szakasza (amely 2015. július 7-étől hatályos) azonban továbbmegy, mint a Ptkm., hiszen azt is kimondja, hogy a szerződésátruházásra vonatkozó szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az állományátruházás esetén a szerződés biztosítékai nem szűnnek meg, továbbá az állományátruházáshoz nem szükséges a szerződésben maradó fél jognyilatkozata. Mindezt azonban ellensúlyozza az, hogy a Hpt. szerinti állományátruházásra csak a Magyar Nemzeti Bank jóváhagyása esetén kerülhet sor.

### 3. A KAPCSOLÓDÓ ÁGAZATI SZABÁLYOK MÓDOSÍTÁSA

#### 3.1. A CÉGTÖRVÉNYT ÉRINTŐ MÓDOSÍTÁSOK

Zártkörűen működő részvénytársaságok tőzsdei céggé válása hosszú, összetett folyamat, amelyben a pénzügyi-tőkepiaci szakasz jelentősége sokkal nagyobb, mint a cégeljárás szakasz. A gyakorlatban mégis a cégeljárás a záró elem, amely azonban kihatással lehet – az egyébként már teljesebben ment – tőkepiaci feltételekre is. Mindezek alapján a Ptkm.-nek a zártkörűen működő részvénytársaságokra vonatkozó új rendelkezéseihez kapcsolódóan a cégeljárás szabályok módosítása is szükségessé vált. Erre a cégek nyilvántartásával összefüggő eljárások módosításáról és gyorsításáról szóló 2016. évi CLXXIX. törvény keretében került sor.

A 2016. évi CLXXIX. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) módosításával új típusú bejegyzési eljárást honosított meg a cégeljárásban. A módosítás ugyanis lehetővé tette, hogy a nyilvánosan működő részvénytársaság létesítő okiratának cégbírói törvényességi szempontú vizsgálatára már a részvények tőzsdei bevezetéséhez szükséges folyamat megkezdése előtt sor kerülhessen. Ebben az esetben a cégbírói – változásbejegyzési eljárás során – a létesítő

okirat és a kérelem egyéb mellékletei alapján bejegyzi a cégjegyzékbe a nyilvánosan működő részvénytársaság adatait, azonban az adatok változásáról, hatályáról nem rendelkezik. Ezzel az adatok az informatikai rendszerben függő állapotba kerülnek, ugyanakkor a cégjegyzékben már látszani fog a cég által kért változás, a cég cégmáslatában már feltüntetésre is kerülnek, továbbá a kérelmező cég a nyilvánosan működő részvénytársaság (függő hatályú) bejegyzéséről cégbírói végzést kap. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy mivel a módosítás a folyamatnak ezen részét nevesíti változásbejegyzési résznek, a cégnek a működési forma megváltozásához kapcsolódó változásbejegyzési eljárási illetéket is le kell rónia.

A cégjegyzékben ugyanakkor a változás nem tehető korlátlan ideig függővé, így a cégnek a cégbírói bejegyzéstől számított egy éven belül gondoskodnia kell a teljes cégjogi, tőkepiaci folyamat lezárásáról. Ha a cég részvényeinek tőzsdei bevezetése megtörténik, és az annak igazolására szolgáló okiratokat a cég a cégbíróihoz benyújtja, a cégbírói soron kívüli eljárással, három munkanapon belül rendelkezik a változások hatályba léptetéséről.

A függő időszakban a zártkörűen működő részvénytársaság továbbra is működő cég, így változásbejegyzési kérelem benyújtására ebben az időszakban is jogosult. Ha a zártkörűen működő társaság adataiban időközben változás történik, amely egyben a nyilvánosan működő részvénytársaság még hatályba nem lépett adatát is érinti, a bíróság a folyamat lezárását jelentő bejegyzésnél ezeket a módosításokat is figyelembe veszi, kivéve, ha a cég másként nyilatkozik.

Ha a cég a fentieket meghaladó létesítő okirat módosításról nyújt be kérelmet, vagyis a bíróságnak ismételt le kell folytatnia az alapszabály törvényességi szempontú vizsgálatát, a cégbírói már nincs kötve korábbi bejegyzéséhez, és a változásbejegyzési eljárás szabályai szerint tizenöt munkanapos határidővel a teljes törvényességi vizsgálatot ismételt elvégezve fog dönteni a nyilvánosan működő részvénytársaság bejegyzéséről. Ebben az esetben az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény szerinti 500 000 forintos illetéket nem kell ismételt megfizetni, azonban az általános mértékű változásbejegyzési eljárási illeték megfizetése kötelező.

Ha a cég az egyéves határidő alatt a tőzsdei bevezetésről az igazolást nem nyújtja be, a már bejegyzett adatokat az informatikai rendszer automatikusan meghozott végzéssel a cégjegyzékből – az adatok hatályba léptetése nélkül – törli. A törölt adatok a cég cégmáslatában továbbra is megismerhetők lesznek.

A módosítás a Ctv. mellékletét is pontosította. A Ctv. 2. számú melléklet II. 2. d) pont db) alpont korábbi szövege szerint a cégnek a teljes tájékoztatót, idegen nyelvű tájékoztató esetén a teljes szöveg hiteles fordítását is be kellett csatolnia. A tájékoztató igen terjedelmes dokumentum, amelynek esetleges fordítása komoly időráfordítással jár és költséges lehet. A tőkepiaci szabályok azonban a tájékoztatót az összefoglalóját is nevesítik. A cégjogi szabályozás során is figyelemmel kell lenni arra, hogy az összefoglaló a befektetők és hitelezők védelme szempontjából minden releváns adatot tartalmaz, ezért a változásbejegyzési kérelemhez a jövőben elegendő az idegen nyelvű tájékoztató mellé a magyar nyelvű összefoglalót – szükség szerint hiteles magyar fordításban – becsatolni.

<sup>7</sup> Vékás Lajos: Szerződési jog. Általános rész. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 348. p.

A Ptk.-t, illetve a Ctv.-t érintő módosítások valamennyi érintett piaci szereplőt jelentős kockázatoktól kímélhetik meg és a várakozások szerint megszüntetnek egy fontos piacra lépési korlátot. Ezáltal pedig nagyban megkönnyíthetik a részvénytársaságok nyilvánossá válásának folyamatát és hozzájárulnak a hazai értéktőzsdén, illetőleg a létrehozni kívánt MTF platformon a kibocsátói bázis növeléséhez.

### 3.2. A CIVIL SZERVEZETEKET ÉRINTŐ MÓDOSÍTÁSOK

A 2016. évi CLXXIX. törvény átfogóan módosította a civil szervezetekre vonatkozó szabályozást. A jogalkotói cél a civil szervezetek alapítására, bejegyzésére és működésére vonatkozó szabályok minél egyszerűbbé tétele volt.<sup>8</sup> Ennek keretében került sor a Ptk. egyesületi szabályainak a pontosítására is.

A módosítás eredményeként a Ptk. 3:65. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett: „Az egyesület tagja nem köteles vagyoni hozzájárulást teljesíteni. A tag az egyesület tartozásaiért saját vagyonával nem felel”.

A tagkizárás kapcsán a Ptk. 3:70. § (1) bekezdésének a módosítása egyértelművé kívánta tenni, hogy erre nemcsak a közgyűlés, hanem bármely más egyesületi szerv is jogosult, feltéve, hogy az alapszabály a kizárást lefolytató szervet meghatározza. Ennek hiányában az egyesületből történő tagkizárással szemben szólt Ptk. 3:70. §-ában foglalt rendelkezések kőgensek, vagyis semmis az alapszabály olyan rendelkezése, amely azoktól eltér.

A módosítás lényegesen egyszerűsítette az egyesület szerveire vonatkozó rendelkezéseket (Ptk. 3:71–3:82. §). Ezek közül érdemes kiemelni azt az új szabályt, amely szerint az alapszabály a Ptk. 3:72. § (1) bekezdésétől is eltérhet. Eszerint a közgyűlés évente legalább egy alkalommal ülésezik. Az alapszabály négy évnél ritkább ülésezést előíró rendelkezése azonban semmis. Ez azt jelenti, hogy az alapszabály a Ptk.-nak a közgyűlés évenkénti ülésezésére vonatkozó rendelkezésétől ugyan eltérhet, négy évnél ritkább ülésezést azonban nem írhat elő. Legalább négy évenként tehát az egyesület közgyűlését össze kell hívni.

Új rendelkezésként kerültek a Ptk. módosított 3:76. § (3) bekezdésébe a megismételt közgyűlésen történő határozathozatalra vonatkozó szabályok. Eszerint, ha a közgyűlés határozatképtelen, a megismételt közgyűlés az eredeti

napirenden szereplő ügyekben a megjelent tagok számára tekintet nélkül határozatképes, ha azt az eredeti időpontot legalább három és legfeljebb tizenöt nappal követő időpontra hívják össze. Fontos kiemelni, hogy ez diszpozitív rendelkezés, amelytől az alapszabály eltérhet. Így akár az is előírható, hogy a megismételt közgyűlést ugyanazon a napon, néhány órával később meg lehet tartani.

Kérdés ugyanakkor, hogy egy ilyen eltérő alapszabályi rendelkezés nem ütközik-e a Ptk. 3:4. § (3) bekezdés *b*) pontjába, amely tiltja a Ptk. szabályaitól való eltérést, ha az a tagok kisebbségének jogait nyilvánvalóan sérti. A Ptk. 3:4. § (3) bekezdés *b*) pontja az eltérés tilalmát arra az esetre mondja ki, ha az eltérés a tagok kisebbségének jogait nyilvánvalóan sérti. Ebből következően a törvényi rendelkezéstől való eltérés tilalma olyan tartalmú eltérő szabályozás esetében képzelhető el, amely objektív módon – vagyis nyilvánvalóan – vonja el a tag tagsági jogát, és akadályozza meg a tagot abban, hogy a megismételt közgyűlésen részt vegyen, tagsági jogait gyakorolja. Ilyen alapszabályi rendelkezés azonban leginkább csak elméleti alapon képzelhető el. Ilyen lehet, ha a megismételt közgyűlés olyan körülmények között kerül megtartásra, amely a tag, vagy valamely tag megjelenését lehetetlenné teszi (pl. tag számára nem nyilvános épületek; a helyszínnek és időpontnak olyan meghatározása, amely fizikailag kizárja a részvételt).

Önmagában azonban az a tény, hogy a megismételt közgyűlésen való ismételt megjelenés kellemetlenséget okoz a tagnak, vagy, hogy a tag a megismételt közgyűlésen sem tud megjelenni, mert ugyanazon napon kerül sor a megismételt közgyűlésre, nem jelenti a tag jogainak nyilvánvaló sérelmét. Ennek oka az, hogy a Ptk. lehetővé teszi a meghatalmazott útján való részvételt, illetve további megoldási lehetőséget is kínál (elektronikus hírközlő eszközök útján való jelenlét). A személyes megjelenésben való akadályoztatás így nem jelenti a tag jogainak nyilvánvaló sérelmét, hiszen a tag a jogait a közgyűlésen való személyes megjelenés mellett más módon is gyakorolhatja.

A módosítás kőgens szabállyá teszi azt a rendelkezést, amely szerint az elnökség három tagból áll. A Ptk. 3:78. § (1) bekezdése kimondja ugyanis, hogy semmis az alapszabály olyan rendelkezése, amely háromnál kevesebb tagú elnökség felállítását írja elő.

A módosítás emellett a közgyűlés összehívására vonatkozó szabályokat is eltérést nem engedő, kőgens rendelkezéseként határozza meg [Ptk. 3:81. § (3) bekezdés].

A módosítás végül kőgenssé teszi azt a rendelkezést is, amely az egyesület felügyelőbizottságának kötelező létrehozataláról rendelkezik. A Ptk. 3:82. § módosított (1) bekezdése a kötelező esetköröket nem változtatta meg (ha a tagok több mint fele nem természetes személy, vagy ha a tagság létszáma a száz főt meghaladja). Kimondja azonban, hogy semmis az alapszabály ettől eltérő rendelkezése.

A Ptk. egyesületi szabályainak a módosítása szorosan kapcsolódik a civil szervezetekre vonatkozó rendelkezések egyszerűsítésére irányuló törekvésekhez. A jogalkotó azonban emellett azt is egyértelművé kívánta tenni, hogy melyek az egyesületekre vonatkozó kőgens rendelkezések.

8 A civil szervezetek nyilvántartásával összefüggő kérdésekről részletesebben ld.: RIBARITSNÉ GYÖRI Enikő: *A civil szervezetek nyilvántartási kérdéseiről – jogalkotói szemmel*. Fontes Iuris, 2016/3. sz. 8–14. p.

9 A tagkizárás szabályai lényegesen eltérnek egymástól egyesület, illetve gazdasági társaságok esetében. Gazdasági társaság tagját ugyanis nem a társaság valamely szerve, vagyis nem a többi tag, hanem a bíróság zárhatja csak ki. A társaság csak a tagkizárással szemben indíthatja meg (félperesként) a tag (alperes) ellen. A kizárással szemben a (rendes) bíróság dönt a Ptk. 3:107–3:108. §-ai alapján. Ezzel szemben egyesület esetében a korábbi szabályok szerint a közgyűlés folytathatta le a taggal szemben a kizárási eljárást, ha az alapszabály a tisztességes eljárást biztosító szabályokat meghatározta. A Ptk. 3:70. § (1) bekezdésének a módosítása nyomán a tagkizárási eljárás lefolytatására már nemcsak a közgyűlés, hanem az egyesület bármely szerve jogosult. Ennek azonban az a feltétele, hogy a kizárást lefolytató szervet és a tisztességes eljárást biztosító szabályokat az alapszabály meghatározza.

### 3.3. A CSŐDTÖRVÉNYT ÉRINTŐ MÓDOSÍTÁSOK

A Ptk. zálogjogi szabályainak a módosítása a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) vonatkozó rendelkezéseinek az újragondolását is szükségessé tette. Erre tekintettel a Cstv.-nek a parlamenti benyújtás előtt álló módosítása – a Ptkm.-hez kapcsolódóan – elsődlegesen a zálogjogosultak, valamint a fiduciárius biztosítékok jogosultjainak a helyzetét kívánja újraszabályozni.

A módosítás a biztosítéki célú tulajdonátruházást nem érintené, hiszen annak alapján a tulajdonátruházásra már a felszámolási eljárás megindulása előtt sor került. Ebben az esetben azonban a felszámolás alá került adós hitelezői, illetve a felszámoló a Cstv. 40. § (1) bekezdése alapján támadhatnák meg a szóban forgó jogügyletet. Ehhez kapcsolódóan a Cstv. 40. § (1) bekezdése egy újabb ponttal egészülne ki, amely egyértelműen lehetővé tenné a felszámolási eljárás megindulása előtt kötött és adott esetben teljesedésbe is ment fiduciárius biztosítéki ügyleteknek a megtámadását.

A Ptk.-hoz kapcsolódik a vezető tisztségviselő felelősségéről szóló Cstv. 33/A. §-ának a módosítása is. Ennek során egyrészt figyelembe kellett venni a Kúria ezzel foglalkozó joggyakorlat-elemző csoportja által készített összefoglaló véleményben megfogalmazott szempontokat.<sup>10</sup> Másrészt egyértelművé kellett tenni a Cstv. 33/A. §-a, valamint a Ptk.-nak a vezető tisztségviselő hitelezőkkel szembeni felelősségére vonatkozó szabályai közötti viszonyt. Erre tekintettel a módosítás kimondja, hogy a Ptk. 3:86. § (2) bekezdésében, a Ptk. 3:118. §-ában, illetve a Ptk. 3:347. § (3) bekezdésében a vezető tisztségviselők polgári jogi felelősségének megállapítására és velük szemben a szerződésen kívüli kártérítési igény érvényesítésére kizárólag a Cstv. 33/A. §-ában foglaltak alapján kerülhet sor, ha a jogi személy jogutód nélküli megszűntetésére felszámolási eljárásban kerül sor. Hasonló rendelkezéssel a Ctv. 118/B. §-át is ki kellett egészíteni arra az esetre vonatkozóan, ha a jogutód nélküli megszűnésre kényszerítő eljárásban kerül sor.

## 4. TOVÁBBI JOGALKOTÁSI TERVEK – A BIZALMI VAGYONKEZELÉS ÉLETRE KELTÉSE

2017-ben a Kormány egyik fontos gazdaság- és jogpolitikai célkitűzése az ország versenyképességének a növelése. Ehhez kapcsolódóan 2017 áprilisában egy törvénycsomag kerül az Országgyűlés elé, amely a jogi versenyképesség erősítését célzó egyes intézkedéseket foglalja össze. Ez a csomag a bizalmi vagyonkezelésre vonatkozó Ptk.-beli, illetve külön törvényben kimondott szabályokat is érinteni fogja. A cél a bizalmi vagyonkezelés új jogintézményének a működőképessé tétele.

<sup>10</sup> Az összefoglaló vélemény ezen az oldalon érhető el: [http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo\\_velemeney\\_6.pdf](http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_6.pdf)

A bizalmi vagyonkezelés Ptk.-beli szabályai nemzetközi összehasonlításban is magas színvonalúnak tekinthetők. Különösen nagy előny a Ptk.-beli szabályozás rugalmassága.<sup>11</sup> Ehhez kapcsolódóan fontos azonban azt is kiemelni, hogy a hatályos adójogi szabályok megfelelőek, alkalmasak arra, hogy külföldiek számára is vonzóvá tegyék a magyar jog szerinti bizalmi vagyonkezelést.<sup>12</sup>

### 4.1. A GYAKORLATBAN FELMERÜLT KÉRDÉSEK

Az elmúlt évek gyakorlati tapasztalatai több kérdést is felszínre hoztak, amelyekre a hatályos normaszöveg alapján nem adható egyértelmű válasz. Ezek közül a két legfontosabb kérdés:

a) A határozatlan időre kötött bizalmi vagyonkezelési szerződésben kizárhatják-e a felek a vagyonrendelőt megillető rendes felmondás jogát?

b) A bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyontömeg és a kötelelési igények közötti viszony tisztázása, vagyis, hogy a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyont hozzá kell-e számítani a kötelelés alapjához?

### 4.2. A HATÁROZATLAN IDŐRE KÖTÖTT BIZALMI VAGYONKEZELÉSI SZERZŐDÉS VAGYONRENDELŐ ÁLTALI FELMONDHATÓSÁGA

Az első kérdés kapcsán indokolt elismerni azt a lehetőséget, hogy a felek a határozatlan időre kötött bizalmi vagyonkezelési szerződésben kizárhatják a rendes felmondás jogát. Ezt azonban diszpozitív szabályként kell megfogalmazni. Ennek a legmegfelelőbb kodifikációs módja, ha a Ptk. azt rögzíti, hogy a vagyonrendelő a határozatlan időre kötött bizalmi vagyonkezelési szerződést – annak eltérő rendelkezése hiányában – felmondhatja. Ez egyértelmű helyzetet teremtene, biztosítva a bizalmi vagyonkezelési jogviszony stabilitását, nem sértendő azonban a konstrukció rugalmasságát sem.

### 4.3. BIZALMI VAGYONKEZELÉS ÉS KÖTELESRÉSZI IGÉNY

A második kérdésre adandó válasz során abból kell kiindulni, hogy a bizalmi vagyonkezelés nyilvánvalóan nem

<sup>11</sup> Fontos kiemelni, hogy bár a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyon – szemben az alapítvánnyal – nem önálló jogi személy, a bizalmi vagyonkezelés mégis több, mint egy szerződés. Egy olyan sajátos jogviszonyról van ugyanis szó, amelyet jellemzően ugyan szerződés hoz létre, de amelyben meghatározó szerepe az elkülönített vagyonnak van. A vagyon elkülönítése tehát egy speciális jogviszonyt hoz létre, amely adott esetben a szerződés megszűnése (a vagyonrendelő halála) után is fennmarad.

<sup>12</sup> A vagyonrendeléshez kapcsolódó adózási szabályokról ld. B. SZABÓ Gábor – ILLÉS István – KOLOZS Borbála – MENYHEI Ákos – SÁNDOR István: *A bizalmi vagyonkezelés*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2014. 81., 134–153. p.

szolgálhat eszközül az öröklési jog kógens szabályainak a megkerülésére. A Ptk. kodifikátorainak sem lehetett ilyen szándéka. Ezért a Ptk. Öröklési jogi Könyvében egyértelművé kell tenni, hogy az örökhagyó által bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyon értékét hozzá kell számítani a kötelesrész alapjához [Ptk. 7:80. § (1) bekezdés]. Ez arra a kérdésre is választ adna, hogy kivel szemben érvényesíthet igényt a kötelesrészre jogosult: a vagyonkezelővel szemben. Ezt azért fontos kimondani, mert jelenleg ez sem teljesen egyértelmű, felmerülhet ugyanis, hogy a kötelesrészre jogosult a kedvezményezettel szemben érvényesítse ezt az igényét. Mivel azonban a vagyon tulajdonosa a vagyonkezelő, ezért minden szempontból indokolt, hogy a kötelesrészre jogosult vele szemben lépjen fel, a vagyon kiadása pedig a vagyonkezelő kötelessége legyen.

Az öröklési jogi szabályok megfelelő módosításával együtt az örökhagyó által bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyont ingyenes adományként kellene meghatározni. Az ingyenes adományra vonatkozó rendelkezéseket ennek alapján a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyonra nézve is alkalmazni kellene. Ennek következtében a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyonra is irányadó lenne az a Ptk. 7:81. § (1) bekezdésének a) pontjában foglalt szabály, amely szerint nem tartozik a kötelesrész alapjához az örökhagyó által a halálát megelőző tíz évnél régebben bárkinek juttatott ingyenes adomány értéke.

Egy ilyen módosítás tisztázhatná a szerződési szabadság és a kötelesrészre vonatkozó kógens rendelkezések egymáshoz való viszonyát. Egyértelművé tenné ugyanis, hogy a vagyonrendelő rendelkezési jogának a korlátját az öröklési jog kógens szabályai jelentik.

#### 4.4. TOVÁBBI ÖRÖKLÉSI JOGI KÉRDÉSEK

Ugyancsak az öröklési jogi szabályok körében kellene azt kimondani, hogy a végrendelettel alapított bizalmi vagyonkezelési jogviszony esetén a bizalmi vagyonkezelő a hagyatéki tartozásokért a kezelt vagyonnal úgy felel, mintha dologi hagyományban részesült volna.

A végrendelettel alapított bizalmi vagyonkezelésre vonatkozóan még egy kérdést indokolt lenne rendezni: azt, hogy az ilyen típusú vagyonkezelési jogviszony a vagyonkezelővé való kijelölésnek a vagyonkezelő által (a végrendeletben meghatározott tartalommal) történő elfogadásával, a vagyonrendelő halálának időpontjára visszamenő hatállyal jön létre.

A kötelesrészi igénytel szemben az osztályrabocsátás kérdése a hatályos szabályok alapján is rendezhető. Az osztályrabocsátási kötelezettséget ugyanis a vagyonkezelési szerződésben ma is ki lehet zárni.<sup>13</sup> A kérdés inkább az, hogy ha a vagyonrendelő egyáltalán nem rendelkezik az osztályrabocsátásról, akkor az az osztályrabocsátási kötelezettség kizárásának tekinthető-e. A Ptk. 7:56. § (1) bekezdése két esetben írja elő ezt a kötelezettséget: ha a hozzászámítást az örökhagyó kikötötte, vagy ha a körülményekből arra lehet következtetni, hogy a juttatást a hozzászámítás kötelezettségével adta. Az örökhagyó általi kikötésnek kifejezettnek kell lennie. Az osztályrabocsátás elsősorban tehát az örökhagyó kifejezett

kikötése esetén terheli a megadományozott leszármazót. Ezen túl azonban a Ptk. módot ad arra is, hogy az osztályrabocsátási kötelezettségre hivatkozó az adományozás körülményeiből levezetve bizonyítsa a kötelezettség fennállását.<sup>14</sup>

Végül ugyancsak az öröklési joghoz kapcsolódik az a kérdés, hogy ha a kedvezményezett kötelesrészre is jogosult, akkor érvényesíthet-e igényt a vagyonkezelővel szemben szerződési jogi, illetve öröklési jogi alapon is. A kérdést továbbgondolva: ha a kedvezményezett mindkét jogalapon érvényesíthetne igényt, választhatja-e azt, amelyik alapján többre tarthat igényt? Ehhez kapcsolódóan pedig eljuthatunk ahhoz a kérdéshez is, hogy vajon a vagyonrendelő rendelkezhet-e úgy érvényesen, hogy aki a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyontömeggel szemben bármilyen igényt (így például kötelesrészi igényt) támaszt, az elveszíti kedvezményezetti pozícióját. A konstrukció rugalmasságát növelendő, elképzelhetőnek tartanánk egy ilyen diszpozitív rendelkezéssel kiegészíteni a Ptk.-t. Ennek alapján tehát a vagyonrendelő rendelkezhetne úgy is, hogy a kedvezményezetti jogosultság megszűnik, ha a kedvezményezett a szerződésben meghatározottaktól eltérő jogcímen (így pl. kötelesrészi igény alapján) érvényesít igényt a kezelt vagyonnal szemben.

Látható, hogy a bizalmi vagyonkezelés szabályozása kapcsán fokozott jelentőséggel bír ennek az új jogintézménynek az öröklési joggal való kapcsolata. A javasolt módosítások ugyanakkor nem változtatnának azon, hogy a magyar jog szerint a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyon nem része a hagyaték-nak.<sup>15</sup> Ez azt jelenti tehát, hogy ha a vagyonrendelő minden vagyonát bizalmi vagyonkezelésbe adta, akkor nem kell lefolytatni hagyatéki eljárást. Ezt a kötelesrészi igény érvényesítésére vonatkozó módosítás sem érintené, hiszen ezt az igényt nem csak hagyatéki eljárásban lehet érvényesíteni.

#### 4.5. A VAGYONRENDELŐI POZÍCIÓBAN BEKÖVETKEZŐ JOGUTÓDLÁS

További kérdésként felmerül, hogy a vagyonrendelői pozícióban történhet-e jogutódlás. A természetes személy örököse automatikusan, a törvény erejénél fogva belép-e a vagyonrendelő jogutódjaként a jogviszonyba? Ez a kérdés természetesen nemcsak a bizalmi vagyonkezelés, hanem valamennyi szerződés, illetve tágabb értelemben kötelmi jogviszony esetén felmerül.

Ehhez kapcsolódva a Ptk.-ban azt is ki lehetne mondani, hogy a vagyonrendelő a halála vagy jogutód nélküli megszűnése esetére a szerződésben kijelölheti a vagyonrendelőt megillető jogok gyakorlására jogosult és a vagyonrendelőt terhelő kötelezettségek teljesítésére köteles személyt.<sup>16</sup> A vagyonrendelőt ezen túlmenően még az a jog is megilletné, hogy korlátozza az általa kijelölt személy jogait. Kizárhatná például, hogy

14 VÉKÁS Lajos: *Öröklési jog*. In: VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. 2. kötet, Wolters Kluwer, Budapest, 2014. 2448. p.

15 B. SZABÓ – ILLÉS – KOLOZS – MENYHEI – SÁNDOR: *i. m.* 127. p.

16 Az angolszász jogokban a vagyonrendelői jogok gyakorlására kijelölt személyt protektornak nevezik. Erről ld. B. SZABÓ – ILLÉS – KOLOZS – MENYHEI – SÁNDOR: *i. m.* 113. p.

13 B. SZABÓ – ILLÉS – KOLOZS – MENYHEI – SÁNDOR: *i. m.* 129. p.



az általa kijelölt személy felmondja a vagyonkezelési szerződést. Ez a módosítás a kötelmi jog dogmatikáját sem sértené, hiszen nem azt mondaná ki a törvény, hogy a vagyonrendelői pozícióban automatikus jogutódlásra kerül sor.<sup>17</sup>

Amennyiben a természetes személy vagyonrendelő a halála esetére nem rendelkezik az őt megillető jogok gyakorlására jogosult, illetve az őt terhelő kötelezettségek teljesítésére köteles személyről, akkor az öröklés rendje érvényesül.

#### 4.6. ZÁRSZÓ

A bizalmi vagyonkezelésre vonatkozó Ptk.-beli szabályok módosításának elsődleges célja az elmúlt években felmerült és jogbizonytalanságot okozó kérdések tisztázása. Ennek alapján egy esetleges Ptk. módosításnak a vagyonvédelmi funkciót kell erősítenie, amely különösen a külföldi vagyonrendelők számára egy kiemelten fontos szempont. A vagyonvédelmi funkciót leginkább a felmondhatóság kérdésének a rendezése erősítheti. Ennek révén ugyanis egyértelművé válna, hogy ha a felek a határozatlan idejű bizalmi vagyonkezelés esetén kizárták a vagyonrendelő általi felmondás jogát, akkor a vagyonrendelést visszavonhatatlannak tekintik.

A bizalmi vagyonkezelés Ptk.-beli szabályai mellett átfogóbb módosításra szorul a bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvény. Ennek során megfontolandó a vagyonkezelésre jogosultak körének a bővítése, illetve a bizalmi vagyonkezelés és a befektetési szolgáltatási tevékenység elhatárolása. Fontos azonban fenntartani az állami kontrollt e felett a tevékenység felett. Ennek nyilván elsődlegesen az üzletszerűen végzett bizalmi vagyonkezelési tevékenység esetén kell fennállnia, az állam azonban az eseti vagyonkezelésre vonatkozó minimális ellenőrzésről sem mondhat le. Ez persze nem a szó klasszikus értelmében vett felügyelet, de egy olyan hatósági kontroll, amely képes lehet időben reagálni az esetleges visszaélésekre.

Az Igazságügyi Minisztérium célja, hogy a vázolt módosításokat tartalmazó törvénycsomag elfogadására még az Országgyűlés 2017 tavaszi ülészakán sor kerüljön. Egy működőképes bizalmi vagyonkezelési konstrukció ugyanis nemcsak a magyar vagyonrendelők érdekeit szolgálná, hanem a külföldi vagyonrendelők érdeklődését is felkelthetné. Ez pedig nemzetgazdasági szempontból is lényeges előnyhöz juttathatná Magyarországot.

<sup>17</sup> A szerződéses pozíció örökölhetőségének a kérdése valamennyi szerződés esetén felmerül. Ezt a bizalmi vagyonkezelés esetén azért nem lenne célszerű külön kimondani, mert abból esetlegesen arra lehetne következtetni, hogy mivel erről a Ptk. más szerződéses jogviszonyoknál nem szól, ezért arra más szerződéseknél nem is kerülhet sor. Emiatt a szerződéses pozíció örökölhetősége, illetve az abban bekövetkező jogutódlás helyett célszerűbb a Ptk.-ban a vagyonrendelőt megillető jogok gyakorlására, illetve az őt terhelő kötelezettségek teljesítésére kijelölt személyről rendelkezni. Kérdésként merül fel ugyanakkor, hogy ilyen kijelöléssel a vagyonrendelő csak a halála, illetve a jogutód nélküli megszűnése esetére vonatkozóan élhet-e.

Salgó László Péter\*

# Az Igazságügyi Minisztérium szerepe a kormányzati jogszabály-előkészítésben



## 1. AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM HELYE A KORMÁNYZATI SZERVEZETRENDSZERBEN

Amennyiben az Igazságügyi Minisztériumnak a kormányzati jogszabály-előkészítés során betöltött szerepét kívánjuk vizsgálni, akkor első lépésként az Igazságügyi Minisztérium helyzetét szükséges meghatározni a kormányzati szervezetrendszerben. Ehhez a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényből (a továbbiakban: felsorolási törvény) és a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) kormányrendeletből (a továbbiakban: Statútum) kell kiindulnunk.

A felsorolási törvény két minisztériumot nevesít mint átfogó összkormányzati feladatokat ellátó minisztériumot: a Miniszterelnökséget, és az általános politikai koordinációért felelős Miniszterelnöki Kabinetirodát. A tárca nélküli minisztert nem számítva a további nyolc miniszter által vezetett minisztérium szakpolitikai feladatot ellátó minisztériumként van megjelölve. Ennek oka, hogy ők a tevékenységük ellátása során nem annyira közvetlen kormányzati feladatokat látnak el, mint a fent említett két minisztérium.

Téves lenne ugyanakkor az az állítás, hogy a nyolc minisztérium mind csak egy-egy ágazatért felel. Két olyan minisztérium van ugyanis, amelyek az ágazati feladatai összkormányzati szinten is megjelennek: a Nemzetgazdasági Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium. Minden kormányzati intézkedés, amelynek költségvetési kihatása van, az érinti a Nemzetgazdasági Minisztérium feladatkörét, és minden jogszabálytervezet (sőt bizonyos esetekben a közjogi szervezetszabályozó eszközök tervezete is) az Igazságügyi Minisztériumot. E két minisztériumnak ezen, az egész kormányzatra kiható feladatköre az indoka annak, hogy e tárca a Miniszterelnökséggel és a Miniszterelnöki Kabinetirodával együtt kiemelt szerepet töltenek be a kormányzati jogszabály-előkészítésben.

A kiemelt szerep az Igazságügyi Minisztérium esetében azt jelenti, hogy a jogszabály-tervezeteket még a közigazgatási, illetve társadalmi egyeztetés előtt véleményezi a tárca<sup>1</sup>,

ezt követően a normál véleményezési feladatokon<sup>2</sup> túl az igazságügyi miniszter a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 16. §-a alapján lényegében társelőterjesztő minden törvénytervezetnél és kormányrendelet-tervezetnél, míg miniszteri rendelet csak akkor hirdethető ki, ha azzal az igazságügyi tárca egyetért<sup>3</sup>.

Még mielőtt azonban részletesen elemeznénk az Igazságügyi Minisztériumnak a kormányzati jogszabály-előkészítés során ellátott feladatait, javasolom, hogy röviden tekintsük át a minisztérium felépítését, amely előrevetíti a minisztériumon belüli feladatmegosztásokat is, egyúttal leképezi a tárca feladatait a kormányzati jogszabály-előkészítés során.

## 2. AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE

Az Igazságügyi Minisztérium felépítésének vizsgálatát nem a szokványos, létszám és államtitkárságok szerinti bontásban indokolt elkezdennünk, hanem javasolom, hogy röviden vizsgáljuk meg a Jat. és a Statútum rendelkezéseit. A Statútum határozza meg az igazságügyi miniszter feladatkörét a kormányzaton belül. Az igazságügyi miniszter a Kormány az igazságügyért, a választójogi és népszavazási szabályozásért, az áldozatsegítésért és a kárpótlásért felelős tagja. Témánk szempontjából a felsorolás első eleme a kiemelendő, mert ez határozza meg az Igazságügyi Minisztériumnak a szerepét a jogszabályok előkészítése során. A tényleges feladatokat ugyanakkor nem a Statútum, hanem a Jat. határozza meg. A Jat. 2. § (4) bekezdése alapján a Kormány az igazságügyért felelős miniszter útján érvényesíti a jogszabály-előkészítés követelményeit, melyek a következők: a jogszabály tervezete

- feleljen meg az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,

<sup>2</sup> Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 20. pont.  
<sup>3</sup> Jat. 16. § (2) bekezdése: „A 2. § (4) bekezdésében foglalt követelmények érvényesítéséről a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során a Kormány az igazságügyért felelős miniszter útján gondoskodik. E követelmények érvényre juttatása érdekében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter

a) a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé,  
 b) a miniszteri rendeletet az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki.”

\* Salgó László Péter: Igazságügyi Minisztérium, jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár, a Magyar Közlöny felelős szerkesztője.

1 Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 24. pont.

- illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
- feleljen meg a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, továbbá
- a jogalkotás szakmai követelményeinek.

A bemutatott feladatokat minden jogszabálytervezet véleményezése során el kell látnia az Igazságügyi Minisztériumnak. Emellett megjegyzendő, hogy a Statútumban felsorolt egyéb feladatai is vannak a tárcának. Azonban míg a jogszabály-előkészítés során horizontális, tehát az egész kormányzatra vonatkozó feladatokat lát el a tárca, addig a többi feladatkör az Alkotmánybíróság, az Európai Bizottság, az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti képviseletet leszámítva többségében szakpolitikai feladatként határozható meg.

A Statútumban és a Jat.-ban meghatározott feladatokat a minisztérium 581 fővel látja el, akik közül 351 fő jogász, tehát egy jogászminisztériumról beszélhetünk. A kormányzaton belül egy minisztériumban sem jellemző az, hogy egy adott egyetemi végzettség ilyen arányban lenne jelen a minisztériumi állományban. Ez a tény markánsan meghatározza a minisztérium működését, és egyfajta homogenitást ad neki. Mert bár mindenki más szakterülettel foglalkozik, a csoportképző ismérv mégis a jogi végzettség, amely segíti a hatékony munkamegosztást és a feladatok végrehajtását.

A fent bemutatott minisztériumi állomány négy államtitkárság és a Miniszteri Kabinet keretében végzi a munkáját. Az államtitkárságok közül a parlamenti államtitkárság és az igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkárság – néhány kivételtől eltekintve – jogszabály-előkészítéssel és jogszabály-veleményezéssel nem foglalkozik. Az európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárság és a közigazgatási államtitkárság látja el a minisztérium kodifikációs és véleményezési feladatait.

Az európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkárság témánk szempontjából releváns feladata a jogszabálytervezetek vizsgálata európai uniós és nemzetközi jogi szempontból, továbbá e terület látja el a nemzetközi magánjogi jogalkotást. A közigazgatási államtitkárság egyrészt az alkotmányossági, jogszabály-szerkesztési és jogrendszeri koherencia szempontjából véleményezi a jogszabálytervezeteket, másrészt a közjogi, magánjogi, büntetőjogi jogszabály-előkészítés sorolható e szervezeti egység feladatkörébe.

Mint láthatjuk, a minisztériumi feladatok aszerint csoportosíthatóak, hogy saját jogú jogszabály-előkészítésről vagy jogszabály-veleményezésről beszélünk. Munkámban ez utóbbit emelem ki. Az Igazságügyi Minisztérium által előkészített jogszabálytervezetek előkészítése kapcsán annyira térnék ki témánk szempontjából, hogy amikor elkészül egy tervezet a tárca valamelyik szervezeti egységénél, akkor azt a minisztériumon belül belső egyeztetésre kell bocsájtani. E belső egyeztetés szolgál arra, hogy a Jat. 2. § (4) bekezdése szempontjából az érintett területek megvizsgálják az előkészített normaszöveget. Ha alkotmányossági vagy európai uniós jogi észrevétel merül fel egy tervezettel kapcsolatban, addig nem kerülhet sor a tervezet előzetes egyeztetésére, amíg a kifogásolt részeket nem módosítja az előkészítő szervezeti egység. Ez utóbbi eljárást az Igazságügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2014. (IX. 14.) IM utasítás (a továbbiakban: SzMSz) tartalmazza, hiszen

egy minisztériumon belüli eljárásrend elegendő e belső működési forma szabályozására.

Amennyiben a kormányzaton belüli jogszabály-előkészítést vizsgáljuk, akkor viszont nem elegendő az SzMSz szabályait áttekinteni, hiszen a minisztériumok közötti eljárásrendet egy minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata sem határozhatja meg, hanem ezt a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) kormányhatározat (a továbbiakban: Ügyrend) szabályozza.

### 3. AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM RÉSZVÉTELE A KORMÁNYZATI EGYEZTETÉSI FOLYAMATOKBAN

Amikor egy minisztériumi szervezeti egység előkészít egy jogszabálytervezetet, annak tárcák közötti egyeztetésre bocsájtását megelőzően minden esetben az előkészítő minisztériumon belüli egyeztetések és meghatározott szinten történő jóváhagyások előzik meg, e szabályokat azonban nem az ügyrend, hanem a tárcák Szervezeti és Működési Szabályzata határozza meg. Ezen eljárások célja, hogy csak olyan javaslatot fogalmazzon meg a minisztérium, amellyel minden szervezeti egysége egyetért.

#### 3.1. ELŐZETES EGYEZTETÉS

A belső előkészítési folyamatokat követően kerülhet sor a jogszabálytervezetek előzetes vizsgálatára, amelyet az ügyrend előzetes egyeztetésnek nevez (24. pont). Ennek keretében az előkészítő tárca az előkészített jogszabály-tervezetet az ügyrend szerinti előterjesztési formában megküldi a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárá részére, aki jogosult a tervezet közigazgatási egyeztetésre bocsájtathóságáról dönteni. A döntését megelőzően azonban megkeresi az Igazságügyi Minisztériumot és a Nemzetgazdasági Minisztériumot. Míg utóbbi a költségvetési hatásokról nyilatkozik [ügyrend 24/A. c) pont], addig az igazságügyi tárcának egy komplex vizsgálatot kell lefolytatnia [ügyrend 24/A. b) pont]. Előzetes egyeztetés keretében ugyanis nyilatkoznia kell arról, hogy a tervezet megfelel-e az alkotmányossági és európai uniós jogi követelményeknek, továbbá az előterjesztő jogilag megfelelő megoldást választott-e javaslatához. Ez utóbbi szempont egy gyűjtőfogalom, mert ugyanúgy magában foglalja például azt, hogy az elérni kívánt cél jogszabályalkotás nélkül megvalósítható-e, mint azt is, hogy az előkészítő megfelelő szintű jogszabály megalkotására tett-e javaslatot. E megelőző eljárást az Igazságügyi Minisztérium közjogi, valamint az európai uniós ügyekért felelős szakterülete folytatja le. E véleményezési lehetőség hivatott arra, hogy a jogszabály megalkotására vonatkozó alapvető tartalmi és formai követelményeknek a tervezet megfeleljen. Ha azzal kapcsolatban alkotmányossági vagy európai uniós jogi kérdés merül fel, azt még azelőtt javíthatja az előkészítő, hogy a tervezet a szélesebb nyilvánosság számára megismerhetővé válna. De ugyancsak ekkor lehet érvényesíteni például a kormányzati deregulációs törekvéseket, vagyis azt, hogy csak a lehető legszűkebb

körben tegyenek az előkészítők javaslatot törvényalkotásra az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglaltakkal összhangban, illetve hogy jogszabályalkotásra is csak akkor kerüljön sor, ha ez elkerülhetetlen.<sup>4</sup>

Az előzetes egyeztetés során az Igazságügyi Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium a Miniszterelnökség részére küldi meg a véleményét, amely e vélemények, továbbá a Kormány általános politikájával való összhang alapján [ügyrend 24/A. a) pont] dönt a közigazgatási egyeztetés megkezdhetőségéről vagy a tervezet átdolgozásának szükségességéről. Utóbbi esetben az előkészítőnek nemcsak a tervezet átdolgozását kell elvégeznie, hanem az előzetes egyeztetés újbóli lefolytatását is kell kezdeményeznie.

### 3.2. KÖZIGAZGATÁSI EGYEZTETÉS

Amennyiben a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára a tervezet közigazgatási egyeztetését engedélyezte, vagy az előterjesztő által bemutatott rendkívüli sürgős indok miatt az előzetes egyeztetés mellőzését jóváhagyta (összevont egyeztetés, Ügyrend 24/C. pont), akkor kezdődik meg a közigazgatási egyeztetésnek nevezett szakasz, amely három egyeztetési típust foglal magában:

A klasszikus közigazgatási egyeztetésre a minisztériumok és kormányhivatalok között kerül sor (ügyrend 20. pont). Ilyenkor az Igazságügyi Minisztérium újra megkapja a tervezet véleményezésre. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a jogalkotásban való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: *Jet.*) rendelkezései szerint a tervezetet a kormányzati honlapra történő feltöltéssel társadalmi egyeztetésre kell bocsájtani és meg kell küldeni a stratégiai partnereknek (amennyiben nem áll fenn olyan ok, ami alapján az egyeztetést nem kellene, vagy nem lehetne lefolytatni, lásd. *Jet.* 5. § (2)–(4) bekezdés). A harmadik egyeztetési típus az, amikor a fenti két folyamattal párhuzamosan megküldésre kerül a tervezet azoknak a szervezeteknek, akik jogszabály alapján véleményezésre jogosultak.<sup>5</sup> Ez utóbbi egyeztetési típus azért emelendő ki az előző körből, mert míg a közigazgatási vagy a társadalmi egyeztetés mellőzésének jogi következménye nincs [elmaradásuk nem érinti a kihirdetett jogszabály érvényességét, lásd pl. 99/2011. (XI. 17.) AB határozat, 20/2013. (VII. 3.) AB határozat 129. pont],

addig a jogszabály alapján a feladatkörük vagy jogállásuk alapján véleményezésre közvetlenül jogosultak kizárása a véleményezésből az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján közjogi érvénytelenséget eredményezhet [lásd pl. 30/2000. (X. 11.) AB határozat, 44/2012. (XII. 20.) AB határozat], továbbá előfordulhat, hogy a köztársasági elnök az egyeztetés elmaradása miatt visszaküldi a törvényjavaslatot (mint például sor került erre az egyes jogállási tárgyú törvények módosításáról szóló 2015. évi XXXII. törvény esetében). Ezért az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási egyeztetés során történő véleményezésének a véleményezésre jogosultaknak történő megküldés ellenőrzésére is ki kell, hogy terjedjen.

Emellett, ezen véleményezési szakban az Igazságügyi Minisztérium még egyszer áttekinti a jogszabály tervezetét abból a szempontból, hogy megfelel-e az európai uniós jognak, nem ellentétes-e valamely javaslat az Alaptörvény rendelkezéseivel, megvizsgálja a jogrendszeri koherencia és a jogszabály-szerkesztési szempontjait is. Az uniós jogi vizsgálatnak ki kell terjednie arra, hogy mely európai uniós jogi aktusok átültetését valósítja meg a tervezet, vonatkozik-e rá bármilyen speciális szabály, így például műszaki vagy szolgáltatási bejelentési kötelezettség, amelynek keretében be kell jelenteni az Európai Bizottságnak a tervezetet. Bizonyos esetekben e bejelentési kötelezettséghez várakozási időszak is tartozik, ami azt jelenti, hogy addig nem lehet elfogadni és kihirdetni a tervezetet, amíg az Európai Bizottságnak és a tagállamoknak a bejelentési szabályok szerint biztosított véleményezési határidő nem telik le. Emellett ezen egyeztetési szakban biztosítjuk azt, hogy az igazságügyi tárčanak a további, ágazati-szakpolitikai kérdésekkel foglalkozó területei is véleményt nyilváníthassanak a tervezetről.

A közigazgatási egyeztetés során beérkezett észrevételeket az előterjesztő mérlegeli, amellyel egyetért, átveteti, amennyiben szükséges, egyeztetést kezdeményez. Ezt követően az egyeztetési folyamat és az Igazságügyi Minisztérium szerepe attól függ, hogy milyen szintű jogszabálytervezetről beszélünk. Törvénytervezet és kormányrendelet tervezete esetén a javaslatot a közigazgatási államtitkári értekezlet tárgyalja meg, míg miniszteri rendelet esetén, egy újabb véleményezési lehetőséget biztosít a *Jat.* az alkotmányossági és európai uniós jogi követelmények érvényesülése érdekében.

### 3.3. KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁRI ÉRTEKEZLET

Amennyiben olyan szintű jogszabálytervezetet vizsgálunk, amelynek kihirdetéséhez, vagy Országgyűléshez történő benyújtásához a Kormány hozzájárulása szükséges, akkor ezeket a tervezeteket, mielőtt politikai döntéshozó fórumok dönthetnének róluk, megtárgyalja a közigazgatási államtitkári értekezlet, amely a közigazgatási hierarchiában a legmagasabb szakmai döntés-előkészítési fórum. Tagjai a minisztériumok hivatali szervezetének vezetői, a közigazgatási államtitkárok. Feladata, hogy a minisztériumok között fennmaradt vitás kérdések között a szakmai jellegű vitákat eldöntse, hogy csak azok a kérdések kerüljenek megtárgyalásra a politikai döntéshozatali fórumok részéről, amelyek politikai döntést igényelnek. Természetesen szakmai jellegű kérdések is válhatnak

4 Ezzel szemben a *Jat.*-nak a jogalkotás szakmai követelményekre vonatkozó rendelkezései – mivel azok nem tartalmilag, nem a jogszabály érvényességére, alkotmányosságára vonatkoznak, csak későbbi egyeztetési fázisban vizsgálja az Igazságügyi Minisztérium.

5 E kör nagyon széles, a legtöbb esetben törvények teszik kötelezővé az egyeztetést a szervekkel (pl. bíróságok esetén a bíróságok szervezetéről szóló törvény), de előfordul, hogy a törvény tanácsnak biztosít véleményezési jogot (pl. Országos Környezetvédelmi Tanácsnak a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény által biztosított és az Alkotmánybíróság 30/2000. (X. 11.) AB határozatában is megerősített jogköre, vagy a Közigazgatási Érdekegyeztető Fórumnak a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvényben lévő jogköre). Véleményezési jogot biztosíthat nemzetközi szerződés is (pl. Helyi önkormányzatok Európai Chartája az önkormányzatoknak), vagy európai uniós jogszabály (pl. Európai Központi Bank részére biztosított véleményezési jog, de egyfajta speciális véleményezés az Európai Bizottságnak és az európai uniós tagállamoknak műszaki tartalmú jogszabályoknál biztosított bejelentés és hozzá kapcsolódó elfogadási moratórium is).

politikai jellegű kérdésekké, és ebben az Igazságügyi Minisztériumnak is szerepe lehet.

Ugyanis a tárcáknak mint a Kormánynak a jogszabályok alkotmányosságáért és európai uniós jogi megfelelésségéért felelős szervének minden tervezet esetében nyilatkoznia kell arról, hogy e szempontoknak a tárgyalandó tervezet megfelel-e. Amennyiben a minisztériumnak kifogásai vannak, akkor is megtárgyalható az anyag a politikai döntéshozatali fórumokon, azonban az igazságügyi kifogásokról minden esetben dönteni kell, mert a jogi kockázatok értékelése politikai kérdésnek tekintendő.

A fent bemutatottak szerint a közigazgatási államtitkári értekezleten az Igazságügyi Minisztériumnak nagyon erős pozíciója van, az értekezletet vezető Miniszterelnökséget követően a legerősebb. Ez abban is megjelenik, hogy az igazságügyi tárca közigazgatási államtitkára helyettesíti akadályoztatás esetén a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát a közigazgatási államtitkári értekezlet vezetésében. A fent bemutatott lehetőségek biztosítják tehát szakmai döntés-előkészítési szinten azt, hogy az igazságügyért felelős miniszter a Jat.-ban részére biztosított feladatokat elláthassa.

### 3.4. STRATÉGIAI KABINET ÉS A GAZDASÁGI KABINET

A szakmai döntés-előkészítési szinteket követően kerül sor a Stratégiai Kabinet vagy a Gazdasági Kabinet (a továbbiakban együttesen kabinetek) ülésére.

Az igazságügyi tárca kiemelt szerepe itt is megmarad (továbbá visszaköszön a Nemzetgazdasági Minisztérium előzetes egyeztetés során jelzett szerepe is), hiszen mindkét kabinetnek az igazságügyi miniszter tagja a célból, hogy bármely előterjesztéssel vagy kabinetülésem felmerülő kérdéssel kapcsolatban nyilatkozhatson arról, hogy az megfelel-e az alkotmányossági, nemzetközi jogi és az európai uniós jogi követelményeknek. A kabinetek összetétele a korábbiaktól jelentősen eltérő, három állandó taggal (Miniszterelnökséget vezető miniszter, nemzetgazdasági miniszter és igazságügyi miniszter), továbbá egy állandó meghívottal (Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter) működnek, valamint az érintett javaslatot előterjesztő miniszter részt vesz még a napirendi pont tárgyalásánál. E fórumokon az igazságügyért felelős miniszternek újra nyilatkoznia kell, hogy a javaslat jogi szempontból megfelelő-e. Amennyiben a javaslattal szemben az igazságügyi tárcának kifogása maradt fenn, akkor – mivel a kabinetek testületi szervek – a tárgyalás során olyan döntés is születethet, hogy a kabinetek javasolják a Kormánynak az igazságügyi miniszter egyet nem értése ellenére a kapcsolódó javaslat elfogadását, mérlegelve a döntésből származó politikai és jogi következményeket. A kabinetülések javaslatait a Kormány tárgyalja meg.

### 3.5. KORMÁNYÜLÉS

A kormányülés a közigazgatás legmagasabb döntési fóruma. Tagjai a kormánytagok, illetve egy-egy napirendi pont tárgyalásánál a miniszterelnök által meghívott személyek vehetnek még részt. A kormányülésen áttekintik a Stratégiai Kabinet

és Gazdasági Kabinet ülésén megtárgyalt anyagokat és az ott született javaslatokat, a fennmaradt vitás kérdésekben pedig döntést hoznak. A kormányülésen az Igazságügyi Minisztérium kiemelt szerepét a Jat. 16. § (2) bekezdés a) pontja tartalmazza, amely kimondja, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a törvény vagy kormányrendelet tervezetét az igazságügyi miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé. Az egyetértés e vonatkozásban nem azt jelenti, hogy az előterjesztés teljes jogi és szakmai tartalmáért az igazságügyi miniszter is felelősséggel tartozik, hanem azt, hogy az igazságügyi miniszternek a Jat.-ban foglalt feltételeket érvényesíteni kell a véleményezési eljárás során. Amennyiben a tervezetben olyan javaslat maradt fenn, amellyel az igazságügyi tárca nem ért egyet, akkor ezt az előkészítő miniszternek jeleznie kell a javaslatában, bemutatva a kérdéses részt és a szabályozás mellett, valamint a szabályozással szemben felhozható jogi és egyéb indokokat.

A javaslatról folytatott vita során ezt követően a kormányülésen születethet olyan döntés, amely során meghatározott okokból a Kormány olyan jogszabálytervezetet fogad el, amely kapcsán az igazságügyi tárcának észrevételei maradtak fenn. E döntés meghozatala során a kormányülésen mérlegelik azokat a kockázatokat, továbbá azokat a tényezőket, amelyek a javaslat elfogadása mellett szólnak.

A kockázatok mérlegelése kapcsán az Igazságügyi Minisztériumnak mindig nyilatkoznia kell. Ez utóbbi nehéz feladat, mert vannak olyan esetek, hogy nem ítéltethető meg egyértelműen, hogy a szabályozás jogilag megfelelő-e, és ilyenkor az értelmezés lehetőségét kell alkalmazni. Erre lehetne példaként felhozni a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló törvényt, amelynek elfogadása során mind az igazságügyi tárca, mind a Kormány tisztában volt azzal, hogy a javaslat a hatályos szerződésekbe avatkozik be, azonban álláspontja szerint a javaslat megfelelt az Alkotmánybíróság által, a hatályos szerződésekbe történő beavatkozásra megkövetelt feltételeknek, és a döntés elmaradásából származó kockázatokat pedig olyannak minősítette, amelyek indokolták a javaslat elfogadását. A törvény hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság elé került a törvény, és az Alkotmánybíróság a 34/2014. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy a törvény megfelel az alkotmányossági követelményeknek.

A kormányülésen meghozott döntést követően újra különbséget kell tenni a jogszabálytervezetek között aszerint, hogy milyen szintű jogszabálytervezet tárgyalunk: kormányrendelet esetén sor került a tervezet aláírására és kihirdetésére, törvénytervezet esetén pedig az országgyűlési benyújtásra.

### 3.6. AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM TÖRVÉNYJAVASLATOK TÁRGYALÁSA SORÁN BETÖLTÖTT SZEREPE

Az igazságügyi tárca feladatai a törvénytervezet kormányülés általi elfogadásával és parlamenti benyújtásával nem szűnnek meg. Ugyanis a minisztérium folyamatosan figyelemmel kíséri a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító

javaslatokat, részletes vitát lezáró módosító javaslatokat. Amennyiben a részletes vitát lezáró módosító javaslatban olyan javaslat fogalmazódik meg, amely nem felel meg a Jat. 2. § (4) bekezdésében megfogalmazott elveknek, akkor az igazságügyi terület jelzi a kormányzati képviselőt ellátó tárcának az észrevételeit.

### 3.7. MINISZTERI RENDELETEKRE VONATKOZÓ KÜLÖNLEGES RENDELKEZÉSEK

A fentiekben végigvettük a törvénytervezetek és kormányrendelet-tervezetek tárgyalási fázisait, azonban nem fejeztük be a miniszteri rendeletek véleményezését. A közigazgatási egyeztetést követően ugyanis a miniszteri rendeletek tervezeteit a Jat. 16. § (2) bekezdése b) pontja alapján meg kell küldeni az igazságügyért felelős miniszter részére véleményezésre, mert a tervezet csak az egyetértő vélemény birtokában adható ki. Amennyiben a miniszteri rendelet tervezetével az Igazságügyi Minisztérium nem ért egyet, akkor a vitás kérdésről a Kormány dönt a 3.5. pontban bemutatottak alapján.

A fentiekben röviden ismertettem az Igazságügyi Minisztériumnak a kormányzati jogszabály-előkészítésben betöltött szerepét. Ugyanakkor a tárca jogalkotásban betöltött szerepe miatt érdemes kitekintést tenni, hogy az Igazságügyi Minisztériumnak milyen szerepe van a nem kormányzati jogszabály-előkészítésben, továbbá milyen feladatot lát el a tárca a jogszabályok kihirdetésében.

## 4. AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM SZEREPE A NEM KORMÁNYZATI JOGSZABÁLY-ELŐKÉSZÍTÉSBN

Az Alaptörvény alapján két olyan jogforrást különböztethetünk meg, amely nem tartozik a kormányzati jogszabály-előkészítésbe: a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét, továbbá az önálló szabályozó szerv elnökének rendeletét. A két jogforrási típus között kormányzati és igazságügyi szempontból egy jelentős különbség van: míg a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét – az európai uniós jog által a központi bankok kapcsán megkövetelt függetlenség miatt – az Igazságügyi Minisztérium semmilyen módon nem véleményezheti, addig az önálló szabályozó szerv elnökének rendeletét, vagyis a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökének rendeletét a Jat. 16. § (4) bekezdése szerint meg kell küldeni az igazságügyi miniszternek véleményezésre, aki a véleményezés során érvényesíti a Jat. 2. § (4) bekezdésben foglalt követelményeket. Az önálló szabályozó szerv vezetője az igazságügyi véleményéhez nincs kötve, a rendelet a véleménnyel ellentétes tartalommal is megjelenhet, ugyanis az önálló szabályozó szervnek a kormányzattól történő Alaptörvényben biztosított elkülönülése miatt nem lehetséges, hogy legyen olyan tárca, aki vétőjogot gyakorolhat egy a kormányzattól független jogalkotó szerv jogalkotási tevékenysége felett.

## 5. AZ IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM FELADATA A JOGSZABÁLY-VÉLEMÉNYEZÉSEN TÚL

Mint korábban utaltam rá, az igazságügyi tárca feladata nem ér véget akkor, amikor a jogszabálytervezeteket véleményezte, és azokat az arra jogosult aláírta. A Jat. ugyanis a Magyar Közlöny felelős szerkesztőjének a kijelölését az igazságügyi miniszterre bízta. A jelenlegi kormányzati struktúrában a Magyar Közlöny felelős szerkesztője az Igazságügyi Minisztérium helyettes államtitkára, a közlönykiadással kapcsolatos feladatokat pedig megosztva a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. és az Igazságügyi Minisztérium látja el. Ezen belül is a hivatalos lap papír alapon történő kiadásáért a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. felel, de ez csak egy utólagos nyomtatási tevékenység az Igazságügyi Minisztérium feladatkörébe tartozó feladathoz képest, ugyanis a Magyar Közlöny szerkesztése és megjelentetése nem nyomdai úton, hanem elektronikusan történik a Jat. 25. § (1) bekezdése alapján.

A közlöny szerkesztési feladatok ellátásáért az igazságügyi tárcánál egy külön szervezeti egység felel, ahol – szemben a korábban bemutatottaktól – nem csak jogászok, hanem szerkesztők, tördelők és többnyire bölcsész végzettségű lektorok dolgoznak. Az ő feladatuk, miután az arra jogosult a jogszabályt aláírta és annak elektronikus változatát a megjelölt internetes felületre feltöltötte, e változatot betördeljük, majd ellenőrizzük, hogy az aláírt és a Magyar Közlönyben történő megjelentetéshez megfelelő formában betördelt változat egyezik-e. A jogszabálysöveg betördelését megelőzi a Magyar Közlöny kiadásáról, valamint a jogszabály kihirdetése során történő és a közjogi szervezetszabályozó eszköz közzététele során történő megjelöléséről szóló 32/2010. (XII. 31.) KIM rendelet 2. §-ában és 8. §-ában meghatározott lektorálási feladat elvégzése. A betördelést és a szigorú ellenőrzéseket követően következik a joganyagok beszerkesztése az aktuális közlönyszámba, hogy beszerkesztés után az elektronikus aláírást követően a Magyar Közlöny megjelenésével kihirdetésre kerüljenek a jogszabályok.

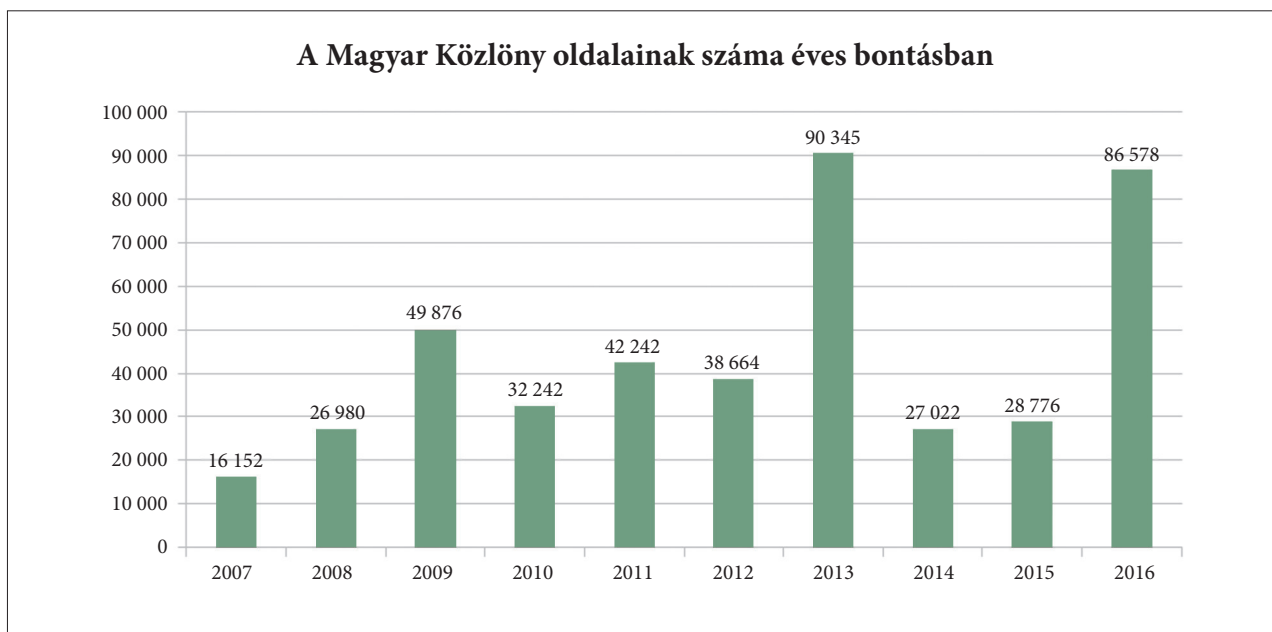
Természetesen az aláírást követően senki, a Magyar Közlöny felelős szerkesztője sem jogosult a jogszabály normatív tartalmának a megváltoztatására, a lektorálási vizsgálat azt jelenti, hogy áttekintik az aláírt jogszabályt abból a szempontból, hogy megfelel-e a Jat., a jogszabályszerkesztésről szóló rendeletben előírt szerkesztési követelményeknek és a magyar nyelv szabályainak. Amennyiben megállapításra kerül, hogy e feltételek közül valamelyik nem teljesül, akkor sem jogosult az igazságügyi tárca módosítani a jogszabályon, hanem a felelős szerkesztőnek fel kell hívnia határidő tűzésével a megküldőt a hiba kijavítására. Amennyiben a változtatásokat az arra jogosult elvégzi, a jogszabály módosítva jelenik meg, azonban, ha a felhívásra válasz nem érkezik, akkor a megjelentést az eredeti tartalommal kell biztosítani. A már aláírt, de még ki nem hirdetett jogszabályt csak az arra jogosult jogalkotó vonhatja vissza írásbeli kérelem alapján.

## 6. ÖSSZEGZÉS

Remélem, hogy a tanulmányban sikerült bepillantást engednem az Igazságügyi Minisztériumnak a kormányzati jogszabály-előkészítés során betöltött szerepébe, amely igazolja azt, hogy a tárca a kormányzati jogszabály-előkészítés egyik legerősebb és megkerülhetetlen szereplője.

A bemutatott feladatok, vagyis a jogszabályok alkotmányosságának, nemzetközi joggal és európai uniós joggal való összhangjának biztosítása, a jogrendszeri koherencia megteremtése és a jogszabály-szerkesztési követelmények érvényesítése a saját jogú jogszabály-előkészítés mellett az Igazságügyi Minisztérium legfontosabb feladata. E feladat sohasem könnyű, hiszen számos jogterületről érkező jogszabályt kell

véleményezni, így aki az igazságügyi tárcánál jogszabály-véleményezési feladatot lát el, egy idő után maga is szükség-szerűen jogi polihisztorrá válik, hiszen nemcsak alkotmányos-sági vagy európai uniós jogi joganyag ismeretét kívánja meg e feladat, hanem a kollégák a szakágazati jogszabályok tudás-anyagát is elsajátítják. Hogy ez mekkora feladat, hány munka-órát vagy túlórárt jelent, annak megítélését homályban tartva a kedves olvasóra bízom, a gondolkozásához annyi segítséget nyújtanék, hogy az Igazságügyi Minisztérium – a fentiekben bemutatott Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletét leszámítva – minden jogszabálytervezetet (továbbá amit nem említettem, kormányhatározat tervezetet) véleményez és ki-hirdet, ezek mennyiségét pedig nem lehet jobban szemléltet-ni, mint a Magyar Közlöny éves lapszámainak oldalszámaival:



Busch Balázs\*



# A kiemelt jelentőségű büntetőügyek intézményének rövid története

## BEVEZETÉS – A SZABÁLYOZÁS ÖSZTÖNZŐI

A jogalkotó számára mindig az jelenti az egyik legfőbb kihívást, hogy a változó világgal lépést tartson. Nincs ez más-hogy a büntető eljárásjog területén sem, ahol valamennyi nagy kódex a maga szükségességének igazolására a társadalmi élet újabb és újabb kihívásaira is hivatkozott, és ehhez képest ritkábban került sor a jogszabály-módosításra dogmatikai paradigmaváltás okán. A XXI. századba lépve felgyorsult társadalmi változások a jogalkotást is új és a korábinál jelentősebb kihívások elé állították. A gyorsan változó környezetben a jog is csak úgy képes ellátni feladatát, ha maga is összetettebb válaszokat ad. A büntetőjog szofisztikáltabbá válása jól bemutatatható, ha csak a büntető törvénykönyv tényállásainak számát tekintjük. Míg a korábbi Btk. 155 bűncselekményt tartalmazott a rendszerváltozáskor, a Btk. Különös Része a hatályba lépésekor majdnem ennek dupláját, 291 különféle megnevezésű bűncselekményt írt le.

De nem csupán a törvényben változott meg a bűncselekmények száma. A regisztrált bűncselekmények száma is komoly hullámzást mutatott a rendszerváltást követően: 1998-ig növekedett (341 ezerről 600 ezerre), 2002-ig csökkent (413 ezerre), 2009-ig tovább apadt (394 ezerre), 2012-ig emelkedett (412 ezerre), míg végül 2015-ig a rendszerváltást megelőző szintre (280 ezer) csökkent. Hasonló trend figyelhető meg a regisztrált elkövetők<sup>1</sup> számát tekintve is. A rendszerváltást követően számuk 1998-ban volt a legmagasabb, 2002. és 2010. között kisméretű csökkenés, ezt követően viszont – a regisztrált bűncselekmények trendjétől eltérően – 2010-től folyamatos, jelentős csökkenés volt megfigyelhető, míg 2015<sup>2</sup>-ben az 1990-es számadat alatti értéket mértek (94 ezer fő). Bár e statisztikai adatok biztatóak és egyben igazolják a Kormány büntetőpolitikáját, de a büntetőeljárás hosszára vonatkozó adatsor arra figyelmeztet, hogy a hatóságok munkája mégsem lett kevesebb, mert a csekélyebb számú ügy elintézése 2007. és 2015. között mintegy 22%-kal több időt vett igénybe.<sup>3</sup> A magunk részéről tartózkodnánk attól, hogy a bűncselekmények és az elkövetők számának csökkenéséből

a bűnözés volumenére következtessünk, de a bemutatott adatokból az biztosan megállapítható, hogy a büntető ügyek nehézsége, komplexitása növekedett.

E környezet folyamatosan arra készíti a jogalkotót, hogy a hatékonyság javítása érdekében új megoldásokat keresve vizsgálja felül a terhelt jogai, valamint az eljárás célja és az erre mutató eljárási érdek közötti korábbi egyensúlyt. A bűnözés megváltozott szerkezete egyre inkább új összefüggésekbe helyezi az eljárás céljának és érdekének jelentőségét. A büntetőeljárás már a klasszikus felderítési, büntetési célok mellett egyre hangsúlyosabban kell bűnmegelőzési célokat érvényesítsen. Az eljárás tárgyát képező bűncselekmény folytatásának megakadályozása mellett gyakran elhalványul a klasszikus büntetési cél, így például egy terroristacsoport vagy bűnszervezet egyik tagjának elfogását követően az előkészített bűncselekmény befejezésének megakadályozása fontosabb érdek, mint a terrorcselekmény előkészületéért való büntetés kiszabása.

A jogalkotó, ha az eljárás céljának és érdekének egyre nagyobb szerepet kíván adni, kétféle szabályozási lehetőség közül választhat: vagy az egész büntetőeljárást próbálja meg eszerint hatékonyabbá tenni, vagy pedig meghatározza a bűncselekmények olyan csoportját, ahol a hatékony bűnüldözést, mint az eljárás érdekeit erőteljesebben érvényesíti. Ez utóbbi utat választotta a jogalkotó, amikor egy ügycsoportra vonatkozó külön eljárás létrehozásával megalkotta a kiemelt jelentőségű ügyeket.

De ahogy arra az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) is már korábban rámutatott,<sup>4</sup> a büntetőeljárásban a hatékonyság, az eljárás mielőbbi befejezéséhez fűződő érdek, és az eljárás alá vont személyek jogai érvényesítésének követelménye ellentétbe kerülhet egymással, ugyanakkor az AB azt is hangsúlyozta, hogy közvetlen alkotmányjogi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.<sup>5</sup>

A jogalkotó tehát nehéz helyzetben van, amikor a büntetőeljárás hatékonyságát kívánja növelni, mert az eljárás alapjogi

\* Busch Balázs: beosztott ügyész.

1 [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_hosszu/h\\_zjj001.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_zjj001.html)

2 [http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_zji002.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_zji002.html)

3 Alapadatok: <http://ugyveszeg.hu/repository/mkudok4524.pdf>

4 46/2003. (X. 16.) AB határozat.

5 Pl. 11/1992. (III. 5.) AB határozat.



érintettsége miatt a hatékonyságnövelő rendelkezések könnyen az AB megsemmisítő határozatával veszíthetik érvényességüket, ahogy ez a kiemelt jelentőségű ügyek egyes rendelkezéseivel is történt.

Az azonban ezzel együtt is elmondható, hogy a kiemelt jelentőségű ügyek által sor került olyan hatékonyságnövelő intézmények bevezetésére a külön eljárásba, amelyek később az egész büntetőeljárás hasznára váltak. Az új büntetőeljárás törvény tervezete (a továbbiakban: új Be.)<sup>6</sup> habár nem tartja fenn ezt a formális elkülönítést, megőrzi a kiemelt jelentőségű ügyek vívmányait, és épít a szerzett tapasztalatokra.

## EURÓPAI MODELLEK ÉS A MAGYAR RENDSZER

Az európai eljárásjogok gyakran állapítanak meg eltérő szabályokat egyes kiemelkedő jelentőségű bűncselekményekre, de a vizsgált kontinentális eljárásjogokban<sup>7</sup> nem található a magyarhoz hasonló külön eljárási szabályozás.

A „különleges jelentőségű” ügyekben az általánostól eltérő *illetékesség* meghatározására a német büntetőeljárásban található szabályozási példa. A német bíróságok hatáskörét nem a büntetőeljárás törvény (Strafprozessordnung – StPO), hanem a bíróságok szervezetéről szóló törvény (Gerichtsverfassungsgesetz – GVG) határozza meg. Eszerint a tartományi bíróság rendelkezik hatáskörrel akkor is, ha az ügy különleges jelentőségére tekintettel az ügyészség annak ellenére a tartományi bíróság előtt emel vádat, hogy az ügy elbírálása a helyi bíróság hatáskörébe tartozna.<sup>8</sup>

A *védővel való kapcsolattartás* korlátozására több európai eljárásjogban is találunk példát.

– A német StPO<sup>9</sup> 148. § (2) bekezdése a terrorizmussal gyanúsítható terhelt és védője írásbeli érintkezésének ellenőrzését lehetővé teszi. Ilyenkor a bíróság rendeli el a küldemények visszatartását, ha a feladó nem egyezik bele, hogy a küldeményt a fogvatartás helye szerint illetékes bíróságnak bemutassák.

– Az osztrák StPO<sup>10</sup> 59. § (2) bekezdése szerint az őrizetbe vett terheltnek lehetővé kell tenni, hogy kapcsolatot vegyen fel védőjével és meghatalmazást adjon számára. Azonban a fogvatartást fogyanosító intézetben történő elhelyezés előtt a kapcsolattartás ellenőrizhető, és a meghatalmazás adására, illetve a szükséges mértékű általános jogi felvilágosítás adására

korlátozható, amennyiben elengedhetetlennek tűnik a nyomozás hátráltatásának vagy a bizonyítási eszközök hátrányos befolyásolásának megakadályozása érdekében.

– Az angol büntetőeljárásban a rendőrség köteles tájékoztatni az őrizetbe vett személyt az ügyvédhez való jogáról, aki jelen lehet a kihallgatás során. Az ügyvéddel való kapcsolatfelvétel joga akár harminchat óráig késleltethető, az ún. tisztán üldözendő bűncselekmények esetén, és legfeljebb negyvennyolc óráig terrorizmussal összefüggésben, ha pl. fennáll a veszélye annak, hogy az ügyvéd befolyásolhatná a tanúkat vagy figyelmeztetné a tettestársakat.<sup>11</sup>

– A román Be.<sup>12</sup> 89. Cikk (2) bekezdése szerint a fogvatartott személy jogosult arra, hogy a védőjével felvegye a kapcsolatot, és vele ellenőrzés nélkül kommunikáljon. Szükség esetén vizuális felügyelet és fizikai védelem biztosítható, de tilos a kommunikáció lehallgatása és a felvétele.

– A belga szabályozásban<sup>13</sup> – amely sok tekintetben a magyar számára mintaként szolgált – eleinte nem volt akadálya annak, hogy a gyanúsítottat ügyvéd jelenléte nélkül hallgassák ki. Később az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatára tekintettel újabb garanciákat – mint a hallgatás jogára való kifejezett figyelmeztetés, illetve felvétel készítése – építettek a szabályozásba, de a szabályozás alapja megmaradt. A terhelti jogok korlátozásának ezt az elvi lehetőségét a bíróságok rugalmas gyakorlat kialakításával úgy ellensúlyozták, hogy az ügyvéd jelenléte nélkül tett vallomásnak csekélyebb bizonyító erőt tulajdonítottak, de a körülmények mérlegelése alapján a korlátozás a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének megállapításához is vezethetett. Önmagában a védő hiánya azonban nem eredményezett jogsérelmet.

Az *őrizet hosszabb tartamára* nézve szintén találunk európai megoldást. A francia<sup>14</sup> Be.-ben az őrizet tartama huszonnégy óra, amely huszonnégy órával meghosszabbítható (maximum negyvennyolc óra); ettől eltérően, néhány súlyos – a Be. 706-73 cikkében felsorolt, főként szervezett – bűncselekmény esetén kilencvenhat óra, amely terrorcselekmény közvetlen veszélye esetén a nyomozás érdekében száznegyvennégy óráig túlléphető.

A vizsgált európai jogrendszerek közös vonása tehát, hogy az általános eljárásban egyes intézményekhez illesztve alakítottak ki eltérő szabályokat, de nem alakítottak ki önálló eljárásrendet.

A magyar rendszerben a jogalkotó a 2011. július 13. napján hatályba lépő Be. módosítással számos speciális szabályt alkotott, és azokat külön eljárásba vonta össze. Ezt megelőzően a büntetőeljárás törvényben nem szerepeltek a kiemelt

6 A törvényjavaslat száma: T/13972.

7 A német, az osztrák, a belga, a svájci, a szlovén, az észt, a holland, a francia, a horvát, a román és az olasz.

8 HERKE Csongor: A német és az angol büntetőeljárás alapintézményei, Pécs 2011. 17. p.

9 <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>, 2014. április 23-i állapot.

10 <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>, 2016. október 4-i állapot.

11 HERKE: *i. m.* 37. p.

12 <http://legislationline.org/documents/section/criminal-codes>, 2014. február 7-i állapot.

13 Az Eurojust magyar nemzeti tagjának 2011. június 14. napján kelt tájékoztatása szerint.

14 HERKE Csongor: A francia és az olasz büntetőeljárás alapintézményei. PTE ÁJK Pécs 2012. 48. p.

ügyekre speciális szabályok. Jelen dolgozat címe ezért nem csak saját terjedelmére, hanem az ismertetni kívánt intézmények rövid pályafutására is utal.

A külön eljárás megalkotásával annak tárgyi hatályába olyan eltérő jellegű bűncselekmények kerültek, hogy közös ismérveiket első látásra nehéz meghatározni, illetve azt is, hogy egyáltalán miért ezek a kiemelt bűncselekmények. E kérdésre a külön eljárást bevezető törvény<sup>15</sup> indoklása adott választ, amely általános indokként a nagy súlyú, kiemelt vagyoni értéket érintő és a társadalom által nagy figyelemmel kísért ügyek csoportjaként jellemezte a kiemelt jelentőségű ügyeket. Ehhez képest e csoportba kerültek egyes kiemelkedő tárgyi súlyú vagyoni elleni és gazdasági (gazdálkodási kötelezéseket és a gazdálkodás rendjét sértő, valamint pénzügyi – költségvetést károsító) bűncselekmények mellett élet elleni, szabadság elleni, hivatali, közélet tisztasága elleni (korrupciós), közbiztonság elleni bűncselekmények, továbbá a bünszervezetben elkövetett valamennyi bűncselekmény és valamennyi el nem évülő bűncselekmény.

Később változott a fejezet tárgyi hatálya, bővült emberiség elleni és kommunista bűncselekményekkel, és kikerültek a fejezetből az élet elleni, emberi szabadság elleni, közbiztonság elleni, gazdasági és vagyoni elleni bűncselekmények.

## A BEVEZETETT RENDSZER ALKOTMÁNYOS KORLÁTAI

A bevezetett külön eljárás egyes rendelkezései azonban éles kritikába ütköztek. Az AB-hoz öt indítvány érkezett, indítványozóként többek között a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke is fellépett. Az indítványok nyomán az AB a 166/2011. (XII.20.) számú határozatával a kiemelt jelentőségű ügyek három intézményével kapcsolatban állapított meg alkotmányosértést: az illetékességnek, a védelem jogának és az őrizet tartamának speciális szabályozásával kapcsolatban.

### AZ ILLETÉKESSÉG MEGVÁLASZTÁSÁNAK KÉRDÉSEI

A kiemelt jelentőségű ügyek bevezetésével együtt a Be. új alternatív illetékességi okkal egészült ki. A 17. § (9) bekezdésében foglalt illetékességi szabály kiemelt jelentőségű ügyekben felhatalmazta a legfőbb ügyészt, hogy az ügy tárgyalását az észszerű időn belül való, illetve a soron kívüli elbírálásának biztosítása végett az automatikusan illetékessé váló bíróság helyett egy másik bíróság elé vigye. Ebben a kérdésben egyedül a legfőbb ügyész akaratnyilatkozata volt döntő, annak érvényesítéséhez a jogalkotó nem csatolt semmilyen további szempontot.

Az AB szerint azonban ez a jogi megoldás alkalmas volt arra, hogy kétséget ébresszen az igazságszolgáltatás pártatlanságában, még akkor is, ha a vitatott szabályozás célja éppen ennek elkerülése volt.

Az eljárás egyik résztvevőjének többletjogok biztosítása az AB meglátása szerint egyértelműen sérti pártatlanság látszatát. A fenti szabály emellett a tisztességes eljárás elvének további elemét, a fegyverek egyenlőségének elvét is sérti, mert igen széles körben ruházta fel az ügyészséget, hogy az ügy tárgyalását az elvben automatikusan illetékes bíróság helyett egy másik bíróság elé vigye, főként, hogy a jogalkotó semmilyen világos szempontot nem határozott meg a jogalkalmazó számára ennek eldöntéséhez. E követelmények hiányában – figyelemmel az az EJEB-nek a Cöeme-ügyben rögzített gyakorlata<sup>16</sup> – a terhelt nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetbe kerül az ügyészséghez képest.

Az ún. többletjogok kapcsán az AB gyakorlata egybevág EJEB gyakorlataival. Utóbbi a Bulut kontra Ausztria<sup>17</sup> ügyben foglalta össze saját joggyakorlatát: a fegyverek egyenlőségének elve – úgyis, mint a méltányos eljárás szélesebb fogalmának egyik eleme – szerint minden fél észszerű lehetőséget kell hogy kapjon arra, hogy ügyét olyan feltételek között adja elő, amelyek nem helyezik őt ellenfelével szemben hátrányos helyzetbe. Ebben az összefüggésben az EJEB jelentőséget tulajdonít úgy a látszatoknak, mint ahogyan a jó igazságszolgáltatás garanciái iránti fokozott érzékenységnek.

Az AB a fentiek alapján megállapította a szabályozás alkotmányellenes és nemzetközi szerződésbe ütköző voltát, és azt megsemmisítette.

### A VÉDELEM JOGA

A fejezet hatálybalépésekor lehetőség volt az őrizetbe vétel első negyvennyolc órájában a védővel való kapcsolatfelvételt az ügyész – jogorvoslattal nem támadható – intézkedésével megtiltani. Az AB meglátása szerint azonban az EJEB-nak a Salduz kontra Törökország ügyben 2008. november 27. napján hozott nagykamarai ítéletét követően kialakult gyakorlata szerint az eljárás tisztessége megköveteli, hogy az első kihallgatástól kezdve lehetőséget biztosítsanak a gyanúsítottnak a védővel való kapcsolat felvételére, kivéve ha meghatározott körülmények alapján kimutatható, hogy kényszerítő szükség mutatkozik ezen jog korlátozására. Még ebben az esetben sem sértheti a korlátozás indokolatlanul a védelemhez való jogot. A védelemhez való jog viszont elviekben helyrehozhatatlan sérelmet szenved, ha a terhelt a kihallgatás során ügyvédi közreműködés hiányában terhelő vallomást tesz.

Az AB az EJEB gyakorlatának elemzése alapján a következő tesztet állapította meg:

a) *biztos, hogy ütközik az Emberi Jogok Európai Egyezményével*<sup>18</sup> (a továbbiakban: Egyezmény) az, ha szisztematikusan akadályozzák az ügyvéddel való kapcsolattartást, különösen,

16 Cöeme és mások kontra Belgium ügyben 2000. július 22-én hozott ítélet.

17 Bulut kontra Ausztria ügyben 1996. február 22-én hozott ítélet.

18 Annak 6. cikk (3) bekezdése c) pontjában foglaltakkal.

15 2011. évi LXXXIX. törvény.

ha az akadályoztatás nem más, mint egy adott jogszabály pontos végrehajtása;

b) ha csak az első kihallgatás során nincs jelen az ügyvéd, az is aggályos, de hogy ez az eljárás meg is sértette-e az Egyezményt, azt tulajdonképpen csak egy konkrét eljárás összes körülményei alapján lehet megállapítani, amelynek során meghatározó jelentősége van annak, hogy az ügyvéd nélkül tett nyilatkozatoknak mi a későbbi sorsa, a terhelt/vádlott később megerősítette vagy megtagadta-e azokat, a nyilatkozatok milyen hatást gyakoroltak az illető büntetőeljárásának a végkimenetelére, történt-e az ügyvéd távollétében egyéb eljárási cselekmény; jelentősége van a terhelt esetében, hogy laikus-e, vagy jogásként eleve átlátja-e egy büntetőeljárás különböző szakaszainak jellemzőit;

c) ugyancsak aggályos, ha őrizetbe vételkor – kérése ellenére – a terhelt számára nem teszik lehetővé a védővel való kapcsolatfelvételt. Az Egyezményben foglaltak sérelmét jelenti az is, ha egyéb nemzetközi jogszabály – pl. az ENSZ gyermekjogi egyezménye – eleve kötelezi az államot, hogy az őrizetbe vétel során (illetve attól fogva) garantálni kell a terhelt számára az ügyvédi kapcsolattartást.

Az AB ugyan nem mondta ki, hogy a támadott szabályozás minden esetben, végrehajtástól függetlenül a vállalt nemzetközi jogi kötelezettség sérelmét jelenti, de a védelemhez való alkotmányos jog lényeges tartalmának korlátozása, és a jogorvoslathoz való jog sérelme miatt alkotmányellenesnek minősítette azt.

A kiemelt jelentőségű ügyek egyes szabályainak együttes értelmezésével azonban arra a következtetésre lehet jutni, hogy az ügyész kapcsolatfelvételt tiltó döntéséből nem következik az, hogy a gyanúsítottnak a vallomását védelem nélkül kell megtennie. A szabályozás ugyanis nem korlátozta, hogy a negyvennyolc órás időtartamon belül való gyanúsított kihallgatás esetén a védő jelen legyen az eljárási cselekményen. Ezáltal viszont a védőnek kétségtelenül lehetősége volt a gyanúsított vallomástételét megakadályozni, ezzel elejét venni a terhelt számára hátrányos vallomás tételének. Álláspontom szerint ezzel együtt a védelem jogának fenti korlátozása ritkán vezethet az ügyre kiható tényleges sérelemhez. Ahogy azt az AB határozata is tartalmazza, annak ellenére, hogy az EJEB megköveteli a védővel való kapcsolatfelvétel biztosítását az őrizetbe vételtől kezdve, egyes esetekben<sup>19</sup> mégsem állapította meg az Egyezmény sérelmét. Ezért várhatóan azokban az esetekben sem állapítaná meg, ahol a védővel való kapcsolattartás korlátozása nincs kihatással a gyanúsított vallomásra és ezáltal az ügy kimenetelére.

### AZ ŐRIZET HOSSZABB IDŐTARTAMA

Az AB az őrizet százhusz órás időtartamának alkotmányellenességét annak ellenére mondta ki, hogy a hetvenkét óránál

hosszabb tartamú őrizetre más európai eljárásjogokban is találunk példát. Az AB az EJEB Brogan-ügyben<sup>20</sup> foglalt, és a korábbi gyakorlatnál szigorúbb jogértelmezését átvéve állapította meg, hogy az Egyezményben és az Alkotmányban követelményként támasztott haladéktalanság, illetve legrövidebb időn belüli bírói elé állítás értelmezésekor csak nagyon kis mértékben lehet rugalmasságot tanúsítani. Az EJEB szemében még a száz két óráig történő fogvatartás is túlmélt azokon a szigorú határidőkön, amit az Egyezmény megenged. Ha pedig a száz két óras – bírói kontroll nélküli – fogvatartást még a terrorizmus elleni harc összefüggéseiben sem tudta elfogadni az EJEB, úgy nyilvánvalóan százhusz órát sem fog elfogadni a terrorizmus, és – *a fortiori* – különösen nem fog elfogadni a terrorizmus veszélyességét el nem érő bűncselekmények esetén.

Az AB hangsúlyozta, hogy a kirívóan hosszú ideig tartó őrizetbe vétel aránytalanul korlátozza a személyes szabadsághoz való alapjogot. Emellett mivel az teljes mértékben az eljáró ügyész belátására van bízva, továbbá az elrendelésével szemben nincs semmilyen biztosíték, illetőleg garancia, sérelmet szenved a jogbiztonság. A jogállamiságból, ezen belül a jogbiztonságból következő követelmény, hogy a jogalkotó az eljárási szereplők jogait és kötelezettségeit hatékony biztosítékok mellett szabályozza, amelyek itt nem állnak rendelkezésre.

### A JOGALKOTÓ ÁLTAL FELÜLVIZSGÁLT RENDELKEZÉSEK

A fejezet hatálybalépésekor irányadó szabály a fogva levő gyanúsított kihallgatására az általánosan előírt huszonnégy óra helyett hetvenkét órát engedett. Az AB a vádról való tájékoztatás kötelezettségével összefüggésben vizsgálta e rendelkezés alkotmányosságát, de úgy találta, hogy a szabályozás összességében nem jogkorlátozó, mert egy alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezése<sup>21</sup> megfelel a haladéktalan tájékoztatás követelményének, azzal hogy az őrizetbe vételkor az őrizetbe vételt megalapozó tényekről való tájékoztatást ír elő. Az AB azonban nem számolt azzal, hogy a felhívott rendelkezés csak a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságokra vonatkozik, más nyomozó hatóságra nem. Habár a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra irányadó jogszabály ugyanilyen követelményt<sup>22</sup> rögzít, de az ügyészégi nyomozásra irányadó ilyen követelmény jogszabályi szinten nem szerepel.

A jogalkotó azonban e szabályt felülvizsgálva 2012. január 1. napjával hatályon kívül helyezte. E hatályon kívül helyező rendelkezésre vonatkozó<sup>23</sup> indoklás azonban nem szerepel a törvényben, ezért pontosan nem ismerhető meg, hogy a hatályon kívül helyezésnek volt-e más indoka a rendelkezés AB határozata szerinti kiüresedése mellett.

A jogalkotó által később elvetett szabály lett a kereszt-kérdézés rendszere is, miszerint a tárgyaláson a vádlottnak

19 Paskal kontra Ukrajna ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet, Rupa kontra Románia ügyben hozott 2011. július 19-i ítélet.

20 Brogan és mások kontra Egyesült Királyság ügyében 1988. november 29-én kelt ítélet.

21 23/2003 (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet 58. § (1) bekezdés.

22 17/2003. (VII. 1.) PM–IM együttes rendelet 59. § (2) bekezdés.

23 2011. évi CCI. törvény.

először az ügyész tehet fel kérdést, utána a védő és csak őket követi a tanács elnöke és a bíróság tagjai. A tanút pedig érdemben az hallgatja ki először, aki a kihallgatását indítványozta. Ezt követően a tanúhoz a másik fél és a vádlott intéz kérdéseket, őket pedig a tanács elnöke, a bíróság tagjai követik.

Ezen ügyféli perre jellemző rendelkezések dogmatikai szempontból nem illeszkedtek a magyar büntetőeljárás kontinentális jellegű, nyomozóelvű túlsúlyú vegyes rendszerébe. A szabályozás hatékonyságát a gyakorlat sem igazolta vissza, végül a jogalkotó úgy ítélte meg,<sup>24</sup> hogy a keresztkérdés rendszere lassítja a büntetőeljárásokat, a bizonyítás időigényessége nem tervezhető, a kellő tapasztalattal nem rendelkező kérdező a bizonyítást tévútra viheti, és mivel a tényállás szükséges mértékű tisztázása továbbra is a bíróság kötelessége, ezért nem volt indokolt a magyar jogrendszerrel idegen keresztkérdés rendszerének fenntartása. Erre tekintettel a speciális kihallgatási szabályok 2014. január 1. napjával hatályukat veszítették.

## AZ ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSBA ÁTKERÜLŐ INTÉZMÉNYEK

Ugyan a kiemelt jelentőségű ügyek külön normái közül némelyek nem bizonyultak tartósnak, az eljárással bevezetett újítások nagyban hozzájárultak a büntetőeljárás evolúciós fejlődéséhez, emellett több rendelkezés nem csak a külön eljárásban váltotta be a hozzá fűzött reményeket, hanem hasznosságuk miatt az általános eljárásba is bekerültek.

Az általános eljárásba átvett rendelkezések egyfelől a büntetőeljárás észszerű időn belül való lefolytatását segítették elő szoros határidők kialakításával, másrészt a bizonyítás terén vezettek be újításokat.

Az eljárás gyorsítása érdekében a szakértői kötelezettség önhibából való megszegésének következményeként a rendbíróság kiszabásának kötelezettsége 2014. január 1. napjával az általános eljárásba került.

A poligráfos vizsgálat a gyanúsított vallomása esetében is beleegyezéshez kötött, ezért a tizennyolcadik életévét betöltött tanú esetében sincs garanciális akadálya, hogy a vallomását beleegyezése esetén – legyen szó bármilyen büntetőügyről – hazugságvizsgálóval ellenőrizték.

A kiemelt jelentőségű ügyek a bíróságot is szigorúbb határidők közé szorították: egyrészt a tárgyalás határnapjának kitűzésével kapcsolatban, másfelől a tárgyalás elnapolása esetén. A tárgyalást három hónapon belülre kell kitűzni, a megkezdett tárgyalást pedig kezdetben két hónapos, ma három hónapos határidőn belül lehet ismétlés nélkül folytatni. Előbbi szabály ugyan még nem került be az általános eljárásba, de az új Be. ott helyezi el: az első tárgyalás helyébe lépő előkészítő

ülést a vádirat kézbesítésétől számított három hónapon belül kell megtartani.<sup>25</sup> A tárgyalás elnapolása esetére irányadó szűkebb határidők elsősorban szankciójuk miatt éppen az eljárás elhúzódásához, több ismétléshez vezethetnek, ráadásul teret engednek arra, hogy a bíróság aki az előírt határidőn belül érdemi bizonyítást nem tud lefolytatni, jobb híján szükségtelesen bizonyítással töltsse ki a tárgyalás idejét. Utóbbi szabályok ezért nem kerültek át az általános eljárásba, és az új Be. is mellőzi őket.

## AZ ÚJ BE. SZABÁLYOZÁSA

Az új Be. kodifikációja során először arról kellett állást foglalni, hogy az új szabályok mellett szükség van-e egyáltalán egy olyan párhuzamos szabályozásra, amely meghatározott – tipikusan súlyos és közérdeklődésre számot tartó – ügycsoportra nézve állapít meg még szigorúbb, még hatékonyabb szabályokat. Ha az eredeti elképzelésből indulunk ki, kevés normaanyag maradt fenn, ami a későbbi külön eljárásba tartozhatna, figyelemmel az AB által világosan kijelölt alkotmányos korlátokra a joggyakorlat szemszögéből kevésbé hatékonynak bizonyult szabályokra, valamint az általános eljárásba átvett vagy átvehető rendelkezésekre. A Be. kodifikációja során ezért amellett született döntés, hogy a kiüresedett külön eljárás fenntartása nem szükséges, egyes intézményei viszont az általános eljárásba illesztve átvehetőek.

Jelenleg a külön eljárásban fennmaradó szabályok a kötelező védelemre, a soron kívüli ügyintézésre és a szűkebb eljárási határidőkre, a feljelentéskiegészítés kiterjesztett eszközeire, az óvadék megemelt alsó határára, valamint a sértett szélesebb körű felszólalási jogára vonatkoznak. Kérdés, hogy ezek a szabályok hova kerülnek az új Be.-ben.

Az új Be. a kötelező védelem eseteit nem pusztán az ügy kiemelt jelentőségéhez köti, hanem a kötelező védelem önálló garanciális jelentőségű szempontjaira alapítja, és mivel ezek a legtöbb kiemelt jelentőségű ügyben önállóan is kötelezővé teszik a védelmet, ezen felül nincs szükség külön büncselekménycsoportra alapított kötelező védelem előírására, mert az nem hordozna garanciális tartalmat.

A soron kívüliség és a szűkebb eljárási határidők a büntetőeljárás új általános szabályai szerint önálló rendszerben érvényesülnek, amelynek részét képezi a fentebb említett előkészítő ülés megtartására irányadó határidő is.

A feljelentés kiegészítésének szabályait az új Be. egyszerűsítette. Tekintettel arra, hogy a feljelentés elintézése során magáról a feljelentésről kell állást foglalni, a feljelentés kiegészítése nem válhat előrehozott nyomozássá, az csupán azt a célt szolgálhatja, hogy a hatóság a feljelentésben esetlegesen nehezen érthető kérdésekben tájékozódjon.<sup>26</sup> Ettől a dogmatikai irányvonalától való eltérés megbontaná az új Be. dogmatikai egyensúlyát. Emellett az újonnan bevezetett előkészítő eljárás

24 A rendelkezést hatályon kívül helyező 2013. évi CLXXXVI. törvény 73. §-ához fűzött indokolás szerint.

25 Új Be. 499. § (2) bekezdés.

26 Új Be. 380. §-hoz fűzött indokolása.

célja a bűncselekmény gyanújának megállapítása,<sup>27</sup> tehát ha a feljelentést a bűncselekmény gyanújának hiánya miatt kell elutasítani, utóbb előkészítő eljárás keretében a gyanú még tisztázható, amely alapul szolgálhat később a nyomozás elrendelésére.

Az óvadék alsó határa az új törvényben ötszázezer forint lesz, és az összeget immár a személyi és a vagyoni körülményekre figyelemmel a bűncselekmény tárgyi súlya alapján kell megállapítani.<sup>28</sup>

A leírtak szerint tehát a kiemelt jelentőségű ügyek hatékony lefolytatását elősegítő szabályok az új Be. általános eljárásba kerültek, míg más szabályok nem illeszthetők az új Be. rendszerébe.

Az új Be. egyébként is magasabb szinten garantálja a szakmaiságot és a hatékonyságot, ugyanakkor a kiemelt jelentőségű ügyek külön eljárása megszüntetésével mégis megőriz egy olyan bűncselekménycsoportot, amelyre nézve, ha nem is külön eljárás biztosításával, ezt tovább fokozza.

Az új Be.-ben már az általános eljárásban is magasabb szinten érvényesül a szakmaiság a bíróság összetételének megújításával. Annak ellenére, hogy az elsőfokú bíróság főszabály szerint egyesbíróként jár el, ha tanács elé utalja az ügyet a tanácsban ülnökök helyett két hivatásos bíró segíti a munkáját.<sup>29</sup>

Az új Be. emellett a legbonyolultabb jogi megítélésű, több jogág együttes szemléletét igénylő bűncselekményekből létrehoz egy olyan ügycsoportot, amely eljárási hatékonyságát nem a gyorsítással és az eljárás érdekeinek előtérbe helyezésével, hanem a magasabb bírói szakmai színvonallal kívánja biztosítani. Az új ügycsoportra a törvényjavaslat elsőfokon kötelezően előírja a többfős, hivatásos bírókból álló tanács alakítását. A gazdálkodással összefüggő kiemelt bűncselekmények elbírálásának magas szakmai színvonalát az adja, hogy elsőfokon a tanácsban helyet foglaló három hivatásos bíró közül az egyik a törvényszék gazdasági ügyszakának, ennek hiányában a törvényszék polgári ügyszakának kijelölt bírójára.<sup>30</sup> Másodfokon pedig e bűncselekmények esetén adott

a lehetőség, hogy a bíróság az ügyet öt hivatásos bíróból álló tanácsa elé utalja.<sup>31</sup>

A gazdálkodással összefüggő kiemelt bűncselekmények kivétel nélkül a törvényszék hatáskörébe tartoznak majd, anélkül azonban, hogy a törvényszék ügyterhét jelentősen emelnék.<sup>32</sup> Az ügycsoportba három fő bűncselekményi kör tartozik:<sup>33</sup>

- a) olyan kiemelt tárgyi súlyú vagyon elleni bűncselekmények, amelyeket a gazdálkodó szervezet tényleges képviselője a gazdálkodó szervezet vagyonát érintő cselekményével követ el,
- b) kiemelt tárgyi súlyú költségvetést károsító bűncselekmények,
- c) egyes jelenleg is törvényszéki hatáskörbe tartozó vagy kiemelt súlyú gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények.

## ÖSSZEGZÉS

Első látásra úgy tűnhet, hogy a kiemelt jelentőségű ügyek intézménye előzmény nélkül lépett a magyar büntetőeljárás jogba, és jogalkotói léptékkal mérve viszonylag rövid idő után különösebb következmények nélkül távozik onnan. A látszat ellenére azonban már az első átfogó büntetőeljárás kódextól kezdve megtalálhatók azok a megoldások, amelyek egyes ügycsoportokat kiemelve azokat egyszerűbben, gyorsabban, hatékonyabban szabályozzák, és a kiemelt jelentőségű ügyekben bevezetett intézmények nyoma megtalálható lesz az új büntetőeljárás törvényben is. A kivételes szabályozás ugyanakkor mindig relatív, mindig a főszabályhoz mérten kell a jogalkotónak meghatároznia, miben kíván eltérni. Elsősorban ez az oka annak, hogy az új Be.-ben nem került sor a külön eljárás megtartására, mert a bevált szabályok az általános eljárásba kerültek, ettől pedig mindössze egy ponton, a még magasabb szakmai színvonalú és több jogterületet átfogó bírósági tanácsok biztosítása érdekében látunk indokot az eltérésre.

27 Új Be. 340. § (1) bekezdés.

28 Új Be. 286. § (2) bekezdés.

29 Új Be. 13. § (1) és (2) bekezdés.

30 Új Be. 13. § (3) bekezdés.

31 Új Be. 13. § (5) bekezdés.

32 Az Országos Bírósági Hivatal 2014.OBH.XXII.C.2.1/673. számú átiratával mindössze 5%-os ügyteher-növekedést jósol.

33 Tételesen felsorolva: új Be. 10. § (1) bekezdés 3. pontja.

Vitvindicics Mária\*



# Változások a végrehajtási záradékkal ellátott okirattal és a vele egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per szabályozásában

A végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti per szabályozása alapvetően az elmúlt évtizedekben nem változott, függetlenül attól, hogy az korábban a bírósági végrehajtásra, avagy később a polgári perrendtartásra vonatkozó szabályozásban nyert-e elhelyezést. Alapvetően érvényesült az az elv, hogy amennyiben végrehajtási záradékkal ellátott okirat alapján indult a végrehajtás, úgy az adósnak lehetősége nyílt végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása iránti per indítására arra hivatkozással, hogy a végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre. Ugyanakkor azt sem zárták ki a jogszabályok, hogy – akár ezen végrehajtási perrel egyidejűleg is – maga az adós vagy a másik szerződő fél (illetve szerződő felek) pert indítson a szerződés érvénytelensége tárgyában.

Ennek a párhuzamos perindításnak a lehetősége hosszú ideig nem okozott a gyakorlatban jelentős problémát, tekintettel arra, hogy az ügyek zömében vagy egyik, vagy másik pert indították meg a felek, az esetlegesen felmerülő problémákra pedig a joggyakorlat megfelelően reagált, ahogyan azt a közzétett jogesetek is mutatják.

Az úgynevezett devizaalapú kölcsönökkel kapcsolatosan rendkívül nagy számban jelentkező, bíróság elé kerülő jogvitának köszönhetően a korábban csak kisebb mértékben mutatkozó problémák azonban fokozódtak. Ez oda vezetett, hogy amellett, hogy a joggyakorlat is foglalkozott a lehetséges megoldási módokkal,<sup>1</sup> a jogalkotásnak is választ kellett adnia a felmerült – a megoldásuk nélkül mára már a jogbiztonságot veszélyeztető tényezővé váló – kérdésekre. A témakör újr szabályozására lehetőséget adott az új polgári perrendtartás megalkotása, ugyanakkor rövid távon is szabályozási megoldást kellett találni, mégpedig olyat, amely a hatályos polgári

perrendtartásunkhoz igazodóan kezeli a bíróságok előtt egyre nagyobb számban megjelenő párhuzamos perindítást.

Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés elfogadta 2016. november 22. napján a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: új Pp.), továbbá 2016. december 6. napján a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény és egyes törvények eljárásjogi kérdésekkel összefüggő módosításáról szóló 2016. évi CLVIII. törvényt (a továbbiakban: Pp. módosítás), ami hatályos perrendtartásunk végrehajtás megszüntetési és korlátozási perekre vonatkozó módosítását is tartalmazza, jelen dolgozat bemutatja a végrehajtás-megszüntetési és -korlátozási perek korábbi szabályozása okán jelentkező nehézségeket, a gyakorlat által megfogalmazott kérdéseket és lehetséges válaszokat, valamint az új Pp. által, illetve a Pp. módosítás által rögzített szabályozást.

## I. A VÉGREHAJTÁSI ZÁRADÉKKAL ELLÁTOTT OKIRATTAL ELRENDELT VÉGREHAJTÁS MEGSZÜNTETÉSE, ILLETVE KORLÁTOZÁSA IRÁNTI PEREK 2016. DECEMBER 31-IG HATÁLYOS SZABÁLYOZÁSÁNAK ISMERTETÉSE

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) hatálybalépésével egyidejűleg, 1994. szeptember 1. napjával egészítette ki a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (a továbbiakban: Pp.) a végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránti perekre vonatkozó szabályozással a polgári perrendtartás kiegészítéséről szóló 1994. évi LII. törvény (a továbbiakban: 1994. évi LII. tv.). Ezt megelőzően a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Tvr.) rögzítette, hogy mely esetekben van helye végrehajtás-megszüntetési, illetve -korlátozási per indításának.

\* Vitvindicics Mária: beosztott bíró, osztályvezető, Igazságügyi Minisztérium Polgári Perjogi Kodifikációs Osztály.

1 Lásd erről bővebben: WELLMANN György – TÖRÖK Judit: Emlékeztető A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2014. május 21–23. napjain tartott Országos Tanácskozásáról. 1. pont. Kúriai Döntések, Bírósági Határozatok, 2014/9. sz., 984–988. p.

Már a Tvr. is különböző módon szabályozta a végrehajtási lappal megindított végrehajtás, illetve a végrehajtási záradékkal megindított végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per megindításának feltételeit. A Tvr. 44. § (1) bekezdés a) pontja a végrehajtási záradékkal ellátott okirat alapján történő végrehajtás esetén lehetőséget biztosított a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per megindítására arra hivatkozással is, hogy az okiratban foglalt követelés érvényesen nem jött létre. Lényegében ugyanezt a szabályt rögzíti a Pp. 369. § a) pontja, amely szerint a végrehajtási záradékkal ellátott okirattal és a vele egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás megszüntetése és korlátozása iránt pert akkor lehet indítani, ha a végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre. A Pp. 366. §-a alapján a per megindításának előfeltétele az is, hogy a végrehajtás megszüntetésére, illetve korlátozására a Vht. 41. § vagy 56. §-a alapján ne kerülhessen sor. A Vht. 41. §-a alapján, ha az adós okirattal valószínűsítette, hogy a végrehajtandó követelés alaptalan, azt már teljesítették, vagy egyébként megszűnt, a végrehajtó a bizonyítékra utalva felhívja a végrehajtást kérőt, hogy nyilatkozzék a követelés fennállásáról és a törvényben meghatározott összegeket fizesse meg; ha a végrehajtást kérő a követelés megszűnését bejelentette, és a felhívásban megjelölt összegeket megfizette, a végrehajtási eljárás befejeződött. A Vht. 56. §-a szerint a végrehajtást elrendelő bíróság végzéssel megszünteti, illetőleg korlátozza a végrehajtást, ha közokirat alapján megállapította, hogy a végrehajtandó határozatot jogerős határozat hatályon kívül helyezte, illetőleg megváltoztatta vagy jogerős bírósági határozat – ide nem értve a végrehajtás-megszüntetési (-korlátozási) perben hozott jogerős határozatot – megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre.

Ahogy azt az 1994. évi LII. tv. 1. §-ához fűzött indokolás is rögzíti, ha az adós az ellene elrendelt bírósági végrehajtást sérelmesnek tartja, elsősorban a bírósági végrehajtás keretében, a bírósági végrehajtásról szóló törvény szabályai szerint – tehát nemperes eljárás során – érheti el a végrehajtás megszüntetését, illetőleg korlátozását. Ez a helyzet olyankor, amikor okirattal – főleg közokirattal – bizonyítható a végrehajtás alaptalansága. A végrehajtás megszüntetése azt jelenti, hogy a végrehajtási eljárás véget ér, a végrehajtás korlátozása esetén pedig az eljárás szűkebb körre korlátozva folytatódik tovább.

Ha a végrehajtás megszüntetésére, illetőleg korlátozására az említett nemperes eljárás keretében nincs lehetőség, az adós végrehajtás-megszüntetési, illetőleg -korlátozási pert indíthat a végrehajtást kérő ellen.

A fentiek alapján tehát nincs helye végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per indításának a Pp. 369. § a) pontja alapján, ha már egy jogerős bírósági határozat megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre.

A Pp. tehát szabályozta, illetve szabályozza azt az esetet, ha a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per megindítása előtt már volt folyamatban per a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt szerződés érvénytelensége iránt, és ebben a perben a bíróság jogerős határozatában

megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre. Ekkor tehát már nincs helye végrehajtás megszüntetése iránti per megindításának, hanem nemperes eljárásban a Vht. 56. §-a alapján a végrehajtást elrendelő bíróság szüntetheti meg, illetve korlátozhatja a végrehajtást.

Ugyanakkor a Pp. nem rendezte azt az esetet, amikor egyidejűleg folyik a Pp. 369. § a) pontja alapján indított végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per és a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt szerződés érvénytelensége iránti per.<sup>2</sup>

Hosszú ideig nem került sor nagy számban párhuzamos perindításra, így a joggyakorlat a tömegesen még nem jelentkező problémákat kezelte; több bírósági határozat is foglalkozott ezzel a témakörrel. A bíróság pl. egy esetben megállapította, hogy amennyiben a fél ellen közjegyzői okirat alapján végrehajtási eljárást folytatnak, és a fél állítja, hogy a követelést megalapozó szerződés semmis, ilyen igényt nem külön megállapítási perben, hanem végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása iránti perben érvényesíthet. (BDT2007. 1660.) Egy másik ügyben a bíróság kimondta, hogy a megállapítás iránti perben a bíróság nem teheti vizsgálat tárgyává azt, hogy a végrehajtás megszüntetése iránti per megindításának feltételei megvalósultak-e. Ennek elbírálása ugyanis a végrehajtás megszüntetése iránti perben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik. (BDT2009. 2053.) Ugyancsak e témakörben, a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt követelés érvénytelenségére alapított végrehajtás-megszüntetési, illetve -korlátozási perre vonatkozóan megállapította a bíróság, hogy e perben a bíróság az ítélete rendelkező részében nem állapíthatja meg a végrehajtás alapjául szolgáló szerződés érvénytelenségét; ha a kereset alapos, a végrehajtás megszüntetéséről (korlátozásáról) rendelkezhet. Ezen ügyben azt is kimondta a bíróság, hogy az érvényesített jog eltérése miatt a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben nem a szerződő feleknek, hanem a végrehajtási eljárásban részt vevőknek kell perben állniuk [1952. évi III. tv. 366. §, 369. § a) pont]. (BH2015. 102.)

## II. A 2016. DECEMBER 31-IG HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS ALAPJÁN A JOGGYAKORLATBAN FELMERÜLT PROBLÉMÁK

A Pp. és a Vht. ismertetett előírásából és a bemutatott jogesetektől kirajzolódnak a szabályozásból a joggyakorlatban adódó legfontosabb problémák:

1. Ha szerződés érvénytelensége iránti pert indít a fél, ebben a perben a bíróság nem vizsgálhatja, hogy a végrehajtás megszüntetésének, illetve korlátozásának feltételei fennáll-

<sup>2</sup> Vö.: KORMOS Erzsébet: Végrehajtási perek, in: Kézikönyv a bírósági végrehajtás foganatosításához, Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2016. 389–395. p.

nak-e. Ebben az esetben, amennyiben e perben a bíróság kimondja jogerős ítéletében, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre, úgy a végrehajtás megszüntetésére, illetve korlátozására nemperes eljárásban kerülhet sor. Tehát a Pp. csak arról rendelkezett, hogy abban az esetben nem indítható végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per a 369. § a) pontja alapján, ha már egy jogerős bírósági határozat kimondta a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt szerződés érvénytelenségét. Annak azonban nem volt törvényi akadálya, hogy a felek egymással párhuzamosan indítsanak ugyanazon okiratba foglalt szerződés esetében szerződés érvénytelensége iránti pert és a Pp. 369. § a) pontjára alapítottan végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása iránti pert.

2. A szerződés érvénytelensége iránt indított perben a Pp. szabályozása alapján nincs lehetősége a bíróságnak arra, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okirattal elrendelt végrehajtást felfüggeszesse az érvénytelenségi per jogerős elbírálásáig. A végrehajtás felfüggesztésére a Pp. a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben ad lehetőséget.

3. A párhuzamosan megindított mindkét perben ugyanannak a szerződésnek az érvénytelenségét vizsgálja a bíróság, de a szerződés érvénytelensége iránti perben a bíróság nem vizsgálhatja, hogy a végrehajtás megszüntetésének, illetve korlátozásának feltételei fennállnak-e, míg a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben a bíróság az ítélete rendelkező részében nem állapíthatja meg a szerződés érvénytelenségét, hanem csak a végrehajtás megszüntetéséről vagy korlátozásáról rendelkezhet, és e rendelkezésének az indoka lehet az, hogy a szerződés érvénytelen vagy esetleg részben érvénytelen.

4. A Pp. 369. § a) pontja alapján megindított perben és a szerződés érvénytelensége iránti perben ugyanazon szerződés érvénytelenségét kell vizsgálnia a bíróságnak, de a két perben nem ugyanazon feleknek kell perben állniuk. A szerződés érvénytelensége iránti perben valamennyi szerződő félnek perben kell állnia, míg a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti pert felperesként a végrehajtási eljárásban adósként szereplő fél indíthatja meg a végrehajtási eljárásban végrehajtást kérőként szereplő ellen, mint alperes ellen. A végrehajtási eljárás adósa, illetve végrehajtást kérője nem feltétlenül egyezik meg a szerződő felekkel, hiszen elképzelhető például, hogy a végrehajtást kérő a főadósok közül csak az egyikkel szemben kezdeményez végrehajtást vagy az is lehetséges, hogy a végrehajtást nem a főadóssal, hanem a kessel szemben kezdeményezik.

5. Előfordulhat, hogy a Pp. 369. § a) pontja alapján indított végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben a bíróság a végrehajtást megszünteti arra tekintettel, hogy a szerződés érvénytelen, ugyanakkor ehhez az ítélethez a szerződés érvénytelensége tekintetében nem fűződik „res iudicata”, mivel a két perben nem azonos az érvényesített jog (és a felek sem azonosak feltétlenül); a szerződés érvénytelenségéről az ítélet rendelkező része nem szólhat. Minderre tekintettel előfordulhat, hogy ugyanazon szerződés érvény-

telensége tárgyában két bíróság más álláspontra helyezkedik. Itt jelezni szükséges ugyanakkor, hogy e tekintetben vannak ellentétes vélemények is, amelyek szerint ugyanazon alanyi jog kerül érvényesítésre a végrehajtás megszüntetése iránti perben, mint az érvénytelenségi perben, ebből pedig az következik, hogy a Pp. 130. § (1) bekezdés d) pontjában, valamint a Pp. 229. §-ában megfogalmazott perfüggség, illetőleg „res iudicata” sérelme nélkül a végrehajtás megszüntetése iránti pert, illetve az érvénytelenségi pert megindítani egyszerre nem lehet<sup>3</sup>.

6. Előfordulhat az is, hogy a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben úgy vizsgálja a bíróság a szerződés érvénytelenségét, hogy nem áll perben minden szerződő fél, így nem feltétlenül kerül feltárára az ügyben minden releváns körülmény.

A fenti problémák az elmúlt három évben erősödtek fel, különösen a devizaalapú kölcsönökkel kapcsolatos perek kapcsán. A devizaalapú kölcsönök esetében jelentkezett nagy számban először az a gyakorlat, hogy az adósok mind a szerződés érvénytelensége iránti pert, mind a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti pert megindították, különösen arra is tekintettel, hogy a már folyamatban lévő végrehajtás csak a végrehajtás-megszüntetési, illetve -korlátozási perben kerülhetett felfüggesztésre.

### III. A „PÁRHUZAMOSAN” MEGINDÍTOTT SZERZŐDÉS ÉRVÉNYTELENSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA ÉS VÉGREHAJTÁS MEGSZÜNTETÉSE (KORLÁTOZÁSA) IRÁNTI PEREK EGYES ANYAGI ÉS ELJÁRÁSJOGI KÉRDÉSEIVEL FOGLALKOZÓ JOGGYAKORLAT-ELEMZŐ CSOPORT MEGÁLLAPÍTÁSAI

Azt, hogy ezek a párhuzamosan indított perek mind nagyobb problémát okoztak a gyakorlatban, az is mutatja, hogy a Kúria elnöke 2014-ben létrehozta a „párhuzamosan” megindított szerződés érvénytelenségének megállapítása és végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti perek egyes anyagi és eljárásjogi kérdéseivel foglalkozó joggyakorlat-elemző csoportot.

A joggyakorlat-elemző csoport a témakör kapcsán eljárásjogi és anyagi jogi kérdéseket vizsgált. A joggyakorlat-elemző csoport által megfogalmazott egyes eljárásjogi kérdésekre a joggyakorlat-elemző csoport – egyebek mellett – a következő megállapításokat tette<sup>4</sup>:

3 Lásd erről bővebben: PFEIFFER János József: A devizaperek másként, avagy a végrehajtás megszüntetése iránti perek, és ami mögöttük van, in: Gazdaság és Jog, 2016/9. 14–20. p.

4 Lásd bővebben: Összefoglaló vélemény a „párhuzamosan” megindított szerződés érvénytelenségének megállapítása és végrehajtás megszüntetése (korlátozása) iránti perek egyes anyagi és eljárásjogi kérdéseivel foglalkozó joggyakorlat-elemző csoport tevékenységéről.



1. Ha a párhuzamosan megindított végrehajtás-megszüntetési és -érvénytelenségi perben azonos a felek személye, továbbá azonos a kereset alapjaként megjelölt érvénytelenségi ok is, akkor sem alkalmazható a Pp. 130. § (1) bekezdés d) pontja<sup>5</sup> (perfüggesztés és „ítélt dolog”), mivel nem azonos az egyes perekben az érvényesíteni kívánt jog.

2. A joggyakorlat-elemző csoport szerint az ugyanazon bíróság előtt folytatott érvénytelenségi és végrehajtás-megszüntetési perek egyesítése nem kizárt, de a végrehajtási perekre vonatkozó speciális eljárási szabályok miatt akkor sem célszerű az egyesítés, ha egyébként az egyesítés feltételei fennállnak.

3. A joggyakorlat-elemző csoport akként foglalt állást, hogy ugyanazon felek között ugyanazon tényalapra alapítottan, ugyanazon érvénytelenségi okkal kapcsolatban indított párhuzamos perindítás esetén az érvénytelenség az előkérdés, ezért a Pp. 152. § (2) bekezdése<sup>6</sup> alapján a Pp. 369. § a) pontja szerinti végrehajtási per felfüggeszthető.

4. A joggyakorlat-elemző csoport véleménye szerint a végrehajtási per felfüggesztése kiküszöböli, hogy a „párhuzamosan” indított perekben ugyanazon érvénytelenségi ok megítélése kérdésében eltérő eredmény szülessen. De ha mégis eltérő tartalmú döntések meghozatalára kerülne sor, az érvénytelenségi perben hozott jogerős ítélet a Pp. 260. § (1) bekezdés a) pontja<sup>7</sup> szerint alapot ad a végrehajtási per perújítására.

5. A joggyakorlat-elemző csoport tagjainak többsége szerint a Pp. kifejezett tilalmának hiányában a Pp. 366. §-ában<sup>8</sup> előírt személyeken (az adós felperesen és a végrehajtást kérő alperesen) kívül a végrehajtás megszüntetésére (korlátozására) indult perekben félként részt vehetnek további, a per eldöntésében érdekelt személyek is, továbbá a beavatkozás is megengedett. Ugyanakkor az adóson és a végrehajtást kérőn kívül más személy perben állása szükségtelen, mivel a bíróság a perben kizárólag a végrehajtás megszüntetéséről, illetve korlátozásáról dönthet és a bíróság döntése csak a végrehajtási eljárásban részt vevő felekre hat ki.

5 (A bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül [125. § (1) bek.] elutasítja, ha megállapítható, hogy)

d) a felek között ugyanabból a ténybeli alaptól származó ugyanazon jog iránt – akár ugyanazon bíróság, akár más bíróság előtt – a per már folyamatban van (128. §), vagy annak tárgyában már jogerős ítéletet hoztak (229. §).

6 (2) A bíróság a tárgyalást akkor is felfüggesztheti, ha a per eldöntése olyan előzetes kérdés elbírálásától függ, amelynek tárgyában más polgári per vagy a bíróság hatáskörébe tartozó más polgári eljárás már folyamatban van.

7 (A jogerős ítélet ellen perújításnak van helye, ha)

a) a fél oly tényre vagy bizonyítékra, illetőleg olyan jogerős bírói vagy más hatósági határozatra hivatkozik, amelyet a bíróság a perben nem bíralt el, feltéve hogy az – elbírálás esetén – reá kedvezőbb határozatot eredményezhetett volna.

8 Ha a végrehajtás megszüntetésére, illetőleg korlátozására a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 41. vagy 56. §-a szerint a bírósági végrehajtási eljárás keretében nincs lehetőség, az az adós, aki a végrehajtást sérelmesnek tartja, végrehajtás-megszüntetési, illetőleg -korlátozási pert indíthat a végrehajtást kérő ellen.

A joggyakorlat-elemző csoport elemzése, a feltett eljárási jogi kérdések vizsgálata alapvetően arra mutatott rá, hogy a végrehajtási per felfüggesztésével ugyan elkerülhető az, hogy a szerződés érvénytelensége iránti perben és a végrehajtási perben egymással összhangban nem álló döntések kerüljenek meghozatalra, azonban alapvetően jogalkotással szükséges rendezni a felmerülő problémákat.

#### IV. A PROBLÉMAKÖRRE A JOGALKOTÁSSAL ADHATÓ LEHETSÉGES VÁLASZOK

A párhuzamosan indított perek kapcsán felmerült problémák alapvetően akként oldhatók meg, ha a jogalkotás egy perbe tereli a szerződés érvénytelenségével kapcsolatos jogvitát abban az esetben is, ha a végrehajtási eljárás már megindult. Erre többféle megoldás is adódhat, azokat a jogintézményeket elemezve, amelyeket a joggyakorlat-elemző csoport is vizsgált.

1. A legkisebb mértékű jogalkotói beavatkozás esetén legalább annak előírása válna szükségessé, hogy a bíróságnak fel kell függesztenie a végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása iránti per tárgyalását akkor, ha a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt szerződés érvénytelensége tárgyában az általános szabályok szerint már per van folyamatban. A végrehajtási per felfüggesztésére attól függetlenül sor kellene kerüljön, hogy a párhuzamosan folyamatban lévő perekben azonosak-e a részt vevő személyek vagy azonosak-e az azokban hivatkozott érvénytelenségi okok. E megoldás ugyan engedné a párhuzamos perindítást, viszont a kötelező felfüggesztés eredményeképpen nem történhetne meg, hogy a perekben párhuzamosan születhessen – akár más tartalmú – döntés.

2. Esetleges megoldást jelenthetne a párhuzamosan megindított perek egyesítésének előírása akként, hogy a végrehajtási per bírósága kötelezően magához egyesíti a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt szerződés érvénytelensége tárgyában indult pert, és így éri el a törvény, hogy egy eljárásban történjen az elbírálás. Ebben az esetben azt is elő kellene írni, hogy a törvényszék előtt indult pernek a járásbíróság előtt indult perhez történő egyesítésére is sor kerülhet, és így lehetséges, hogy járásbíróság bírálja el a törvényszék hatáskörébe tartozó igényt. Ez azért lenne szükséges, mert a végrehajtás-megszüntetési, illetve -korlátozási perben minden esetben a járásbíróság jár el, míg a szerződés érvénytelensége iránti per elbírálására egyes esetekben a törvényszék rendelkezik hatáskörrel.

Ez a szabályozás azonban egyes esetekben olyan bonyolult perjogi felállásokat, perjogi helyzeteket alakíthatna ki, amelyek ezeket a pereket indokolatlanul elnehezítenék, pl. egy olyan esetben, amikor a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per felperese a zálogkötelezett, mert a végrehajtási eljárás ellene folyik, ugyanakkor a szerződés érvénytelensége iránti per a főadós, illetve főadósok és a kölcsönt nyújtó bank között folyik.

3. Megalkotható egy olyan szabályozás is, amely a hatályos szabályozást alapul véve abból indul ki, hogy a Pp. engedi a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per megindítását arra hivatkozással, hogy a végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre, de ugyanannak a félnek, aki ezt a pert megindítja, azt már nem engedi, hogy külön pert indítson a szerződés érvénytelensége tárgyában. Ebben az esetben a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti pert indító felet kötelezi a törvény arra, hogy a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben terjeszse elő a szerződés érvénytelensége tárgyában is a keresetét. Mivel azonban a szerződés érvénytelensége tárgyában más is indíthat pert (pl. több főkötelezett esetén az, aki ellen esetleg nem folyik a végrehajtás, vagy valamelyik mellékkötelezett), szükséges erre az esetre kiegészítő szabály alkalmazása. A kiegészítő megoldást pedig a kötelező felfüggesztés elrendelése jelentheti a IV.1. pontban leírtak szerint.

4. A legtisztább és legegyszerűbb szabályozás egy olyan modell kialakításával érhető el, ami teljesen kizárja a párhuzamos perindítás lehetőségét<sup>9</sup>, azaz a fél a szerződés érvénytelenségének a megállapításával (jogkövetkezmények levonásával) kapcsolatos jogát egy, az általános szabályok szerint megindítandó perben érvényesítheti. A párhuzamos perindítást a legtöbb esetben az indokolta, hogy az általános szabályok szerinti perben a fél nem kérhette a folyamatban lévő végrehajtás felfüggesztését, erre csak a végrehajtási perben nyílt lehetősége. Erre tekintettel egy ilyen szabályozás esetén meg kell teremteni arra is a lehetőséget, hogy egy ilyen, az általános szabályok szerint indított perben is felfüggesztésre kerüljön a végrehajtás. Ha az általános szabályok szerint megindított perben a bíróság megállapítja, hogy a szerződés érvénytelen, úgy a végrehajtás megszüntetésére vagy esetlegesen korlátozására a Vht. jelenleg is létező szabálya, az 56. § alapján – amennyiben esetlegesen további részletszabályok kidolgozása szükséges, úgy ezek megalkotását követően – nemperes eljárásban kerülhet sor.

## V. A POLGÁRI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 2016. ÉVI CXXX. TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSA

Az új Pp. a párhuzamos perek indításának problémáját a IV.4. pontban leírt módon, a következők szerint kezeli.

A IV. pontban ismertetett megoldások közül csak a IV.4. szerinti megoldás biztosítja egyedül, hogy valóban ne indulhassanak párhuzamosan olyan perek, amelyekben ugyanazon szerződés érvénytelensége a vizsgálat tárgya, ugyanakkor nem azonos a perekben az érvényesíteni kívánt jog.

Az új Pp. tehát azt a szabályozási megoldást alkalmazza, hogy egy perben, mégpedig a szerződés érvénytelensége tárgyában indított perben kell vizsgálni a követelés érvényes létre nem jöttének kérdését függetlenül attól, hogy már megindult-e a végrehajtási eljárás vagy sem. Az új Pp. – mint ahogyan azt az új Pp. indokolása is tartalmazza – átalakítja a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perek szabályozását, és nem teszi lehetővé a végrehajtási záradékkal ellátott okirattal és a vele egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás esetén a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per indítását arra hivatkozással, hogy a követelés érvényesen nem jött létre. A végrehajtási záradékkal ellátott okirattal és az azzal egy tekintet alá eső végrehajtható okirattal elrendelt végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per indítására 2018. január 1. napjától, az új Pp. hatálybalépésétől kezdődően csak akkor van lehetőség, ha

- a végrehajtani kívánt követelés, illetve a végrehajtási jog elévült,
- a követelés vagy annak egy része megszűnt,
- a végrehajtást kérő a teljesítésre halasztást adott, és az időtartama nem járt le, vagy
- az adós a követeléssel szemben beszámítható követelést kíván érvényesíteni.<sup>10</sup>

Az új Pp. azonban nem von el jogot az adósoktól, ahogyan azt az új Pp. indokolása is hangsúlyozza, mivel azt a kérdést, hogy a végrehajtani kívánt követelés érvényesen létre jött-e, az általános eljárási szabályok szerint megindított perben kell vizsgálni. E perben az új Pp. jogvédelmet biztosít a követelés érvényes létrejöttét vitató adósnak arra az esetre is, ha már ellene a végrehajtási eljárás megindult. Lehetővé teszi ugyanis az új Pp., hogy a bíróság felfüggeszse a végrehajtást, mivel kimondja, hogy ha végrehajtás van folyamatban, és a végrehajtás tárgyául szolgáló követelés vagy az annak alapjául szolgáló jogviszony a per tárgya, a bíróság a végrehajtást a per jogerős befejezéséig felfüggesztheti.<sup>11</sup>

Amennyiben az általános szabályok szerint indított per eredménye szerint a végrehajtásnak részben vagy egészben nincs alapja, a végrehajtást foganatosító bíróság a jogerős határozatnak megfelelően a végrehajtást nemperes eljárásban megszünteti vagy korlátozza<sup>12</sup>. Ennek a szabályozásnak az alapja megvan a hatályos jogrendszerünkben, hiszen – mint ahogyan már e dolgozat jelezte is – a Vht. 56. §-a szerint a végrehajtást elrendelő bíróság végzéssel megszünteti, illetőleg korlátozza a végrehajtást, ha közokirat alapján megállapította, hogy jogerős bírósági határozat – ide nem értve a végrehajtás-megszüntetési (-korlátozási) perben hozott jogerős határozatot – megállapította, hogy a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt végrehajtani kívánt követelés érvényesen nem jött létre.

Az új Pp. előírásait a hatálybalépését követően, azaz a 2018. január 1. napját követően indult ügyekben lehet alkalmazni.

<sup>9</sup> Vö.: KAPA Máttyás – VARGA István: Különleges perek – különleges szabályozás. In: NÉMETH János – VARGA István (szerk.): Egy új polgári perrendtartás alapjai, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014. 578–591. p.

<sup>10</sup> Új Pp. 528. § (2) bekezdés.

<sup>11</sup> Új Pp. 129. §.

<sup>12</sup> Az új Pp. 528. §-hoz fűzött indokolás.

**VI. A POLGÁRI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ  
1952. ÉVI III. TÖRVÉNY  
2017. JANUÁR 1. NAPJÁTÓL HATÁLYOS  
SZABÁLYOZÁSA**

Mint ahogyan az bemutatásra került az V. pontban az új Pp. kezeli a párhuzamos perek problémáját. Az új Pp. szabályozási megoldása azonban csak a 2018. január 1. után indult ügyekben alkalmazható. A devizaalapú kölcsönökkel kapcsolatos jogviták nagy száma, és az ennek okán folyamatosan jelentkező párhuzamos perek problémája már előbb is megoldást igényelt a jogalkotótól. Erre tekintettel a Pp. módosítására olyan javaslatot kellett kidolgozni, ami a Pp. szabályozási logikájába illeszkedően, azaz a Pp. 369. § a) pontja alapján történő perindítási lehetőséget is figyelembe véve oldja meg a párhuzamosan indított perek problémáját.

Annak érdekében, hogy a párhuzamosan indítható perek száma a lehető legkevesebb legyen, ugyanakkor nehézkesen kezelhető, és így a perek elhúzódását eredményező perjogi helyzetek se álljanak elő, az új, 2017. január 1. napjától hatályos szabályozásban, a Pp. módosításban a jogalkotó a rövid távú megoldás érdekében, a IV.3. pontban bemutatott szabályozási logikát választotta a következők szerint.

A gyakorlatban gyakran előfordul, hogy nem a szerződést tartalmazó okirat, hanem a szerződés alapján megtett egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozatot tartalmazó okirat az, amely ellátásra kerül a végrehajtási záradékkal, így a szabályozás azokat a jogvitákat is érinti, amelyek azokra a szerződésekre vonatkoznak, amelyeken alapulnak a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozatok.

A Pp. módosítás a Pp. „Végrehajtás-megszüntetési és -korlátozási per” című alcímének kiegészítésével<sup>13</sup> előírja, hogy abban az esetben, ha az adós mint felperes a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránt indít pert, és ebben a Pp. 369. § a) pontjában foglaltakra, érvénytelenségre alapítva hivatkozik, úgy ebben a perben a végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt szerződés vagy végrehajtási záradékkal ellátott okiratba foglalt egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozat esetén az annak alapjául szolgáló szerződés érvénytelensége tárgyában is keresetet kell előterjesztenie.

Ha ezt a keresetet a törvényi előírás ellenére sem terjeszti elő a felperes, a bíróságnak erre hiánypótlás keretében fel kell hívnia a figyelmét. Ha a hiánypótlást követően sem terjeszti elő a kereseti kérelmet a felperes, úgy a bíróság a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasítja. Amennyiben a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának már nincs helye, úgy a bíróság a pert megszünteti.

Természetesen előfordulhat, hogy a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben a felperes nem csak

arra hivatkozik, hogy a szerződés érvénytelen. Lehetséges, hogy a felperes a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben arra is hivatkozik, hogy

- a követelés egészen, illetőleg részben megszűnt,
- a végrehajtást kérő a teljesítésre halasztást adott, és az időtartama nem járt le vagy esetlegesen
- a követeléssel szemben beszámítható követelést kíván érvényesíteni.

Ezekben az esetekben nincs helye a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasításának vagy a per megszüntetésének, hiszen ezeket a további megszüntetési okokat vizsgálni kell. Ugyanakkor ezekben az esetekben is érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben a szerződés érvénytelenségének kérdése csak akkor vizsgálható, ha a kereseti kérelem a szerződés érvénytelensége tárgyában is előterjesztésre kerül, ezért ilyenkor úgy kell tekintenie a bíróságnak, hogy a felperes a 369. § a) pontjára alapított kereseti kérelmet nem tartja fenn, és csak a további végrehajtás-megszüntetési okokat kell vizsgálnia a perben.

A Pp. módosítás úgy rendelkezik, hogy a szerződés érvénytelensége tárgyában kell a keresetet előterjeszteni. Ez a megfogalmazás azért szükséges, mert a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény lehetővé teszi, hogy a felek csak a szerződés érvénytelenségének megállapítása iránt indítsanak pert, míg a speciális szabályt tartalmazó, a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény megköveteli a szerződés érvénytelensége jogkövetkezményeinek levonása iránti kérelem előterjesztését is.

Tehát a végrehajtás megszüntetése iránti perben attól függetlenül kell előterjeszteni a szerződés érvénytelensége tárgyában a kereseti kérelmet, hogy a szerződés mely törvény hatálya alá tartozik.

Aból következően, hogy a szerződés érvénytelensége tárgyában is elő kell terjeszteni a kereseti kérelmet, nem elegendő, ha a pert a felperes a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti per szabályai szerint csak a végrehajtást kérő ellen indítja meg. A Pp. módosításnak azt is egyértelművé kellett tennie, hogy ebben az esetben a keresetet mindazokkal szemben elő kell terjeszteni, akiknek egyébként perben kellene állnia a szerződés érvénytelensége tárgyában indított perben.

Figyelemmel arra, hogy a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perre minden esetben a járásbíróság rendelkezik hatáskörrel, míg a szerződés érvénytelensége iránti perre meghatározott esetekben a törvényszéknek van hatásköre, a Pp. módosításnak egyértelművé kellett tennie, hogy erre a speciális végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perre melyik bíróság rendelkezik hatáskörrel. A jogalkotói döntés alapján e speciális perben akkor is a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben eljáró

<sup>13</sup> Pp. 370/B. §.

járásbíróóság rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel, ha esetlegesen a szerződés érvénytelensége tárgyában indított per más bíróság hatáskörébe és illetékességébe tartozna.

Ezek a perek – amelyek esetében a bíróság nemcsak a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti keresetet, hanem a szerződés érvénytelensége tárgyában előterjesztett keresetet is elbírál – már a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perekhez képest speciális csoportot képeznek, így nem tartható a tekintetükben minden rendelkezés, ami egyébként a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perre vonatkozik. Mivel e speciális perekben szélesebb körű bizonyítás válhat szükségessé, mint az egyéb végrehajtási perekben, a Pp. módosítás rögzíti, hogy e speciális perekben nem kell alkalmazni a Pp. 370/A. § (3) és (4) bekezdését<sup>14</sup>. Ennek megfelelően e speciális perekben a bizonyítás felvételének nem csak olyan bizonyítékokra vonatkozóan van helye, amelyek a tárgyaláson rendelkezésre állnak, illetve amelyeket a felek nyomban felajánlanak, továbbá a tárgyalást nemcsak akkor lehet elhalasztani, ha ez a felek által felajánlott bizonyítás lefolytatása érdekében szükséges.

Annak érdekében, hogy az adós valóban ne indíthasson külön pert a szerződés érvénytelensége tárgyában, ha már megindította a Pp. 369. § a) pontjára hivatkozással a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti pert, a Pp. módosítás kiegészíti a Pp. 130. §-át egy új (4) bekezdéssel. Az új szabály rögzíti, hogy ha már folyamatban van egy, a felperes által a Pp. 369. § a) pontjában foglaltakra hivatkozással indított per, úgy az ezt követően a felperes által az ugyanezen szerződés, illetve egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozat esetén az annak alapjául szolgáló szerződés érvénytelensége tárgyában külön per megindítására előterjesztett keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül el kell utasítani.

Másként kezeli a Pp. módosítás azt az esetet, amikor az érvénytelenség iránti per korábban került megindításra, mint a Pp. 369. § a) pontjára alapított per, vagy ha az érvénytelenség iránti pert a Pp. 369. § a) pontjára alapított per felperesétől eltérő személy indította. Ebben az esetben ugyan megindulhat mindkét per, de egy időben nem folyik majd a két per, mivel ekkor a végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti pert a bíróságnak a törvény alapján fel kell függesztenie a szerződés érvénytelensége tárgyában folyamatban lévő per jogerős elbírálásáig.

A Pp. módosítás a párhuzamos perindítás témaköre mellett kezeli azt a gyakorlatban szintén jelentkező kérdést, hogy amennyiben a fél a keresetét kizárólag a végrehajtás megszüntetése iránt terjeszti elő, de a végrehajtás korlátozásának lehet helye, a bíróság miként járhat el. Erre az esetre a joggyakorlat egységének biztosítása érdekében a Pp. módosítás előírja, hogy a bíróság erre a feleket figyelmezteti és lehetőséget biztosít, hogy a felek erre tekintettel megtegyék a szükséges nyilatkozataikat.

A Pp. módosítás rendelkezéseit a Pp. módosítás hatálybalépését követően, azaz 2017. január 1. napját követően indult ügyekben lehet alkalmazni. Tekintettel azonban arra, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor az egyéb okból megindított végrehajtás megszüntetése, illetve korlátozása iránti perben a felperes később arra is hivatkozik, hogy a követelés érvényesen nem jött létre, úgy ha erre a hivatkozásra a Pp. módosítás hatálybalépését követően kerül sor, akkor alkalmazhatók a Pp. módosítás rendelkezései.

Az egyéb folyamatban lévő ügyekben jelentkező párhuzamos perindítási problémát a Pp. módosítás átmeneti rendelkezésekkel kezeli. Az átmeneti rendelkezés a per tárgyalásának felfüggesztésével oldja fel a párhuzamosságot akként, hogy rögzíti, a Pp. 369. § a) pontján alapuló perben eljáró bíróság az eljárást felfüggeszti a szerződés érvénytelensége tárgyában folyamatban lévő per jogerős elbírálásáig.

## VII. ÖSSZEGRÉS

Összességében megállapíthatjuk, hogy a jogalkotó mind rövid távú, mind hosszú távú megoldással reagált a joggyakorlatban az utóbbi néhány évben hangsúlyosan jelentkező jogalkalmazási nehézségekre. A jogalkotás a szabályozási módok megválasztása során figyelembe vette a jogalkalmazók felvetéseit és a lehetséges megoldások közül a rövid távra kialakított szabályozás megválasztása során a Pp. rendszerébe illeszkedő, de a problémákra hatékony megoldást nyújtó eljárási módokat írt elő, míg a hosszú távon alkalmazandó új Pp. esetén egyértelműen megszüntette a párhuzamos perindítás lehetőségét akként, hogy azoknak a feleknek is jogvédelemmel szolgál, akikkel szemben már megindult a végrehajtási eljárás.

14 (3) Bizonyítás felvételének csak olyan bizonyítékokra vonatkozóan van helye, amelyek a tárgyaláson rendelkezésre állnak, és amelyek alkalmazásuk lehetnek arra, hogy a keresetlevélben előadottakat vagy az alperes védekezését igazolják. Bizonyítás felvételének helye van a felek által nyomban felajánlott bizonyítékokra is.

(4) A tárgyalást – legfeljebb 8 napra – csak akkor lehet elhalasztani, ha ez a felek által felajánlott bizonyítás lefolytatása érdekében szükséges.

Menyhárd Attila\*



# A bizalmi vagyonkezelési szerződés jogi szabályozásának aktuális kérdései

## 1. A BIZALMI VAGYONKEZELÉS BEVEZETÉSE A MAGYAR JOGBA

A bizalmi vagyonkezelést a 2013-as Ptk. úgy vezette be a magyar jogba, hogy annak előzménye a hazai bírói vagy tranzakciós gyakorlatban nem volt. Ennek okát valószínűleg nem a gazdasági és társadalmi igények hiányában kell keresni, és nem is abban, hogy a szerződési jogi szabályozás ezt a szerződési szabadság talaján ne tette volna lehetővé. Elsősorban az ilyen tranzakcióval együtt járó rendkívül magas tranzakciós költségek tartották vissza a feleket attól, hogy ilyen megoldással hasznosítsák a rendelkezésükre álló erőforrásokat. A tranzakciós költségeket a vagyonátruházással járó adó- és illetékfizetési kötelezettségek okozták. Az adó- és illetékjogi szabályok ugyanis nem ismertek olyan vagyonátruházást, amelynek célja nem a tulajdonjogot megszerző fél vagyonának a gyarapodása, akár ellenszolgáltatás fejében, akár ingyenesen. Alapvetően ez volt az akadályja annak is, hogy a magyar tranzakciós gyakorlatban elterjedjenek ilyen vagyonhasznosítási konstrukciók. A tulajdonosi rendelkezési jog és a szerződési szabadság talaján ugyanis vagyonkezelési céllal eddig is érvényesen lehetett tulajdont, jogokat vagy követeléseket átruházni.

Mivel a vagyonkezelési céllal történő tulajdonátruházást a magyar jog korábban sem tiltotta, félreértés azt gondolni, hogy a bizalmi vagyonkezelést az új Polgári Törvénykönyv bevezette a magyar jogba. Nem történt ugyanis más, mint-hogy az új Ptk. a bizalmi vagyonkezelést szerződéstípusként *nevesíti*, és ezzel olyan önálló tulajdonátruházási jogcímet *azonosít*, amelyet nem kell (nem is lehet) a visszterheség és az ingyenesség értelmezési tartományában elhelyezni. Ezzel nyílt meg a lehetőség arra, hogy – erre irányuló szabályozási szándék esetén – az adó- és illetékfizetési kötelezettségeket meghatározó jogszabályok is kivegyék ezt a tulajdonátruházást a tulajdonszerzéshez kapcsolódó adók és illetékek megfizetésének kötelezettsége alól. Természetesen ez a sajátosság csak a vagyonkezelési célú tulajdon

(illetőleg jog- és követelés-) átruházás szempontjából értelmezhető; a vagyonkezelés, mint a vagyonkezelő által a szerződés alapján nyújtott szolgáltatás éppúgy ingyenes vagy visszterhes, mint bármely más, szerződéses kötelezettség keretében végzett tevékenység.

A szerződéstípusként (tulajdonátruházási jogcímként) való nevesítésen túl a Ptk. megalkotása során olyan szabályozási elemeket tekintettek relevánsnak, amely a bizalmi vagyonkezeléssel létrehozott jogviszonyokból a felek számára egymással szemben fakadó jogokat és kötelezettségeket határozzák meg. A Ptk. szabályai a bizalmi vagyonkezelést háromszereplős jogviszonyként tételezik; a bizalmi vagyonkezelésre irányuló szerződés a harmadik személy javára szóló szerződés egyik külön szabályozott típusaként is értelmezhető.

## 2. A JOGINTÉZMÉNNYEL KAPCSOLATOS BIZALMATLANSÁG ÉS A JOGINTÉZMÉNY GAZDASÁGI ELŐNYEI

Annak eldöntése, hogy a bizalmi vagyonkezelés az adott jogrendszerben elismert és – akár a joggyakorlat által, akár szabályozási lépésekkel – támogatott jogintézmény legyen-e, és ha igen, akkor milyen tartalommal, elsősorban jogpolitikai kérdés. A bizalmi vagyonkezelés elismerése mellett elsősorban az szólhat, hogy a meglévő intézményrendszer mellett további, a gazdaság és a társadalom szereplői számára az ügyleti jelleg folytán esetenként rugalmasabb és a sajátos igényeikhez jól igazítható, mert a felek teljesen szabadok a vagyonrendelés tartalmának, feltételeinek és a vagyonkezelő kötelezettségeinek meghatározásában. Alternatívát nyújt a vagyon feletti tulajdonosi hasznosítási és rendelkezési jogok gyakorlásának (ideértve a tulajdonjog tartalmával járó döntési jog gyakorlását is) más jogalanyra való telepítéséhez, és ezzel a tulajdonosi pozíció, valamint a vagyon feletti hasznosítási és rendelkezési jog (a döntéshozatal) szétválasztásához. A bizalmi vagyonkezelés elismerése ellen a bizalmi vagyonkezelésnek elsősorban az a tulajdonsága szólhat, hogy a vagyon mögötti valódi

\* Menyhárd Attila: dékán, tanszékvezető egyetemi tanár.

tulajdonost külön szabályozás hiányában elrejt; az állam, illetőleg a többi gazdasági szereplő (különösen a hitelezők) elől egyaránt. Ez a hátrány a mai modern nyilvántartásokkal kiküszöbölhető.

A bizalmi vagyonkezelést többnyire tipikusan angol jogintézménynek tartják, amely a vagyont láthatatlanná és elérhetetlenné teszi a hitelezők és az állam számára, így elsősorban jogkerületi célt szolgál. A kontinentális államok jogalkotói – Liechtenstein kivételével – valószínűleg elsősorban az angol jogi *trust*-ról kialakult megértés által táplált negatív kép miatt, hagyományosan erős averziót mutatnak a jogintézménnyel szemben. Ezek a fenntartások érthetőek, hiszen a bizalmi vagyonkezelés a középkori angol jogban valóban járt ilyen hatással, bár eredetileg is elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a keresztes háborúba vonuló nemesek földvagyonra ne maradjon gazdátlan, amíg távol vannak. A föld visszaszállt rájuk, ha hazajöttek; ha pedig elestek, a föld hasznai továbbra is a családjukat illette addig is, amíg a gyermekeik (örökösök) nagykorúvá válva meg nem kapták azt. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy az elmúlt évszázadok során jelentősen változott az a gazdasági és társadalmi, továbbá jogi környezet is, amelyben a *trust* működhet és ez igaz a kontinentális jogokra is. A bizalmi vagyonkezelés sem alkalmasabb a hitelezői igények alapján elvonására vagy a vagyonnak (és a vagyonmozgásoknak) az állami ellenőrzés alóli kivonására, mint a tulajdonátruházások egyéb helyzetei. A jelentősebb vagyontárgyak átruházásai regisztráltak és nyomon követhetőek, a szabályozás részét képezik pénzügyi szabályok, és a jelentősebb vagyonmozgásokat bonyolító piaci alrendszerek állami felügyelete is.

Figyelemre méltó, hogy az említett averzió és fenntartások mellett is a *trust* intézmény elfogadásának vagy bevezetésének (megengedésének) a kérdése az elmúlt években a kontinentális jogalkotások napirendjére került. Ennek elsődleges oka az, hogy a bizalmi vagyonkezelés, mindenekelőtt a rugalmassága és alacsony működtetési költségei révén, a vagyon hasznosításának olyan előnyeit képes nyújtani, amely növelni tudja a nemzetgazdaságok versenyképességét. Azt, hogy a jogi környezet által nyújtott lehetőségek – különösen, ha a tranzakciós költségek alacsony szintjét biztosítják – képesek a gazdaság versenyképességét növelni, éppen Liechtenstein *trust*-szabályozása és az arra épülő prosperáló gazdasága is mutatja. Ahhoz, hogy a jogi környezet vonzóvá tudja tenni a befektetők számára az adott gazdaságot, természetesen szükség van a jogi környezethez igazított, megfelelő infrastruktúrára és képzett szakemberekre is. Az a megfontolás, ami miatt kontinentális országokban – közöttük olyan közép-európai poszt-szocialista államokban, mint Csehország és Szlovákia – is napirendre került a *trust* bevezetése, két lépcsővel leírható várakozást takar.

A jogalkotó elsősorban azt remélheti, hogy ha a nemzeti jog is biztosítja azt a lehetőséget, hogy a befektetők ilyen formában hasznosítsák alacsony tranzakciós költségek és rugalmas szabályozás mellett a javukat, kevesebb okuk lesz a befektetéseiket külföldre vinni. Ha a külföldre vitt befektetéseknél akár csak egy kisebb részét otthon tudják ezzel tartani,

már értelmes lehet a jogi szabályozási környezet innovációja. Másodsorban azonban a kedvező szabályozási környezet és a jó infrastruktúra vonzó célponttá teheti a nemzetgazdaságot külföldi befektetők számára, így utat biztosít külföldi pénzügyi forrásoknak a nemzetgazdaságba való áramoltatásához is olyan államokból, amelyek kevésbé képesek jó üzleti szabályozási környezetet biztosítani a befektetők számára.

A jogintézménnyel kapcsolatos bizalmatlanság az angol múltra tekintettel akár érthető is lehet, azonban modern gazdasági környezetben, a vagyonmozgások és vagyontárgyak jelenlegi nyilvántartási rendszerében nem megalapozott. A bizalmi vagyonkezelés jelentősebb vagyon eltitkolására semmivel sem alkalmasabb, mint bármely más, a gyakorlatban jelenleg is használt „módszer.” Szabályos (jogszerű) vagyonmozgásokat feltételezve a bizalmi vagyonkezelés nem válhat visszaélések forrásává, a szabálytalan (jogellenes) helyzetek kiküszöbölésére pedig nem jelent megoldást az ettől a jogintézménytől való elzárkózás.

### 3. A BIZALMI VAGYONKEZELÉS ELŐNYEI

A tulajdonosi pozíció és a tulajdon tárgyának hasznosításával, valamint az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos döntéshozatal szétválasztása olyan gazdasági igény, amely nemcsak extrém társadalmi és gazdasági helyzetekben vagy sajátos személyes körülmények folytán vált és válhat fontossá a társadalom tagjai számára, hanem a modern gazdaság egyik alapvető eleme, amely nélkül a befektetéseken alapuló gazdaság – elvesztve a befektetések diverzifikálhatóságának lehetőségét – működésképtelenné válna. A tulajdonosi és a döntési (menedzsment) pozíciók szétválasztása az európai jogrendszereket is a középkorig visszanyúlóan kíséri, és természetes része a mai gazdasági gondolkodásnak is. A szétválasztás lehetőségét több, az egyes jogrendszerekben általánosan elfogadott jogintézmény képes biztosítani, amelyek az elfogadottság és a formalizáltság különböző szintjein állnak. Ezek egy része úgy választja szét a tulajdonosi érdekeket a döntési jogköröktől, hogy a tulajdonjog átruházása mellett kötelmi kötelezést teszi a tulajdonosi jogok gyakorlóját az átruházóval szemben. Ilyen struktúra jön létre gazdasági társaság vagy alapítvány alapítása esetén is.

Az alapítvány a bizalmi vagyonkezeléssel funkcionálisan ekvivalens jogintézmény, amelynek szabályai alakíthatók úgy, hogy a bizalmi vagyonkezeléssel kapcsolatos piaci és társadalmi igényeknek megfelelően. A bizalmi vagyonkezelés előnyei így leginkább egy széles körű célra alapítható alapítványhoz képest ragadhatók meg és alapvetően abból fakadnak, hogy a bizalmi vagyonkezelés nem hoz létre jogi személyt, így az említett diverzifikációt kötelmi jogi alapon nyújtja. A szerződési konstrukció következtében a bizalmi vagyonkezelés alacsony tranzakciós költségek mellett, rugalmas tartalommal és nagyon egyszerűen hozható létre kisebb vagy nagyobb vagyontömegre egyaránt. Ez együtt jár a vagyonkezelő felelőségének a közvetlenségével is a vagyonrendelő(k) és a kedvezményezett(ek) felé.

A tranzakciós költség alacsony szintje azért is kulcsfontosságú ezekben a jogviszonyokban, mert a kezelt vagyon célja – szemben például a gazdasági társaságokkal – nem profit termelése. Ha magasak a költségek, a vagyon hasznosításával termelt bevétel nem tudja fedezni a vagyonnal járó költségeket, így az folyamatosan csökkenni fog. Ez semmiképpen sem lehet értelmes jogalkotói cél.

A bizalmi vagyonkezelés a jogrendszer egyik legszélesebb körben alkalmazott instrumentumává válhat. Az alábbi felsorolás a bizalmi vagyonkezelés lehetséges alkalmazási területeiről nyilván nem teljes, de alkalmas arra, hogy képet adjon a bizalmi vagyonkezelés használhatóságáról.

- A kezelt vagyon nettó hasznának folyósítása a vagyonrendelő számára annak élete során.
- A vagyonnak a vagyonrendelő halála esetén a temetési és egyéb költségek kifizetésére való fordítása.
- A vagyonrendelő adósságainak kifizetése a halála előtt és után.
- Meghatározott összeg fizetése az elhunyt személyt támogató személyek számára a vagyonrendelő halála esetén.
- A vagyonrendelő háziállatainak gondozása.
- Háztartási költségek kifizetése a kezelt vagyon terhére a vagyonrendelő halála után, ideértve az özvegy és az árvák által lakott ház fenntartási és felújítási költségeinek fedezését is.
- A vagyonrendelő halála esetére és az az utáni időszakra szóló különböző juttatások különböző formában egyes személyek számára, ideértve járadékok folyósítását is a kezelt vagyon terhére.
- Járadék folyósítása a harmadik személyeknek (hozzátartozóknak).
- Kiskorú gyermekek taníttatásának fedezése.
- A vagyonrendelő által örökül hagyott vagyon sorsának részletes meghatározása hosszabb távon, akár több generáción keresztül.
- Jelzálog alapítása és jogosulti pozíciójának „kezelése” nagyobb összegű tartozás biztosítékként nagyobb számú hitelező érdekében.
- Vállalkozás működtetése és profitjának felosztása a kedvezményezettek számára.
- Társasági részesedésekből (részvényekből) és más pénzügyi eszközökből álló portfólió kezelése és hasznának felosztása a kedvezményezett befektetői kör tagjai között (befektetési vagyonkezelés).
- Társasági részesedéshez kapcsolódó tagsági jogok gyakorlása érdekében társasági részesedések (részvények) kezelése (*voting trust*, például bankok számára lehet ez megfelelő kiegészítő biztosíték hitel folyósításának feltételeként) biztosítéki céllal.
- Társasági részesedéshez kapcsolódó tagsági jogok gyakorlása különböző társaságokban a részesedések közvetett tulajdonlásával.
- Magánnyugdíjalapok működtetése.
- Befektetési alapok működtetése, ideértve a kölcsönös befektetési alapokat, az ingatlan befektetési alapokat és a nyersanyag-kitermelési alapokat is.

- Különböző vagyontárgyak értékpapírosítása (*securitization*).
- Követelést megtestesítő értékpapírok kibocsátásában való közreműködés.
- Jogszabályi kötelezettségek teljesítés érdekében alapított vagyonkezelés (*regulatory compliance trust*).
- Környezet-helyreállítási vagy más, jelentős kockázattal járó tevékenységek negatív következményeinek az elhárítására létrehozott alapok működtetése.
- Olyan alapok létrehozása és fenntartása, amelyek a társadalmi ellátórendszerből betegségük, életkoruk, fizikai vagy szellemi állapotuk folytán, keresőképtelenségük következtében vagy más okból kiszorult személyek ellátásáról gondoskodnak.
- Tartozások vagy várható kötelezettségek (kockázatok) fedezetét képező alapok kezelése.

#### 4. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS FŐ ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A felek egymással szembeni jogai és kötelezettségei a kötelmi jog belső logikai tételezettségeinek megfelelően kógens vagy diszpozitív szabályként kerülnek meghatározásra. Kógens normákat feltétlen érvényesülést kívánó jogalkotói szándék (jogpolitikai cél) támaszthat alá. Többnyire ilyen jogpolitikai cél a közérdek védelme és az általános társadalmi értékrend érvényre juttatása az egyébként a magánautonómia talaján álló szerződéses jogviszonyokban. A diszpozitív szabályok ugyanakkor nem korlátozzák a feleket abban, hogy a szerződési szabadsággal élve szabadon alakítsák a szerződéses jogviszony tartalmát. Ezek akkor válnak a szerződés tartalmává, ha a felek ettől eltérően nem rendelkeztek. A diszpozitív szabályok célja olyan standardizált szerződéses akarat kifejezése – önkéntes és informált döntéseket feltételezve –, amelyet a felek általában a szerződésük tartalmává tesznek. A diszpozitív szabályok így elsősorban a tranzakciós költségeket csökkentik, mentesítve a feleket az alól, hogy a szerződésük részletes tartalmát megvitassák és megfogalmazzák olyan helyzetben is, amikor a standard, diszpozitív szabályban kifejezett tartalom is megfelelő számukra. A szerződési jogi jogviszonyok szabályozási modelljének megfelelően a bizalmi vagyonkezelés szabályai elsősorban eltérést engedő normák.

A Ptk. rendelkezései mögött az a jogalkotói törekvés húzódik meg, hogy a bizalmi vagyonkezelés szabályai olyan fokú rugalmasságot biztosítsanak, amilyen csak lehetséges, a magánjogban általában elfogadott és érvényesülő rendelkezési korlátok között. A hazai szabályozás a bizalmi vagyonkezelés ún. „ügynök”-helyzeteire fókuszál és az azokból eredő hátrányokat küszöböli ki. A bizalmi vagyonkezelési jogviszonyban részt vevő felek viszonyát tekintve ez a probléma elsősorban abban fejeződik ki, hogy a kezelt vagyon kontextusában a vagyonkezelő tevékenységén múlik a kedvezményezett vagyoni helyzetének alakulása. Ha a vagyonkezelő jól működik, a kezelt vagyon a kedvezményezett vagyonát gyarapítja, ha rosszul működik, akkor a kedvezményezettnek veszteséget okoz. Ez a helyzet különböző szabályozási stratégiákat indukál,

amelyek közé tartozik annak biztosítása is, hogy a felek – különösen a kiszolgáltatót, „megbízói” helyzetben lévő szereplők – kiléphessenek ebből a helyzetből (jogviszonyból). A bizalmi vagyonkezelési jogviszonyban a kedvezményezett mellett, akinek vagyoni helyzetét a vagyonkezelő tevékenysége közvetlenül befolyásolja, kiszolgáltatót („megbízói”) helyzetben van a vagyonrendelő is, mert a vagyonkezelő eljárásától függ az, hogy vagyonkezelés betölti-e azt a szerepet és megvalósítja-e azt a célt, amelynek érdekében a vagyonrendelő a kezelt vagyont létrehozta. A jogviszony megszűnése kapcsán ugyanakkor a vagyonkezelőnek is lehetnek védendő érdekei, mert maga is befektetett abba, hogy a vagyonkezelés hatékonyan működjön, nemcsak azzal, hogy költségei keletkeztek a tevékenység végzése során, de azzal is, hogy hosszabb távon lekötötte magát, szintén hosszabb távon eszve esetleges egyéb profitszerzési lehetőségektől.

Az „ügynök”-helyzetek azért jelentenek a jog számára kihívást, mert *információs aszimmetriát* hordoznak, amelyben az „ügynök” (a bizalmi vagyonkezelés kontextusában a vagyonkezelő) rendelkezik több információval a „megbízó” (a bizalmi vagyonkezelés kontextusában a vagyonrendelő és a kedvezményezett) vagyonáról, az azzal való gazdálkodás körében felmerülő alternatívákról, a döntések lehetséges következményeiről, illetőleg azokról a kockázatokról, amelyeknek a „megbízó” vagyona ki van téve. Ezek mind a „megbízó” érdekkörébe tartozó, a vagyonkezelési helyzet nélkül jellemzően a tulajdonos számára rendelkezésre álló információt jelentenek. Mindemellett az ügynök hajlamos az opportunista magatartásra, érdekkonfliktusban a saját érdekeinek a követésére. Mindezzel együtt annak ellenőrzése, hogy az „ügynök” megfelelően jár-e el, az egyes döntési helyzetekben adekvát kockázatvállalással és megfelelő érdepreferenciák mellett hozott döntést, költséges a „megbízó” számára. A jog – a szabályozás és a szerződés – feladata az „ügynök”-helyzetekben elsősorban azoknak a hátrányoknak a csökkentése, amelyek az „ügynök”-helyzetnek ezekből a sajátos velejáróiból fakadnak, különösen annak biztosítása, hogy az ügynök a döntései és az eljárása során nem a saját, hanem a megbízó érdekeit fogja követni.

A szabályozás az „ügynök”-problémák megoldására különböző stratégiákat implementálhat. Az egyik lehetséges stratégia olyan szabályok és elvárások (standardok) meghatározása, amelyeket az ügynöknek (jelen esetben a vagyonkezelőnek) a döntései és az eljárása során követnie kell. A második lehetséges stratégia annak meghatározása, hogy a jogviszony hogyan jöhet létre és hogyan szűnhet meg (azaz abból a felek milyen feltételek mellett léphetnek ki). A harmadik lehetséges stratégia annak meghatározása, hogy ki kerülhet az „ügynöki” (vagyonkezelői) pozícióba és kik azok, akiket a jog kizár ebből. A negyedik lehetséges stratégia a vagyonnal kapcsolatos döntési jogosultságok megosztása és telepítése a felek között. Az ötödik lehetséges stratégia pedig az „ügynök” (a vagyonkezelő) megfelelő ösztönzése, amelynek egyik elsődleges eszköze a „megbízó” (kedvezményezett, vagyonrendelő) érdekeinek megfelelő és eredményes vagyonkezelés esetén a jutalmazás. A bizalmi vagyonkezelésre irányuló jogviszony szabályozása kapcsán ezeknek az eszközöknek a nagy része a vagyonrendelő nyilatkozat (szerződés) tartalmának

kialakítása során releváns, azonban egyes kötelezettségek, továbbá a felelősségi szabályok és elvárások rögzítése a szabályozás feladata annak megfelelően, hogy milyen kógens vagy diszpozitív szabályozási igény merül fel ennek kapcsán.

## 5. A BIZALMI VAGYONKEZELÉS MINT MEGBÍZÁSI JOGVISZONY

A Ptk. a bizalmi vagyonkezelési jogviszonyt szerződéses jogviszonyként szabályozza. Ezt indokolja és szükségessé teszi egyfelől az, hogy a bizalmi vagyonkezelési jogviszony körében átruházott vagyontárgyak (dolgozók, jogok, kötelezettségek) tulajdonjogának a megszerzéséhez a jognak önálló jogcímet kellett biztosítania, másfelől pedig az, hogy a magyar szabályozás középpontjában a bizalmi vagyonkezelőt a vagyonrendelővel, illetőleg a kedvezményezettel szemben terhelő kötelezettségek és e kötelezettségek megszegésének a következményei állnak. Így tud a bizalmi vagyonkezelés egyúttal mintát és modellt adni azokra a helyzetekre, amelyekben valakit a más vagyon feletti döntésekkel okozott károkért vonna a jog felelősségre. Ennek a modellnek a biztosítása és a felelősség tudatosítása a bizalmi vagyonkezelési szabályozás egyik általános, mind a jogrendszer, mind a társadalom szempontjából előnyös hozadéka lenne.

A bizalmi vagyonkezelésre irányuló jogviszony a szerződések rendszerébe leginkább olyan harmadik személy javára szóló szerződésként illeszthető be, amelynek alapján a vagyonkezelő az elvárt gondossággal kell, hogy meghozza tulajdonosi döntéseit egy másik jogalany (a kedvezményezett) érdekében kötődő prioritásokkal. Ez a főkötelem a bizalmi vagyonkezelést a megbízási jellegű jogviszonyokhoz hozza közel annak ellenére, hogy a jogviszonyból fakadó számos mellékkötelezettség (például a kezelt vagyonnal kapcsolatos őrzési, nyilvántartási és elszámolási kötelezettség) egyéb szerződés-típusok (például a letét) jellemző jegyeit is a bizalmi vagyonkezelés inherens tartalmi elemévé teszik.

A bizalmi vagyonkezelési jogviszony létrehozására irányuló ügyletet mindenképpen önálló szerződéstípusként kellett szabályozni. Az, hogy a megbízási szerződésre vonatkozó szabályok a bizalmi vagyonkezelésre vonatkozó szabályok háttérszabályait adják, csak kodifikációs leegyszerűsítés volt, amit alátámasztott a megbízási jogviszonynak a hazai jogunkban betöltött általános szerepe is. Ilyen megoldásnak azonban akkor van értelme, ha a bizalmi vagyonkezelés sajátosságai által indokolt eltérések mellett marad a megbízási jogviszonyra vonatkozó szabályoknak kellő mennyiségű alkalmazható eleme.

A bizalmi vagyonkezelésnek a megbízás általános modelljétől eltérő markáns elemét jelenti a jogviszony háromszereplős modellje. Ez külön szabályozást igényelt a vagyonkezelő lojalitási kötelezettségének meghatározása kapcsán, mert a vagyonkezelőnek nem egy, a megbízói pozícióban jól definiálható jogalany érdekeit kell szem előtt tartania, hanem a szerződésen kívül álló, a harmadik személyre javára szóló szerződési konstrukcióban jogosulttá tett jogalany érdekeinek elsődlegessége mellett kell eljárnia.



Problémát jelenthet ugyanakkor, hogy a megbízási szerződésnek a Ptk. 6:330. §-ában foglalt utaló szabálya nyomán alkalmazandó, a felmondási jog korlátozására, illetőleg a felmondás szabályainak körében a felek szerződési szabadságát korlátozó rendelkezései (6:278. §) éppen a jogintézmény rugalmasságát csökkentik, ezért nem egyeztethetőek össze az eredeti jogalkotói céllal. Ennek fényében – tekintettel a vagyonrendelő utasítási jogának a megbízási szerződés szabályaitól eltérő kizárására – a megbízási szerződés szabályai-ból lényegében a megbízásnak a gondossági kötelem jellegű biztosító rendelkezések maradnak valóban helyesen relevánsak. A megbízási jogviszonytól indokolt eltérések mennyisége eléri azt a kritikus mértéket, amely mellett felmerül a bizalmi vagyonkezelés önálló, a megbízástól elszakított szabályozásának a lehetősége, illetőleg szükségessége.

## 6. A VAGYONRENDELŐ HITELEZŐINEK A HELYZETE

A bizalmi vagyonkezelés keretében történő átruházás éppolyan átruházás, mint a polgári jog egyéb jogcímein (adásvétel, csere, ajándékozás, apportálás stb.) történő átruházás. Ebből következően minden olyan hitelezővédelmi szabály, amelynek alkalmazása a polgári jogban felmerülhet, a bizalmi vagyonkezelési jogviszony keretében történő átruházás esetén is alkalmazandó. Így érvényesül a fedezetelvonó szerződés alapján való átruházás relatív hatálytalanságának (Ptk. 6:120. §) a szabálya, de természetesen érvényesülnek a rendelkezési jog egyéb korlátai (pl. nyilvánvalóan jóerkölcsbe, jogszabályba ütköző vagy jogszabály megkerülésére irányuló szerződések semmissége). Az érvénytelenség a bizalmi vagyonkezelés alapján való átruházást éppúgy megfosztja a tulajdont átszámazató joghatásától, mint ahogy teszi ezt bármely más tulajdonátruházással.

A Vht. 132/A. § (3) és (4) bekezdésében a vagyonrendelő hitelezője számára biztosított felmondási jog<sup>1</sup> jóval erősebb pozíciót biztosít a vagyonrendelő hitelezőinek, mint bármely más jogcímen való átruházás kapcsán teszi. Ennek alapján ugyanis nemcsak azokat a hitelezőket illeti meg kielégítési jog a vagyonkezelésbe adott javakon, akik a vagyonkezelésbe adás

időpontjában hitelezők voltak, hanem bárkit, akinek a vagyonkezelési jogviszony fennállása alatt olyan követelése keletkezett a vagyonrendelővel szemben, amelyet nem tudott a vagyonrendelő vagyonára érvényesíteni. A Vht. rendelkezésével azonban a jogalkotó nem számol azzal sem, hogy így közvetve a kedvezményezett hitelezőinek kielégítési alapját engedi át a vagyonrendelő hitelezőinek; így a kedvezményezett hitelezőivel szemben prioritást ad a vagyonrendelő hitelezőinek, mindenfajta jogpolitikai racionalitás nélkül. A jogalkotó a bizalmi vagyonkezeléssel funkcionálisan ekvivalens jogintézmény, az alapítvány kapcsán nem tartotta szükségesnek hasonló védelem beiktatását. A Vht.-nak ez a rendelkezése kiszámíthatatlanná teszi a vagyonkezelésbe adott vagyon sorsát mind a vagyonrendelő, mind a kedvezményezettek számára és így a jogrendszer jelen állapotában értelmetlenné is teszi az alkalmazását a piaci szereplők számára.

## 7. A BIZALMI VAGYONKEZELŐI TEVÉKENYSÉG KORLÁTAI

A bizalmi vagyonkezelési jogviszony szabályozásának egyik alapkérdése, hogy ki lehet vagyonkezelőként ilyen jogviszony alanya. Mivel a bizalmi vagyonkezelés szabályozott jogintézményként való elfogadásának a jog egészére gyakorolt hatása meglehetősen kiszámíthatatlan, egyes jogrendszerekben a jogalkotó próbál gátakat szabni az intézményesített bizalmi vagyonkezelés alkalmazásának és elterjedésének. Általában az a szemlélet érvényesül, hogy ha a bizalmi vagyonkezelésre vonatkozó szabályok a piaci szereplők meghatározott körére szűkülnek, ez növeli e jogviszonyok és az ilyen módon kezelt vagyon áttekinthetőségét, megakadályozza a vagyon elrejtését, csökkenti a visszaélések lehetőségét, továbbá a bizalmi vagyonkezelésre irányuló tevékenység feltételeinek meghatározásán és e feltételek teljesülésének ellenőrzésén keresztül jelentősen képes csökkenteni azt a társadalmi kockázatot, amelyet a hibás vagyonkezelői (tulajdonosi) döntések vagy a vagyonkezelő visszaélésszerű magatartása által eredményezett veszteségek lehetősége hordoz.

A bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. tv. (Bvktv.) erős közigazgatási kontroll alá vonja és egyúttal – adminisztratív eszközökkel – korlátozza is a bizalmi vagyonkezelési tevékenység végzésének a lehetőségét. A bizalmi vagyonkezelés vagyonkezelői pozíciójának a piaci szereplők meghatározott körére való szűkítése a vagyonkezelő kapcsán alkalmazott alanyi feltételekkel kényelmes és biztonságos jogalkotói lépés, ugyanakkor több szempontból is fenntartásokkal kezelendő.

A vagyonkezelői pozíció feltételekhez kötése és közjogi kontroll alá vonása elsősorban jogpolitikai szempontból igényel komoly megfontolást. Kérdés, hogy amennyiben a bizalmi vagyonkezelés intézményes bevezetése alátámasztott, akkor ez a jogpolitikai cél megvalósulhat-e azzal, hogy csak piaci szereplők szűk köre köthet ilyen szerződést. A szerződés lehetséges jogalanyainak a magánjogi szabályozás síkján való

<sup>1</sup> „Vht. 132/A. § (3) Az adós mint vagyonrendelő ellen indult végrehajtási eljárásban a követelés fedezetétül – a (4) bekezdésben foglaltak szerint – az a vagyon vagy vagyonhányad is szolgál, amely a vagyonrendelőt, vagy a kiadásra irányuló jog jogosultját a vagyonrendelő bizalmi vagyonkezelési jogviszonya megszűnése esetére megilleti. A végrehajtást kérő a (4) bekezdés szerint mondhatja fel a bizalmi vagyonkezelést, és ennek eredményeként a vagyonrendelőnek, vagy jogutódjának kiadandó vagyonhányadból hajtható be a követelés. / (4) Ha az adósnak vagy a kiadásra irányuló jog jogosultjának a bizalmi vagyonkezelési szerződés megszűnése esetén vagyonra vagy vagyonhányadra lenné igénye, és a követelés az adós egyéb vagyontárgyaiból nincs teljesen fedezve vagy csak aránytalanul hosszú idő múlva elégíthető ki, a végrehajtó tájékoztatja a végrehajtást kérőt arról, hogy a rendes felmondás jogát gyakorolhatja. Ha a végrehajtást kérő a felmondást tartalmazó nyilatkozatát a végrehajtónak átadta, a végrehajtó megküldi azt a bizalmi vagyonkezelőnek, egyúttal az adósnak a bizalmi vagyonkezelővel szemben a bizalmi vagyonkezelési jogviszony megszűnése miatt fennálló követelését lefoglalja (110–113. §).”

korlátozása a magánjogi következmények szempontjából is aggályos. A magánjogi szabályokban körülírt vagyongazdálkodási jogosultsággal nem rendelkező fél által kötött vagyongazdálkodási szerződés kapcsán a lehetséges magánjogi szankció a szerződés érvénytelensége, amelyet viszont a magánjog egyéb esetekben nem köt alanyi kritériumokhoz (pl. jogosulatlan pénzügyi, biztosítási, befektetési szolgáltatói stb. tevékenység keretében kötött szerződés). A jellemző megoldás ezekben az esetekben (a bizalmi vagyongazdálkodás esetében is) a szerződés érvényessége mellett a közjogi szabályozás síkján való szankcionálás. Figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a bírói gyakorlat sem zárható el attól, hogy egyes helyzetekben analógián alapuló jogalkalmazással a bizalmi vagyongazdálkodás szabályozott helyzeteihez kapcsolt jogokat és kötelezettségeket a szabályozás alá nem vont helyzetekkel is összekösse. A magánjogi szabályozással konzisztens megoldás valószínűleg az lenne, ha a – hitelintézeti, biztosítási, befektetési tanácsadói stb. tevékenységek szabályozásához hasonlóan – a jogalkotó a bizalmi vagyongazdálkodás kapcsán nem fogalmazna meg alanyi alapú vagy engedélyezési jellegű elvárásokat, hanem a bizalmi vagyongazdálkodás *valóban* üzletszerű, azaz széles körű társadalmi hatások kockázatát hordozó folytatásához írta elő a közjogi szabályozást, a jogsértés közjogi alapú szankcionálása mellett.

A Bvktv. szigorú rendje mögött érzékelhetően az a jogalkotói megfontolás áll, hogy a piaci szereplőket bátorítalanítsa el ilyen jogviszonyok létesítésétől, hiszen olyan tranzakciós költségeket generál, amelyek erős korlátokat képez, valós társadalmi és gazdasági kockázatok nélkül. A mesterségesen, közjogi/közigazgatási eszközökkel megdrágított jogintézmény egyik alapvető előnye így elesik. A szabályozás pedig, mintegy további káros mellékhatásként minősítési kockázatot is generál; a bizalmi vagyongazdálkodási jogviszony ugyanis, általános jellege folytán, célhoz kötött átruházással úgy is létrejöhet (hasonlóan például a polgári jogi társasághoz), hogy a felekben ez nem tudatos. Úgy tudják tehát ilyen esetekben elmulasztani a Bvktv. által előírt közigazgatási kötelezettségeket, hogy megfelelő szakértelem híján nem is ismerhették azokat. Ez felesleges társadalmi kockázat.

## 8. A SZABÁLYOZÁS OPTIMALIZÁLÁSA – VISSZAÉLÉSEK KONTRA GAZDASÁGI FEJLŐDÉS

A Bvktv. szabályait – ideértve a Vht. 132./A. § beiktatását is – a visszaélések megakadályozására irányuló jogalkotói törekvés motiválta, ezek a korlátozások ugyanakkor egyúttal megfosztják a jogintézményt a gyakorlati hasznosíthatóságától is. Hasonló félelmek miatt lett használhatatlan számos kontinentális európai szabályozás, ideértve a környező közép-európai országok szabályozását is. A Ptk. nyitott, rugalmas szabályozást biztosító rendelkezései abból indultak ki, hogy a bizalmi vagyongazdálkodás piaci lehetőségeket nyit meg, a jogalkotó pedig majd a szabályozás korrekciójával reagál ott, ahol a jogintézmény piaci alkalmazásával járó negatív hatások jogalkotói beavatkozást tesznek szükségessé. A túlzottan kötött, nem

ösztönző szabályozás nem tud olyan környezetet teremteni, amely a szükséges korrekciókhoz megfelelő gazdasági impulzusoknak teret engedne. A visszaélésekre modellezett szabályozás sosem biztosíthat jó táptalajt gazdasági fejlődéshez és nem is tud új utakat nyitni a gazdaság számára.

Ennek során figyelembe kell venni azt is, hogy a bizalmi vagyongazdálkodás azokban a jogrendszerben tudott sikeres lenni, amelyek eredeti, önálló jogpolitikai célokra vagy gyakorlati gazdasági/társadalmi igényekre adott válaszokra épült. Más szabályok, modellek átvétele semmiképpen sem kecsegtet sikerrel, mert hiányzik belőle a gazdasági és társadalmi sajátosságokra vonatkozó reflexió. Nehéz ezért megjósolni azt is, hogy a hazai gazdaságban – különösen nemzetközi tranzakciókat tételezve – a sokrétű lehetőségek mely köre kerülni a jogintézmény gyakorlati alkalmazásának a fókuszába. Így nem lehet világos modellt követni a jogintézmény jogi kereteinek a meghatározása során.

A bizalmi vagyongazdálkodás nem a jogalkotó, hanem a gyakorlat terméke. Jogi értelemben intézményes alapja a tulajdonnal való rendelkezés szabadsága. A társadalmi és gazdasági racionalitás hozta létre, jogi kereteit pedig tradicionálisan a joggyakorlat formálta és rögzítette azokban a jogrendszerben, amelyekben ez a jogintézmény elfogadottá vált. Ahol a bizalmi vagyongazdálkodás elismert formája szabályozást kapott, a jogalkotó a joggyakorlat (bírói gyakorlat) eredményeit rögzítette a szabályozásban. A bizalmi vagyongazdálkodás szabályozása ilyen társadalmi, gazdasági és joggyakorlatbeli előzmények nélkül ennek a folyamatnak olyan fordított irányú leképezését jelenti, amelynek kockázata, hogy társadalmi, gazdasági és gyakorlatbeli tapasztalatok hiányában nem, vagy csak részben valós szükségletet elégít ki. Mivel a bizalmi vagyongazdálkodás egyes elismert formái erősen kötődnek a társadalmi, gazdasági és jogi környezethez, a külföldi jogrendszerben ennek kapcsán szerzett tudás és tapasztalat csak korlátozottan használható, mint ahogy erősen korlátozottan lehetnek csak használhatóak azok a jogalkotói termékek, amely adott jogrendszerben is hasonló tapasztalat nélkül születtek.

Figyelemmel arra, hogy a magyar társadalmi, gazdasági és jogi gyakorlatban a bizalmi vagyongazdálkodásnak nincsenek előzményei és gyökerei, alapvetően két szabályozási modell közül választhat a jogalkotó. Az egyik lehetséges szabályozási modell a jogintézmény elfogadottságának rögzítése azzal, hogy a szabályozás meghatározza annak tulajdonjogi következményeit (ezt a gyakorlat nehezen tudja megtenni a tulajdonjogi szabályozás kógens természete miatt), azokat a korlátokat, amelyek között a felek a szerződési szabadsággal élve jogviszonyukat tetszés szerint formálhatják, továbbá azokat a jogokat és kötelezettségeket, amelyek a bizalmi vagyongazdálkodásnak, mint tipizált jogviszonynak a meghatározó és más jogintézményektől elhatároló tartalmát megadják. A szabályozási modell másik alternatívája a más jogrendszerbeli tapasztalatok és a már eddig is megszületett jogalkotói termékek eredményeinek figyelembevételével egy olyan részletes szabályozás kialakítása, amely megkísérel választ adni a jogintézmény kapcsán a gyakorlatban várhatóan felmerülő kérdésekre és problémákra. Ennek a megoldásnak a hátránya, hogy a jogrendszerbeli előzmények hiánya miatt valószínűleg legfeljebb csak részben

lesznek adekvátak a jogalkotó által kínált megoldások. Ez várhatóan rövid időn belül is akár több jogalkotói korrekciót tehet szükségessé, ami elbizonytalanítja a gyakorlatot. Mivel a mintául vett, már meglévő, más jogrendszerbeli megoldások sem alapulnak belső jogrendszerbeli fejlődésen, széles körű jogalkalmazási és társadalmi tapasztalaton, nagy az esélye annak, hogy a hazai gazdasági, társadalmi és jogi környezetben az ily módon átvett, már egyébként is eleve bizonytalan talajon álló megoldások nem lesznek sikeresek.

## 9. SZÜKSÉG VAN-E A BIZALMI VAGYONKEZELÉSRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK FELÜLVIZSGÁLATÁRA?

A bizalmi vagyonkezelés nem vált élő és működő jogintézménnyé Magyarországon. Ennek elsődleges oka az, hogy a Ptk. nyitott koncepciójával szemben a Bvktv. szabályai a Vht. 132/A. §-ával együtt olyan *kötöttségeket, magas tranzakciós költségeket és kiszámíthatatlan fennmaradást* teremtett, amely nem teszi a piaci szereplők számára vonzóvá ezt a jogintézményt. Ahhoz, hogy a gyakorlat számára vonzóvá váljon ez a befektetési és vagyonhasznosítási forma, elsősorban ezeknek a mesterséges korlátoknak a leépítésére van szükség.

A Ptk. rendelkezései – nyitottságuk és rugalmasságuk folytán – akár a jelenlegi formájukban is alkalmasak lehetnek arra, hogy a piac számára vonzó alternatívát jelentsenek, és hogy azok alapján a vagyonkezelési gyakorlat kialakuljon. Ennek kapcsán ugyanakkor megfontolásra érdemes a bizalmi vagyonkezelési szerződés önálló, a megbízási jogviszonytól elhatárolt, de gondossági kötelemként meghatározott szerződéstípusként való szabályozása. Ennek oka elsősorban az, hogy a megbízási szerződés szerződési szabadságot korlátozó rendelkezései így nem érvényesülnének, növelve a bizalmi vagyonkezelés nyitottságát és rugalmasságát.

Ezt követően kerülhet sor arra, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján a jogalkotó további korrekciókkal közelítse a jogintézményt a gazdasági-társadalmi igényekhez, ideértve a szabályozás további nyitását vagy a tapasztalatok szerint visszaélésekre vezető alkalmazás kiküszöbölését.

## 10. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

A bizalmi vagyonkezelés alkalmas arra, hogy kedvező befektetési környezetet teremtve növelje a magyar gazdaság

versenyképességét. Ehhez a megfelelő szabályozási kereteken túl megfelelő infrastruktúrára és vagyonkezelői állományra is szükség van. Mindez szilárd jogalkotói elhatározást és tudatos, valamint célszerű állami cselekvést tesz szükségessé. A bizalmi vagyonkezelés jelenlegi magyar szabályozása erre nem alkalmas, mert magas tranzakciós költségeket generál és kiszámíthatatlanná teszi a kezelt vagyon fennmaradását, ezzel kiszámíthatatlanná téve a kedvezményezett helyzetét is. Az említett szabályozás elsősorban hitelezői érdekeket céltartó védeni, azonban a bizalmi vagyonkezeléshez így jóval magasabb szintű védelmet kapcsol, mint bármely más jogcímen (akár ajándékozással) való átruházáshoz vagy funkcionálisan ekvivalens jogintézmények (magáncélú alapítvány) működtetéséhez. Ez indokolatlan szintű védelem, amely ellentétes a piaci és magánjogi logikával, és amelynek kialakítása a jogintézmény megértésének és a modern gazdasági viszonyok megfontolásának a hiányából fakad.

A szabályozás szintjén kétlépcsős felülvizsgálatra van szükség. Az első lépésben le kell építeni a Bvktv. és a Vht. azon rendelkezéseit, amelyek a tranzakciós költségeket növelik, és a kiszámíthatatlanságot eredményezik. A második lépésben, de az említett korlátok nyomán várhatóan meginduló gyakorlati alkalmazás tapasztalatait figyelembe véve kell korrigálni a Ptk. szabályozását, amely egyrészt könnyíteni tudja a további gyakorlati alkalmazást, másrészt pedig – amennyiben ez szükséges – a negatív gyakorlati tapasztalatokra tud megfelelő választ adni. Külföldi tapasztalatok ebben fontos támpontok lehetnek, a bizalmi vagyonkezelés szabályozása kapcsán azonban csak fenntartásokkal követhetők külföldi modellek. A jogintézmény sikerének egyik kulcsa az organikus, a hazai gazdasági és társadalmi viszonyokra megfelelően reflektáló szabályozás.

A vagyonkezelők alanyi körének kapcsán megfontolást érdemel az ügyvédi, illetőleg közjegyzői hivatásrendek tagjainak számára megnyitni a vagyonkezelési tevékenység folytatásának a lehetőségét. Ez egyrészt leegyszerűsíti a kisebb (pl. családi) vagyonokat hasznosító vagyonkezelés létesítését és a vagyonhasznosítás megvalósítását, másrészt magasabb szintű védelmet biztosít felelősségi szinten, természetesen a szükséges biztosítékok (pl. felelősségbiztosítás) elvárása mellett.

Ezek a lépések – egyéb feltételek megléte esetén – nemzetközi tapasztalatok által is alátámasztottan jelentős gazdasági előnyhöz juttathatják Magyarországot a régióban; vonzó befektetési célponttá tehetik, stimulálva a gazdasági fejlődést. A jelenlegi szabályozási adottságok ehhez nem biztosítanak megfelelő jogi környezetet, így ezek említett korrekciója nélkül ezek a hatások nem várhatóak.

Kátai Anikó\*

# Az EU személyek szabad áramlására vonatkozó és azzal összefüggő jogának alakulása, az Európai Bizottság további tervei



Ebben a tanulmányban a tágan értelmezett uniós személymozgáshoz fűződő jogot alkotó vagy ahhoz kapcsolódó egyes jogterületekben bekövetkezett és várható változásokat ismertetem. Rövid idővel az EU szociális pillérének nevezett csomag megjelenése előtt hasznos számba venni az uniós jogban az elmúlt években bekövetkezett esetenként koncepcionális változásokat, hogy helyesen tudjuk felmérni az előttünk álló cselekvési lehetőségeket. A tanulmány az uniós jogi értelemben vett, klasszikus személyek szabad áramlása jogterület fejlődését taglalja. Sokkal inkább arra tesz kísérletet, hogy a tagállamok „szociális békéjére” kihatással levő uniós és tagállami kezdeményezéseket, valamint bírósági gyakorlatot elemezze.

Nagyobb kockázat nélkül kijelenthető, hogy a személyek szabad mozgásával kapcsolatos joganyag a kétezres évekig az EUSZ 1. cikkében meghatározott egyre szorosabb egység létrehozásának elve<sup>1</sup> mentén haladt. A határokat a természetükből fakadóan tömören fogalmazó Szerződések szabták meg, de még a szép lassan kitárgyalt másodlagos joganyag is tág értelmezési kereteket adott a tagállamoknak, amit aztán a Bíróság következetesen szűkített a diszkriminációmentesség-szükségesség-arányosság elveinek figyelembe vételével, hogy aztán a kétezres évek közepétől egyre szigorúbban húzza meg a szabad mozgás határait.

Lépésről lépésre haladva vegyük végig ennek a folyamatnak az egyes állomásait.

## 1. A MUNKAVÁLLALÁS SZABADSÁGA

### 1.1. A MUNKA ÉS A MUNKAVÁLLALÓ FOGALMA

Az EUMSZ 45. cikke alapján valamennyi uniós munkavállalót állampolgárságtól való megkülönböztetéstől mentesen kell kezelni a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. Ez a cikk megerősíti az EUMSZ 18. cikkében meghatározott, a diszkrimináció tilalmát általában kimondó uniós alapelvet, amelyet az uniós munkajogi szabályok a másodlagos jog szintjén erősítenek meg és részleteznek. A munkavállalók szabad mozgása az EUMSZ 45. cikk (3) bekezdése alapján jogot biztosít a munkavállalónak, hogy

- állásajánlatokra jelentkezzen,
- ebből a célból a tagállamok területén szabadon mozogjon,
- az adott ország szabályai szerint, munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjék, illetve, hogy
- egy tagállam területén történő foglalkoztatását követően a másodlagos jogban (rendeletben) meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

A munka és az uniós munkavállaló fogalma ugyanakkor sem az elsődleges, sem a másodlagos uniós jogban nem szerepelt, azt a Bíróság értelmezte különböző ítéleteiben. Ráadásul a Római Szerződés aláírásakor kizárólag a gazdaságilag aktív személyekre terjedtek ki ezek a jogosultságok, és a rendelkezések személyi hatályát a bírói gyakorlatnak kellett kiterjesztenie az egyes személykategóriákra. Először is – a *Hoekstra*-ügyben hozott ítéletében<sup>2</sup> – kimondta, hogy a munka és a munkavállalás fogalma uniós szinten nem értelmezhető a nemzeti szabályozások keretei között. Az ítéletben olvasható indoklás

\* Kátai Anikó: főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium.

1 E szerződés új szakaszt jelent az Európa népei közötti egyre szorosabb egység létrehozásának folyamatában, amelyben a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és az állampolgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg.

2 C-75/63. sz. ügy, Mrs M.K.H. Hoekstra kontra Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten.

szerint ennek részben az az oka, hogy a Szerződés a munkavállalás fogalmához uniós jogosultságokat rendel hozzá, részben pedig az, hogy az egymástól esetlegesen eltérő nemzeti szabályok diszkriminatív és egyértelműen nem értelmezhető, a nemzeti jogok módosításaitól függő jogosultságokhoz vezetnének. A *Levin*-ügyben<sup>3</sup> megállapította, hogy a részmunkaidős foglalkoztatás is megalapozza a közösségi munkavállaló fogalmát, míg a *Kempf*-ügyben<sup>4</sup> ezt azzal egészítette ki, hogy az annyira alacsony fizetés sem zárja ki a közösségi munkavállalónak minősülést, amely mellett szociális ellátásért kell folyamodnia az illetőnek. A *Lawrie-Blum*-ügyben<sup>5</sup> kimondta, hogy munkaviszonynak minősül minden olyan tényleges gazdasági tevékenység, amelyet az illető meghatározott ideig, díjazás ellenében valamely másik személy számára és annak irányítása alatt végez ellenszolgáltatás ellenében. A *Steymann*-ügyben<sup>6</sup> az ellenszolgáltatás fogalmát is értelmezte, mégpedig úgy, hogy akár a vallási közösség számára természetbeni ellenszolgáltatásért végzett munka is megalapozza az uniós munkaviszonyt, tehát a tényleges gazdasági tevékenység fogalmát bármilyen hasznot hajtó tevékenységre alkalmazhatónak tartotta, akkor is, ha azt természetbeni ellenszolgáltatás fejében végzik. Az *Antonissen*-ügyben<sup>7</sup> a munkaviszony megszűnése utáni munkakeresőkre is alkalmazni rendelte az uniós munkavállalókat megillető jogosultságokat.

## 1.2. A DISZKRIMINÁCIÓ TILALMA

Az EUMSZ 45. cikkének központi eleme az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma. Ezt megerősíti a munkavállalók EU-n belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet<sup>8</sup>, amely a diszkrimináció tilalmának mind a kifejezett, mind a rejtett formáját tiltja. Ez utóbbi közé sorolja azokat az eseteket, amelyek kimondva nem diszkriminatívak, de hatásukban igen, illetve azokat, amelyek látszólag mindenkire vonatkoznak, de az a céljuk, hogy az illető országtól távol tartsák más tagállam munkavállalóit. A diszkrimináció tilalmának is gazdag bírósági esetjoga van: a Bíróság a *Gravier*-ügyben<sup>9</sup> kimondta, hogy külföldi hallgatóknak is a hazaiakkal megegyező tandíj fizetésére van kötelezettségük, a *Grzelczyk*<sup>10</sup>- és a *Bidar*<sup>11</sup>-ügyekben pedig a létfenntartási támogatásra való jogosultság feltételeit értelmezte. A *Grzelczyk*-ügyben kimondta, hogy a tagállamoknak szolidaritást kell tanúsítaniuk átmeneti jellegű nehézségek áthidalása esetére a tagállami és nem tagállami állampolgárok között. Ez után a *Bidar*-ügyben megállapította, hogy a diákhitel a létfenntartás segítségére szolgáló tartós

eszköz, így az ahhoz való hozzáférés indoka nem átmeneti nehézségek leküzdése, hanem a megélhetés tartós finanszírozása. Így a diákhitel-kedvezményre való jogosultságot a tagállamok joggal tartják fenn saját tanulóik és hallgatóik részére.

A munkavállalók közösségen belüli szabad mozgásáról szóló 492/2011/EU rendelet<sup>12</sup> alapján a munkavállalókat a munkavállalás diszkriminációmentes jogán kívül megilleti az álláskereséshez és -közvetítéshez való jog, a szociális és adókedvezményekhez való jog, a lakhatáshoz való jog, a felsőfokú tanulmányokat is magában foglaló szakmai tanulmányokhoz és az átképzéshez való jog, valamint a szakszervezeti jogok. Hangsúlyozni kell, hogy a 2004/38/EK irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok a tartózkodás harmadik hónapjának leteltétől számítva tegyék hozzáférhetővé ezeket az ellátásokat.

## 1.3. A SZERZŐDÉS RENDELKEZÉSEINEK KÖZVETLEN HATÁLYA

Az EUMSZ 45. cikkének közvetlen hatálya van, ennél fogva a szabad munkavállalás jogára közvetlenül lehet hivatkozni a tagállami bíróságok előtt akkor is, ha nemzeti jogból nem ez következne. A közvetlen hatály nemcsak az állam és a munkavállaló (vertikális), hanem a munkáltató és a munkavállaló (horizontális) viszonylatában is érvényesül. A vertikális közvetlen hatályt a *Van Duyn*-ügyben<sup>13</sup> mondta ki először a Bíróság, mivel a Szerződés szövegének olyan precíz a megfogalmazása, hogy további tagállami intézkedést nem kíván ahhoz, hogy alkalmazni lehessen. A Bíróság a *Walrave és Koch*<sup>14</sup>-, majd a *Bosman*<sup>15</sup>-ügyekben azokra a szakmai szövetségekre nézve is kimondta a közvetlen hatály elvén az alkalmazását, amelyek jogosultak a foglalkoztatási feltételek meghatározására. A valódi horizontális közvetlen hatályt egyértelműen az *Angonese*-ügyben<sup>16</sup> mondta ki először a Bíróság, amikor megállapította, hogy a magánszemélyek között is tilos a munkavállalók közötti állampolgárságon alapuló diszkrimináció.

## 1.4. AZ UNIÓS ELEM MEGLÉTÉNEK A SZÜKSÉGESSÉGE A TÉNYÁLLÁSBAN

Az uniós jogot fő szabály szerint akkor lehet alkalmazni, a belőle fakadó jogosultságokra akkor lehet hivatkozni, ha valamilyen uniós elem van a tényállásban, tisztán nemzeti tényállásokra nem. Az uniós elemet megtestesítheti az uniós munkavállaló fogalmának való megfelelés, de az uniós polgárság által biztosított jogosultságokból is levezethető. A Bíróság azonban ezt az elvet is árnyalta az évtizedek alatt

3 C-53/81. sz. ügy, D.M. Levin kontra Staatssecretaris van Justitie.

4 C-139/85. sz. ügy, R. H. Kempf kontra Staatssecretaris van Justitie.

5 C-66/85. sz. ügy, Deborah Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg.

6 C-196/84. sz. ügy, Udo Steyermann kontra Staatssecretaris van Justitie.

7 C-292/89. sz. ügy, The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen.

8 A rendelet a 1612/68/EGK-rendeletet kodifikálta újra, ezeket a szabályokat az abban foglaltakkal megegyezően fogalmazza meg.

9 C-293/83. sz. ügy, Gravier kontra City of Liege.

10 C-184/99. sz. ügy, Rudy Grzelczyk kontra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve.

11 C-209/03. sz. ügy, The Queen kontra. London Borough of Ealing és Secretary of State for Education and Skills, ex parte Dany Bidar.

12 Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete (2011. április 5.) a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról (HL [2011] L 141., 2011. 5. 27., 1–12. p.).

13 C-41/74. sz. ügy, Yvonne van Duyn kontra Home Office.

14 C-36-74. sz. ügy, Walrave and Koch kontra Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie et Federación Española Ciclismo.

15 C-415/93. sz. ügy, Bosman.

16 C-281/98. sz. ügy, Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Bolzano SpA.

hozott ítéleteiben. Kezdeti ítéleteiben tisztán megfigyelhető a határon átnyúló elem hiányának a szigorú értelmezése. A *Saunders*-ügyben<sup>17</sup> kimondta, hogy a Közösség célja, hogy lebontsa a tagállamok állampolgárai elől a más tagállamban történő munkavállalás akadályait, és ezáltal kiteljesítse a belső piacot. Ezért a munkavállalók szabad áramlása csak azokban az esetekben alkalmazható, amelyekben határon átnyúló tényállási elem is van. A *Singh*-ügyben<sup>18</sup> azonban a Bíróság arra az esetre is megállapította a határon átnyúló elem meglétét, amikor az uniós polgárnak a szabad mozgás jogával élő harmadik országbeli házastársa (aki már dolgozott egy másik tagállamban) visszatér az uniós polgár állampolgársága szerinti tagállamába, és ott szeretné az uniós munkavállalói státuszából eredő jogait érvényesíteni. A Bíróság megállapította, hogy ez a harmadik ország állampolgárságával rendelkező házastárs legalább olyan jogosultságokkal rendelkezik, mint ha az uniós állampolgár házastárs egy másik tagállamba menne, és ott telepedne le. Az *Akrich*-ügyben<sup>19</sup> az uniós és a tagállami polgár házasságának a valódiságához kötötte a harmadik országból származó polgár jogosítványainak az elismerését, míg a *MRAX*-ügyben<sup>20</sup> azt mondta ki, hogy a tagállam nem tagadhatja meg a harmadik országból származó házastárs belépését pusztán a szükséges vízum előzetes megszerzésének a hiánya miatt. A mérföldkő a határon átnyúló elem vizsgálatában a *Carpenter*-ügy<sup>21</sup> volt, amelyben az Egyesült Királyság azért nem utasíthatta ki Carpenter uniós polgár fülöp-szigeteki házastársát, akinek lejárt a hat hónapos tartózkodási engedélye, mert Carpenter, bár az Egyesült Királyságban dolgozott, rendszerint több tagállamban is nyújtott szolgáltatást, és a kiutasítással megfosztották volna attól, hogy az esetleges későbbi, Egyesült Királyság területén kívüli szolgáltatásnyújtás során teljes családi életet éljen. Itt tehát már a határon átnyúló elem hipotetikus létét is elfogadta a Bíróság. A gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezmény teremtette meg a *Zambrano*-ügyben<sup>22</sup> a határon átnyúló kapcsolatot: a két, Belgiumban dolgozó, de a munkáját elvesztő kolumbiai állampolgár Belgiumban születő gyermeke belga állampolgárságot kapott (egyébként hontalannak minősült volna), és az uniós polgársága feljogosítja arra, hogy ne lehessen a családjától megfosztani, ahogyan az az ENSZ-egyezményben is áll, amelynek Belgium is részes fele. Így a szüleit annak ellenére sem lehetett Belgiumból kitoloncolni, hogy nem dolgoztak, és az uniós munkavállaló státusza sem illette meg őket. A *McCarthy*-ügyben<sup>23</sup> azonban világos határt húzott a Bíróság a jogértelmezés elé: nem ismerte el az uniós tényállást az ír-brit kettős állampolgár nő ügyében, aki az Egyesült Királyságban élt, és úgy próbált a jamaikai férjével a szabad

mozgás jogával élni, hogy a brit útlevél helyett ír útlevéllel utazott volna, tehát a kettős állampolgársága által lehetővé tett útlevélcseré teremtette volna meg a határon átnyúló elemet.

### 1.5. KIVÉTELEK

Az EUMSZ 45. cikkében foglalt szabad munkavállalási jogot csak közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okokból lehet korlátozni. Ezek alkalmazhatóságának határait is a Bíróság jelölte ki. A közrendi kivételre jó példa a már a közvetlen hatálynál is említett *Van Duyn*-ügy, amelyben a szcientológiai egyházhoz való tartozást minősítették a közrendet súlyosan fenyegető körülménynek. Ebben az ügyben ráadásul azt is kimondta a Bíróság, hogy jóllehet a kitiltást csak az érintett személy személyes közreműködése alapján lehet vizsgálni, a valamely közösséghez való csatlakozás és tartozás az egyén elhatározásán múlik, így a közösséghez való tartozás tényét személyes közreműködésként lehet értelmezni. A közbiztonsági kivételre az *Orfanopoulos*-<sup>24</sup> és az *Oliveri*-<sup>25</sup> ügy szolgálhatnak például. A két ügyben azt mondta ki a Bíróság, hogy önmagában az elítélés ténye nem szolgálhat a kiutasítás automatikus indokául. Ahhoz, hogy a büntetését letöltött személyt ki lehessen utasítani, meg kell vizsgálni az általa elkövetett cselekmény szándékos vagy gondatlan mivoltát, súlyosságát, azt, hogy visszaesőként követte-e el, és csak ezek után lehet megalapozott döntést hozni.

Az EUMSZ 45. cikke lehetővé teszi, hogy a tagállamok ne alkalmazzák a közszolgálati állásokra a munkavállalók szabad mozgását biztosító uniós jogszabályokat. Először a *Sotgiu*-<sup>26</sup>, majd később több más ítéletében is leszögezte a Bíróság, hogy az egyes munkahelyeken pozícióként kell meghatározni, hogy a közszolgálati kivétel mennyiben indokolja a külföldiek alkalmazásának a tilalmát. A korlátozás csak azokra a munkakörökre alkalmazható, amelyek a közhatalmi jogkörök gyakorlásában való közvetlen vagy közvetett részvételt vagy az állam vagy más köztisztviselők érdekeinek a védelmét foglalják magukban, illetve amelyek a mindenkori alkalmazottaknak az állam irányában fennálló különleges viszonyát és az állampolgári kötelék alapjául szolgáló kölcsönös jogokat és kötelezettségeket feltételezik.

### 1.6. A HARMADIK ORSZÁGOK EGYES MUNKAVÁLLALÓI KÖREIRE ALKALMAZHATÓ SZABÁLYOK

A Bizottság, látva, hogy a tagállamok jelentős része híján van a megfelelő magas szintű szaktudás birtokában lévő munkavállalóknak, 2005-ben öt, a harmadik országok egyes munkavállalói köreire vonatkozó kedvezményes tartózkodási és munkavállalás feltételeit rögzítő jogszabály tárgyalására

17 C-175/78. sz. ügy, The Queen kontra Vera Ann Saunders.

18 C-370/90. sz. ügy, The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal és Surinder Singh, ex parte: Secretary of State for the Home Department.

19 C-109/01. sz. ügy, Secretary of State for the Home Department kontra Hacene Akrich.

20 C-459/99. sz. ügy, Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie (MRAX) kontra Etat Belge.

21 C-60/00. sz. ügy, MaryCarpenterkontra Secretary of State for the Home Department.

22 C-34/09. sz. ügy, Gerardo Ruiz Zambrano kontra Office national de l'emploi (ONEm).

23 C-434/09. sz. ügy, ShirleyMcCarthy kontra Secretary of State for the Home Department.

24 C-482/01. sz. ügy, Georgios Orfanopoulos és mások kontra Land Baden-Württemberg.

25 C-493/01. sz. ügy, Raffaele Oliveri kontra Land Baden-Württemberg.

26 Case 152/73. sz. ügy, Giovanni Maria Sotgiu kontra Deutsche Bundespost.

tett javaslatot. Ezek közül eddig kettőt fogadtak el. Az egyik a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról szóló 2009/109/EK irányelv, amely a harmadik országokból származó munkavállalók és családtagjaik huzamos tartózkodási jogát és az ahhoz kapcsolódó szociális juttatásokhoz való jogot rögzíti. Azok a harmadik országból származó polgárok, akik igazolni tudják, hogy stabil jövedelemforrásuk miatt nem szorulnak segítségre, illetve egészségbiztosítással rendelkeznek, kérésükre tartózkodási engedélyt kapnak, amely állandó lakhatási engedélyt is magában foglal. Az engedély az Európai Unió valamennyi tagállama területére érvényes ötéves, megújítható időtartamra. Az engedélyhez kapcsolódó jogosultságok hasonlóak a 492/2011/EU rendelet által az uniós polgároknak biztosított jogokhoz: a munkavállaláshoz, a szociális juttatásokhoz, a szociális kedvezményekhez, az adókedvezményhez való jog, szakszervezeti jogok, oktatáshoz való jog és a szakképzés elismeréséhez való jog. A másik már elfogadott irányelv a harmadik országok magasan képzett munkavállalóinak tartózkodásáról szóló 2009/50/EK (kék kártya) irányelv, amely azokra vonatkozik, akik olyan uniós munkakör betöltésére rendelkeznek szerződéssel, amelynek átlagbére az illető tagállam átlagbérenek legalább a másfélszerese. A kék kártyát négy évre lehet kibocsátani, a tagállamok a kék kártyával foglalkoztatottakra nézve kvótát határozhatnak meg. A kék kártya feljogosítja a birtokosát és családját, hogy a tagállamok területén tartózkodjon, a kérelmezés helye szerinti tagállamban a meghatározott munkakörökben dolgozhasson, illetve arra is, hogy diszkriminációmentesen hozzáférjen a szociális és családi ellátásokhoz. A kártya birtokosa 18 hónap eltelte után lesz jogosult rá, hogy másik tagállamban keressen a szakképzettségének megfelelő állást. A harmadik országbeli szezonális munkásokról szóló irányelv 2014/36/EU irányelv az idegymunkások illegális munkavállalásának visszaszorítását, valamint a legális szezonális munkavállalók jogainak biztosítását célozza meg, míg a vállalaton belüli áthelyezettekről szóló 2014/66/EU irányelv célja, hogy könnyebbé tegye a vállalkozások és multinacionális vállalatok számára, hogy vezetőiket, szakértőiket és gyakornokaikat ideiglenesen az Európai Unióban található leányvállalataikhoz áthelyezhessék.

## 2. A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSA ÉS A TARTÓZKODÁSI JOG

A szabad mozgás és tartózkodás jogáról szóló 2004/38/EK irányelv<sup>27</sup> rögzíti, hogy az uniós polgárok és családtagjainak bizonyos időszakot meghaladó tartózkodását milyen feltételekhez köthetik a fogadó országok, valamint rögzíti a kiutastás feltételeit is. Az irányelv alapján valamennyi uniós polgár

és családtagja szabadon beléphet bármely másik tagállam területére. Ott három hónapig turistaként, három hónapon túl tartózkodási kártyával, öt éven túl pedig huzamos tartózkodási céllal tartózkodhat. A három hónapon túli tartózkodásra szolgáló kártya kiállításához elegendő annak az igazolása, hogy az illető a célországban munkavállaló vagy egyéni vállalkozó, vagy magát és családját önerőből képes eltartani anélkül, hogy a fogadó ország szociális segítségnyújtási rendszerére indokolatlanul nagy terhet jelentene, vagy diák, illetve saját erejéből képes magát eltartani, teljes körű egészségbiztosítással rendelkezik és nem jelent terhet a fogadó ország szociális segítségnyújtási rendszerére, illetve valamennyi megelőző személyi kör családtagja.

A fogadó ország vizsgálhatja a tartózkodási kártyáért folyamodó családi állapotát (azt, hogy valóban családtagok-e, tehát az uniós jog alapján van lehetősége kiszűrni az érdekházasságokat és a családegyesítés fogalmának tág értelmezését), a fogadó országban töltött idő hosszát és annak a folyamatosságát (a fogadó országba történő érkezéstől számított három hónapig regisztráltatnia kell magát, így a fogadó ország az uniós jog alapján ellenőrizheti, hogy valóban ott lakik-e az uniós polgár, vagy az ellátások igénybe vétele céljából utazott oda és kéri a regisztrációt), a foglalkoztatás vagy a tanulás körülményeit. Azonban alapszabály, hogy a tartózkodási kártyáért folyamodó uniós polgár valamennyi életkörülményének átfogó vizsgálata alapján kell eldönteni, hogy fennáll-e a munkavállalás valódi esélye. Az egyedi mérlegelés kizárja általános szabályok élethelyzetektől független alkalmazását.

## 3. A SZOCIÁLIS BIZTONSÁGI RENDSZEREK KOORDINÁCIÓJA

A Szerződésben meghatározott szabad mozgás joga gyakorlásának feltételeit – a 2004/38/EK irányelv mellett – elsősorban az 1.2. pontban már hivatkozott 492/2011/EU rendelet, a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet<sup>28</sup> és az annak végrehajtásáról szóló 987/2009/EK rendelet<sup>29</sup> fektetik le. A szabad mozgás és munkavállalás joga illuzórikus lenne, ha szociális biztonsági rendszerekre nem létezne legalábbis egy közös uniós keret. Mivel a szociálpolitika nemzeti hatáskörbe tartozik, egységes uniós jogról nem beszélhetünk, a meglévő jogi keretek a nemzeti szociális ellátások koordinációját biztosítják. A koordinációs rendeletek alapelveket és közös szabályokat fektetnek le, amelyeket a nemzeti jogszabályok alkalmazásakor minden tagállamnak be kell tartania.

27 Az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint a 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályaon kívül helyezéséről szóló 2004/36/EK parlamenti és tanácsi irányelv (HL [2004] L158., 2004. 04. 30., magyar kiadás, 5. fejezet, 5. kötet, 46. p.).

28 Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (HL L 166., 2004. 4. 30., 1–123. p.).

29 Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó (HL L 284., 2009. 10. 30., 1–42. p.).

### 3.1. KOORDINÁCIÓ ALAPELVEI

A szociális biztonsági koordináció működtetését négy alapelv biztosítja. Az egy állam joghatósága alá tartozás elve alapján egy munkavállalóra egyszerre egy tagállam szociális biztonsági szabályai alkalmazhatók. A 883/2004/EK rendelet rögzíti azokat az elveket, amelyek alapján a tagállami hatóságoknak meg kell állapítaniuk, hogy az illető mely tagállam jogszabályainak hatálya alá tartozik, azaz egy-egy konkrét esetben melyik tagállam társadalombiztosítási jogszabályait kell alkalmazni. Főszabálynak a *lex loci laboris*, ezt minden munkavállalóra és önálló vállalkozóra alkalmazni kell függetlenül attól, hogy lakóhelyük, vállalkozásuk vagy munkaadójuk telephelye melyik tagállam területén található. Ezen elv értelmében annak a tagállamnak a szociális biztonsági jogszabályai alapján kell az ellátásokat megállapítani és a járulékokat fizetni, ahol az érintett a munkát végzi. Ha a munkavállaló egyidejűleg több tagállamban is dolgozik, akkor annak az államnak a jogszabályai lesznek alkalmazandók, amelyekkel a legszorosabb kapcsolatban áll. A gazdaságilag inaktív személyek a lakóhelyük szerinti állam társadalombiztosítási jogszabályainak hatálya alá tartoznak. A biztosítási idők összeszámításának eredményeként az új alkalmazás helye szerinti tagállam szükség esetén köteles figyelembe venni az ellátást igénylő más tagállamokban szerzett biztosítási, foglalkoztatási, illetve tartózkodási időszakait az ilyen feltételekhez kötött ellátásokra való jogosultságok megállapítása során. Amennyiben az érintett személy pénzbeli ellátásra jogosult egy tagállamban, főszabály szerint az ellátások exportálhatóságának elve alapján akkor is megkapja az ellátást, ha másik tagállamban él. Ilyen formában biztosított az egyszer már megszerzett jogok megtartása, amelynek hiánya a munkavállalók szabad mozgásának akadályát képezhetné. Az exportálhatóság egyes ellátások esetében ugyanakkor csak korlátozottan érvényesül (pl. a munkanélküli segély tekintetében időben korlátozott), míg a 883/2004/EK rendelet X. mellékletében felsorolt egyes, nem járulékalapú pénzbeli ellátások egyáltalán nem exportálhatóak. Az egyenlő bánásmód elve értelmében egy másik tagállam állampolgárát ugyanolyan jogok illetik meg és ugyanolyan kötelezettségek terhelik a fogadó tagállamban, mint az adott tagállam saját állampolgárát. Tilos mind a közvetett, mind a közvetlen állampolgárság alapján történő megkülönböztetés.

### 3.2. A KOORDINÁCIÓS RENDELETEK HATÁLYA

A koordinációs rendeletek személyi hatálya eleinte csupán a gazdaságilag aktív személyekre terjedt ki, majd a munka és az uniós munkavállaló fogalmának kialakulásával párhuzamosan a biztosított kör is Bíróság ítéletei nyomán bővült. Ma a tagállamok valamennyi állampolgárára nézve alkalmazni kell, akik a területi hatály alá eső államok valamelyikében biztosítottak vagy biztosítottaknak minősültek. A személyi hatály kiterjed továbbá ugyanilyen feltételek mellett egy tagállamban lakóhellyel rendelkező hontalanokra és menekültekre, továbbá az említett személyek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira. A szabályozás hatálya alá tartoznak e személyek Unióban élő családtagjai és túlélő hozzátartozói is.

A koordinációs rendeletek *területi hatálya* nem korlátozódik csupán az Európai Unió tagállamaira, hanem kiterjed az EGT-országokra<sup>30</sup> (EU-tagállamok mellett Norvégiára, Liechtensteinre és Izlandra), valamint Svájcra<sup>31</sup> is.

A koordinációs rendeletek *tárgyi hatálya* a szociális biztonsági ellátásokra terjed ki. A 883/2004/EK rendelet értelmében szociális biztonsági ellátásnak minősülnek a betegséggel, öregséggel, rokkantsággal, hátramaradottakkal, munkahelyi balesetekkel, foglalkozási megbetegedésekkel, munkanélkülséggel, halálesettel és előnyügdíjjal kapcsolatos ellátások, valamint az anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátások és a családi ellátások. A rendelet hatálya továbbra sem terjed ki az egészségügyi és a szociális segélyekre.

Az egymástól eltérő, bonyolult tagállami szociális biztonsági rendszerek által nyújtott ellátások rendelet szerinti azonosítása sokszor problémát okoz. A két ellátás kategória közötti elhatárolást a bírósági esetjog<sup>32</sup> segítette tisztázni. A bírósági joggyakorlat rámutatott arra, hogy a rendelet alkalmazásában azok az ellátások minősülnek szociális segélynek, amelyek nyújtásánál az egyén rászorultságát vizsgálják, és az ellátás nem függ az előzetes biztosítási jogviszony tartalmától. Ezzel szemben szociális biztonsági ellátásról van szó, ha az ellátás megállapítása nem diszkrecionális alapon és nem az egyéni körülmények vizsgálatával történik. A Bíróság végül szociális biztonsági ellátásnak és így a rendelt hatálya alá eső ellátásnak minősítette az olyan ellátásokat is, amelyek ugyan rászorultsági alapúak, ugyanakkor a tárgyi hatály alatt nevesített ellátástípusokhoz köthető kockázat valamelyikéhez kapcsolódnak. A tagállamok fokozódó aggodalommal figyelték a rendelt hatályát egyre tágító bírósági ítéleteket. Megoldásként bevezették a különleges, járulékfizetéstől független ellátásokat, amelyek tételes felsorolást a 883/2004/EK rendelet X. számú melléklete tartalmazza. Ezekre az ellátásokra tehát alkalmazni kell a rendeltet, ugyanakkor az exportálhatóság elve alól kivételt képeznek. A szociális segélyeket a tagállamok olyan személyek számára biztosítják, akik nem rendelkeznek az alapvető szükségleteik kielégítéséhez elegendő erőforrással. Öt évet meghaladó jogszzerű tartózkodás után az uniós polgárok ugyanúgy jogosultak szociális segélyre, mint a fogadó tagállam állampolgárai.

## 4. A KÉTEZRES ÉVEKBEN BEKÖVETKEZETT VÁLTOZÁSOK

A kétezres évekhez érkeve azonban változás figyelhető meg a bírósági esetjogban. Véleményem szerint a Bíróság hozzáállásának változása nem függetleníthető azoktól a legmagasabb szinten fel-felbukkanó javaslatoktól, amelyek a tagállamok foglalkoztatás- és szociálpolitikájának szorosabb összehangolására tesznek javaslatot. Ezeknek a javaslatoknak

30 Norvégia, Izland és Liechtenstein (EGT-országok) vonatkozásában a korszerűsített koordináció 2012. június 1-jétől alkalmazandó.

31 Svájc vonatkozásában a korszerűsített koordináció 2012. április 1-jétől alkalmazandó.

32 Például a C-79/76 sz. Fossi-ügyben és a C-406/04 sz. De Cuyper-ügyben hozott ítéletek.



ugyanis az az alaptétele, hogy megoldást kell találni a tagállamok különböző gazdasági fejlettségéből adódó aszimmetrikus munkaerőpiaci sérülékenységek eredményeként fellépő tömeges EU-n belüli migráció<sup>33</sup> kezelésére. A munkaerő szabad mozgását garantáló uniós jog ugyanis a szociális ellátások bizonyos szintű koordinációját is magával vonja, anélkül, hogy maga a foglalkoztatás- és szociálpolitika uniós hatáskörbe esne. Ennek eredményeként, ha az uniós polgárok tömegesen élnek a szabad mozgás biztosította jogaikkal, az nehezíti a fogadó országok szociális ellátórendszerének a tervezését. Ez a nem-eurózáni tagállamokban is nagy problémát jelent, mivel ezeknek az országoknak is meg kell felelniük a gazdasági kormányzásnak nevezett gazdaságpolitikai koordináló csomag rájuk is vonatkozó jogszabályaiban<sup>34</sup> foglaltaknak, mindenek előtt be kell tartaniuk az EUMSZ 126. cikkén alapuló Stabilitási és Növekedési Egyezményt<sup>35</sup>. Az eurozóna országainak pedig különösen problémát jelentenek a kiszámíthatatlanul ingadozó szociális kiadások, mert számukra a nemzeti valuta leértékelése sem jöhet szóba, mint gazdaság szabályozási intézkedés, lévén, hogy az euró árfolyamát az Európai Központi Bank határozza meg.

Ezeket az ellentéteket a 2008-ban pénzügyiként kezdődött, majd a reálgazdaságra és végül az államadósságra áttevődő válság erősítette fel. A válságkezelésre reagáló azonnali intézkedések mellett 2010–11-ben megkezdődött az uniós jog megerősítése<sup>36</sup>, hogy ne csak utólag legyenek kezelhetők, hanem előre azonosíthatók legyenek azok a versenyképességi problémák, amelyek a jövőben pénzügyi problémákhoz vezetnek. Azonban világos volt, hogy a rövid, közép-, és hosszú távú pénzügyi intézkedések mellett a válságnak a személymozgásra gyakorolt hatását is kezelni kell. Ugyanis az Európai Unió történetében korábban soha nem látott tömegű népvándorlás vette kezdetét. Nemcsak a 2004-ben és utána taggá váló országok polgárai próbálták a gazdagabb tagállamokban szerencsét, akik előtt, mivel lejárt a csatlakozási szerződésekben rögzített átmeneti időszak, már nyitva állt a szabad mozgás lehetősége. A statisztikák egyértelműen mutatták, hogy a kelet–nyugati áramlás mellett jelentősen felerősödött az északi és a déli eurózáni tagállamok közötti személymozgás is, sőt, több éven keresztül meg is haladta az előbbit. Emellett nemzetközi szinten is megkezdődött a gondolkodás<sup>37</sup> arról, hogyan lehet

felkészülni a digitális kor, a demográfiai változások és a versenyképességi felzárkózási célok által támasztott kihívásokra. Tehát ismét megkezdődött annak vizsgálata, hogyan lehet kibővíteni a jelenleg nagyon korlátozott uniós foglalkoztatás- és szociálpolitikai eszköztárat. Ugyanis a hatályos jogszabályok szerint mind a foglalkoztatás-, mind a szociálpolitika nemzeti hatáskörben van. Uniós szintű koordináció az Európa2020 Stratégia és az Európai Szemeszternek nevezett gazdaságpolitikai koordinációs ciklus keretében van. A Bizottság iránymutatásokat javasol a tagállamoknak, ezek végrehajtásának monitorozása a nyitott koordináció módszerével zajlik, az Európai Szemeszterben kiadott országspecifikus ajánlások végrehajtására pedig politikai és pénzügyi jellegű ösztönzőket kapnak a tagállamok.

Mint az Unióban minden jelentős változás, a szociális dimenzióról szóló gondolkodás is a szokásos koreográfia szerint, az intézmények párbeszédével kezdődött. A 2012. júniusi<sup>38</sup> következtetéseiben felszólította az Európai Tanács elnökét, hogy az Európai Bizottság, az eurocsoport és az Európai Központi Bank elnökével együttműködve dolgozza ki a valódi Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásának menetrendjét. 2012. október 12-én született meg a „Négy elnök jelentése” néven közzétett jelentés, amely a mostanra kialakult Bankunió létrehozásához szükséges integrált pénzügyi, az Unió fiskális kapacitását megerősítő integrált költségvetési, a gazdaságpolitikai koordinációt szorosabbra fűző gazdaságpolitikai keretet és az EP és a nemzeti parlamentek szerepét erősítő intézkedéscsomagot vázolt fel. Az Európai Bizottság 2012. november 28-án fogadta el a valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezetéről szóló közleményt<sup>39</sup>, amely a gazdasági és monetáris unió politikai, költségvetési és gazdasági megerősítését szorgalmazta, a gazdaságba beleértve a szorosabb foglalkoztatási és szociális koordinációt is. Az Európai Tanács 2012. decemberi ülésén támogatta a GMU szociális dimenziójának fejlesztését, ugyanakkor a tanácsi következtetések szövege<sup>40</sup> egyértelművé teszi, hogy a GMU mélyítésével kapcsolatos új eszközök és kötelezettségek az eurozóna tagjaira vonatkoznak, az eurót nem alkalmazó EU-tagok számára azok önkéntesen alkalmazhatók. Európai Tanács felkérte akkori elnökét, Herman van Rompuyt, hogy a 2013. júniusi Európai Tanácsra készítsen javaslatot egy határidőkkel ellátott menetrendre a nemzeti reformok ex-ante koordinációjának; a GMU szociális dimenziójának, a versenyképességet és növekedést szolgáló szerződéses kapcsolat lehetőségeinek és egy esetleges szolidaritási mechanizmus

33 Elena FRIES-TERSCH, Tugce TUGRAN and Harriet BRADLEY: 2016 Annual Report on intra-EU Labour Mobility. Final report. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Directorate D – Labour Mobility Unit D.1 – Free Movement of Workers, EURES. December 2016.

34 A gazdaságpolitikai koordináció mechanizmusáról és az azt alkotó uniós jogszabályokról lásd az Európai Bizottság honlapját: [https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_en).

35 A Stabilitási és Növekedési Egyezményről bővebben lásd az Európai Bizottság honlapját: <https://ec.europa.eu/info/node/4287>

36 Részben a Stabilitási és Növekedési Egyezmény módosításával létrejött a gazdaságpolitikai fegyelmet szigorító és a közös gazdasági kormányzás alapjait megerősítő „hatos csomag”, majd a „kettes csomag”, valamint kormányközi megállapodás született az Euró Plusz Paktumról és a Fiskális Paktumról.

37 Lásd például: ILO (2015), „The future of work centenary initiative” (Centenárium kezdeményezés a munka jövőjéről); OECD (2016), „Policy forum on the future of work” (A munka jövőjéről szóló politikai fórum); Bertelsmann Stiftung (2015), „Redesigning European welfare states –

Ways forward” (Az európai jóléti államok újratervezése – az utak); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), „Green Paper: Re-Imagining Work. Work 4.0” (Zöld könyv: A munka újragondolása. Munka 4.0); Világgazdasági Fórum (2016), „The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution” (A munkák jövője: foglalkoztatás, képességek és munkaerőstratégia a negyedik ipari forradalomhoz); OECD, IMF, Világbank és ILO (2015), „Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes” (A jövedelmek egyenlőtlensége és a jövedelem aránya a G20 országokban: trendek, hatások és okok).

38 Az Európai Tanács következtetései, EUCO 76/12.

39 A Bizottság közleménye: „A valódi, szoros gazdasági és monetáris unió tervezete. Európai vitaindító.” 2012. 12. 28. COM(2012) 777.

40 Az Európai Tanács következtetései, EUCO 205/12.

létrehozásának a feltérképezése érdekében. Ebben a dokumentumban merült fel először, hogy az Unió fiskális kapacitása szolgáljon a munkanélküli segélyek vagy azok egy részének a közös uniós forrásokból való kiegyensúlyozására, ha várakozás sok éri valamely tagállam szociális ellátórendszerét.

2013-ban az Európai Tanács – parázs viták között – kétszer, az októberi<sup>41</sup> és a decemberi<sup>42</sup> ülésén is az eurozóna országaira nézve látta bevezethetőnek a szorosabb gazdaságpolitikai koordinációt.

Az intézményi változások miatt egy időre lekerült a napirendről, de a várakozásoknak megfelelően az új Bizottság is prioritásként kezelte. Juncker elnök 2015. szeptember 9-ei, az Európai Parlamentben az Unió helyzetéről tartott értékelő beszédében megfogalmazta a szociális jogok európai pillére létrehozásának a tervét, amelyet az euroövezeten belül kellene elindítani, lehetővé téve ugyanakkor a többi tagállam számára, hogy csatlakozzon hozzá. Az Európai Bizottság elnöke – egyetértésben az Európai Tanács, az eurozóna, az Európai Központi Bank és az Európai Parlament elnökével – 2015. június 22-én tette közzé az öt elnök jelentéseként<sup>43</sup> is emlegetett, a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítésére tett javaslatát. Négy fő területen három szakaszban irányoz elő konkrét lépéseket: a gazdasági unió, a fiskális unió, a pénzügyi unió (vagyis a bankunió kiteljesítése) és a politikai unió a szükséges intézményi változásokkal és a demokratikus elszámoltathatóság erősítése révén. A GMU foglalkoztatási és szociális dimenziójával kapcsolatban hangsúlyozza, közös cél a magas szintű foglalkoztatást lehetővé tevő munkaerőpiac kialakítása. Ehhez minél több embert kell a munkaerőpiacra integrálni, meg kell találni az egyensúlyt a munkaszerződések rugalmassága és biztonsága között, csökkenteni kell a munka adóterheit, személyre szabott, az elhelyezkedéshez hozzásegítő segítséget kell nyújtani a munkanélkülieknek, ki kell dolgozni a szociális védelmi minimum szintét és az egészségügyi és nyugdíjrendszereket hozzá kell igazítani az idősödő társadalom igényeihez. Ezen túlmenően a szakképesítések gördülékenyebb elismerésével elő kell segíteni a földrajzi és szakmai mobilitást (főként a közszolgálat területén), illetve a szociális koordináció eszközeivel ösztönözni kell a nemzeti munkaerőpiacok hatékonyabb integrációját.

A 2016. június 23-ai brit népszavazás és a 2017-ben sorra kerülő holland, francia, olasz és német választások miatt időlegesen lekerült az ügy az asztalról. A Bizottság nyilvános konzultáció<sup>44</sup> keretében kérdezte meg a polgárok véleményét a továbbvezető út irányairól. Alapvetően a munkaerőpiac és a szociális jóléti rendszerek működtetését célzó lényeges alapelveket helyezné új alapokra az eurozónára vonatkozóan,

de lehetővé téve az eurozónán kívüli tagállamok önkéntes részvételét is. A kezdeményezés egyben az eurozónán belüli megújított, felfelé irányuló konvergencia iránytűjeként kíván szolgálni. A javaslat az uniós polgárookra és a jogszerűen az EU területén élő harmadik állam állampolgáira egyaránt vonatkozna.

A tervezet kiemeli, hogy a szociális pillér nemcsak az uniós jogalkotási hatáskörbe eső területeket érintené, hanem azokat is, amelyekben az EU szerepe támogató és kiegészítő jellegű. Az EU foglalkoztatási és szociális hatásköreit az EUMSZ 19. cikke és a 145–161. cikkei alapozzák meg. Az EUMSZ értelmében elsődlegesen a tagállamok hatáskörébe tartozik saját foglalkoztatási és szociálpolitikájuk meghatározása, ami felöleli a munkajogi szabályozást és a szociális rendszerek megszervezését is. A foglalkoztatottság és a szociális védelem területén az EUMSZ jelenleg is tartalmaz a tagállamok átvilágítására és iránymutatások meghatározására vonatkozó rendelkezéseket, valamint a szociálpolitika bizonyos területein előírja a tagállamok nem kötelező együttműködését. A közlemény mellékletét képező előzetes tervezetben meghatározott húsz szakpolitikai terület a munkavállalói jogok, az egyenlő bánásmód, a munkahelyi egészségvédelem és a szociális védelem egyes vonatkozásaiban átfedést mutat a már meglévő uniós szabályozással. Ugyanakkor a tervezet számos olyan területen irányozna elő tagállami kötelezettségvállalásokat, ahol az Unió hatásköre támogató-kiegészítő jellegű vagy egyenesen hiányzik, következésképpen az Unió nem írhatna elő kötelezettségvállalásokat a tagállamok részéről. Ilyen a bérpolitika, a szociális és egészségügyi ellátások, illetve a nyugdíjpolitika és lakhatási politika.

## 5. MEGVALÓSULT REFORMOK

Az Európai Bizottság hamar meghozta a saját jogon, a Tanács és a Parlament jóváhagyása nélkül hatályba léptethető változásokat. 2013-ban egy nagy vitát kavart közleményben<sup>45</sup> köteleződétt el emellett, hogy az uniós gazdaságpolitikai koordináló mechanizmus, az Európai Szemeszter keretében hangsúlyosabban figyelembe vesz egyes szociális indikátorokat, hogy a romló folyamatokat korán ki tudja szűrni. Ez azt jelenti, hogy számos, korábban csak a gazdaságpolitikai folyamatok tervezésekor végzett háttérszámításokban használt mutató<sup>46</sup> nyilvánosságra hozott. Az évente nyilvánosságra

41 EUCO 169/13, 39. pont.

42 EUCO 217/13, 40. pont.

43 „Az európai gazdasági és monetáris unió megvalósítása. A jelentés szerzője: Jean-Claude Juncker, szorosan együttműködve a következőkkel, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi és Martin Schulz.” (Nincs hivatalos dokumentumszáma.)

44 A szociális jogok európai pillérével kapcsolatos konzultáció elindításáról. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Strassbourg, 2016. 03. 08. COM(2016) 127 final.

45 A Gazdasági és Monetáris Unió Szociális dimenziójának megerősítése. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Brüsszel, 2013. 10. 2. COM(2013) 690 final.

46 A riasztási mechanizmusban fő indikátora továbbra is a munkanélkülségi ráta maradt. Emellett külön indikátorként lenne figyelembe véve az EU 2020 foglalkoztatási és szegénységi célszámának, illetve a foglalkoztatáspolitikai iránymutatások teljesülésének meghatározásakor használt négy indikátor:

- az aktivitási ráta,
- a hosszú ideje – több mint 12 hónapja – munkanélküliek rátája,
- a fiatal munkanélküliek rátája, amely kiegészül a NEET (not in employment nor in education or training) fiatalok arányával,
- a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők aránya, amelyet a három al-indikátora is kiegészít: a szegénységi ráta, a súlyos anyagi privációk ráta, illetve az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők aránya.

hozott Foglalkoztatási Teljesítménymonitor és a Szociálpolitikai Teljesítménymonitor nevű dokumentumokban mutatókra lebontott részletes elemzést közöl minden egyes tagállamról.

## 6. AZ ÁRNYALÓDÓ BÍRÓI GYAKORLAT

Ezzel a folyamattal párhuzamosan, ahogy arra már a 4. pontban utaltam, a bírósági jogértelmezés a már megalkotott jogszabályok kötelezettségességi és előzetes döntéshozatali eljárások keretében történő értelmezésével a korábbihoz képest korrigált megközelítéssel alkalmazta az egyre szorosabb egység elvét. Míg a kétezres évekig hozott ítéletei során inkább a gazdasági szabadságjogok érvényesülését helyezte előtérbe, 2010 után három emblemikus előzetes döntéshozatali és egy kötelezettségességi ügyben hozott ítéletben mondta ki a személyek szabad mozgásával élő uniós polgárok ellátásokra (döntően szociális segélyezésre) való jogosultságának a korlátozhatóságát.

### 6.1. A GAZDASÁGILAG INAKTÍV SZEMÉLYEK SEGÉLYEZÉSE A TARTÓZKODÁS ELSŐ HÁROM HÓNAPJÁBAN

A 492/2011/EU rendelet értelmében a munkavállalók tartózkodásuk kezdetétől ugyanazon szociális segélyekre jogosultak, mint a fogadó ország saját állampolgárai. Ugyanakkor a 2004/38/EK irányelv lehetővé teszi, a fogadó tagállam megtagadja a szabad mozgás és tartózkodás jogát, ha az indokolatlan pénzügyi terhet róna rá. Az irányelv alapján, ahogy a 2. pontban ismertettem, a tartózkodás első három hónapjában a fogadó tagállam az uniós jog alapján nem köteles szociális segélyt nyújtani a gazdaságilag inaktív uniós polgároknak, illetve a pályakezdeőknek. A három hónap letelte után a tartózkodás ötödik évéig az uniós polgárok feltehetőleg nem lesznek jogosultak szociális segélyre, hiszen csak úgy szerezhettek tartózkodási jogot, ha igazolták a nemzeti hatóságok előtt, hogy rendelkeznek elégséges megélhetési forrással. Amennyiben gazdasági helyzetük megváltozik, és ennek következtében szociális segélyt igényelnek, akkor az igényelbírálás során az egyenlő bánásmód elvének alapulvételével kell eljárni. A Brey-ügyben<sup>47</sup> született bírósági ítélet szerint a tagállam a (883/2004/EK rendelet X. fejezetébe eső) szociális segélynek vagy a különleges, nem járulékalapú ellátásnak egy másik tagállamból származó uniós polgár részére történő odaítélését ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az uniós polgár megfeleljen a három hónapnál hosszabb tartózkodáshoz való jog megszerzésére vonatkozó feltételeknek. A tagállamoknak azonban arra nincs lehetőségük, hogy automatikusan megtagadják a gazdaságilag inaktív uniós polgároktól ezeket az ellátásokat, mint ahogyan arra sem, hogy az ilyen ellátásokat igénylő személyt automatikusan úgy tekintsék, hogy nem rendelkezik

elegendő pénzügyi forrással, így ebből adódóan nincs joga az országban tartózkodni. A hatóságoknak az ilyen esetekben átfogóan értékelniük kell a konkrét helyzetet, amely során számos tényezőt vizsgálni szükséges így pl. az érintett helyzetét jellemző személyes körülményeket, a nehézség átmeneti jellegét, a folyósítandó ellátás összegét, időtartalmát, illetve azt, hogy a segély odaítélése összességében mekkora terhet jelentene a nemzeti segélyrendszer számára. Amennyiben a hatóságok arra a következtetésre jutnak, hogy az érintettek indokolatlan terhet jelentenek, tartózkodási jogukat megszüntethetik.

A Bíróság ebben az ítéletében rögzítette a 883/2004/EK rendelet és a 2004/38/EK irányelv egymáshoz való viszonyát is. Erre azért volt szükség, mert bizonytalan volt, hogy a tartózkodás első három hónapja során hogyan kell az irányelvet a rendelettel együtt értelmezni. Hiszen látszólag ellentmondott egymásnak, hogy mindenkit diszkriminációmentesen megillet a szociális ellátáshoz való jog, ugyanakkor a tartózkodási jog feltétele lehet, hogy önerőből tartsa el magát, ha valaki másik tagállam polgáraként szeretne valamely tagállamban letelepedni. A Bíróság értelmezése szerint míg a 883/2004/EK rendelet annak biztosítását célozza, hogy azok az uniós polgárok, akik éltek a munkavállalók szabad mozgásához való jogukkal, megtartsák bizonyos, származás szerinti tagállamuk által nyújtott szociális biztonsági ellátáshoz való jogukat, addig a 2004/38/EK irányelv lehetővé teszi a fogadó tagállam számára szociális ellátásokra vonatkozó jogszerű korlátozások megállapítását az olyan uniós polgárokról nézve, akik nem vagy már nem rendelkeznek munkavállalói jogállással, annak érdekében, hogy e személyek ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére nézve.

### 6.2. A FOGADÓ ORSZÁG HATÓSÁGAIVAL FENNÁLLÓ TÉNYLEGES ÁLLÁSKERESÉSI KAPCSOLAT FENNTARTÁSÁNAK A HIÁNYA

A Bíróság a C-333/13. számú Dano-ügyben hozott ítéletében elkanyarodott a korábbi esetjoga alapján következetesnek tekintett álláspontjától, hogy ha az uniós polgárt a leggyengébb szál is a fogadó országhoz köti, munkavállalási célból ott tartózkodik, akkor jogosultnak kell lennie a szociális ellátásokra. A munkavállalási cél az álláskereséssel igazolható. Az ebben az ítéletben kifejtett álláspontja szerint ugyanakkor nem ellentétes az uniós joggal, ha általános szempont alapján megtagadják a speciális, nem járulékalapú ellátások folyósítását<sup>48</sup> a pusztán a szociális ellátások igénybevétele és álláskeresés céljából a fogadó országba beutazott más tagállambeli állampolgártól, ha bizonyítható a fogadó országgal fennálló tényleges kapcsolat hiánya, és a folyósítás megtagadásának célja a nemzeti szociális ellátórendszer indokolatlan túlterhelésének

47 A C-140/12. sz. Brey-ügy.

48 Az ítélet csak a tagállamok között sok vitát kiváltó speciális, nem járulékalapú ellátások folyósításának feltételeit pontosítja. A járulékalapú ellátások alapja továbbra is a korábbi munkaviszony, a nem járulékalapú, segélyezési típusú ellátások továbbra is alanyi jogon járnak.

elkerülése. A hatóságoknak azonban mindig az adott ügyben érintett személy egyedi helyzetének vizsgálatát követően kell meghozniuk a döntést.

### **6.3. A TAGÁLLAM LEHETŐSÉGE, HOGY AZ EGYEDI ÜGYBŐL KÖVETKEZTETETT KUMULATÍV HATÁSOKRA VALÓ HIVATKOZÁSSAL UTASÍTSA EL A TARTÓZKODÁSI KÉRELMET**

Az C-67/14. számú Alimanovich-ügyben született ítéletben a Bíróság megerősítette a személyek szabad mozgására és a tartózkodás jogára vonatkozó, korábbi bírósági ítéletekben rögzített megállapításokat. Az EUMSZ 18. és 45. cikke, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet, a személyek szabad mozgásáról szóló 2004/38/EK irányelv együttes értelmezésével megállapította, hogy a tagállamoknak joguk van megtagadni a területükön tartózkodó inaktív uniós polgároktól (nyugdíjasoktól, álláskeresőktől) a speciális, nem járulékalapú juttatások folyósítását. Ám míg a Brey- és a Dano-ügyben fenntartotta, hogy esetenként külön-külön kell vizsgálni, hogy az ellátás kérelmezője nem jelent-e indokolatlan terhet a fogadó ország szociális biztonsági rendszere részére, a jelen ítéletben a Bíróság kimondta, hogy a kérelmezők egyenként biztosan nem jelentenek majd ilyen terhet, de a potenciális jövőbeni kérelmek kumulatív hatása már indokolatlanul megterhelheti a fogadó országok szociális ellátórendszerét. Tehát a tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy az egyéni élethelyzetek vizsgálata nélkül, általában kizárják a szociális segélyezésből azokat az uniós polgárokat, akiknek nincs huzamos tartózkodáshoz joguk, és inaktívak (nyugdíjasok, diákok, álláskeresők).

### **6.4. A TAGÁLLAM A KÖLTSÉGVETÉSI EGYENSÚLYRA VALÓ TEKINTETTEL MEGTAGADHATJA A MUNKAVÉGZÉSHEZ KAPCSOLÓDÓ EGYES KEDVEZMÉNYEK FOLYÓSÍTÁSÁT, ÉS A KEDVEZMÉNYEK FOLYÓSÍTÁSÁNAK A HIÁNYÁT FIGYELEMBE VEHETI A TARTÓZKODÁSI ENGEDÉLY MEGADÁSÁKOR**

A Bizottság Bíróságra utalta az Egyesült Királyság ellen indított kötelezettségszegési ügyet<sup>49</sup>, amelyet azért kezdeményezett, mert az Egyesült Királyság megtagadja bizonyos családi ellátások nyújtását, illetve az eltartott gyermek után járó adójóváírást azon más tagállambeli állampolgároktól, akiket nem illet meg a jogszerű tartózkodáshoz való jog. Tehát a 883/2004/EK rendelet alkalmazását a családi ellátások nyújtásakor is a 2004/38/EK irányelv szerinti jogszerű tartózkodáshoz kötötte. Ez a szabály nyilvánvalóan ellentétes volt a korábbi bírói gyakorlattal, hiszen egész eddig az ítéletig következetesen figyelembe vett elv volt a Bíróság részéről, hogy a tartózkodás jogának elbírálását nem lehet a családi ellátások folyósításának

feltételül szabni. A 883/2004/EK rendelet 4. cikke ugyanis rögzíti, hogy minden biztosítottat bármely tagállam jogszabályai szerint ugyanolyan jogok illetik meg, és ugyanolyan kötelezettségek terhelik, mint az adott tagállam állampolgárait. A szóban forgó brit szabályt ugyanakkor az uniós joggal összhangban állónak mondta ki a Bíróság, mivel a fogadó ország költségvetése védelmének szükségessége főszabály szerint igazolja a tartózkodás jogszerűségére vonatkozó, különösen a más tagállamokból származó és gazdaságilag inaktív személyeknek nyújtott szociális ellátás megállapításakor történő ellenőrzés lehetőségét, mivel az ilyen ellátás nyújtása az adott tagállam által nyújtható támogatások általános szintjére is hatással lehet. A Bíróság 2016. június 14-én, két héttel a brit népszavazás előtt hozta az ítéletet.

## **7. A SZEMÉLYEK SZABAD MOZGÁSÁNAK JOGANYAGÁHOZ NEM SZOROSAN KÖTŐDŐ, ÁM A VÁLLALKOZÓK MUNKAVÁLLALÁSI CÉLÚ TARTÓZKODÁSÁT ALAPVETŐEN BEFOLYÁSOLÓ SZABÁLYOZÁS: A KIKÜLDETÉSI IRÁNYELV**

### **7.1. A MUNKAVÁLLALÓK KIKÜLDÉSÉRŐL SZÓLÓ 96/71/EK IRÁNYELV**

Az aszimmetrikus személymozgás hatásainak a kezelésére nem bizonyult elegendőnek az egyéni munkavállalókra vonatkozó jogszabályok vagy azok értelmezésének a módosítása. A „nyugati” tagállamok nyomására a Bizottság a kiküldetés keretében ideiglenesen munkát végzők jogállását is korrekcióra javasolta. A kiküldetés jogintézményét az 96/71/EK (kiküldetési) irányelv határozza meg. Az irányelv alapján kiküldött munkavállaló az, akit a munkáltatója szolgáltatásnyújtás teljesítése keretében egy másik tagállamba küld ideiglenesen munkát végezni. Az irányelv megállapítja azokat a munkafeltételeket (pl. éves szabadság, minimálbér), amelyek tekintetében a kiküldött munkavállalóra a fogadó ország munkajogi szabályai alkalmazandók, függetlenül attól, hogy melyik tagállam munkajoga érvényes rá. A szerződéses kötelezettségre alkalmazandó jogról szóló, 1980. június 19-ei Római Egyezmény és a szerződéses kötelezettségekre irányadó jogról szóló 593/2008/EK rendelet (Róma I. rendelet) alapján a munkavégzésre irányadó jog a szokásos munkavégzés helye szerinti jog. Mivel a kiküldetés a jellegénél fogva ideiglenes helyen történő munkavégzésnek minősül, és a szokásos munkavégzés helye a küldő állam területén van, minden egyéb kérdésben a küldő állam joga irányadó ezekre a jogviszonyokra.

Ezt utóbbi szabály azt vonja maga után, hogy a munkavégzés helye szerinti ország hatóságai a fenti kivételektől eltekintve azok alapján az információk alapján kell, hogy végezzék az ellenőrzéseket, amelyeket a küldő országok hatóságai állítanak ki a vállalkozás számára. Ez vonatkozik

<sup>49</sup> C-308/14. sz. ügy, Bizottság kontra Egyesült Királyság.

annak az igazolására, hogy a vállalkozás valódi kiküldetést végez-e. Ennek a megítélésére jelenleg egy komitológiai bizottsági útmutató tartalmaz előírást, a küldő országok hatóságai ennek figyelembe vételével kell, hogy igazolják a kiküldetés valóságát.

Ugyanez érvényes annak az igazolására is, hogy megfizetik-e a kiküldött munkavállalóknak járó munkabért. Ezért az irányelv végrehajtása során kiemelt jelentősége van a tagállamok hatóságai közötti együttműködésnek, amelyre az irányelv mindössze néhány mondatban tér ki, amelynek lényege, hogy a tagállami hatóságok a kiküldetéssel kapcsolatban egymásnak (megkeresésre) egy esetleges ellenőrzéshez szükséges információt szolgáltatnak.

A 96/71/EK irányelv alapján az ellenőrzés ura tehát a szolgáltatásnyújtás tagállamának hatósága volt, de a szolgáltatásnyújtás jogszerűségét érdemben a szokásos munkavégzés helye szerinti jog (ami a gyakorlatban a küldő állam joga) alapján volt köteles megítélni. Ha a küldő országok hatóságai rendben lévőnek igazolták a vállalkozást, akkor – ahogyan az Bíróság több, a tárgyban született ítéletében<sup>50</sup> kifejtette – érdemben csak akkor maraszthatók el a cégek, ha a fogadó állam igazolni tudja, hogy közérdekű kényszerítő indok miatt van szükség a szolgáltatásnyújtás korlátozására, és az általa választott intézkedés nem diszkriminatív, a cél eléréséhez szükséges mértéket nem lépi túl, vagyis a közérdekű célt nem lehet kevésbé korlátozó módon elérni. Mivel a küldő országok általában igyekeznek elősegíteni a vállalkozásaik külföldi tevékenységét, az általuk kiállított igazolások alapján a fogadó országok nem védhették meg eredményesen az álláspontjukat egy esetleges bírósági eljárásban. Ennek a formálódó bírósági gyakorlatnak vetett véget az irányelv végrehajtási irányelvének hívott, de a gyakorlatban az igazolási terhet a kiküldött munkavállalókat foglalkoztató cégekre telepítő, és a cégek munkáját ellehetetlenítő adminisztratív ügyintézés előírását lehetővé tevő, mindezekon túl a fogadó országokat az irányelvben foglaltaknál szigorúbb követelmények meghozatalára felhatalmazó új irányelv.

## 7.2. A KIKÜLDETÉSI IRÁNYELV VÉGREHAJTÁSI IRÁNYELVE, A 2014/67/EU IRÁNYELV

Az irányelv – érdemben szigorítva a kiküldetés szabályait és a küldő állam vállalkozására áttéve a bizonyítási terhet – a kiküldött munkavállalókat alkalmazó vállalkozások vonatkozásában foganatosítható *munkaügyi ellenőrzések, az ellenőrzések során esetlegesen kiszabott bírságok, szankciók végrehajtásának szabályait* rendezi. Az irányelv által bevezetett szigorítások a következő főbb pontokban foglalhatók össze.

### 7.2.1. A FOGADÓ ORSZÁG ÁLTAL A MUNKAÜGYI ELLENŐRZÉSEKHEZ MEGKÖVETELHETŐ SZEMÉLYI ÉS TÁRGYI FELTÉTELEK

Az irányelv alapján a fogadó tagállam *többek között* megkövetelheti, hogy a kiküldött munkavállalót foglalkoztató vállalkozás bizonyos, *a tényleges ellenőrzéseket lehetővé tevő dokumentumokat tartson az ellenőrzés helyszínén*. Ezeknek a dokumentumoknak a fogadó ország hivatalos nyelvén (nyelveinek az egyikén) kell rendelkezésre állniuk. *Többek között* a következő dokumentumokról van szó: a kiküldött munkavállalók száma, a fogadó országok hatóságaival való kapcsolattartásra és a kollektív jogviták rendezésére kijelölt személy neve, a kiküldés kezdete és a befejezés várható időpontja, a munkavégzés pontos címe, a kiküldetést megalapozó szolgáltatás természete. A tagállam azt is megkövetelheti, hogy vállalkozás *a helyszínén tartsa mind elektronikus, mind papír formában azokat a dokumentumokat, amelyek alapján ellenőrizni lehet, hogy betartja-e a munkavállalóknak a munkaszerződés egyes feltételeinek az alkalmazhatóságáról szóló tájékoztatásról szóló irányelv rendelkezéseit, különösen a fizetési jegyzéket, a munkavégzés helyét és idejét igazoló jelenléti ívet, a bérjegyzéket és a munkavállalóknak átadott bérigazolásokat. A fogadó országok ezen túlmenően azt is megkövetelhetik, hogy a hatóságai hivatalos nyelvén, vagy hivatalos nyelveinek az egyikén rendelkezjen a kötelezettségek teljesítését. A vállalkozástól meg lehet követelni, hogy jelöljön ki a fogadó országok hatóságaival kapcsolatot tartó, a fogadó ország nyelvét beszélő, valamint a kollektív jogviták rendezésével megbízott munkatársat* (ez a kettő nem lehet ugyanaz).

Ha ezek az intézkedések nem megfelelőek a kiküldetési irányelv szabályai alkalmazásának a hatékony ellenőrzésére, a tagállamok *az elérni kívánt céllal arányos egyéb intézkedéseket is bevezethetnek*, ezekről tájékoztatniuk kell a Bizottságot, az pedig továbbítja az értesítést a többi tagállamnak. Az ebben a körben hatályos intézkedéseket egységes nemzeti honlapon kell közzétenni. Emellett arról is rendelkezik az irányelv, hogy *a tagállamoknak az irányelv végrehajtása érdekében szükséges, a nemzeti hagyományaiknak megfelelő, főként a kockázatelemzést célzó ellenőrzéseket kell végezniük*. Ezek során különösen a nagy infrastrukturális projekteket, a kiterjedt alvállalkozói hálózatot, a földrajzi közelséget, a különböző ágazatok speciális jellemzőit, a korábbi jogsértések számát, és a különböző munkavállalói csoportok sérülékenységét kell figyelembe venniük. A munkajogi jogviszonyok szabályozására és végrehajtásuk ellenőrzésére állami hatáskörrel nem rendelkező tagállamok (pl. a kollektív alkukban szabályozó skandináv országok) ezekkel egyenértékű szabályozást hoznak, tehát a kollektív alkukban szerepet játszó feleket hatalmazhatják fel ezeknek az intézkedéseknek a meghozatalával.

Az ellenőrzésekre egyebekben továbbra is a küldő tagállam szabályait kell alkalmazni, ennek során az irányelv által nem rendezett kérdésekben a küldő állam hatóságainak továbbra is segíteniük kell a fogadó tagállam hatóságait, például adatok szolgáltatásával. Ez az IMI-rendszeren keresztül történik, és első uniós jogszabályként a tagállami válaszadásra

<sup>50</sup> Viking- (C-438/05), Laval- (C-341/05), Rüffert- (C-346/06), Commission v Luxembourg- (C-319/06) ügyek.

irányadó kötelező szabályt is megállapít, ami a megkereséstől számított 25 nap. Ennek elmulasztása kötelezettségszegési eljárást eredményez.

### 7.2.2. AZ ALVÁLLALKOZÓK ÁLTAL IGÉNYBE VETT MUNKATÁRSOK RÉSZÉRE, ILLETVE A MUNKABÉRÜK ALAPJÁN TÖRTÉNŐ JUTTATÁSOK KIFIZETÉSÉÉRT VALÓ FELELŐSSÉG

A fogadó országok nemzeti hagyományaik alapján szabályozhatják, hogy a vállalkozókon számon lehessen kérni, hogy az alvállalkozók útján igénybe vett kiküldött munkavállalóknak is megfizették-e a szerződésben vállalt bért, illetve, hogy a munkavégzésük alapján fizetendő adó- és járulékkerheket megfizették-e. A tagállamok ennél szigorúbb felelősségi szabályokat is megállapíthatnak, illetve az alvállalkozóért való felelősség helyett a csalások és a visszaélések kiszűrésére alkalmas egyéb intézkedéseket is bevezethetnek. Ez utóbbiakról tájékoztatniuk kell a Bizottságot, az pedig értesíti erről a tagállamokat.

### 7.2.3. A KIKÜLDETÉSI JOGVISZONY VALÓDISÁGÁNAK AZ ELLENŐRZÉSE

Az irányelv útmutatót ad arra is, hogy többek között milyen feltételeket kell irányadónak tekinteni a kiküldetés valódiságának az ellenőrzésekor – a gyakorlatban való előfordulás gyakorisága alapján – az ál-önfoglalkoztatóktól és a munkaerő-kölcsönzéstől való elhatároláskor. A fogadó országnak a kiküldött munkavállalót foglalkoztató vállalkozás tevékenységét hosszú időtartamot átkaroló, a tevékenységét jellemző tények átfogó, a küldő, és ha lehetséges, a fogadó országban történő ellenőrzése alapján kell megítélnie. Különösen a székhelyét, a központi ügyintézés helyét, a befizetett adókat és társadalombiztosítási járulékokat, a tevékenység gyakorlására jogosító engedélyt és kamarai tagságot kell figyelembe vennie, illetve a toborzás, valamint a kiküldés tagállamát, a szerződésekre irányadó jogot, a cég szokásos tevékenységének a helyét, azt, hogy mely tagállamból alkalmazza az adminisztratív személyzetet, a szerződés értékét, a szerződés teljesítése által realizált hasznot, megfelelően figyelembe véve a kis- és középvállalkozások, különösen az újonnan alakult kkv-k helyzetét.

### 7.3. A BIZOTTSÁG 2016. MÁRCIUS 8-I, AZ ALAPIRÁNYELV MÓDOSÍTÁSÁRA ELŐTERJESZTETT JAVASLATA<sup>51</sup>

A javaslat deklarált célja a kiküldött munkavállalók védelme, valamint a gazdasági szereplők számára tisztességes

versenyfeltételek biztosítása az egységes belső piacon. A négy cikkből álló javaslat lényegi eleme, hogy adjon támpontot annak eldöntéséhez, hogy mikor lehet a kiküldött munkavállalókkal kapcsolatos ellenőrzések és jogviták során nehezen eldönthető felváltó kiküldetés fogalmát alkalmazni. A kiküldetés ideiglenes jellegénél fogva ugyanis kulcskérdés, hogy mennyi ideig tarthat az a bizonyos ideiglenes jelleg, és hogy meghosszabbítható-e. Ezért az irányelvtervezet bevezet egy olyan törvényi vélelmet, amely szerint 24 hónap elteltével a fogadó tagállamot kell a munkavégzés szokásos helye szerinti tagállamnak tekinteni, tehát ezt követően a Róma I. rendeletben meghatározott joghatósági szabályok alkalmazásával már nem a kiküldő, hanem a fogadó tagállam munkajogi és szociális biztonsági szabályai vonatkoznak a kiküldött munkavállalóra. Amennyiben a kiküldetés 24 hónapot előreláthatóan meghaladja, már a kiküldetés első napjától fogva a fogadó állam joghatósága érvényesülne. A módosítás ezeket a szabályokat a felváltó kiküldetés esetében is alkalmazni rendeli. Emellett a kiküldetési alapiszabályban szereplő, a fogadó országban érvényes minimálbérnél összetettebb, jogszabályok, továbbá kollektív szerződések vagy kötelező választottbírói határozatok alapján juttatandó valamennyi javadalmazási elemet figyelembe kellene venni a bérezés megállapításakor, az „ugyanazon a helyen végzett ugyanazon munkáért ugyanolyan javadalmazás” elve gyakorlati megvalósítása által.

Az irányelvre tizenegy tagállam parlamentje hozott az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke alapján indokolt véleményt, mert azzal, hogy közvetve a munkabéreket harmonizálja, megsérti a hatáskör-átruházás, a szubszidiaritás és az arányosság elvét. A Bizottság rövid vizsgálat után újból tárgyalásra bocsátotta a tervezetet, amelynek a vitái jelenleg is folynak.

### 7.4. A KIKÜLDETÉS SZABÁLYAINAK ALKALMAZÁSA A NEMZETKÖZI KÖZÜTI FUVAROZÁSBAN

Az építőipar mellett a közúti fuvarozási ágazatban jellemző, hogy ideiglenes jelleggel külföldön foglalkoztatja a munkáltató a munkavállalóját. A közúti fuvarozás speciális esete a kabotázs, amely nemzetközi közúti árufuvarozásról szóló, 2009. október 21-i 1072/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: 1072/2009/EK rendelet) alapján a fuvarozó honosságától eltérő tagállam két pontja között végzett fuvarozási tevékenység.

Az 1072/2009/EK rendelet 9. cikke szerint a kabotázsműveletek végzése értelmezhető akként, hogy a járművezetőkre alkalmazni kell a posting irányelvet, így annak a fogadó országban megállapított minimálbér megfizetésére vonatkozó szabályát. Ezt a rendelet 17. preambulumbekzdése egyértelműen megerősíti, amikor kimondja, hogy az irányelv rendelkezései alkalmazandók a kabotázsműveletet végző fuvarozási vállalkozásokra. Így – amellett, hogy a rendelet speciális szabályokat fogalmaz meg a kabotázsról – a kabotázs tevékenységet végző munkavállaló munkaszerződésére nézve alkalmazni

51 Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC of the Parliament and the Council on the posting of workers in the framework of provision of services. COM(2016) 128 final. Strassbourg, 8. 3. 2016.

kell a munkavállalók kiküldéséről szóló irányelvet – így annak azt a szabályát is, hogy a kiküldött munkavállaló után meg kell fizetni a fogadó országban hatályos minimálbér-szabályokat. Ugyanakkor az irányelv elfogadásakor a tagállamok tanácsi nyilatkozatban rögzítették, hogy eltekintenek ettől a szabálytól. Ez érthető is, ugyanis jelentős adminisztratív akadályt jelent annak nyomon követése, hogy a gépjármű vezetője mennyi időt tölt egy-egy tagállam területén, és annak megfelelően számfejtani a fizetését. Azért sem okozott eddig kézzel fogható problémát ez a szabályozás, mert több tagállamban nem volt törvényben vagy kollektív szerződéssel megállapított minimálbér, így nem lehetett azt alkalmazni. Azzal azonban, hogy több nyugat-európai tagállam törvényt hozott a minimálbér bevezetéséről, már csak a tanácsi nyilatkozat képezi a kiküldött munkavállalókra vonatkozó szabályozás közötti fuvarozásban történő alkalmazásának az akadályát.

A Bizottság a 2017. májusban megjelenő jogszabály-csomagjában a szociális dömpingre hivatkozva várhatóan a közúti fuvarozási ágazatban is bevezetésre javasolja ezen szabályok alkalmazását, amely a magyar közúti áru fuvarozói ágazat létét fenyegeti. Kérdéses, hogy a munkabér alapú versenyképesség illegitimnek tekinthető-e, és hogy az Európai Unió egésze versenyképességének a javát szolgálják-e a tervezett szabályok, mindenesetre annyi megállapítható, hogy ha elfogadják ezeket a jogszabályokat és a tagállamoknak alkalmazniuk kell azokat, ennek az ágazatnak is jelentékeny adminisztrációs teherrel kell majd megküzdenie.

## 8. KONKLÚZIÓ

A tanulmányban leírtak alapján a válság hatásait rövid, közép- és hosszú távon korrigáló, már meghozott vagy tervezett intézkedésekből az alábbi következtetések vonhatók le.

A személyek szabad mozgására vonatkozó uniós joganyag értelmezésében az utóbbi időben bekövetkezett korrekció a már tárgyalás alatt lévő és a még a Bizottság által elő nem terjesztett javaslatokkal együtt jelentős mozgásteret ad a tagállamoknak arra nézve, hogy valóban a gazdasági célú EU-n belüli migrációt támogassák, és visszaszorítsák a csekély anyagi forrással rendelkezők migrációját. Különösen nagy jelentősége van annak, hogy a Bíróság kimondta, hogy a tartózkodás első három hónapjában a fogadó országok nem kötelesek segítyt folyósítani a más tagállamokból érkezőknek, és hogy az esetek kumulálódásának potenciális hatásait is figyelembe vehetik akkor, amikor határozatot hoznak a jogsultság elbírálásakor. Az elbírálás során a kérelmek elutasításakor érvényes hivatkozási alappá vált a tagállam pénzügyi egyensúlya.

A kiküldött munkavállalókra vonatkozó jogszabályok fokozatos módosítása részben a jogszabályok kijátszásának lehetőségét csökkenti, ám az is egyértelmű, hogy a fogadó tagállamok könnyen a küldő országok vállalkozásainak a kiszorítására használhatják az uniós jog végrehajtása során alkotott jogszabályait. A kiszorított vállalkozásokat aligha kárpótolhatja egy nyertes per a Bíróság előtt, az elvesztett piacokra szinte lehetetlen visszatérni.

A Bizottság (a tagállamokkal folytatott többszintű konzultáció után) a hosszú távú válságkezelő intézkedések tervezésével is halad. A konkrét intézkedéscsomag tartalma és formája attól is függ, hogy a 2017-es választási hullám utáni kormányok milyen Európai Unió továbbépítése mellett kötelezik el magukat. Egy esetleges többsebességű Európai Unió esetén lehetőség nyílhat az eurozóna stabilitását elmélyítő mélyebb foglalkoztatás- és szociálpolitikai koordinációra, ugyanakkor az ilyen irányú továbblépés a mostaninál is jobban távolítaná a nem-eurozóna országokat attól lehetőségtől, hogy csatlakozzanak a közös pénzt használó országok köréhez.

Forman Balázs\*



# Egyén és az állam kapcsolata az egészségbiztosításban az Egyesült Államokban

## Az Obamacare elő- és utóélete

### ABSZTRAKT

Az Amerikai Egyesült Államok belpolitikai vitáiban jelenleg központi helyet elfoglaló egészségbiztosítás kérdése több, mint ellentmondásos. Az egy főre jutó kormányzati egészségbiztosítási kiadásokban (4672 USD/fő/év) az USA Norvégia, Luxemburg és Svájc mögött a 4. helyen van a világon, összességében pedig az egy főre jutó összes egészségügyi kiadást tekintve (9451 USD/fő/év)<sup>1</sup> messze világszerte. Az irigylt egészségbiztosítási rendszerekkel bíró Németországban, Hollandiában, Svédországban az egy főre jutó egészségügyi kiadások nagysága kb. 5300 USD/fő/év. Az USA-ban még sincs mindenki kiterjedő országos egészségbiztosítási rendszer, bár különböző kormányzati intézkedéseknek köszönhetően nagyon sok embernek van egészségbiztosítása. De 40 millió aktív korú embernek egyáltalán nincs egészségbiztosítása. A politikai viták jellemzően róluk szólnak. A vitákban elhangzanak

- alkotmányos – az egészségbiztosítás nincs benne az alkotmányban, az adók az egyén szabadságát sértik,
- költségvetési – a szövetségi kormány óriási deficitjét csökkenteni kellene a kiadások lefaragásával,
- szociológiai – kik azok, akik nem fizetnek,
- pénzügyi – miért olyan drágák a finanszírozott szolgáltatások,
- politikai-földrajzi – hol laknak azok, akiket legjobban érint bármilyen változás

érvek. De a 2017. március 24-ei kongresszusi szavazás a népszerű nevén Obamacare néven ismert „*The Patient Protection and Affordable Care Act*” tervezett felszámolásáról azt mutatta, hogy a kérdés túl bonyolult és komplex ahhoz, hogy röviden meg lehessen oldani.

### KULCSSZAVAK

egészségbiztosítás, Nagy-Britannia, Németország, Amerikai Egyesült Államok, egyéni felelősség, állami szerepvállalás, állami biztosítás, egészségfinanszírozás

### ELLENTMONDÁS AZ EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁS AMERIKAI RENDSZERÉBEN

Az USA egészségbiztosítási rendszere évtizedek óta heves viták tárgya. A fejlett országok között az Egyesült Államok az egyetlen, aminek nincsen kötelező részvételre épülő egészségbiztosítási rendszere. Politikai nézőpontból ennek oka két ellentétes társadalompolitikai nézet ütközése. A konzervatív nézetet képviselő republikánusok szerint az egyén döntési

szabadságának alkotmányos jogát sértene a kötelezővé tett egészségbiztosítás. A liberálisabb elveket képviselő demokrata felfogása szerint az állam kötelessége a kötelező szolidaritás. Ez nem csak az idősek, vagy a gyerekek, hanem általában a betegek javára történő állami pénzügyi re-disztribúciót jelenthetné. A biztosítás napjainkig nem kötelező, ami alapvető eltérés minden más fejlett ország rendszerétől. Alkotmányos oldalról nézve a helyzetet, az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya valóban nem foglalkozik a szociális jogok kérdésével, nem rögzíti a méltányos életszínvonal eléréséhez való jogot, nem foglalkozik a társadalombiztosítás kérdéseivel. Maga az alkotmány a polgárainak jogaival szinte egyáltalán nem foglalkozik. Csak az alkotmánykiegészítések – az első tíz, ami a Jogok törvénye – rögzítik a polgárok szabadságjogainak

\* Forman Balázs: egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem/Babes-Bolyai Tudományegyetem.

<sup>1</sup> 2015-ös adatok.

Forrás: <https://data.oecd.org/healthres/health-spending.htm>



sérthetlenségét. Az Alkotmány konzervatív értelmezői szerint, a szövetségi kormány csak az alkotmányban rögzített feladataihoz szükséges mértékben és csak a Kongresszus törvényi felhatalmazása alapján vehet ki adókat. Az alkotmányban rögzített feladatok: *kölcsönfelvétel; a kereskedelem szabályozása; az állampolgárság megszerzésének egységes szabályozása; a csőd-eljárást szabályozó egységes törvények meghozatala; pénzürmék kibocsátására, azok, valamint idegen pénzürmék értékének megállapítására; a szabványsúlyok és mértékek rögzítésére; az állami értékpapírok és az Egyesült Államok forgalomban lévő pénzürméinek hamisítása miatt büntetések megállapítására; postahivatalok létesítésére és postautak építésére; a tudomány és a hasznos művészetek haladásának támogatására azzal, hogy a szerzők és a feltalálók számára a vonatkozó írásművek és felfedezések jogát biztosítja meghatározott időre; bíróságok létesítésére; a nemzetközi jog elleni cselekmények meghatározására és megbüntetésére; hadüzenetre; hadseregek szervezése és fenntartása; hajóhad felállítására és fenntartására; a szárazföldi és tengeri haderők irányításának és szervezetének szabályozása; a milícia igénybevételével kapcsolatos rendelkezésekre, az Unió törvényeinek végrehajtására, felkelések elfojtása és ellenséges támadások visszaverése céljából; a milícia szervezetére, fegyverzetére és fegyelmére vonatkozó rendelkezések kibocsátása; kizárólagos törvényalkotásra olyan esetekben, s olyan területek tekintetében, amelyek az egyes államok által történt átengedés és a Kongresszus hozzájárulása alapján az Egyesült Államok kormánya székhelyül szolgálnak; olyan törvények megalkotására, amelyek szükségesek és megfelelőek a fenti hatáskör, valamint az Egyesült Államok kormányára, annak bármelyik minisztériumára vagy tisztségviselőire ráruházott hatáskör érvényesítése érdekében.*

Az 1791-ben elfogadott alkotmány a szövetségi kormány feladatai között az Egyesült Államok külső és belső hatalmának jogi, pénzügyi, kereskedelmi, igazságszolgáltatási, katonai eszközökkel való fenntartását írják le. Az oktatás, az egészségügy, a nyugdíj, a környezetvédelem értelemszerűen akkor nem került be az alkotmányba. De az azóta eltelt 225 év során sem került bele az alkotmánykiegészítésekbe. Így a konzervatívok számára, akik az alkotmányra hivatkozva állítják, hogy a kötelező egészségbiztosítás bevezetése az alkotmányos szabadságjogaikat sérti, tulajdonképpen még igazolást is ad.

### III. CIKK (1791)

Béke idején katonát csak a ház tulajdonosának hozzájárulásával lehet beszállásolni; háború idején is a beszállásolás a törvényben megállapított módon történik.

### IV. CIKK (1791)

A népnek a személy, lakóház, okmányok és a tulajdonban lévő tárgyak biztonságához való, megalapozatlan házkutatások és lefoglalások elleni jogát nem lehet megsérteni, és ilyen parancsokat csak valószínűsített, esküvel vagy fogadalommal alátámasztott ügyben lehet kibocsátani és részletesen meg kell jelölni a házkutatás helyét és a lefoglalandó vagy letartóztatandó dolgot, illetve személyt.

### IX. CIKK (1791)

Az alkotmányban felsorolt bizonyos jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy azok elvonják vagy csökkentik a nép által élvezett más jogokat.

### X. CIKK (1791)

Az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az egyes államoknak meg nem tagadott jogok az államokat, illetve a népet illetik.

### XIV. CIKK (1868)

1. § Valamennyi, az Egyesült Államokban született, vagy később ott állampolgárságot nyert személy, aki ennek következtében az Egyesült Államok fennhatósága alá esik, a lakhelye szerinti állam, és az Egyesült Államok állampolgára. Egyetlen állam sem hozhat vagy alkalmazhat olyan törvényt, mely korlátozza az Egyesült Államok állampolgárait megillető előjogokat vagy mentesítéseket; egyetlen állam sem foszthat meg valakit életétől, szabadságától vagy tulajdonától megfelelő törvényes eljárás nélkül; törvénykezés során az államok senkitől nem tagadhatják meg a törvények nyújtotta egyenlő jogvédelmet.

### XVI. CIKK (1913)

A Kongresszusnak jogában áll bármilyen eredetű jövedelemre jövedelemadót kivetni és azt behajtani, anélkül, hogy azt az államok között arányosan felosztanák, tekintet nélkül népszámlálás vagy számbavétel adataira.

A nemzeti kockázat közösségre épülő egészségbiztosítási rendszer bevezetésének a republikánusok oldaláról történő heves elutasítását Európából nézve nehéz megérteni és értelmezni. De amíg az oktatásban egy család számára jól mérhető a tanulmányokba történő befektetés hozama és még az esetleges jótékony adományozás hatása is, addig az egészségügyben ez már nem egészen így van. Nehéz az egészségügyet közérdekként értelmezni, ahol mindent az egyén szabadságjogai és egyéni felelőssége felől közelítenek. Ha az egészség magánérdek, akkor miért kell(ene) közadót kivetni az egészségügyi intézmények fenntartására? Miért kellene adót kivetni azért, ha a többség számára esetleg elérhető szolgáltatások színvonala esetleg még romlik is?

## AZ EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI RENDSZEREK CSOPORTOSÍTÁSA

Az ipari forradalmakat követően, a hagyományos sokgenerációs családmódel felbomlását követően, a gazdasági, társadalmi fejlődéssel fokozatosan egyre határozottabban jelent meg az igény a betegségből eredő egészségügyi kiadások, illetve az átmeneti (táppénz) és a tartós keresőképtelenség

(öregség, rokkantság) miatti jövedelemkiesés pótlására<sup>2</sup>. A XIX. század során jelentek meg az önkéntes kölcsönös betegpénztárak. A kötelező részvételen alapuló betegbiztosítás először Németországban jött létre, amikor 1883-ban Otto von Bismarck kancellár javaslatára bevezették az ipari munkások kötelező egészségbiztosítását. Az azóta eltelt több mint 130 évben a betegbiztosítás rendszere folyamatosan fejlődött és terjedt ki a lakosság mind szélesebb rétegeire. Jelen cikkben bemutatjuk az egészségügyi-egészségbiztosítási rendszerek német, angol, amerikai típusait, az egészségügyi finanszírozás főbb módszertani kérdéseit, finanszírozásának főbb összetevőit, különös tekintettel az amerikai egészségbiztosítási rendszer körüli jelenlegi vitákra<sup>3</sup>.

A nemzetközi gyakorlatban az egészségügyi rendszereket leggyakrabban a finanszírozási jellemzőik alapján csoportosítják. A csoportosítási lehetőségek jellemzője tulajdonsága ugyanakkor, hogy tiszta kategóriák nem igazán léteznek. Van olyan ország, ami jellemzői alapján akár több csoportba is bekerülhetne.<sup>4</sup>

A besorolás mellett szól, hogy a forrásgyűjtés meghatározó szerepet játszik az egészségügyi ellátás elérhetőségének biztosításában, az egyén és a társadalom felelősségvállalásában, a betegségekkel járó pénzügyi kockázat csökkentésében, a lakosság különböző rétegei számára. Az egészségügyi finanszírozás szerint az alábbi alapmodellek különböztethetők<sup>5</sup> meg:

– Beveridge-modell – adókból finanszírozott rendszer („nemzeti egészségügyi rendszer”, NHS). A brit modell.

– Bismarck-modell – kötelező járulékfizetésen alapuló rendszer („társadalombiztosítási rendszer”). A német modell.

– Magánfinanszírozásra alapuló rendszer, vegyes modellként is említik. Az USA modellje.

– Szemasko-modell, ami a szocialista országokra volt jellemző 1990 előtt. A volt szovjet utódállamok egy részében ma is él a Szemasko-modell. Az ellátás irányításában, felügyeletében egyértelműen erősebb központi állami ellenőrző szerep működik. De ezzel a cikkben nem foglalkozunk.

A magánfinanszírozású rendszerek tipikus példája az USA magánbiztosításra épülő egészségügyi ellátása. De Chilében és számos más latin-amerikai országban is ezt alkalmazzák.

A jelenlegi viták középpontjában álló Obama-reform alapján épült egy, már szolidaritási elemeket is tartalmazó részlegesen szabályozott biztosítási piac. Fokozatosan minden amerikai állampolgár és tartózkodási engedéllyel rendelkező lakos számára kötelezővé vált volna a biztosítás kötése. A kötelező magánbiztosítás általánossá válása esetén az amerikai rendszer is más rendszerjellemzőket vett volna fel.<sup>6</sup>

## A NÉMET MODELL

Németországban a biztosítási rendszer alapjait Otto von Bismarck, Németország kancellárja rakta le. 1883-ban vezették be a kötelező egészségbiztosítást az iparban, a közlekedésben, a közigazgatásban dolgozók számára. 1884-ben vezették be a munkahelyi balesetbiztosítást. 1889-ben vezették be az öregségi nyugdíjbiztosítást.<sup>7</sup>

Az 1883-ban létrehozott szolidaritás elvű társadalombiztosítási rendszer kialakította a modern társadalmak egyik meghatározó alapelvét és követelményét. A társadalmi megbékélésnek és integrációnak alapfeltétele az egészségügyi ellátás és a szociális biztonság megteremtése. A német társadalombiztosítás két alapelve: szolidaritás a biztosítottak között és a munkáltatók hozzájárulási kötelességének bevezetése. A szolidaritás alapvető két irányban működik: horizontálisan gazdag–szegény között, vertikálisan a generációk között. A hozzájárulás jövedelemarányos, ugyanakkor minden rászorult befizetésének összegétől függetlenül, az elismert szükségletei szerint részesül ellátásban. A társadalombiztosítás a harmadik fizető elvére épül. A szolgáltatást nem a beteg fizeti közvetlenül, hanem a társadalombiztosítás. A kormányok központi költségvetésének garanciavállalása az esetleges hiányok pótlására viszont elengedhetetlenül fontos<sup>8</sup>.

Az elmúlt több mint száz év során komoly fejlődésen ment át a társadalombiztosítás, melynek legfontosabb irányai az ellátásokkal érintett lakossági kör bővítése és a nyújtott szolgáltatások körének bővülése, minőségének javulása jellemzett. A rendszer finanszírozásának alapját a társadalombiztosítási járulékok képezik, melyet a munkáltatók és munkavállalók megosztva fizetnek. A szolgáltatásokhoz való hozzáférés alapja a biztosítási jogviszony<sup>9</sup>. Fontos alapelve a rendszernek a szolidaritás, a méltányosság, mely szerint a befizetések a jövedelemmel arányosak, az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele azonban nem a befizetéstől, hanem a szükségletektől, az ellátandó betegségtől függ.

2 Dr. ÁGOSTON István, dr. BONCZ Imre, dr. GÁBOR Katalin, dr. ILLEI György, dr. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, dr. SEBESTYÉN Andor, dr. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Medicina, Budapest, 2011.

3 A cikk írásának idején zajlik épp az amerikai Kongresszusban az egészségbiztosítási rendszer átalakításáról folyó vita és szavazás.

4 Dr. ÁGOSTON István, dr. BONCZ Imre, dr. GÁBOR Katalin, dr. ILLEI György, dr. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, dr. SEBESTYÉN Andor, dr. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Medicina, Budapest, 2011.

5 Dr. Ágoston István, dr. Boncz Imre, dr. Gábor Katalin, dr. Illei György, dr. Kriszbacher Ildikó, Sándorné Szabó Iringó, dr. Sebestyén Andor, dr. Boncz Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Medicina, Budapest, 2011.

6 GYEMSZI: *Az egészségügyi rendszerek tipológiája*, Budapest, 2014.

7 Dr. ÁGOSTON István, dr. BONCZ Imre, dr. GÁBOR Katalin, dr. ILLEI György, dr. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, dr. SEBESTYÉN Andor, dr. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Medicina, Budapest, 2011.

8 Dr. KARNER Cecília: Nemzetközi egészségügyi finanszírozási modellek és az állam szerepvállalása.

9 Dr. ÁGOSTON István, dr. BONCZ Imre, dr. GÁBOR Katalin, dr. ILLEI György, dr. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, dr. SEBESTYÉN Andor, dr. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Medicina, Budapest, 2011.

Ez a társadalombiztosítási modell alkalmas az ellátórendszer színvonalának egységesítésére, de nem ösztönöz az ellátási körülmények javítására és nem alkalmas a differenciált igények kielégítésének kezelésére. Probléma, hogy a magasabb járulékbefizetési kötelezettséggel bíró állampolgárok is csak az átlaggal azonos szintű ellátást kaphatnak. Ennek megoldására a kiegészítő biztosítások az alkalmasak, melyek terjedését ez a modell korlátozottan támogatja. A köz- és magánfinanszírozás együtt van jelen. A német biztosítási rendszer ötödik pillére – a kiegészítő egészségpénztárral – 1995. január elsején indult. Alapja a jövedelemalapú a járulékfizetés. Németországban 1999-ben 453 szakmai, ágazati alapon szerveződött betegpénztár mellett 52 magán- (regionális alapon szerveződött vagy pénzügyi befektetők által működtetett) biztosító látta el az egészségbiztosítási feladatokat. A kötelező biztosítás csak bizonyos jövedelemhatár felett nem kötelező. Magánbiztosítás csak ezen jövedelemhatár felett választható teljes egészében. A 82 milliós lakosságból 1997-ben 7 millió ember kiegészítő biztosításokkal is rendelkezett.

Ez a rendszer működik Argentínában, Ausztriában, Belgiumban, Costa Ricában, Dél-Koreában, Egyiptomban, Franciaországban, Hollandiában, Japánban, Kínában, Kolumbiában, Magyarországon, Németországban, Tajvanban, Tunéziában. A XX. század végére szinte valamennyi, ilyen rendszert működtető országban elérték vagy akár jelentősen meg is haladták a 90%-os lefedettséget.

A német modell előnyei: széles körben hozzáférhető, teljesítményarányos finanszírozás, korlátozott a piac, közvetett az anyagi érdekeltség. A modell hátrányai: nem terjedt ki a teljes népességre (szegényparasztságra, városi munkanélküliekre, a társadalom legfelsőbb rétegére), nem érdekeltek a szolgáltatók a prevencióban, egyéni járulékfizetési nyilvántartást igényel, nagyobb az adminisztrációs teher és ellenőrzés szükséges.<sup>10</sup>

A költségvisszatérítés-rendszerben a szolgáltatásokat számos esetben a szolgáltatás igénybevételekor a páciens kifizeti. Majd a szolgáltatásokról a szolgáltatást nyújtó kiállított számlát, melyet a páciens a biztosítónál bemutat, és a biztosító megtéríti a költségeket. A természetbeni ellátások rendszerében a páciens nem fizet közvetlenül a kapott szolgáltatások után. Itt a biztosító közvetlenül a szolgáltatónak utalja át a szolgáltatások térítési díját.<sup>11</sup>

## A BRIT EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI RENDSZER

Az angol rendszer a Beveridge-modell. Hivatalos neve a nemzeti egészségügyi rendszer (National Health Service, NHS). Az NHS-rendszert adókból finanszírozzák 1948-tól. William Henry Beveridge jelentésében a társadalombiztosítás

10 Dr. KARNER Cecília: Nemzetközi egészségügyi finanszírozási modellek és az állam szerepvállalása.

11 Dr. ÁGOSTON István, dr. BONCZ Imre, dr. GÁBOR Katalin, dr. ILLEI György, dr. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, dr. SEBESTYÉN Andor, dr. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Medicina, Budapest, 2011.

és a kapcsolódó szolgáltatások elemzése kapcsán olyan egészségügyi ellátást tervezett, amiben mindenkinek, korra, nemre, iskolázottságra tekintet nélkül joga van ingyenesen és egyenlően részesülni a legjobb, korszerű egészségügyi és ehhez kapcsolódó szolgáltatásokból. 82%-ban közpénzekből gazdálkodik. A munkáltatók és munkavállalók hozzájárulása a forrásainak 14%-át; a lakossági önrészesedés 4%-ot tesz ki.

Az NHS centralizált rendszer, régiók vannak. A háziorvosok kapuőr szerepet töltenek be. Ők azok, akik az összes egészségügyi információt gyűjtik a praxisukba tartozó emberekről, akik az alapvető járóbeteg-ellátást is megoldják. Fontos feladatuk a betegek esetleges továbbutalása. A kórházi ellátást térítésmentesen kizárólag családorvosi beutalóval lehet igénybe venni. Az adóból finanszírozott egészségügyi ellátás állami intézményrendszer, melyet az egészségügyi szolgálat kollektív fenntartása jellemez. Állampolgári jogon járó ellátást nyújt a polgároknak, viszonylag széles spektrumú szolgáltatással, amelyek köre és hozzáférhetősége általában jobb, mint azok színvonala. Ezen modellben egyértelműen jól érvényesíthető a méltányosság. A modell lényege a teljes lakosságot megcélzó, az összes lényeges szolgáltatást nyújtó ellátórendszer működtetése. A rendszerben az állam szerepvállalása az intézmény fenntartása és működtetése.

A nemzeti egészségügyi szolgálat a centrális lehetőségek miatt alkalmas a források szakmapolitikai céloknak megfelelő elosztására. NHS-en belül is megoldható a költségérzékenység és hatékonyság növelése. Ez a rendszer is lehetővé teszi a szolgáltatók privatizációját. Alkalmas az ellátórendszer színvonalának egységesítésére. Az NHS mellett van magán-egészségbiztosítási rendszer is, az ellátást ilyenkor teljes egészében a magánbiztosító fizeti. Az NHS önmagában nem szolgálja a differenciált igények kielégíthetőségének lehetőségét, erre komplementer rendszerek (kiegészítő biztosítások) alkalmasak. A centralizált egészségügyi szolgálat rendszere működik még Svédországban, Finnországban, Norvégiában, Új-Zélandon, Portugáliában, Írországon, Dániában és még több országban.

A brit modell előnyei: többletigényt nem ismer el, ezért olcsó. Kicsi központi adminisztrációt igényel, mert nem alkalmaz országosan egyéni egészségügyi nyilvántartást, ez ugyanis a háziorvosok feladata, népegészségügyi feladatokat is ellát, könnyen tervezhető, a prevenció és a szűrés egyszerű. A modell hátrányai: a gazdaságosság nehezen számszerűsíthető. A finanszírozás nem függ a teljesítménytől, emiatt a dolgozók nem érdekeltek a rendszer hatékony működtetésében.<sup>12</sup>

## AZ USA EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI RENDSZERE

Az erős öngondoskodásra épülő rendszer iskolapéldája az Amerikai Egyesült Államok. De ugyanilyen rendszert működtet például Svájc és Ausztrália is. A szabadpiaci modellben az egészségügyi ellátás piaci rendszere működik, vezérelve

12 Dr. KARNER Cecília: Nemzetközi egészségügyi finanszírozási modellek és az állam szerepvállalása.

a hatékonyság, az egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzájutás ugyanúgy történik, mint a többi javakhoz való hozzájutás. A felhasználó fizeti meg a szolgáltató költségeit és profitját. A neoklasszikus közgazdaságtanra épülő gazdaságpolitika szerint egy jól működő, fejlett gazdaságban a jómódú polgárok megfelelő információk birtokában, megfelelő kockázattal járó képességgel és felelősséggel döntenek sorsukról. Az állampolgár szabad döntésén múlik, hogyan gondoskodik egészségügyi ellátásáról és időskori megélhetéséről. A piaci biztosítás lényege: a részvétel önkéntes, a díj kockázatarányos és a differenciált igények kielégítéséhez igazodik. A legtöbbet fizetők számára az ellátás színvonala magas.

A társadalombiztosítás mellett létező magán-egészségügyi biztosítás önkéntes, nincs mellette megfelelő szabályozás, ennek következtében sérülnek olyan alapvető célok, mint a méltányosság és az ellátáshoz való jog. Társadalmi, országos szinten ez a modell nem szolgálja a lakosság egészségi állapotának javítását. Csökken az állampolgárok között az egyenlőség és az esélyegyenlőség. Alapvetően megszűnik vagy jelentősen csökken a társadalmi szolidaritás. A fizetőképes kereslet által vezérelt forrásallokáció nem csökkenti, hanem tovább növeli a területi és társadalmi egyenlőtlenségeket.<sup>13</sup>

Az Egyesült Államokban 2010-ig hat kísérlet történt egészségbiztosítási rendszer létrehozására. Először az 1910-es évek második felében történt rá kísérlet. Roosevelt elnök volt az, aki másodjára is megpróbálta, az 1930-as évek közepén az országos egészségbiztosítási rendszer bevezetését. Az 1940-es évek második felében a második világháborúban harcoló katonák számára tervezték meg a rendszert. De csak Johnson elnök az 1960-as évek első felében tudta bevezetni. Az 1970-es évek második felében Carter elnök tervezte bevezetni. A XX. században utoljára Bill Clinton tett rá kísérletet 1992–1993-ban, aki a megválasztását is ennek a programnak köszönhette. A hat próbálkozásból csak egy volt sikeres. 1965-ben létrehozták a 65 évnél idősebbek társadalombiztosítását, a Medicare-t. Ebben az évben állították fel a Medicaid-t, a szövetségi állam egészségügyi segélyrendszerét. Ez a kiskorúak, a katonák és a meghatározott jövedelmi szint alattiak egészségügyi ellátásáról gondoskodik.<sup>14</sup>

Az első kísérletre azt követően került sor, hogy Nagy-Britannia 1911-ben német mintára kötelező tagságon alapuló egészségbiztosítási rendszert vezetett be. Ez a brit lépés hatalmas társadalmi-politikai visszhangra talált az Egyesült Államokban. A politikai elit számos tagja vélekedett úgy, hogy az országnak szociális reformokra van szüksége – beleértve kötelező egészségbiztosítási rendszer létrehozását. A programot javasolva feltűnt egy harmadik politikai erő, amelyik az 1912. évi elnökválasztáson a szavazatok 27,4 százalékát volt képes összegyűjteni. Az Egyesült Államok történetében harmadik párt soha ennyi szavazatot még nem kapott, de a progresszív párt hamarosan eltűnt a politika színpadáról.

13 Dr. ÁGOSTON István, dr. BONCZ Imre, dr. GÁBOR Katalin, dr. ILLEI György, dr. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, dr. SEBESTYÉN ANDOR, dr. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismertetek*. Medicina, Budapest, 2011.

14 NÉMETH György: *Egészségbiztosítási alapmodellek*. Esély, 2007. 5.

Programjukat viszont sem a demokraták, sem a republikánusok nem valósították meg. Az angol munkáspárt évtizedek alatt a liberális párt helyére lépve a kétpólusú brit rendszer baloldala lett. Hasonló folyamatot az Egyesült Államokban nem figyelhettünk meg. Végül a demokrata párt volt az, akik legálább kis részben felvállalták a szociáldemokrata gondolatokat és szegényebbek, a munkások, a kisebbségek védelmében. A XX. és a XXI. század minden ez irányú kezdeményezése tőlük indult. A progresszív párt keltette hullámokon megalakult az American Association for Labor Legislation (AALL) nevű szervezet, mely 1916-ban, a brit és német példára hivatkozva kampányt indított országos és a tagállami szinten is a kötelező egészségbiztosítási rendszer bevezetése mellett. De a kampány 1920-ra mindenütt kifulladásra vezetett. Az 1920-as évek prosperitását követő gazdasági világválság nagyon megrázta az országot. Nagy szükség lett volna a működő társadalombiztosításra.<sup>15</sup>

1932-ben a demokrata párti Franklin D. Rooseveltet választották meg az Egyesült Államok elnökének. Ő kongresszusi többségére támaszkodva hozzákezdett New Deal néven ismertté vált programja megvalósításához. Ennek egyik eleme a társadalombiztosítás létrehozása volt. Ez alatt nem csupán az állami nyugdíjrendszert értette, hanem az egészségbiztosítási rendszert is. Az orvosszövetség azonban komoly támadást intézett készülő tervezetek ellen. Roosevelt 1934-ben visszakozott és az egészségbiztosítási rendszer felállításáról szóló javaslatot nem is terjesztette a Kongresszus elé. Fontosabbnak tartotta a nyugdíjak kérdését. A törvény 1935-ben megszületett, s azóta az USA-ban társadalombiztosítás alatt kizárólag az állami nyugdíjrendszert értik. Ha országos egészségbiztosítási rendszert nem is tudott megalkotni Rooseveltt, azért egyedi megoldásokban komoly eredmények fűződnek a nevéhez.

1935-ben Roosevelt a New Deal, a gazdasági világválságot követően állami finanszírozású közmunka-programokat indított. Elfogadtatta a tisztességes munkaviszonyról szóló törvényt (Fair Labor Relations Act). Ez kötelezte az állami programban résztvevő vállalatokat, hogy dolgozóiknak egészségügyi ellátást nyújtsanak. A több tízezer embert foglalkoztató beruházások egészségügyi ellátásának szervezésére magántársaságok alakultak, akik egységes biztosítási díj ellenében átvállalták a vállalatoktól az orvosi ellátás szervezését és finanszírozását. Ezt részben a helyszínre telepített intézményekben biztosították és később saját egészségügyi intézményláncokat hoztak létre. Ezek lettek „managed care”, a szervezett betegellátást nyújtó magánvállalkozások, az HMO-k, amelyek egyesítik a biztosítói és betegellátói szerepet, amelyek ma meghatározó szerepet töltenek be az egészségbiztosítási piacon.

A második világháború alatt ismét megfogalmazódott a kötelező egészségbiztosítás szükségességének a gondolata. Az állami egészségbiztosítási rendszer gondolatának elfogadottsága a háború következményei miatt is jelentősen nőtt.

1811-ben iktatták törvénybe, hogy a háborús veteránok és a közvetlen hozzátartozók egészségügyi ellátásra is jogosultak. A Veteránügyi Hivatal (Veterans Administration) nyújtja

15 NÉMETH György: *Egészségbiztosítási alapmodellek*. Esély, 2007. 5.

ezeket az ellátásokat. Veteránügyi Hivatal az USA első egészségbiztosítója volt. De a jelentősége igazából csak a második világháború után nőtt meg. Az ellátottak száma ma 22,6 millió, melyből 2,0 a második világháborúban, 7,5 millió a vietnami háborúban szerzett jogosultságot katonaként vagy családtagként. Az ellátást saját intézményhálózattal nyújtja. 152 kórházat és 798 szakorvosi-, és számos rehabilitációs centrumot tart fent. Az állam a legnagyobb egészségügyi szolgáltató az USA-ban is. A volt katonák önként köthettek egészségbiztosítást, vagy betegség esetén készpénzzel fizették ki az ellátás teljes költségét.

Az emberek a második világháború után néztek szembe először tömegesen az egészségbiztosítás szükségességével. 1940-ben csupán 12 millióan, 1945-ben már 32 millióan, 1950-ben pedig 76,6 millióan rendelkeztek magán-egészségbiztosítással. A háború után a Roosevelttel halála után elnökké vált Henry Truman elnöksége alatt újra ambiciózus tervek készültek a kötelező egészségbiztosítás létrehozására. Ez lett az egyik fő témája az 1948-as elnökválasztási kampánynak. Truman megválasztották és a demokrata ismét meggyőző többséget kaptak a Kongresszusban, de terveit ennek ellenére sem tudta keresztülvinni. A hidegháború kezdetén nagyon sokaknak tűnt meggyőző érveknek, hogy a kötelező egészségbiztosítás a szocializmus felé tett lépés lenne.

Lyndon B. Johnson 1964-es megválasztásával lett meg ismét a lehetőség, amit a demokrata párt belső erőviszonyainak átrendezése erősít: a déliek meggyengültek, a vezetést az északiak tartják kezükben. A sorozatos kudarcokból Johnson azt a következtetést vonta le, hogy csak a fokozatos bevezetés lehet esetleg sikeres. Az általa nagy nehezen bevezetett Medicare kötelező egészségbiztosítási rendszer a 65 éven felüliek számára. Ők aktív korokban járulékot fizetnek, s ezért nyugdíjas korokban biztosítottak lesznek. Az életkorfüggő konstrukció fontossága nehezebben kérdőjelezhető meg. A támogatók jól meghatározhatók és könnyen megszólíthatók, ráadásul politikai súlyuk növekvő. Sokan gondolkodtak úgy, hogy az amerikai egészségbiztosítási rendszer kiterjedését az életkor és az egymást követő generációk belépése vezeti majd. Johnson nem a társadalombiztosítás kiterjesztéséről beszélt. Az általa bevezetett Medicare-t egy szociális programmal, a Medicaid-del kötötte össze. A Medicare ráadásul nem járt jelentős költségvetési kiadással akkor. A jövőbeni biztosítottak egyúttal járulékfizetők is<sup>16</sup>. A Medicare finanszírozását az aktív keresők bérjárulékból, a szövetségi kormány közvetlen befizetéseiből és az igényjogosultak által, havi rendszerességgel befizetett biztosítási díjból oldják meg. Közpénzekből nyújt ellátást a 65 évnél idősebb amerikai állampolgároknak, és a 65 évnél fiatalabb krónikus vesebetegeknek. Az idős népesség egészségügyi kiadásának kb. 50%-át más forrásokból kell fedezni. Az várható életkor meghosszabbodásával évről évre nagyobb pénzügyi nehézséggel kell szembenézni.

A Medicaid-rendszerhez tartozók semmilyen hozzájárulást nem fizetnek. Költségeiket az állam állja. Ez az úgynevezett szegényprogram. Az igényjogosultság feltétele az életkor,

a rokkantság, a terhesség vagy az eltartásra szoruló gyermekek száma. A hatóságok jövedelemvizsgálat alapján ítélik oda az ellátásra való jogosultságot. Ellátottak köre mindazok a 6 évesnél fiatalabb gyerekek és terhes anyák, akik családjának jövedelme a szegénységi küszöb 133%-át nem haladja meg. A programok kezdetekor, az 1960-as évek elején az egészségügyi kiadásoknak a 25%-át finanszírozták közpénzekből, de az 1990-es évek végén már 45% felett volt az egészségügyi finanszírozásában a közpénzek aránya.

Az 1970-es években Jimmy Carter elnöksége idején több kisebb, és végül sikertelennek bizonyuló kísérlet történik a Medicare országossá és kötelezővé tételére. Ez nem sikerült. De a Medicare-t fokozatosan erősítik, bővítik, s számottevő politikai erő létjogosultságát nem kérdőjelezi meg. Az 1970-es, 1980-as években az irányított betegellátást (managed care) nyújtó szervezetek elterjedése volt jellemző. Ugyanakkor az önkéntes biztosítás támogatottsága, szabályozottsága, fogyasztóvédelme stb. erősödött. A helyzet paradoxona, hogy a Carter idején kidolgozott egészségbiztosítási rendszer tervét elvető Ronald Reagan elnöksége idején, a monetarista gazdaság- és pénzpolitikát követve erősödnek meg a gazdaság számára szükséges hosszú távú forrásokat gyűjtő és kihelyező magánbiztosítók. Bár több tízmillió amerikai számára elérhetetlennek bizonyult, hogy csatlakozzon a magánbiztosítók szolgáltatásaihoz, a magánbiztosítási szektor a nyolcvanas években mégis az amerikai gazdaság egyik húzóágazatává vált.

Az 1990-es évek elején a kérdés újból a politika napirendjére került. Bill Clinton 1992-es választási kampányát nagy mértékben az országos egészségbiztosítási rendszer bevezetésének szükségességére és a gazdaság állapotára építette, s legyőzte a hivatalban lévő, ráadásul nagyon népszerűnek tűnő George W. Bush elnököt. Clinton 1992–1993-as kísérlete azonban hamar megbukott. A republikánusok ellenállása mellett a társadalmi támogatottság is csökkent. Növekedésnek indult a gazdaság, és a javuló helyzetben egyre kevesebben érezték szükségét az állam radikálisan megnövekvő szerepvállalásának<sup>17</sup>. De az addig is működő Medicare tovább fejlődött. Az HMO-k (Health Maintenance Organization), a PPO-k (Preferred Provider Organization), a POS-ek (Point-of-service) az 1990-es évek végére meghatározó szereplőivé váltak az USA egészségügyi rendszerének.

Az átlagos amerikai állampolgárok várható élettartamuk körülbelül 90 százalékát töltik egészségesen. Ez részben annak a fejenkénti 6 ezer 700 dollárnak köszönhető, amit évente az egészségügyre költenek. Azonban az ezen óriási összeggel elérhető hozadék – például a születéskor várható átlagos élettartam – nemzetközi összehasonlításban nem tartozik a kiemelkedők közé. Az Amerikai Egyesült Államok GDP-jének 16 százalékát fordítja egészségügyi kiadásokra, ennek közel felét a kormány. Ez a világon a legmagasabb arány. A biztosítási díjak, az egészségügyi ellátás költségei a világon a legmagasabbak, a világ népességének 5%-át kitevő amerikaiak a teljes egészségügyi ráfordítások 48%-át költik el. Ennek

16 NÉMETH György: *Egészségbiztosítási alapmodellek*. Esély, 2007. 5.

17 NÉMETH György: *Egészségbiztosítási alapmodellek*. Esély, 2007. 5.

elsődleges okai között van az ellátás magas színvonala, a magas egészségügyi bérek, a kiemelkedő kutatási és gyógyszerkiadások, a magas adminisztrációs költségek.

A Medicare program 40 millió 65 éven felüli ember, 18 éven aluli gyerek és fogyatékos számára a szövetségi kormány által finanszírozott egészségbiztosítás. A Medicaid 20 millió szociálisan hátrányos helyzetű egészségbiztosítása, amelyet az államok és a szövetségi kormányzat fele-fele arányban finanszíroznak. Magánbiztosítása van 198 millió amerikai. 159 millió ember biztosítását munkáltatójuk fizeti. A lakosság 15%-a, több mint 40 millió lakos nem köt vagy nem tud kötni biztosítást. Számuk a gazdaság prosperálása idején némileg csökken, recesszióban viszont nő. Az alulbiztosítottak, a biztosítási díjak minimumát fizetők száma is meghaladja az 50 millió főt. A hiányzó vagy nem elégséges szintű egészségbiztosítás körülbelül 100 millió amerikai nyomasztó problémája, akik számára egy rövid ideig tartó kórházi kezelés költségei is anyagi csődöt eredményezhetnek.

Harminc év alatt az egy főre kiszámított egészségügyi kiadások a háromszorosára nőttek<sup>18</sup>, ezzel tartott lépést a biztosítási díjak emelkedése is. Az Egyesült Államok egészségügye közismerten a legdrágább a világon. A gyorsan emelkedő biztosítási díjak kifizetése egyre nagyobb gondot jelent a középosztályhoz tartozóknak is.

Az utóbbi 3–4 évtized gazdasági növekedésének haszna szinte kizárólag a pénzügyi szférában, a vállalkozások tulajdonosai körében, a felsőbb rétegeknél koncentrálódik. A globalizáció vesztesei a kék galléros munkások, akik nagy része a munkáját is elveszítette, és az alkalmazotti státuszban lévő középrétegek, akik fizetésének reálértéke évtizedek óta nem emelkedett, egyre nehezebben tudják kigazdálkodni az egészségbiztosítási díjakat. „A mai harmincéveseknek azzal kell szembe nézniük, hogy reálértékben kevesebbet fognak keresni, mint szüleik generációja. Ez a helyzet azzal fenyeget, hogy szétfeszíti azt a társadalmat, mely egyébként jól viseli az éles társadalmi különbségeket. Egyre több háztartás és az egészségbiztosítást fizető vállalkozás számára jelent terhet a biztosítási díjaknak az inflációnál és a béreknél gyorsabb növekedése. Ezért sem véletlen, hogy a kérdés legalább egy évtizede ismét központi szerepet kapott az amerikai társadalmi és politikai vitákban.”<sup>19</sup>

## AZ AMERIKAI EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁS MŰKÖDÉSE

Versengő, profitorientált biztosítási rendszer legszélesebb körben az Amerikai Egyesült Államokban terjedt el. „Az egészségbiztosítási piacot a tradicionális vagy üzleti biztosítók (traditional, indemnity) uralják.”<sup>20</sup> A gyerekeken/időseken/egyéb speciális helyzetben lévőkön kívül mindenkinek magának kell intézni az egészségügyi biztosítását. Így a biztosítással nem rendelkezők jobbára az aktív korúak közül kerülnek ki.

18 Czibere.

19 NÉMETH György: *Egészségbiztosítási alapmodellek*. Esély, 2007. 5.

20 DR. ÁGOSTON István, DR. BONCZ Imre, DR. GÁBOR Katalin, DR. ILLEI György, DR. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, DR. SEBES-TYÉN Andor, DR. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapmeretek*. Medicina, Budapest, 2011.

10 fős létszám felett a munkáltatóknak kötelező adni valamilyen egészségbiztosítást, de ez nagyon függ a munkáltatótól, a vállalkozástól. Az olyan ágazatokban működő cégek, ahol szakemberhiány van, többek között jobb biztosítással is próbálnak vonzóvá válni a cégek. A vállalati biztosításoknál nincs vagy csak minimális, 10–20 dolláros az önrész. Ha a biztosított orvoshoz megy, szinte mindenféle kezelést fedeznek.

Olcsóbb biztosításoknál előfordulhat, hogy egy adott évben 5–6 ezer dollárig mindent a biztosított fizet. Csak az ezután lévő költségeket fizeti a biztosító, de akkor sem fizet automatikusan mindent. A látszólag előnytelen konstrukció is sokat érhet, nem segít sokat, de ez nem így van. A biztosító csak az általa elfogadhatónak tartott árat fizet ki. A biztosítók előre részletesen megegyeznek a szolgáltatókkal, az ellátást végző orvosokkal, kórházakkal, az ún. „provider”-ekkel, hogy különböző szolgáltatások mennyibe fognak kerülni. Ha mind a két fél (a provider és a biztosító) elfogadja az egyes kezelések árát, akkor ezen lista alapján szerződnek egymással.

Nem valószínű, hogy minden biztosító, minden szolgáltatóval szerződik, egyébként ez túl drága is lenne, és ez okozza az egészségügyi szolgáltatásoknál a bonyodalmak egy részét.

Egy adott biztosító csak a „provider”-ek egy részével szerződik. Ennek több oka is lehet. Lehet, hogy a „provider” nem keresett meg adott biztosítót, vagy lehet, hogy olyanok az árai, amit a biztosító nem fizetne ki. Ebből az következik, hogy a beteg nem fordulhat akármelyik orvoshoz vagy kórházhoz. A betegnek oda, ahhoz a szolgáltatóhoz kell mennie, akinek van szerződése a biztosítójával. Ezeket „in network provider”-eknek hívják. A contracted rate az az ár, amennyit a vizsgálatért felszámol a szolgáltató, ha a beteg olyan biztosítóval szerződött, akivel a szolgáltató is szerződése van. A provider charge pedig az az ár, amit mindenki másnak számol fel a szolgáltató. Több, mint ötszörös különbség van a két árkategória között.

A biztosítóknak van egy maximális ára, amit hajlandók kifizetni egy adott szolgáltatásért. A biztosítók sokszor egyáltalán nem foglalkoznak a velük szerződésben nem álló – out of network provider – szolgáltatókkal. Tehát nem is térítik meg azok árait. Mindenképpen sokkal jobban járunk, ha van egy biztosításunk. Ez még akkor is igaz, ha a biztosító egyébként nem száll be a költségekbe. A biztosított betegnek ekkor is csak a jóval olcsóbb contracted rate-et kell kifizetnie. Ez már egy egyszerű szakorvosi ellátás esetében is dollárezrek megtakarítását eredményezheti.

Miért ilyen nagyok a különbségek a két ár között?

Az egyik legfontosabb oka ennek, hogy tipikusan azok mennek olyan orvoshoz vagy kórházba, ahova nem szól biztosításuk, akiknek nincs is biztosításuk. Ha valaki biztosítás nélkül megy orvoshoz, annak jó oka van. Már nem bízik benne, hogy magától is meggyógyul. Ez már kényszerhelyzet a beteg számára. Nagyon sok beteg inkább választja az 5–10-szeres költséget egy műtétért, egy orvosi kezelésért, mint hogy kínok között meghaljon. Az előre nem tervezett, last minute módon megrendelt szolgáltatásnak óriási felára van. Nem csak az egészségügyben igaz ez.

Jellemzően azoknak nincs biztosítása, akik nagyon alacsony jövedelműek vagy akik még ezen is takarékoskodni szeretnének, mert kevés a pénzük (munkanélküliek, alacsony státuszú munkát végzők, esetleg nem is legálisan tartózkodnak

az országban. Rajtuk viszont nehéz behajtani a kezelés költségeit. Ezek az ügyfelek így pénzügyileg kockázatosak. A magas kockázati felárat pedig valakinek ki kell fizetni. A contracted rate és a provider charge közötti különbség a nem biztosított betegek nagyon magas és általában nem maximalizált kockázati felára a szolgáltatást végző orvos részéről. Ez pont a legkiszolgáltatottabb réteget fenyegeti legjobban, hogy egy betegség után kb. adósrabszolgásgába kerülnek. Egy-két állam ezért maximalizálta az egyes szolgáltatások árait.

## OBAMA-CARE

### Obama elnök tervezete nyolc reformelvet tartalmazott.

Barack Obama amerikai elnök egészségügyi tervezete az egészségbiztosítási fedezet felelősségének megosztására összpontosított a munkaadók, a kormányzat és a családok között.

Az elnök megtartotta a jelenlegi munkáltatói és állami biztosítási rendszert, és megkövetelte a munkaadóktól (a kisvállalkozók kivételével), hogy vásároljanak egészségbiztosítást dolgozóik részére vagy járuljanak hozzá a biztosítási költségekhez.

Jelenleg a munkaadók több mint 160 millió embernek nyújtanak egészségbiztosítást, s ez a tervzet szerint továbbiakat is érintett. Emellett Obama elnök adójóváírással is ösztönözte a kisvállalkozókat, hogy az dolgozóik számára egészségbiztosítást vásároljanak.

2010. március 23-án viharos politikai csaták után az amerikai törvényhozás Barack Obama elnök kezdeményezésére új egészségbiztosítási törvénycsomagot, „*The Patient Protection and Affordable Care Act*” fogadott el, mely szerint

- minden amerikai polgár vagy munkaadója köteles egészségbiztosítást kötni,
- a biztosítók kötelesek minden jelentkezőt fogadni,
- megemelik az egészségügyi adójóváírás arányát, akik saját maguk vásárolnak egészségbiztosítást (75 ezer dollár biztosítási értékű egészségbiztosítási kötvény éves díját lehetett leírni az adóból),
- növelik a Medicaid-ellátásra jogosultság határát, (a gyerekek és a fiatalok 26 éves korukig lettek biztosíthatók szüleik biztosítása alapján),
- különadókat vetnek ki a gyógyszeripari cégekre, egészségügyi készülékek gyártóira (és a szolárium-üzemeltetőkre),
- szigorítják az állami biztosítók által nyújtott szolgáltatások igénybevitelét.

A törvénycsomag több lépcsőben lép életbe, hatására a jelenlegi 85%-os biztosítási arány 98%-ra nő.

1. Az elektronikus betegnyilvántartás és az információs technológia használatának felgyorsítása.
2. A kezelések összehasonlítására irányuló kutatások támogatása az orvosok és a betegek jobb informáltságának érdekében.
3. A rákkutatás támogatásának megkésztérézése.

4. Az indiánok és az alaszakai őslakosok számára nyújtott szolgáltatások javítása.
5. Az egészségügyi szakemberek toborzása, 330 milliárd dollárnyi juttatás a hiánnyal küszködő régiók orvossal, ápolóval és fogorvossal történő ellátására.
6. A gyermekgondozási programok kiszélesítése.
7. A Medicare minőségének és hatékonyságának erősítése.
8. Az élelmiszer-biztonság növelése és az élelmiszeren keresztül terjedő betegségek megelőzésének javítása.

## VITÁK AZ OBAMA-CARE-RŐL

2017. március 24-án viharos politikai csaták után az amerikai törvényhozás Donald Trump elnök kezdeményezésére tárgyalta az új egészségbiztosítási törvénycsomagot, ami a „*The Patient Protection and Affordable Care Act*” hatályon kívül helyezését célozta.

- Azt a rendelkezést, hogy minden amerikai polgár vagy munkaadója köteles egészségbiztosítást kötni, *módosítanák*. A biztosítási jogviszonyt munkaviszonyhoz kötnék. Kivételt a kisgyereket nevelők, a fogyatékosok, az 55 és 64 év közöttiek kapnának. Az erről szóló részletes szabályozást viszont az államokra bíznák. Az eddigi támogatási összegeket az államok most egy összegben kapják meg.
- A megemelt egészségügyi adójóváírás arányt a 2010 előtti szintre *csökkentik* azoknál, akik saját maguk vásárolnak egészségbiztosítást.
- Azt a rendelkezést, hogy a gyermekek, fiatalok a szüleik egészségbiztosítását használva 26 éves korukig használhatják a Medicaid-ellátást, azt *hatályban tartják*.
- Az Obama által bevezetett különadókat, amit a gyógyszeripari cégekre, egészségügyi készülékek gyártóira, a szolárium-üzemeltetőkre vetettek ki, 2017 végéig *kivezetnék*.
- Szigorítják az állami biztosítók által nyújtott szolgáltatások igénybevitelét.

A törvénycsomag több lépcsőben lép életbe, hatására a költségvetés kiadásai 2018-ig még nőnének, épp a rendszer átalakítása miatt, 2025-ig viszont már jelentősen csökkennének a kiadások. Trump eredeti javaslata alapján 2025-ig kb. 335 milliárd USD-t takarítana meg a szövetségi költségvetés, a Kongresszus által módosított javaslat 150 milliárd USD-t takarítana csak meg<sup>21</sup>. Trump elnököt azok a republikánus képviselők szavazták le, akik a kongresszusi választásokon korábban a demokraták által birtokolt körzetekben nyertek, ahol magas a munkanélküliség, és komoly gond a helyben lévő amerikai ipar megroppant versenyképessége<sup>22, 23</sup>.

21 Congressional Budget Office's analysis of the revised Republican health plan.

22 Margot SANGER-KATZ: Fewer Americans Would Be Insured With G.O.P. Plan Than With Simple Repeal, March 21, 2017, New York Times.

23 Josh KATZ and Kevin QUEALY: Which Republicans Will Vote No? What 7 News Organizations Are Reporting, March 22, 2017, New York Times.

## IRODALOMJEGYZÉK

1. Dr. ÁGOSTON István, dr. BONCZ Imre, dr. GÁBOR Katalin, dr. ILLEI György, dr. KRISZBACHER Ildikó, SÁNDORNÉ SZABÓ Iringó, dr. SEBESTYÉN Andor, dr. BONCZ Imre (szerk.): *Egészségügyi finanszírozási, menedzsment és minőségbiztosítási alapismeretek*. Medicina, Budapest, 2011.
2. American Economic Association: How states can attract health insurers to rural counties, CHART OF THE WEEK, March 22, 2017.
3. Congressional Budget Office's analysis of the revised Republican health plan.
4. CZIBERE Anikó: *Az amerikai egészségügy*. WEBBETEG.
5. David BROOKS: The Trump Elite. Like the Old Elite, but Worse! March 24, 2017, New York Times.
6. GYEMSZI: *Az egészségügyi rendszerek tipológiája*, Budapest, 2014.
7. GYEMSZI: *Tájékoztató országtanulmány az Amerikai Egyesült Államok Egészségügyéről*, Budapest, 2014.
8. Josh KATZ and Kevin QUEALY: Which Republicans Will Vote No? What 7 News Organizations Are Reporting, March 22, 2017, New York Times.
9. Julie HIRSCHFELD DAVIS, Robert PEAR and Thomas KAPLAN: Trump Tells G.O.P. It's Now or Never, Demanding House Vote on Health Bill, March 23, 2017, New York Times.
10. Dr. KARNER Cecília: *Nemzetközi egészségügyi finanszírozási modellek és az állam szerepvállalása*.
11. Jeffrey CLEMENS: Regulatory Redistribution in the Market for Health Insurance. American Economic Journal: Applied Economics vol. 7, no. 2, April 2015. (pp. 109–34).
12. Katy HALL, Jan DIEHM: Why U.S. Health Care Is Obscenely Expensive, In 12 Charts, Huffington Post.
13. Kevin QUEALY and Margot SANGER-KATZ: The 7 Big Revisions Republicans Made to Their Health Care Bill, and Why They Made Them, March 21, 2017, New York Times.
14. Margot SANGER-KATZ: Fewer Americans Would Be Insured With G.O.P. Plan Than With Simple Repeal, March 21, 2017, New York Times.
15. Michael J. DICKSTEIN, Mark DUGGAN, Joe ORSINI, Pietro TEBALDI: The Impact of Market Size and Composition on Health Insurance Premiums: Evidence from the First Year of the Affordable Care Act. American Economic Review vol. 105, no. 5, May 2015. (pp. 120–25).
16. Nate COHN: If Health Bill Is Killed in the House, Ideology Will Be the Main Reason, MARCH 22, 2017, New York Times.
17. NÉMETH György: *Egészségbiztosítási alapmodellek*. Esély, 2007. 5.
18. Paul KRUGMAN: The Scammers, the Scammed and America's Fate, March 24, 2017, New York Times.
19. OECD: Health at a Glance 2015. OECD, 2016.
20. Tim HYDE: Stopping the death spiral. What policies can keep health insurance markets from going down the drain? American Economic Association, March 21, 2017.
21. Az USA Alkotmánya.  
[https://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution\\_in\\_hungarian.html](https://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html)
22. US Department of Health and Human Services (HHS). 2014. „Health Insurance Marketplace: Summary Enrollment Report for the Initial Annual Open Enrollment Period.”  
[http://www.statecoverage.org/files/ASPE\\_Marketplace\\_Enrollment\\_Report\\_for\\_OEP.pdf](http://www.statecoverage.org/files/ASPE_Marketplace_Enrollment_Report_for_OEP.pdf)
23. US Department of Health and Human Services (HHS). 2014 Medical Expenditure Panel Survey.
24. <http://obamacarefacts.com>



# Jogértelmezés\*

## POLGÁRI JOG TERÜLETÉRŐL

### A BEHAJTÁSI KÖLTSÉGÁTALÁNYRÓL SZÓLÓ 2016. ÉVI IX. TÖRVÉNY

#### VÁLLALKOZÁS FOGALMÁNAK ÉRTELMEZÉSE AZ EGYHÁZ VONATKOZÁSÁBAN

Az Igazságügyi Minisztériumhoz érkezett megkeresés tényállása szerint a közműszolgáltató behajtási költségátalányt kíván felszámítani egy egyházközséggel szemben. A megkereső kérdése annak megválaszolására irányult, hogy maga az egyház – tehát nem annak egyesületei vagy egyéb szervei – a behajtási költségátalányról szóló 2016. évi IX. törvény (a továbbiakban: Bkt.) 2. § 3. pontja értelmében vállalkozásnak minősül-e, azaz fizetési késedelem esetén az egyház kötelezhető-e behajtási költségátalány megfizetésére.

A behajtási költségátalány felszámítására az erre vonatkozó, a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről szóló 2011. február 16-ai 2011/7/EU európai parlamenti és a tanácsi irányelv (a továbbiakban: irányelv) első magyarországi átültetése, vagyis 2013. július 1-je óta van lehetőség. Az irányelv implementálásának eredményeként a behajtási költségátalányról első ízben a már hatályát veszített, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 301/A. § (3) bekezdése és a 301/B. § (3) bekezdése rendelkezett. Ezt követően e jogintézményt a korábbi szabályozással azonos módon, a régi Ptk. helyébe lépő és 2014. március 15. napjától hatályos, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:155. § (2) bekezdése és ehhez kapcsolódóan a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 53/B. §-a szabályozta – egészen 2016. március 24. napjáig. Ettől az időponttól a behajtási költségátalány, mint sui generis jogintézmény, a Bkt. keretében önálló szabályozás alá került.

A Bkt., valamint az irányelv hatálya szerint behajtási költségátalány-fizetési kötelezettség kizárólag a vállalkozások egymás közötti, valamint a vállalkozások és szerződő hatóságok között létrejött kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetés esetén keletkezhet. A Bkt. – szintén az irányelvnek való megfelelés érdekében – az irányelv által

meghatározott vállalkozásdefiniációt veszi át, amelynek értelmében: „vállalkozás: hatóságnak nem minősülő, önálló gazdasági vagy szakmai tevékenységet folytató szervezet, még ha az adott tevékenységet egyetlen személy is végzi”<sup>1</sup>.

A vállalkozásfogalomnak a bevett egyházakkal összefüggő értelmezésénél az Igazságügyi Minisztérium kiindulópontnak tekintette azok társadalomban betöltött különleges szerepét és működésüknek kiemelt rendeltetését. A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) egyes rendelkezéseinek értelmezése alapján<sup>2</sup>, valamint az Alkotmánybíróság álláspontja szerint<sup>3</sup> az egyház egy sajátos, sui generis szervezeti forma, egyben egy specifikus, önálló jogállás, amely egyértelműen elhatárolja a magyar jogrendszerben létező egyéb jogalanyoktól és biztosítja a jogrendbe való illeszkedését. Az egyházi jogi személyek a társadalom kiemelkedő fontosságú értékhordozó és közösségteremtő tényezőiként tényleges társadalmi szerepet töltenek be, működésük központjában primer módon a hitéleti tevékenység áll. Ezt az attribútumát kizárólag akkor nyeri el, ha alapszabálya szerint elsődlegesen – mely egyúttal nem jelent kizárólagosságot – vallási tevékenység végzése céljából jön létre és működik.

Tárcánk az „önálló gazdasági tevékenység” fogalmának vizsgálata során két különböző esetet különített el.

Az Ehtv. 19. § (5) bekezdésének felhatalmazása alapján az egyházi jogi személy polgári jogviszonyok alanyává válhat, ennek keretében gazdasági társaságot is létrehozhat vagy abban tagként részt vehet. Az Ehtv. 12. § (3) bekezdése egyértelműen elválasztja az egyházi jogi személyt és az egyházi jogi személy által létrehozott gazdasági társaságot, két különböző jogalanyról van tehát szó. E különálló jogi személy főtevékenysége a rendszeres haszonszerzésre irányul, elsődleges jelleggel végez gazdasági-vállalkozási tevékenységet, nyereség-szerzési céllal működik, így megfelel az irányelv, illetve a Bkt. vállalkozás fogalmának, azaz annak hatálya alá tartozik<sup>4</sup>.

Bonyolultabb a megítélése annak a másik esetnek, ha az egyházi jogi személy – anélkül, hogy tőle elkülönült gazdasági társaságot alapítana – önmaga végez gazdálkodó tevékenységet.

\* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs.

1 Bkt. 2. § 3. pont, illetve irányelv 2. cikk 3. pont.

2 Ehtv. preambulum és 6. § (2) bekezdés.

3 8/1993. (II. 27.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, 27/2014. (VII. 23.) AB határozat.

4 Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy az Ehtv. 22. § (2) bekezdésében felsorolt egyes gazdasági-vállalkozási tevékenységekből származó bevételeket az Ehtv. kifejezetten hitéleti célúnak tekintetni.

Ebben az esetben az egyházi jogi személy gazdasági-vállalkozási tevékenységet csak az elsődleges hitéleti tevékenysége mellett, kiegészítő jelleggel, a vallási célokkal arányosan folytathat. A vallási célú főtevékenységét nem érinti, ha az egyház – törvény által meghatározott körben – másodlagosan megjelenik a gazdasági forgalomban és ezzel magánjogi jogviszonyok alányává válik.

Az egyházi jogi személy által végzett elsődleges, illetve kiegészítő tevékenység közötti differenciát és egyben egyensúlyt juttatja kifejezésre egyrészt az Ehtv. 6. § (4) bekezdés *d*) pontja, amely szerint „[ö]nmagában nem tekinthető vallási tevékenységnek a gazdasági-vállalkozási tevékenység”. Megerősíti másrészt az a tény, hogy az irányelv átültetése a régi Ptk. fogalmi rendszerének megfelelő „gazdálkodó szervezetek” definícióval történt, amelybe az egyházi jogi személy nem tartozott bele, még a gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolatai tekintetében sem. Az egyházi jogi személy által végzett gazdálkodó tevékenység szubszidiárius jellegét hangsúlyozza továbbá a 296/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet tipizálása, mely vállalkozási tevékenységet nem folytató, valamint alaptevékenysége mellett vállalkozási tevékenységet is folytató egyházi jogi személyt különböztet meg. Ezzel összhangban a BH2009.94., és a KGD2010.104. rendelkezései megállapítják: „A hatályos jogi szabályok rendelkezései kizárják, hogy egy szervezet egyidejűleg legyen egyházi jogi személy és gazdálkodó szervezet”.

Tárcánk álláspontja szerint az egyházi jogi személy – nem annak egyesületei vagy egyéb szervei – az egyedi, speciális jogállását nem veszíti el azzal, hogy kiegészítő jelleggel, a vallási célokkal arányosan gazdálkodó tevékenységet folytat és másodlagosan megjelenik a gazdasági forgalomban. Mindezekre figyelemmel az egyház nem minősül vállalkozásnak, ezért nem tartozik sem az irányelv, sem a Bkt. hatálya alá. Ebből következően magával az egyházzal szemben behajtási költségátalány felszámítására nem kerülhet sor.

### **A VAGYONJEGYBEN FOGLALT JOGOK MEGSZÜNTETÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI, VALAMINT A VAGYONJEGY ISMÉTELT KIBOCSÁTHATÓSÁGÁNAK KÉRDÉSE AZ ÚJ PTK. NYITOTT ÉRTÉKPAPÍR-FOGALMA TÜKRÉBEN**

Egy 1988. április 1-jén kibocsátott vagyonjegy<sup>5</sup> tulajdonosa az Igazságügyi Minisztériumhoz 2016. decemberben érkezett

<sup>5</sup> A vagyonjegy olyan ellenérték fejében vagy ingyenesen kibocsátott értékpapír, amely tartalmát tekintve egyfajta – elsősorban dolgozók részére kibocsátott – egyszerűsített részvényként fogható fel, amelyben foglalt jog alapján a kibocsátó nyereségtől függően osztalékfizetésre biztosít jogot az értékpapír jogosultja részére. Az egyes jogi személyek vállalata vagy leányvállalata és a gazdasági társaság a pénzeszközeinek bővítése, valamint a gazdálkodó szervezetben való vagyoni érdekelttség megteremtése érdekében 1993. május 15-ig bocsáthatott ki vagyonjegyet. (A vagyonjegyről szóló ma is hatályos 94/1988. (XII. 22.) MT rendelet 1. § (4) bekezdése alapján vagyonjegy 1993. május 15. napjáig

megkeresésben azon kérdésekre kereste a választ, hogy a nevezett értékpapír kibocsátójának jogutódja csökkentheti-e a vagyonjegyre kikötött osztalék mértékét akár 0%-ra, valamint melyek a jogi feltételei a vagyonjegy „megszüntetésének”, azaz bevonásának.

A megkereső annak okán kívánt fentiekről tájékozódni, mivel leírása alapján a kibocsátó gazdasági társaság ügyvezetése a vagyonjegyek visszavásárlásáról határozott, majd azt követően, hogy ennek a vagyonjegy tulajdonosa nem kívánt eleget tenni, a társaság ügyvezetése arról hozott döntést, hogy 0%-ra csökkenti a vagyonjegyek alapján kifizethető osztalékot.

A hatályban lévő, a vagyonjegyről szóló 94/1988. (XII. 22.) MT rendelet 13. §-ában foglalt átmeneti rendelkezése alapján az 1989. január 1-je előtt kibocsátott vagyonjegyekre eredeti feltételeik érvényesek. Válaszunk megadásakor ezért a kibocsátáskor irányadó, a vagyonjegyről szóló 51/1987. (X. 14.) MT rendelet (a továbbiakban: R.) szabályaiból indultunk ki, amely kapcsán ki kell emelni azon körülményt, hogy a tárgykör megítélését segítő más törvényi vagy rendeleti szabály nem állt a vonatkozó időben rendelkezésre.

Az R. 1. § (2) bekezdése egyértelműen meghatározza a vagyonjegyben foglalt jog alapvető tartalmát, miszerint a kibocsátó arra kötelezi magát, hogy nyereségtől függően a vagyonjegyben foglalt ellenérték után a vagyonjegy tulajdonosának évente osztalékot fizet.

Az R. 2. § (3) bekezdése alapján a kibocsátás részletes feltételeit a kibocsátó által jóváhagyott szabályzat állapítja meg, amelynek kötelező elemeit az R. 2. § (4) bekezdése rögzíti, közte a kifizetendő osztalék kiszámításának módját.

Álláspontunk szerint a vagyonjegy meghatározásából fakad, hogy a szabályzatban rögzített számítási mód kialakítása nem vezethet arra, hogy a vagyonjegy-tulajdonosok de facto elveszítsék osztalékfizetésre való jogukat, valamint a kibocsátáskor megállapított kötelmi feltételekkel is ellentétes lenne a szabályzat olyan mértékű változása, amely alkalmas arra, hogy kiüresítse a vagyonjegy lényegét, megváltoztassa a vagyonjegyben foglalt jog tartalmát.

Nem vezethető tehát le, hogy a vagyonjegy alapvető tartalmát, vagyis az osztalékfizetést a kibocsátó megváltoztathatná akként, hogy azt 0%-ra csökkentse.

Az R. 9. §-a az ott meghatározott feltételek mellett – a vagyonjegy átruházhatóságának kibocsátó általi kizárása vagy korlátozása bizonyos eseteiben, illetve az örökléssel történő tulajdonosváltás esetében –, az értékpapír-tulajdonos kezdeményezése alapján a vagyonjeggyel kapcsolatos visszavásárlási kötelezettséget telepít a kibocsátóra, azonban nem biztosít a kibocsátó saját döntésén alapuló vételi jogot az ellenérték fejében megszerzett vagyonjegyre.

bocsátható ki.) A hatályos jogszabályi környezet alapján tehát új vagyonjegy már nem kerülhet forgalomba, azonban a korábban kibocsátott vagyonjegyek továbbra is alkalmasak a bennük foglalt joghatás kiváltására.

Előbbieknek megfelelően a társaság egyoldalú döntése nem írhatja elő a vagyonyjegy-tulajdonosok eladási kötelezettségét; ellenérték fejében vásárolt vagyonyjegy esetén ilyen lehetőség a később kibocsátott, *a vagyonyjegyről szóló 94/1988. (XII. 22.) MT rendelet* hatálya alá tartozó értékpapírok kapcsán sem áll fenn.

Annak tényét, hogy a vagyonyjegyben foglalt jogok milyen módon szűnhetnek meg, a szabályzat figyelembevételével törtenő részletes feltételek alapján kell megállapítani, de ez tipikusan a jogosult hozzájárulásával, jogszabály vagy bírósági hatósági határozat alapján, illetve a kibocsátó jogutód nélküli megszűnésével történhet. Lényeges előbbiekkel kapcsolatban, hogy az értékpapír-forma jellemzői és gazdasági szerepe megkövetelik az értékpapírban foglalt jogok minél szűkebb keretek között értelmezett korlátozhatóságát.

A vagyonyjegyek kivételezése mindezeknek megfelelően leginkább a vagyonyjegy-jogosultak beleegyezésével lehetséges.

A nyitott értékpapír-fogalom okán érdemes kitérni azon körülményre is, hogy a jövőben felmerülhet-e újra a vagyonyjegyek kibocsátása. A *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* 6:565. § (2) bekezdése alapján, ha jogszabály meghatározza egyes értékpapírfajták kötelező tartalmi elemeit, kizárólag az ezeknek megfelelő okiratot vagy dematerializált értékpapírt lehet az adott értékpapírfajtába tartozó értékpapírnak tekinteni. Ad absurdum tehát egészen addig bizonyosan nem lehetséges vagyonyjegy kibocsátása, amíg *a vagyonyjegyről szóló 94/1988. (XII. 22.) MT rendelet* hatályban van. Az MT rendelet esetleges hatályon kívül helyezése esetén azonban ennek már nem lenne ilyen egyértelmű akadálya.

A Ptk. 3:11. §-a alapján a részvénytársaság kivételével tagsági jogokról nem lehet értékpapírt kibocsátani. Ennek megfelelően a vagyonyjegyben foglalt jog tartalmi minőségétől függően merülhetne fel az érintett minisztertanácsi rendelet hatályon kívül helyezésének feltételével vagyonyjegy ismételt kibocsátása. Meg kell jegyezni, hogy a részvény előfutárként megjelenő vagyonyjeggyel bár a társaság arra kötelezi magát, hogy meghatározott pénzösszegért cserébe az értékpapír tulajdonos részére vagyoni jogot biztosít, a vagyonyjegy sajátos jellegénél fogva tagsági jogviszonyt nem testesít meg. Attól függően tehát, hogy az osztalékfizetésre való jogot jellegében tagsági jognak tekintjük-e, válna lehetségessé vagyonyjegy kibocsátása a tipizált szabályozás esetleges hatályon kívül helyezését követően.

A jogirodalom<sup>6</sup> azzal magyarázza a Ptk. 3:11. §-a szerinti korlátozást, hogy a jogi személyekben megszerzett tagsági jogok olyan – sokszor vagyoni értékkel is rendelkező – jogosultságok, amelyek elvileg piaci forgalom tárgyaként is megjelenhetnek, és ekként nem lenne kizárható, hogy azokról értékpapírt kiállítva növeljék mobilitásukat, forgalomképességüket. Csakhogy a jogi szabályozás egyedül a részvénytársaságok

esetén számol az értékpapírok kiállításából eredő kockázatokkal, és ott ad megfelelő szabályozást e kockázatok kezelésére. A vagyonyjegy esetében pedig kockázati tényező, hogy a vagyonyjegy birtokosának nem áll fenn semmiféle lehetősége a vállalat működésére hatást gyakorolni, illetve a másik oldalról szemlélve a társaságnak is korlátozott lehetősége áll fenn a vagyonyjeggyel kapcsolatos jogok meghatározása terén, amelyeknek megfelelően a kibocsátás tiltásának fenntartása indokoltnak tekinthető.

### **ÉRVÉNYESÍTHETŐ-E AZ ELBIRTOKLÓVAL SZEMBEN HASZONBÉRLETI (HASZNÁLATI) DÍJ IGÉNY?**

Az Igazságügyi Minisztériumhoz egy érdekes megkeresés érkezett földtulajdon elbirtoklással való megszerzése tárgyában. A megkeresést annak a korábbi tulajdonosnak az örökösei terjesztették elő, aki azt részarány-tulajdon kiadás jogcímen szerezte még 1996-ban. Állítólag az örökösök az örökösök földjéről úgy szereztek tudomást, hogy egy gazdálkodó 2016 májusában póthagyatéki eljárást kezdeményezett az érintett földterületekre, figyelemmel arra, hogy azokat tizenöt éve szakadatlanul használja. A póthagyatéki eljárás célja az volt, hogy megnevezhetők legyenek az eredeti tulajdonos örökösei, akik ellen az elbirtoklás megállapítása iránti per lefolytatható.

A konkrét megkeresés szerint *az elbirtoklás ténye a hagyatéki eljárás során elismerésre került*. Ennek következtében a kérdéses ingatlant nem a volt tulajdonos örökösei, hanem elbirtoklás címén egy harmadik személy, a földet megművelő gazdálkodó szerezte meg.

A megkeresés így többek között arra irányult, hogy a földtulajdon korábbi tulajdonosa, illetve annak örökösei egy elbirtokolt földterület kapcsán az elbirtokláshoz vezető 15 éves használat fejében *érvényesíthetnek-e haszonbérleti díjat (használati díjat) az elbirtoklóval szemben*.

A megkereső erre az esetre visszamenőlegesen, az elbirtokláshoz vezető 15 éves használat fejében azzal az érveléssel kívánt volna haszonbérleti díjat érvényesíteni az elbirtoklóval szemben, hogy *„15 éven keresztül, (adott esetben 1996-tól) gazdagodott azáltal, hogy ingyen használt egy olyan földterületet, amiről biztosan tudta, hogy nem az övé”*.

Az igazságügyi tárca álláspontja szerint azonban sikeres elbirtoklás esetén a 15 éves használatra tekintettel az elbirtoklóval szemben haszonbérleti díj, vagy bármilyen más díj érvényesítésére nincs lehetőség. Az elbirtoklás ugyanis egy olyan eredeti – vagyis nem a tulajdonossal kötött ügyletből fakadó – szerződmód, amely szerint az érvényes jogcím nélküli, meghatározott időn át tartó szakadatlan birtoklás tulajdonszerzést eredményez. Az elbirtoklás útján való tulajdonszerzési lehetőség társadalmi-gazdasági okokból biztosítja az ingatlant jogalap nélkül, de sajátjaként használó személy tulajdonszerzését az olyan tulajdonossal szemben, aki 15 éven át nem gyakorolta a tulajdonosi jogosítványait.

<sup>6</sup> VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014.

Az ingatlan használatáért ellenszolgáltatásként díjat a tulajdonos csak akkor követelhetne, ha a használóval a díj fizetésében megállapodott, vagy akár e nélkül is, ha a használó oldalon nem következett be olyan jogszerzés, amely a vele szembeni használati díjkövetelést kizárja. Az elbirtoklás ilyen jogszerzésnek minősül.

Az elbirtoklás alapvető eleme ugyanis, hogy a birtokos használata nem a tulajdonos által engedett használaton alapul; tulajdonszerzése tekintetében pedig a korábbi tulajdonos nem a jogelődje, így vele (az elbirtoklóval) szemben a korábbi tulajdonos e (jogelődi) minőségében használati díjkövetelést sem érvényesíthet. Ha a tulajdonos által meg nem szakított, sajátjakténti birtoklás 15 éven keresztül fennáll, akkor az elbirtokló az ingatlan tulajdonosává válik, amellyel egyidejűleg a korábbi tulajdonos elveszti a tulajdonjogát, így azt a jogát is, amelynek alapján az ingatlanát jogalap nélkül használó elbirtoklóval szemben használati díjat követelhetne.

Ha tehát a jelen ügyben *az ingatlan elbirtoklása bekövetkezett, akkor a volt tulajdonos az elbirtoklóval szemben használati díjköveteléssel nem léphet fel.*

Kérdésként vetődik fel, hogy a használatidíj-fizetési kötelezettség tekintetében mi lenne a helyzet akkor, ha a földhasználó által az elbirtoklás megállapítása iránt indított perben a bíróság a föld elbirtoklását valamely oknál fogva nem állapítja meg. Ilyen körülmény lehet az elbirtoklás nyugvásához kapcsolódó ok. A Ptk. 5:48. §-a szerint *„Ha a tulajdonos menthető okból nincs abban a helyzetben, hogy tulajdonosi jogait gyakorolhassa, az akadály megszűnésétől számított egy évig az elbirtoklás akkor sem következik be, ha egyébként az elbirtoklási idő már eltelt vagy abból egy évnél kevesebb volna hátra.”*

Az elbirtoklási idő tehát nyugodhat, ha a tulajdonos bizonyítani tudja, hogy nem volt abban a helyzetben, hogy tulajdonosként felléphessen, adott esetben például egyszerűen abból az okból, hogy a tulajdonszerzéséről nem is tudott. E körben

azonban az eljáró bíróságok sok körülményt vizsgálhatnak és azoknak különböző jelentőséget tulajdoníthatnak. Nincs kizárva tehát, hogy egy esetleges elbirtoklási perben a tulajdonos sikerrel védekezhessen az elbirtoklás nyugvására hivatkozással az elbirtoklás bekövetkezésével szemben.

Kérdés tehát, hogy ilyen esetben, ha az elbirtoklást a bíróság nem állapítja meg, eredményesen követelhetne-e visszamenőleg ellenszolgáltatást a föld örököse az ingatlan használójával szemben.

Számos bírósági ítélet használati díj fizetésére kötelez jogalap nélkül birtoklókat a tulajdonos javára, ha ez utóbbiak nem tudják bizonyítani azt, hogy az ingatlant elbirtokolták. Tény tehát, hogy a jogalap nélkül más tulajdonát használó fél használati díj fizetésére kötelezhető, ha a tulajdonos vele szemben ilyen igényt előterjeszt. Visszamenőlegesen azonban a jogalap nélküli birtokossal szemben is csak az elévülési időn belül (vagyis öt évre visszamenőlegesen) támasztható jogszerű igény, de ez is csak akkor, ha az ilyen birtokos birtoklása nem tekinthető jóhiszeműnek. A Ptk. 5:11. § (2) bekezdése szerint ugyanis *„a jóhiszemű jogalap nélküli birtokos az addig terjedő időre, amíg a birtokot tőle a jegyző vagy a bíróság előtt vissza nem követelik, az elfogyasztott vagy beszédni elmulasztott hasznok értékének megtérítésére nem köteles, és a dologban bekövetkezett károkért nem felelős. A jóhiszemű jogalap nélküli birtokos a dolog visszakövetelése ellenére sem köteles azoknak az elfogyasztott vagy beszédni elmulasztott hasznok értékének megfizetésére, amelyeket vélt jogának megfelelően a visszakövetelésig beszédett vagy beszédhetett volna, és nem felel azokért a károkért sem, amelyek a dologban vélt jogának gyakorlása következtében keletkeztek”*. A kifejtettekből következően még elbirtoklás hiányában sem követelhető 15 évre visszamenőlegesen használati díj, jóhiszemű jogalap nélküli birtokossal szemben pedig ilyen igény még az öt éves elévülési időn belül is csak attól az időponttól támasztható, amely időponttól kezdődően tőle a birtokot visszakövetelték.

\*\*\* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs. \*\*\*

# Konferencia-összefoglaló

## I. „VERSENYKÉPESSÉG 2017” CÍMŰ SZAKMAI KONFERENCIA

2017. ÁPRILIS 3. BUDAPEST

2017. április 3-án a Budapest Corvinus Egyetem által szervezett „VERSENYKÉPESSÉG 2017” című szakmai konferencián Trócsányi László igazságügyi miniszter a „Jogi versenyképesség kérdése 2017-ben” témájában tartott előadást. A konferencia első részében a jogi versenyképesség kérdése a magyar gazdaság versenyképessége és a versenyképesség az oktatásban című további előadások mellett szerepelt, amit kerasztal-beszélgetés követett a versenyképességről. Trócsányi László előadásában a jogi versenyképesség aktuális kérdései között beszélt az új eljárásjogi kódexek mellett az Igazságügyi Minisztériumban 2017. első felében előkészített és az Országgyűlés elé most, a 2017. tavaszi ülészak alatt beterjesztett, a versenyképességet alapvetően érintő törvényjavaslatokról, amelyek három fő területet érintenek:

- a vállalkozások, gazdasági társaságok Unión belüli szabad mozgását;
- az új Polgári Törvénykönyv egy új szerződéstípusát: a bizalmi vagyonkezelést; és
- a nemzeti választottbíráskodást.

Az első említett területen a javasolt új szabályozás lehetővé kívánja tenni, hogy az Unió (tágabb értelemben az Európai Gazdasági Térség) bármely másik tagállamában működő társaság jogalanyiségének folyamatos fenntartása mellett Magyarországra tegye át a székhelyét, vagyis egy magyar jog szerinti társasággá alakuljon át.

A bizalmi vagyonkezelés az új Ptk. egy új jogintézménye. A bizalmi vagyonkezelés néhány Ptk.-beli szabályát érintő, az alkalmazást segítő pontosító módosítás mellett a bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvény kerülne átfogó módosításra a javaslat szerint szintén a jogintézmény gyakorlati alkalmazásának elősegítése érdekében.

A nemzeti választottbíráskodást érintően pedig új törvény került kidolgozásra, ami egyrészt a választottbíráskodás eljárási szabályainak továbbfejlesztésével, másrészt a választottbíráóság szervezeti megújításával kívánja vonzóbbá

tenni mind a külföldi, mind a hazai gazdasági szereplők számára ezt az alternatív vitarendezési módot.

## II. A GAZDASÁGI FEJLŐDÉS ÉS A TECHNOLÓGIAI INNOVÁCIÓ JOGI KIHÍVÁSAI

2017. MÁRCIUS 9. SZEGED

A gazdasági fejlődés és a technológiai innováció jogi kihívásai címmel az ELI-ALPS és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának Üzleti Jogi Intézete által szervezett, 2017. március 9-ei konferenciát Trócsányi László igazságügyi miniszter nyitotta meg. Az igazságügyi miniszter a gazdasági és technikai fejlődést, mint egyik legfontosabb tényezőt emelte ki az utóbbi években tapasztalható világgjelenés, a jogszabályok rendkívüli mennyiségi növekedése, úgymond „jogalkotási dömping” kapcsán. A fejlődés következtében az egyre bonyolultabb életviszonyok egyre bonyolultabb szabályozást kívánnak, valamint teljesen új szabályozási területek jelennek meg, ahogy a konferencia egyes további előadásainak címe is mutatja: drónok felelősségi kérdései, önvezető gépjárművek szabályozási kérdései például. Az igazságügyi miniszter a jogszabályok mennyiségi túlburjánzását hazai példákkal szemléltette, a rendeletek és törvények számának ugrásszerű növekedését mutató számadatokat, valamint a Magyar Közlöny 20 év alatt többszörösére nőtt oldalszámadatait említve, és hozzátéve, hogy mindemellett jelenleg több mint 30 ezer hatályos európai uniós jogi aktus van. Utóbbi tekintetben kiemelt néhány aktuális európai uniós jogi témát, mint az egységes európai szabadalom kérdését és a készülő „geoblocking” rendeletet, ami az európai elektronikus kereskedelem szélesebb körű térhódítását szolgálja. A konferencián Sárközy Tamás „Gyorsuló technikai fejlődés contra jogi konzervativizmus” címmel tartott nyitóelőadását követően számos szaktekintély előadását hallgathattuk meg olyan izgalmas témákban, mint az előbb is említett drónok szabályozási kérdései vagy a technológiai fejlődés kihívásai a médiaszabályozásban.



## Közéleti események (2017. január – április)

### Lezárult a büntetőeljárás kódex egyeztetése a parlamenti pártokkal

– mondta **Völner Pál**, az Igazságügyi Minisztérium államtitkára az MTI-nek a 2017. január 10-ei egyeztetést követően. Hozzátette, az új kódex hatékonyabbá tenné a büntetőeljárásokat és jelentősen nagyobb teret adna a sértetti érdekek érvényesítésének. Mint mondta, az első egyeztetést decemberben tartották, most pedig áttekintették, hogy a pártok szakértőitől kapott észrevételekből mit tudnak beépíteni a törvénytervezetbe. Jelezte: az észrevételek nagy részét be tudják építeni az indítványba. Az államtitkár hozzátette, hogy a pártoktól érkező egyes javaslatokkal kapcsolatos minisztériumi érvelések zömét az ellenzéki képviselők és szakértők is elfogadták, így a tervezetet egyértelműen alkalmasnak ítélték benyújtásra.

(2017. január 10.)

### „Magyarország szolidaritást vállal a terrortámadást átélte országokkal, és kiemelt ügynek tekinti az áldozatok megsegítését”

– mondta **Kecsmár Krisztián**, az Igazságügyi Minisztérium európai és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkára, aki hazánkat képviselte a **globális nemzetközi áldozatsegítési konferencián 2017. január 9-én, Párizsban**. Világszerte milliók fejezték ki szolidaritásukat a 2015. január 11-én, a Párizsban történt támadásokat követően. Az azóta eltelt két évben a terrorfenyegetettség felerősödött, számos esetben okoztak krízishelyzetet a merényletek. Válaszul az áldozatok nemzetközi támogatottságának igényére, 2017. január 9-én Franciaország az UNESCO támogatásával Párizsban rendezte meg – mintegy 400 résztvevővel – az első globális nemzetközi áldozatsegítési konferenciát azzal a céllal, hogy a részt vevő államok letegyék egy európai és globális, nemzetközi kezdeményezés alapjait egy interdiszciplináris, folyamatos és koordinált államközi áldozat-támogatási rendszer érdekében. A konferencián Kecsmár Krisztián kiemelte, hogy **a magyar kormányzat prioritásként kezeli a bűncselekmények áldozatainak segítségét**, és a jövőben is aktív kezdeményező és megvalósító szerepet vállal a már meglévő, illetve a jövőben kialakuló nemzetközi együttműködésekben.

(2017. január 11.)

### Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) hatásköréről szóló párbeszédet sürgetett Trócsányi László igazságügyi miniszter, egyetemi tanár a Figyelőben megjelent írásában

Csak a kölcsönösségen alapuló dialógus hozhat eredményt – fogalmazott, hozzátéve, az EJEB hatásköréről szóló egyezmény reformja „hosszú időt venne igénybe, s az eredménye bizonytalan lenne”. Hozzátette, **ma reálisabbnak tűnik a bírók közötti párbeszéd újraértelmezése, az összehasonlítható jog szerepének erősítése**, amelynek következménye a strasbourgi bírói fórum önmérsékleten alapuló szerepvállalása lehetne. Trócsányi László kiemelte, **az intézmény döntéseinek akkor van valódi legitimitásuk, ha azt az országok el tudják fogadni, azaz az ítéletek nem idegenek az adott társadalomtól**. Az EJEB feladata és felelőssége, hogy megfontolja a Nagy-Britanniából, Franciaországból és más országokból érkező kritikákat – írta a miniszter.

(2017. január 19.)

### „A versenyképesség jogi vetületei” címmel tartott előadást Trócsányi László igazságügyi miniszter a Joint Venture Szövetség (JVSZ) üzleti reggelijén, 2017. január 20-án

A rendezvényt Tálós Péter, a JVSZ elnöke nyitotta meg, hangsúlyozva: „Ahhoz, hogy a magyar cégek igazán versenyképesek lehessenek mind a hazai, mind a nemzetközi piacon, versenyképes jogi környezetre van szükség, ennek megteremtésében pedig elengedhetetlen szerepe van az Igazságügyi Minisztérium munkájának.” A JVSZ hazai és külföldi vállalatokat tömörítő érdekvédelmi és érdekképviseleti szervezet, az Igazságügyi Minisztériummal fennálló stratégiai megállapodása alapján szakmai észrevételeivel sok esetben hozzájárul a gazdasági jellegű jogszabályok előkészítéséhez. Az üzleti reggelin Trócsányi László az Igazságügyi Minisztérium közelmúltbeli és jövőbeli jogalkotási munkáiról beszélt, amelyek pozitívan érinthetik az ország versenyképességét. Bevezetőjében az igazságügyi miniszter általános jelenséggé említette a túlbujánzó jogalkotást, annak kapcsán két jelenséget emelt ki, a „túlkodifikáció”-t és a „felülkodifikáció”-t. Előadásában kitért még a jogrendszerrel, illetőleg a jogalkotással szembeni elvárásokra, mint a jogbiztonság, ugyanakkor a változó körülményekre, a gazdasági élet kihívásaira való rugalmas reagálás szükségességére. Ennek megfelelően különböztette meg

a Minisztérium „nem terv szerinti, ad hoc” jellegű, külső körülmények változása által generált és a „terv szerinti, programszerű” jogalkotási munkákat. Többek között előbbire példaként hozta fel a devizahitelek ügyének rendezésére született törvényeket, a családi otthonteremtési támogatás 2015. végi újraszabályozását, míg utóbbira az új Polgári Törvénykönyv 2016-os módosítását, az új szakértői törvényt és az új Polgári Perrend kidolgozását, és ismertette ezek főbb gazdasági- illetve jogpolitikai indokait és céljait. Trócsányi László az előadása végén, mint a versenyképesség témájában megkerülhetetlen kérdésre, kitért az európai uniós jogi szabályozásra is. Ennek körében kiemelte, hogy bizonyos területeken jelentős érdekellentétek vannak a nyugat-európai és a kelet-közép-európai országok között, mint például a „posting” irányelv kapcsán, így az uniós jogi szabályozásnak döntő jelentősége lehet az egyes tagországok, így Magyarország versenyképességére nézve.

(2017. január 20.)

### **A jogszabályok gyakori módosítása veszélyeztetheti a jogbiztonságot, a kiszámíthatóság hiánya negatívan hat a gazdasági szereplőkre, így a versenyképességre is**

– olvasható **Trócsányi László** igazságügyi miniszternek a Világ gazdaságban, 2017. január 26-án megjelent cikkében.

A tárcavezető szerint egyre inkább jellemző a „tülkodifikáció”, így számos esetben jogi szabályozást nem igénylő kérdéseket, például szakmai előírásokat is jogszabályban rögzítenek, valamint a „felülkodifikáció”, amikor a nagyobb presztízs miatt például törvényben szabályoznak egy kérdést, amelyhez alacsonyabb jogforrás is elegendő lenne. A jogszabályok minőségét a megfelelő szakmai előkészítés tudja biztosítani, amelynek része a jogalkalmazókkal, az egyetemek jogi karaival, szakmai szervezetekkel való egyeztetés is. Az igazságügyi tárca jövőbeli, versenyképességgel összefüggő jogalkotási feladatai közül a miniszter kiemelte a választottbíráskodás szabályozását, a bizalmi vagyonkezelés jogintézményének felülvizsgálatát, valamint a külföldi cégek Magyarországra való áttelepedésének megkönnyítését.

(2017. január 26.)

### **Az egyházi oktatási intézményeknek nemcsak oktatniuk kell, hanem – értékeket felmutató közegként – példát is kell mutatniuk a fiataloknak**

– nyilatkozta **Völner Pál**, az Igazságügyi Minisztérium államtitkára a Katolikus Rádióknak.

Az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára arról is beszélt, hogy egy mintát jelentő közösségnek a hitéleti tevékenységen túlmutató dolgokat is tennie kell. Don Bosco példáján keresztül meg lehet mutatni, hogy a cselekvő ember – aki a fiatalokért tesz, akár a legelesettebbekért,

a legszegényebbekért, az ő felemelésükért –, hogyan tud értéket teremteni. Erre a szellemiségre lehet és kell is alapoznia az államnak, hogy ezáltal segítse a mai, kicsit érték nélküli világunkban orientálni a fiatalokat – fejtette ki Völner Pál.

(2017. január 27.)

### **Nehéz eldönteni, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) emberi jogi aktivistaként szeretné-e teljesíteni küldetését, vagy valódi bírói testületként kíván működni, amiért egyre több bírálattal éri. Párbeszéd kell a testület hatásköréről**

– jelentette ki **Trócsányi László** igazságügyi miniszter, a La Libre Belgique című belga napilapban megjelent írásában. Trócsányi László *A strasbourgi bíróság a bírálókat középpontjában* című cikkében arra hívta fel a figyelmet, hogy amíg az emberi jogi bíróság döntéseit sokan „salthatatlan iránytűnek” tartják, addig mások erős hangvételű bírálatokat fogalmaznak meg vele szemben. Némelyek véleménye szerint ahelyett, hogy feladatát betöltve minimális követelményeket határozná meg, általánosítani akarja az emberi jogokat úgy, hogy nem veszi figyelembe a szubszidiaritás elvét, sem az egyes országok történelmi és kulturális gyökereit. Mivel különbség van egyes államok problémái között – terrorizmus vagy gazdasági válság –, a megoldások is változhatnak. Az igazságügyi miniszter **Bertrand Mathieu**-t, a nemzetközi alkotmányjogi szövetség alelnökét idézte, aki szerint léteznek közös európai értékek, ugyanakkor a nemzeti gyökerek és demokratikus legitimitáció nélküli bíróságnak nem lenne szabad megfélemlenie az egyes országok saját értékeiről. Aláhúzta ugyanakkor, **„visszalépés lenne, ha nem ismernénk el a bíróság minimumkövetelményeit az emberi jogokra vonatkozóan”**. A túlzott szabványosítás továbbra sem helyes, **párbeszédre van szükség**. Párbeszédre a tagállamok kormányai és a bíróság, illetve az Európa Tanács és az illetékes szervek között – írta.

(2017. január 27.)

### **Ötszázmillió forintot biztosít az igazságügyi tárca a jogi karok támogatására, és ebből 225 millió jut arra, hogy egy ösztöndíjprogrammal felkeltsék a fiatalok érdeklődését a vidéki egyetemeken folyó jogászképzés iránt**

– nyilatkozta **Vízkelety Mariann**, az Igazságügyi Minisztérium igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkára.

Az államtitkár a kezdeményezést részben azzal indokolta, hogy **a kormány szeretné megerősíteni a jogászképzés színvonalát a vidéki egyetemeken**, azokban a régiókban, ahol várható, hogy a közeljövőben jelentősebb elvándorlással kell szembesülni. Szeretnék megfékezni az ilyen irányú tendenciákat, a tapasztalatok szerint ugyanis a felvételizők több mint fele eleve budapesti felsőoktatási intézményekbe adja be a jelentkezését. Az összeg egy jelentős részét tanulmányi ösztöndíjakra, másik részét pedig kutatási, illetve oktatásfejlesztési programok támogatására szánja a kormány. Az igazságügyi miniszter kéttípusú ösztöndíjat alapított: nemzeti kiválósági és tanulmányi jogászösztöndíjat. A minisztérium és az öt jogi kar vezetése közösen dolgozott ki egy szempontrendszerrel, amelynek alapján a pályázatokat elbírálják.

(2017. január 28.)

### Meg kell erősíteni az unió külső határait

Ha nem erősítik meg az Európai Unió külső határait, a bevándorlók áradata a tagországok közötti falak építéséhez vezethet – mondta **Trócsányi László** igazságügyi miniszter a The Times of Malta című, máltai napilapnak nyilatkozva. „2015-ben Európa talán naiv volt, de most szembetalálta magát a valósággal. **Hiszünk a határok nélküli schengeni övezetben, de ahhoz, hogy az jól működjön, meg kell erősíteni az EU külső határait**” – mondta a miniszter. „Hisszük, hogy Európa keresztény gyökereit meg kell őriznünk, de ez nem jelenti azt, hogy azok a menekültek, akik védelmet érdemelnek, ne kapják azt meg.”

(2017. január 29.)

### Az Igazságügyi Minisztérium benyújtotta az Országgyűlésnek az új Büntetőeljárás törvény (Be.) tervezetéről szóló előterjesztést 2017. február 14-én

Az új törvény elfogadásával és hatálybalépésével a Kormány lezárna a 2010-ben elindult, átfogó büntetőjogi reformot. A reform első lépcsőjeként létrejött az új Büntető törvénykönyv, ezt követte az új büntetés-végrehajtási törvény, a harmadik, egyben utolsó nagy lélegzetű jogszabály pedig a most benyújtott előterjesztés. Az új Be. csaknem három éven át tartó előkészítés után került az Országgyűlés elé. A szöveget a jogalkalmazók képviselőivel, a társmisztériumokkal, a civil szervezetekkel, illetve a közigazgatási és a társadalmi egyeztetés folyamatában részt vevő egyéb szervezetekkel és személyekkel mindvégig konzultálva, a külföldi törvények tapasztalatait, a nemzetközi szervezetek és az EU jogát is a legmesszebbmenőkig figyelembe véve készítette el az IM.

(2017. február 14.)

### Trócsányi László igazságügyi miniszter 2017. február 14-én, Budapesten fogadta Morgan Johansson svéd igazságügyi és migrációs minisztert

A találkozó keretében a felek áttekintették a migrációs válság okozta kihívások lehetséges kezelésének jogi aspektusait, valamint az Egységes Szabadalmi Bírósággal kapcsolatos aktuális kérdéseket. A tárgyalás napirendjén szerepelt továbbá az áldozatvédelem és a jogi segítségnyújtás témaköre, amelynek során megállapodás született arról, hogy az Igazságügyi Minisztérium szakértői delegációt küld Svédországba, a svéd rendszer tanulmányozása, a legjobb gyakorlat kialakítását szolgáló tapasztalatcsere céljából.

(2017. február 15.)

### A szuverenitás kérdéséről folytattak eszmecserét a visegrádi országok alkotmányjogászai

Az évtizedekkel ezelőtt létrejött EU ma sem áll másból, mint eltérő identitású, nyelvű, történelmi államokból, legitimitása államok és polgárok unióján nyugszik, a hatáskörátadások pedig nincsenek kőbe vésve – mondta **Trócsányi László** igazságügyi miniszter, a **visegrádi országok alkotmánybíróságainak budapesti csúcstalálkozóján** tartott bevezető előadásában. Szorosabb együttműködésre van szükség az uniós jog és az egyes tagállamok alkotmányos kultúráinak viszonyában felmerülő problémák kezeléséhez – mondta **Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke** a visegrádi országok alkotmánybíróságainak budapesti csúcstalálkozója utáni sajtótájékoztatón.

(2017. február 16.)

### Létező igényekre épül az Igazságügyi Minisztérium (IM) által kialakított új áldozatvédelmi stratégia

– mondta a tárca igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkára a bűncselekmények áldozatainak napján.

**Vízkelety Mariann** a minisztérium által rendezett konferencián felidézte, hogy az állami áldozatvédelem szakmai irányítását januártól az IM vette át. Céljuk, hogy a jogalkotás révén még jobban segítsék a rendőrség munkáját, ösztönözzék a civil társadalom aktívabb szerepvállalását az áldozatsegítés terén, és saját intézmények kialakításával speciális szolgáltatásokat nyújtsanak – ismertette. Az államtitkár elmondta, elsősorban azon dolgoznak majd, hogy az áldozatsegítés lehetőségei és szolgáltatásai minél ismertebbek váljanak az érintettek körében. Szólt arról is, hogy létrehoznak egy áldozatvédelmi krízisközpontot Budapesten, ahol tájékoztatási feladatokat látnak majd el, folyamatosan ingyen hívható áldozatvédelmi telefonszolgálatot működtetnek, valamint átmeneti gyakorlati áldozatvédelmi segítséget is nyújtanak.

(2017. február 22.)



**Magyarország üdvözli  
a civil társadalom részvételét  
az Európa előtt álló kihívások megoldásában,  
de különbséget kell tenni  
a különböző szerepek között,  
tagadhatatlan ugyanis,  
hogy a kormányok bírnak  
a legnagyobb legitimitással**

– fogalmazott **Trócsányi László** igazságügyi miniszter az Európai Parlament (EP) belügyi, állampolgári és igazságügyi szakbizottságának (LIBE) ülésén. A magyar jogállamiság helyzetével foglalkozó meghallgatás kezdetén Trócsányi László hangsúlyozta, a kormány nyitott a párbeszédre, számos kérdést sikerült már lezárni konstruktív megközelítéssel. A miniszter beszélt a migrációs válságról, amely szerinte a legnagyobb kihívás ma Európában, és amelyben Magyarország különösen érintett. A kormány határozott választ kívánt adni a krízisre, Magyarország meg akarja védeni a lakosságát és a területét. Európában garantálni kell a közrendet és közbiztonságot, ezek nélkül nincs jogállamiság. A terrorizmus itt van köztünk, nem tudhatjuk, hol fog lecsapni – mondta. Trócsányi László kiemelte továbbá a schengeni rendszer, a belső határellenőrzések nélküli szabad mozgás megőrzésének fontosságát, illetve hozzátette, különbséget kell tenni migránsok és menekültek között, a gazdasági bevándorlók ugyanis pusztán a jobb élet reményében akarnak Európába jönni.

A hozzászólók döntő többsége kritikus volt a magyar intézkedésekkel szemben az Európai Parlament belügyi, állampolgári és igazságügyi szakbizottságának (LIBE) meghallgatásán, a kormány migrációs politikáját azonban szépen lassan elfogadják és alkalmazzák Európában – hangsúlyozta Trócsányi László igazságügyi miniszter az ülést követően, amelynek a jogállamiság magyarországi helyzete volt az egyik témája.

(2017. február 27.)

**A kommunizmus bűneire való emlékezés  
fontosságáról beszélt Völner Pál**

Az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára Csolnokon, a magyarországi kényszermunkáról rendezett konferencián.

(2017. március 3.)

**Az Igazságügyi Minisztérium benyújtotta  
az Országgyűlésnek az új nemzetközi  
magánjogi törvény tervezetéről szóló  
előterjesztést, 2017. február 28-án**

A nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. törvényerejű rendelet, több mint 37 éve szabályozza a külföldi elemet hordozó magánjogi jogviszonyokkal kapcsolatos kollíziós

és eljárási kérdéseket. A tervezet számos eleme a napjainkban gyorsan változó életviszonyok, jogviszonyok egyedi-sített, rugalmasabb kezelését, így igazságosabb, méltányosabb elbírálását kívánja előmozdítani. Kiemelendő az új szabályozás azon célkitűzése, hogy a külföldön élő, illetve kettős állampolgársággal rendelkező magyar állampolgárok személyi állapota és családi jogviszonyai kapcsán kiküszöbölje a különböző jogrendszerek összeütközéseiből adódó azon, a gyakorlatban sajnos előforduló helyzeteket, amikor az érintettek különböző államokban eltérő családi jogállással, családi állapottal vagy névvel rendelkeznek. A tervezet továbbá a gyermekek legfőbb érdekeinek a védelmét is elő kívánja mozdítani a nemzetközi magánjog eszközeivel, összhangban a gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989-ben kelt egyezményvel. A törvényjavaslat ezen túl a vállalkozásokat érintő jogterületekre irányadó nemzetközi magánjogi szabályozásban is bevezet újításokat, amelyek a kiszámíthatóbb és versenyképesebb jogi környezet megteremtését célozzák.

A tervezet kidolgozását alapos elméleti kutatómunka, valamint a gyakorlati tapasztalatok összegyűjtése, illetve értékelése előzte meg. A tervezet kidolgozásában kiemelkedő szerepet töltött be a nemzetközi magánjog területének számos elismert elméleti és gyakorlati szakértőjét magába foglaló Nemzetközi Magánjogi Kodifikációs Bizottság.

(2017. március 3.)

**Áldozatvédelmi krízisközpontot hoz létre  
az igazságügyi tárca**

Áldozatvédelmi krízisközpontot hoz létre az igazságügyi tárca Budapesten. Szakemberek napi 24 órában segítik majd a hozzájuk fordulókat – közölte **Vízkelety Mariann**, az igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár. A központban a tanácsadáson túl jogi és pszichológiai segítségnyújtással is foglalkoznak majd, szociális munkásokat is alkalmaznak, és az oda fordulóknak egyénre szabott módon igyekeznek majd segítséget adni. Krízisszobát is létrehozhatnak annak érdekében, hogy ha valaki olyan krízishelyzetbe kerül, hogy menekülnie kell, a központban menedéket találjon.

(2017. március 7.)

**Történelmi jelentőségű a közigazgatási  
perrendtartási törvény elfogadása**

Az igazságügyi miniszter szerint történelmi jelentőségű a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény elfogadása. **Trócsányi László**, az Origo portálnak adott, 2017. március 8-án megjelent interjújában felidézte: a 19. század egyik jelentős törekvése volt, hogy biztosítsák a közigazgatás törvényességét, illetve azt megfelelően ellenőrizték. A közigazgatás működésének elkülönült bírói fórum által történő ellenőrzése 1949-ig jól működött, majd a kommunista hatalom megszüntette a közigazgatási bíróságot. A rendszer 1989-ig csak rendkívül szűk körben tolerálta a közigazgatás feletti bírói kontrollt – mondta a miniszter. Rámutatott: a közigazgatási perrendtartással párhuzamosan készült és fogadták el

az új közigazgatási eljárási törvényt, az általános közigazgatási rendtartást. Ez, értékelése szerint feszesebbé teszi az eljárásokat, a közigazgatáson belüli együttműködést is hatékonyabbá teszi, így nemcsak gyorsabbá válhat az ügyintézés, de az ügyfelekre is kevesebb terhelés hárul a jövőben a hatósági eljárásokban.

(2017. március 8.)

### Az Igazságügyi Minisztérium is igyekszik segíteni az ország versenyképességét

Az Igazságügyi Minisztérium is igyekszik segíteni az ország versenyképességét – jelentette ki **Trócsányi László**, 2017. március 9-én, Szegeden. Az Igazságügyi Minisztérium igyekszik a jogi versenyképesség területén eredményeket elérni, törekszik a jogrendszer stabilitása mellett arra, hogy olyan jogszabályok szülessenek, amely valóban szükségesek és a versenyképességet elősegítik – mondta az igazságügyi miniszter *A gazdasági fejlődés és a technológiai innováció jogi kihívása* című konferencián, a Szegedi Tudományegyetemen (SZTE). Egy adott ország jogi versenyképességét meghatározza a jogrendszer minősége – a jogszabályok száma, minősége, átláthatósága –, illetve az előírások tartalma, az, hogy ezek miként segítik a gazdaság hatékony működését – fejtette ki az SZTE-n professzorként is oktató szakember.

(2017. március 9.)

### A Terrorizmus Áldozatainak 13. Európai Emléknapja

**Kecsmár Krisztián**, az Igazságügyi Minisztérium államtitkára képviselte Magyarországot a Terrorizmus Áldozatainak Európai Emléknapján, Brüsszelben. A megemlékezésen a terrortámadások túlélőit és az áldozatok hozzátartozóit tömörítő egyesületek, pszichiáterek, továbbá az Európai Unió és a tagállamok képviselői osztották meg tapasztalataikat. A Terrorizmus Áldozatainak Európai Emléknapját a 2004-ben elkövetett madridi robbantások hatására hozták létre, és tartják meg évente, 2005-től kezdődően. Az idei megemlékezésen a tagállamok képviselői közös iránymutatást fogadtak el a terrorizmus áldozatainak segítéséről.

(2017. március 10.)

### Stabilak a magyar–lengyel igazságügyi kapcsolatok

A magyar–lengyel igazságügyi kapcsolatok stabilak, és Lengyelország támogatja Magyarországot a migrációs ügyekben is – mondta **Trócsányi László** igazságügyi miniszter az MTI-nek, miután a lengyelországi Lodz-ban lengyel kollégájával tárgyalt. A tárcavezető közölte: már negyedik alkalommal egyeztetett **Zbigniew Ziobróval**, és ez is jelzi a jó magyar–lengyel igazságügyi együttműködést. Trócsányi László kiemelte: a tanácskozáson beszámolt a migrációs helyzetről, az idegenrendészeti őrizet kérdéséről, és lengyel

kollégája országa teljes támogatásáról biztosította. „Lengyelország teljes mértékben Magyarország mellett áll a migrációs ügyekben” – fogalmazott. Hozzátette: Lengyelország a jelenlegi szabályozást is elfogadja és a szükséges támogatást megadja.

(2017. március 21.)

### Az Európai Unió kríziseken keresztül fejlődik

Az Európai Unió (EU) kríziseken keresztül fejlődik, az integráció hat évtizedes története azonban azt mutatja, hogy a nehézségeken mindig sikerült túllépni – jelentette ki az igazságügyi miniszter, Szegeden. **Trócsányi László** a Szegedi Tudományegyetemen (SZTE), a Europe Direct Szeged által a Római Szerződés aláírásának hatvanadik évfordulója alkalmából rendezett konferencián azt mondta, az integráció alapvető céljai és mozgatórugói változatlanok: az európai államok közös hagyományain alapuló együttműködés, a polgárok jóléte, béke, biztonság, gazdasági fejlődés. Kifejtette, **mindig vannak újszerű kihívások, a megoldások kidolgozásakor a jogállam és a demokrácia alapértékeit, különösen az alapvető emberi jogokat mindenkor tiszteletben kell tartani. El kell fogadni ugyanakkor, hogy vannak példátlan helyzetek, amelyek atipikus megoldást is igényelnek** – hangsúlyozta az SZTE professzora, hozzátéve: ez a hatékonyság egyik alapfeltétele. Leszögezte, **az uniós döntéshozatal nem függetlenedhet az intézményeket létrehozó államoktól**. Nemzetközi-politikai változások, kihívások esetén az alapvető válaszokat együttesen kell megtalálni, az európai intézményeknek az így közösen meghatározott egységes irányok szerint kell eljárniuk.

**Martonyi János** korábbi külügyminiszter előadásában kifejtette, a világban zajló változások – például a hatalom decentralizációja, az Egyesült Államok visszalépése több területen – Európa számára lehetőségeket nyit. A fragmentáltabb világrend, az ellentétek erősödése azonban veszélyeket hordoz – tette hozzá. Az SZTE professor emeritusa hangsúlyozta, az uniós integrációban bizonyos területeken előre kell lépni. Ezek közül a legfontosabbnak azt nevezte, hogy **Európának az eddigénél sokkal egységesebb külső fellépésre, egyeztetett kül- és biztonságpolitikára, valamint jóval hatékonyabb védelmi képességekre van szüksége**.

(2017. március 23.)

### A párbeszéd javítja a jogalkotás és a jogalkalmazás alkotmányosságát

A jogállamiság, az alapjogvédelem színvonala az Alkotmánybíróság (AB), a bíróságok és az Igazságügyi Minisztérium (IM) létfontosságú közös ügye és felelőssége – mondta **Sulyok Tamás**, az AB elnöke az AB, a Kúria és az IM közös konferenciáján, Budapesten.

**Trócsányi László igazságügyi miniszter** a konferencia bevezető előadásában az alkotmányos párbeszéd fontosságát emelte ki. Rámutatott: a jogalkotás és a jogalkalmazás intézményei „nem légtüres térben” működnek, a jogszabályok

aktuális társadalmi kihívásokra reagálnak, az intézmények között pedig nem lehet vasfüggöny. Párbeszédre kell törekedni, mert ez javítja a jogalkotás és jogalkalmazás alkotmányosságát.

**Darák Péter, a Kúria elnöke** köszöntőjében azt hangsúlyozta: tanulni kell egymástól és az elkövetett hibákból is. Kifejtette, a jogrendszer működése egyre differenciáltabb, rétegzettebb. A jogalkalmazásban és a jogalkotásban is a hatalmi és hatásköri viszonyok új megoszlása bontakozik ki. Már nem működik a szigorúan intézményekre bontott, szakaszolt működés.

(2017. április 10.)

### Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló előterjesztés expozéját Völner Pál mondta el az Országgyűlés 2017. április 19-i ülésnapján

Az államtitkár azzal indokolta a törvényt módosításokat, hogy a két eljárási törvény 2018. január 1-jén hatályba lép, s minden hatósági eljárási tárgyú törvényt hozzá kell igazítani az új szabályozáshoz. Kifejtette, hogy a Kormány rendszerszintű megújítást tűzött ki célul, ezek része a járási hivatalok megerősítése, a bürokráciával összefüggő eljárások egyszerűsítése, a hivatali rendszer racionalizálása.

(2017. április 20.)

### Módosító javaslat a csődeljáráshoz és a felszámoláshoz

A Kormány a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvényhez is adott be módosító javaslatot. **Völner Pál**, az igazságügyi tárca parlamenti államtitkára törvényismertetőjében azt emelte ki az Országgyűlés 2017. április 19-ei ülésnapján, hogy joghézagokat, visszaélési lehetőségeket igyekeznek a javaslattal megakadályozni, ugyanakkor egyszerűsíteni bizonyos felszámolással kapcsolatos lépéseket. A javaslat célja mindezek mellett a csődvagyron teljes körű összegyűjtése, az adminisztrációs terhek csökkentése a bírósági titkár jogkörben meghozható határozatok körének kibővítésével, az eljárások átláthatóbbá tétele, az egyes eljárási idők csökkentése is. Völner Pál emellett kitért arra is, hogy a javaslat elfogadása esetén hatékonyabbá válik a felszámoló szervezetek feletti hatósági ellenőrzés és következetesebb lesz a bíróság általi számonkérésük is.

(2017. április 20.)

### Trócsányi László megbeszélése Thorbjørn Jaglanddal

Trócsányi László igazságügyi miniszter részt vett az Emberi Jogok Európai Bírósága új magyar bírójára, **Paczolay Péter** ünnepélyes beiktatásán, Strasbourgban. A miniszter a beiktatást követően informális megbeszélést folytatott Thorbjørn Jaglanddal, az Európa Tanács főtítkárával is, amelynek során aktuálpolitikai kérdéseket tekintettek át, így szó volt többek között a migráció, a magyar országgyűlés előtti civil törvény tervezett módosítása, valamint a CEU kérdéséről is. A pozitív légkörű megbeszélésen a felek kölcsönösen biztosították egymást a konstruktív párbeszéd folytatásának szükségességéről, amelyre a magyar Kormány is nyitott, s amelynek legutóbbi bizonyítéka éppen a mostani miniszteri látogatás is.

(2017. április 24.)

### Magyarország fellebbez a bangladesi bevándorlók ügyében hozott döntés ellen

Magyarország a Nagykomarához fordul az Emberi Jogok Európai Bírósága által, az Ilias és Ahmed bangladesi bevándorlók kontra Magyarország ügyben hozott döntés miatt – mondta **Völner Pál**, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára az Országgyűlés igazságügyi bizottságának ülése után tartott sajtótájékoztatóján, 2017. április 25-én, Budapesten.

(2017. április 25.)

### Magyarország jogi szakvéleményt kér a Velencei Bizottságtól

Magyarország Kormánya tudomásul veszi a Parlamenti Közgyűlés határozatát, amely a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításáról szóló jogszabály és a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvényjavaslat Velencei Bizottság általi véleményezését kezdeményezi. A Kormány megjegyzi, hogy a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény módosításával kapcsolatban egyeztetés van folyamatban az Európai Bizottsággal is.

Magyarország Kormánya fontosnak tartja a Velencei Bizottsággal való együttműködést. Erre figyelemmel, valamint annak érdekében, hogy a magánélet védelmével kapcsolatos készülő szabályozás nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban legyen, a Kormány nevében az igazságügyi miniszter előkérdések tisztázása céljából jogi szakvéleményt kér a Velencei Bizottságtól.

(2017. április 28.)

**Trócsányi László**  
**igazságügyi miniszter**  
**Oslóban találkozott norvég partnerével,**  
**Per-Willy Amundsen**  
**igazságügyi és közbiztonsági miniszterrel**

Mindketten egyetértettek a schengeni külső határok védelmének kiemelt jelentőségével, azzal, hogy egyértelmű különbséget kell tenni menekült és migráns között. Ez utóbbi tekintetben az egyes országok szuverenitását tiszteletben kell tartani. Megállapították, hogy más a tranzitországok és

a célországok helyzete, ezért az egyes országok tekintetében sajátos szempontok érvényesülnek, amelyeket figyelembe kell venni. Trócsányi László tájékoztatta partnerét a jogi határozat megerősítésével kapcsolatosan megtett lépésekről. A norvég partner tájékoztatást adott arról, hogy a relokációs rendszerben való részvételük a gyakorlatban hogyan működik, illetve a visszafogadás érdekében egyes harmadik országokkal megkötött visszafogadási megállapodások gyakorlati megvalósulásáról. Trócsányi László igazságügyi miniszter magyarországi látogatásra hívta partnerét.

(2017. április 28.)

\* \* \* A Közéleti hírek rovat zárása: 2017. május 3. \* \* \*

## ***Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb jogszabályok (2017. január – április)***

### **KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK**

- **2017. évi I. törvény** a közigazgatási perrendtartásról
- **2017. évi II. törvény** a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről
- **2017. évi III. törvény** az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Dél-afrikai Köztársaság közötti kereskedelmi, fejlesztési és együttműködési megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvek kihirdetéséről, valamint a módosító megállapodás kötelező hatályának elismeréséről és kihirdetéséről
- **2017. évi IV. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Kanada közötti Stratégiai Partnerségi Megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi V. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Kubai Köztársaság közötti politikai párbeszédéről és együttműködésről szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi VI. törvény** a Bolgár Köztársaság és Románia Európai Unióhoz való csatlakozásának figyelembevétele céljából, az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Tunéziai Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló euromediterrán megállapodáshoz csatolt jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2017. évi VII. törvény** a Horvát Köztársaságnak az Európai Gazdasági Térségben való részvételéről szóló megállapodás és három kapcsolódó megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi VIII. törvény** a Magyarország Kormánya és a Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége (IFRC) között a Nemzetközi Szövetség Budapesti Regionális Hivatalának és Globális Szolgáltató Központjának jogállásáról szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi IX. törvény** a Magyarország Kormánya és az Iraki Köztársaság Kormánya között a jövedelem- és a vagyonadó területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről
- **2017. évi X. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a tiszai hajózásról szóló egyezmény kihirdetéséről
- **2017. évi XI. törvény** a Magyarország Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a két ország közös államhatárán, Abaujvár és Kenyhec (Kechnec) települések közötti közúti Hernád-híd és a csatlakozó utak megépítéséről szóló, Pozsonyban, 2014. június 27. napján aláírt Megállapodást módosító 1. Kiegészítés kihirdetéséről
- **2017. évi XII. törvény** A Magyarország Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a magyar–ukrán államhatáron lévő közúti határhidak fenntartásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi XIII. törvény** egyes törvényeknek a nagypéntek munkaszüneti nappá történő nyilvánításával összefüggő módosításáról
- **2017. évi XIV. törvény** a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról
- **2017. évi XV. törvény** a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosításáról
- **2017. évi XVI. törvény** a mezőgazdasági termelést érintő időjárasi és más természeti kockázatok kezeléséről szóló 2011. évi CLXVIII. törvény módosításáról
- **2017. évi XVII. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Kolumbia és Peru közötti kereskedelmi megállapodáshoz Ecuador csatlakozásának figyelembevétele céljából csatolt Csatlakozási Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2017. évi XVIII. törvény** az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Kolumbia és Peru közötti kereskedelmi megállapodáshoz a Horvát Köztársaság Európai Unióhoz történő csatlakozására tekintettel létrejött Kiegészítő Jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2017. évi XIX. törvény** az egyrészről Ghána, másrészről az Európai Közösség és tagállamai közötti átmeneti gazdasági partnerségi megállapodás kihirdetéséről

- **2017. évi XX. törvény** a határőrizeti területen lefolytatott eljárás szigorításával kapcsolatos egyes törvények módosításáról
- **2017. évi XXI. törvény** a jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény módosításáról
- **2017. évi XXII. törvény** az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Egészségügyi Rendszabályai 7. melléklete 2014. május 24-én Genfben, az Egészségügyi Világszervezet 67. Közgyűlésén elfogadott módosításának kihirdetéséről
- **2017. évi XXIII. törvény** a Nemzetközi Műholdas Távközlési Szervezetre (ITSO) vonatkozó megállapodás és módosítása kihirdetéséről
- **2017. évi XXIV. törvény** az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek az egyszerű bejelentés 300 négyzetméternél nagyobb lakóingatlan nem kereskedelmi célú építésére történő kiterjesztésével összefüggő módosításáról
- **2017. évi XXV. törvény** a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény módosításáról
- **2017. évi XXVI. törvény** az egyrészt az Európai Unió és tagállamai, és másrészt az SADC–GPM-államok közötti Gazdasági Partnerségi Megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi XXVII. törvény** az EU–LAC Nemzetközi Alapítvány létrehozásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2017. évi XXVIII. törvény** a nemzetközi magánjogról
- **2017. évi XXIX. törvény** az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról
- **2017. évi XXX. törvény** a Bernben, 1980. május 9-én kelt, Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény (COTIF) Vilniusban elfogadott, 1999. június 3-án kelt Jegyzőkönyv szerinti szövegének módosításáról Bernben elfogadott, 2015. szeptember 29–30-án kelt Jegyzőkönyv 1–4. mellékletei az Egyezmény és annak D, F és G Függelékeinek módosítására vonatkozó határozatainak kihirdetéséről
- **2017. évi XXXI. törvény** egyes állami tulajdonban álló ingatlanoknak a Magyarországi Református Egyház részére történő tulajdonba adásáról
- **2017. évi XXXII. törvény** a sportról szóló 2004. évi I. törvény módosításáról
- **2017. évi XXXIII. törvény** egyes belügyi tárgyú törvények módosításáról

#### **KORMÁNYRENDELETEK**

- **62/2017. (III. 20.) Korm. rendelet** a bírósági ügyintézők által ellátható egyes feladatokról szóló 56/2008. (III. 26.) Korm. rendelet módosításáról

#### **IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK**

- **1/2017. (III. 7.) IM rendelet** a közjegyzői állások számáról és a közjegyzők székhelyéről szóló 15/1991. (XI. 26.) IM rendelet, valamint a Céglőnyben megjelenő közlemények közzétételéről és költségtérítéséről szóló 22/2006. (V. 18.) IM rendelet módosításáról
- **2/2017. (III. 27.) IM rendelet** a Céglőnyben megjelenő közlemények közzétételéről és költségtérítéséről szóló 22/2006. (V. 18.) IM rendelet módosításáról
- **3/2017. (IV. 3.) IM rendelet** a civil szervezetek nyilvántartásával összefüggő egyes miniszteri rendeletek módosításáról
- **4/2017. (IV. 3.) IM rendelet** a civil szervezetek és a sportegyesületek egyszerűsített nyilvántartásba vételi és egyszerűsített változásbejegyzési eljárásaiban alkalmazandó mintaokiratokról
- **5/2017. (IV. 20.) IM rendelet** a büntetőeljárásban alkalmazható hirdetmény útján történő kézbesítés szabályairól





