Prof. Dr. Udvary Sándor (Károli Ref. Egy., Állam- és Jogtudományi Kar)

A szervezeti szabályok összefüggése az eljárási és ügyviteli hatékonysággal, egyensúly a végrehajtást kérői és kötelezetti érdek között

Az első számú kérdés, hogy mi a végrehajtási eljárás célja? A kierjesztett tankönyvi definíció szerint a végrehajtás célja, hogy a végrehajtható határozat születését követően, az önkéntes teljesítés elmaradása miatt a hitelező igényét elsősorban vagyoni, kivételes esetben személyi kényszer útján érvényesítse. A végrehajtási eljárás az adós hiányzó teljesítési AKARATÁT pótolja, nem pedig az adós hiányzó teljesítési KÉPESSÉGÉT. Ez utóbbira 1989 óta nincsen mód, mivel ekkor szűnt meg a közveszélyes munkakerülés bűncselekménye, amelynek segítségével a létező szocializmusban az adós munkára, vagyonszerzésre volt kényszeríthető. A szociális piacgazdaság, az emberi méltóság védelme ma már nem teszi lehetővé, hogy az adós vagyontalanság esetén munkára legyen kötelezhető, így a végrehajtási eljárás anyagi kockázata jelentősen a végrehajtást kérő felé billen: jól kell adóst választania annak érdekében, hogy követelése ne csak írott papír maradjon.

Második kérdésem: ha már az állam magának tartja fenn a kényszer alkalmazásának lehetőségét – a jogos önhatalom sporadikus lehetőségétől eltekintve –, akkor e kényszer alkalmazása tekintetében milyen kötelezettség terheli? Mindenekelőtt annak a kényszere, hogy a végrehajtást, mint a bírósági igényérvényesítés zárókövét, egyedi eljárási lehetőségként és rendszerként is létesíti és folyamatosan működteti. Az már az állami működéssel szemben támasztott általános hatékonysági követelmény, hogy az állam rendszerei a lehető legnagyobb hatékonysággal működjenek, aminek megítélése mindig viszonyítás kérdése. A viszonyítás lehetséges valamely idegen példához, valamely hasonló célt ellátó hazai szervezethez (pl. az adóvégrehajtás aktuális rendszeréhez). A viszonyítás alapja lehet az igényérvényesítés *kvantifikálható* sikere (a behajtás százalékos mértéke az az aggregált követelésmennyiséghez mérten), de van *kvalitatív* dimenziója is.

A *kvantitatív hatékonyság tekintetében* fontos előadásom kezdő premisszájára utalni: a végrehajtás eredményessége csak korlátozottan igazodik a végrehajtási jog és szervezet mindenkori állapotához. Az adóst ugyanis soha nem a bíróság, nem a végrehajtó választja, az mindig a hitelező, végrehajtást kérő választása. Másképpen megfogalmazva, ha a hitelező egy

vagyontalan adóst választ a jogviszonyához, akkor egy egyébként tökéletesen szervezett rendszer sem lesz képes vagyont teremteni az adósi kötelezettség teljesítéséhez. Ugyanakkor ennek a hibának is – máshoz hasonlóan – van szociális dimenziója, amit a gyermektartásdíj állam által való előlegezése illusztrál a leginkább. Ez a sok szempontból privilegizált követelés az, amit az állam az adós helyett bizonyos feltételek esetén akkor is kifizet, ha az adós egyébként teljesítésre képtelen, akaratlan (s persze utóbb próbálja rajta visszakövetelni). A hitelező oldaláról azonban ez azt jelenti, hogy még ha rosszul is választott apát a gyermekhez, szélsőséges esetben a teljesítési képtelenség sem akadálya annak, hogy a gyermektartásdíjat megkapja. Még egy gondolat a kvantitatív hatékonysági mérce óvatos megítéléséhez. Az előbb azt mondtam, hogy a végrehajtást kérő maga választja az adóst, de ez nem igaz például a kárkötelem vagy a szerződéskötési kötelezettség esetén, amibe nem önkéntes elhatározással lép a hitelező.

A *kvalitatív hatékonyság* más alapkérdésre fókuszál. Itt arra a kérdésre kell választ adni, hogy miként egyensúlyoz a jog az eljárásbeli szereplők anyagi és eljárási jogai között. E tekintetben azt a mára alulhangsúlyozott elvet kell mindenekelőtt említeni, ami szerint a végrehajtási eljárásban elsősorban a végrehajtást kérő érdekét kell szem előtt tartani. Bár formálisan ez az elv ma is kormányzó elve a végrehajtásnak, annak hatása egyre kevésbé érződik az adósi jogokat erősítő apró darabokban érkező jogalkotásnak köszönhetően. A félreértések elkerülése végett hangsúlyozom: a végrehajtási eljárásnak mindig is volt szociális dimenziója, már az 1881:LX. tc. végrehajtási rendje is tartalmazott olyan szabályokat, amelyek az adós számára a társadalom megítélése szerint méltatlan hátrányt enyhíteni próbálta. Van ennek egy komoly gazdasági érv az adósok számára kedvezményeket adó szabályok létesítése mellett. Ezt az ún. walk-away clause angolszász szabálya, magyarországi tényleges hiánya mutatja. Az adós teljes vagyoni felelőssége mellett a nagyértékű, ingatlannal biztosított követelések meghaladhatják az ingatlan értékét, ezesetben az angolszász modell lehetővé teszi a fedezet visszaszolgáltatása mellett az elsétálást, amivel szemben a magyar (kontinentális) jog a teljes vagyoni felelősség elvén nem törli a fennmaradó adósságot. Ez a hitelező szempontjából teljes, bár elhúzódó térülést tesz ugyan lehetővé, de az adós gazdasági életképességét, motivációját, ösztönzőit jelentősen rontja. Egy jól működő elsétálási klauzula a gazdasági értelemben zombi adósnak felkínálja azt a lehetőséget, hogy újra teljes értékű gazdasági tevékenységet folytató polgári

életet éljen; párosítva a veszteségek hitelezői elszámolásának, leírásának kellő ösztönzésével, ennek lehetnek pozitív hatásai.

És a felek szempontjából történő felvezetést követően fontos *az igényérvényesítés szervezeti dimenzióját* is áttekinteni. A magánfelek közötti követelések érvényesítése és végrehajtása – bírósági hatáskör. Elsősorban bíróság, kivételesen közjegyző (ritkán más szervezet) bocsáthat ki olyan határozatot, amely állami kényszer útján lesz végrehajtható. Az állami kényszer, immár a végrehajtás maga is bírósági eljárás, hiszen azt minden elemében ellenőrizheti a bíróság kifogásra, ugyanakkor 1995 óta a tényleges végrehajtási cselekményeket bíróságon kívüli személyek, az önálló bírósági végrehajtók végzik. E személyek for-profit jelleggel végzik az állam által rájuk hatáskörben tevékenységüket, ez azonban semmiképpen nem jelent ellenőrizetlenséget. Négy szervezet ellenőrzi a végrehajtókat: az Igazságügyi Minisztérium, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, az MBVK Ellenőrzési Bizottsága (amit az IM által kinevezett hivatalvezető állít fel, nem a végrehajtók maguk közül!) valamint a panaszokat elbíráló hivatal; s végül, de nem utolsósorban a bíróságok, az egyedi ügyben érintett személyek kifogásaira. A for-profit jelleg bevételi oldalát az állam által szabályozott díjazás képezi, aminek mértéke időszakos felülvizsgálat tárgya, fontos azonban kiemelni, hogy a végrehajtó nem maga határozza meg díját, tehát működése nem piaci alapú. A végrehajtást kérők és adósok által fedezett bevételekből önállóan, saját anyagi felelősségére kell gazdálkodnia, vagyis az eljárás költségeit és a saját szervezeti működésének költségeit is abból kell fedeznie. Ezek olyan mundén működési feltételek, mint munkabér, irodai közüzemi számlák, nyomtató és papír, számítástechnikai feltételek – mind-mind a piaci árakhoz szabott költségek, amelyeket az állami díjazás nem feltétlenül követ.

Mi mármost a jogalkotó célja a végrehajtási rendszer átalakítása tekintetében? „Állami kézbe vesszük és non-profittá tesszük a végrehajtást, megszüntetjük a végrehajtói kamarát… A végrehajtási szabályokat úgy alakítjuk át, hogy növeljük a védett jövedelemrészt…" (121) „Megszüntetjük a profitorientált végrehajtás intézményét és a végrehajtást állami tevékenységként a bíróságok alá rendeljük, csökkentve ezzel a visszaélések lehetőségét." (122)

Bár ezek a jogpolitikai célkitűzések meglehetősen általánosak, az elég világosan kitűnik belőlük, hogy jelentős szervezeti átalakítást céloznak: a jelenleg önállóan gazdálkodó, állam által átruházott hatásköröket bírósági felügyelet mellett gyakorló végrehajtókat megszüntetni, a feladatot a bíróságok hatáskörébe áttenni látják szükségesnek a politikai döntéshozók. Egy

jogász dolga ezek alapján csak annyi lehet, hogy a politikai akarat megvalósíthatóságát megvizsgálja, esetleg annak hatékonysága tekintetében véleményt formáljon.

Megvalósítható-e ez a politikai elhatározás? Kétségtelen tény, hogy a bírósági ítéletek végrehajtása 1995-ig bírósági hatáskörben volt, a végrehajtást ténylegesen végző személyek a bíróság állományában, igazságügyi szolgálati viszonyban végezték tevékenységüket. Ami korábban lehetséges volt, az visszarendezhető ma is. Más kérdés, hogy változtak-e azok a feltételek, amelyek 1994-ben arra indították a jogalkotót, hogy a bírósági igazgatás alól a végrehajtást kivonva kisebb, önállóan gazdálkodó, de állami feladatot ellátó személyeknek adta át a hatáskörgyakorlást (fenntartva magának az ellenőrzés jogát)? Az önálló bírósági végrehajtói szervezetrendszer az elmúlt 30 évben jelentősen növelte a követelésérvényesítés kvantitatív hatékonyságát, s ez idő alatt a fentebb említett kvalitatív mutatók is jelentősen formálódtak, jellemzően az adósok javára (bár vannak kirívóan ez ellen mutató szabályok, mint az ingóárverés 1%-os minimálára – aminek megváltoztatását a végrehajtói kar már sokszor javasolta). A hatékonyságjavulás más jogszolgáltató szervezetekkel párhuzamos, utalni kell arra, hogy a közjegyzők a fizetési meghagyás kezükbe történő helyezését követően kvantumugrást hajtottak végre az FMH időszerű, szakszerű kibocsátása tekintetében, amihez a végrehajtói szervezet is igazodott. Az eljárások időszerűsége nagy általánosságban adott, a panaszolt elhúzódások oka jellemzően nem a végrehajtó tétlensége, hanem az adós átmeneti vagyontalansága. Megjegyezzük, ennek lehet némi köze ahhoz, hogy a végrehajtó, csakúgy mint a közjegyző, nagy általánosságban az elvégzett munkájáért kaphatja meg díjazását, amely gazdasági ösztönző egyértelműen a hatékonyság felé tereli. A tevékenység ugyan jelentősen bürokratizálódott, de az átlagos végrehajtói iroda 6-10 fő magasan képzett munkavállalóval működik, akik az informatikai rendszerek segítségével a fő bemeneti pontot adó FMH-k esetében a közjegyzői karral szorosan együttműködve érvényesítik a bíróságok/közjegyzők által kibocsátott végrehajtható okiratokat. Az eljárásukra szoros, ellenőrzött garanciák vonatkoznak, amelyeket – ahogy említettem – négy szervezet folyamatosan ellenőrzi, s amely ellenőrzések eredményezhetik, több esetben ténylegesen eredményezik is a végrehajtói státusz megszűnését.

Az elhatározott átalakításnak tehát egy olyan rendszert kell a bírósági szervezetbe integrálnia, amely kisebb volumenű bürokráciával volt terhelt, az eljárás szabályai, eljárási határidők ehhez a kisebb szervezethez és annak rugalmasságához igazodtak. Csak hogy egy példát említsek: a

végrehajtó tudomására jutástól három munkanapon belül köteles az adós ingatlanvagyonát végrehajtási jog földhivatali bejegyzésével biztosítani, aminek egyszerű alapfeltétele egy tulajdoni lap költség ellenében való lekérése és azt követő elektronikus bejegyzések – ezek egy átlagos irodában naponta tömegesen ismétlődő, rendszeres cselekmények, amelyekre a bíróságok által megszokott ítélkezési szünet szabályai nem vonatkoznak: az igényérvényesítés rendje egy perc szünetet sem szenvedhet, mert a csalárd adósok az alatt a perc alatt is elvonhatják vagyonukat a végrehajtás alól. Ismereteim szerint egy fővárosi nagybíróságon egy konkrét ügyben egy tulajdoni lap lekérése külön elnöki engedélyt, erre irányuló kérelmet és külön íven szövegezett engedélyt, ahhoz kapcsolódó gazdasági hivatali dokumentációt igényel – nem vagyok arról meggyőződve, hogy a végrehajtás fentebb említett időszerűsége miatt ilyen késedelem elszenvedhető.

De természetesen a bírósági szervezetrendszer, mint bármely bürokrácia felkészíthető a változással járó kihívásokra. Négy egymást követő szempontot vetek fel, amelyek biztosítása az átmenethez megítélésem szerint szükségesek. Ezek: a költségvetési, az államszervezeti hatékonysági, a gazdasági és a jogi szempontok. Vizsgáljuk meg az *első, a költségvetési szempontot*.

Kellő mennyiségű anyagi, személyi, tárgyi erőforrással minden akadály leküzdhető – legalábbis lineáris gondolkodásunk szerint. Cave canem! utalok a közgazdászok által bizonnyal ismert Gammon törvényszerűségre, ami szerint „Egy bürokratikus rendszerben a forrás injektálását az eredmény csökkenése követi." Bon-mot-nak tűnik, de a közgazdasági irodalom olyan hüvelykujj szabálynak tekinti ezt, ami minden szervezeti átalakítást fontolgató vezetőt óva int attól, hogy egyszerűen pénzt vágjon a rendszerhez, mondván, hogy az megoldja a hatékonysági problémákat. De úgy tűnik, hogy a szóban forgó átalakítást ez a veszély nem fenyegeti, mivel jelenlegi ismereteink szerint az állam oly módon fogja a bíróságok számára a feladatot átadni, hogy azt a jelenlegi személyi és tárgyi költségvetési kereteiken belül fogják megoldani. Ebből nyilván következik, hogy a jelenlegi szakértelmet képviselő állomány nem kerülhet be a bíróságokra, hiszen ott a költségvetési korlát miatt új foglalkoztatásra nincsen mód, a jelen tárgyi feltételeket pedig szintén a bíróságok kihasználatlan tárgyi kapacitása hatékonysága növelésén keresztül lehet majd biztosítani. Azt kell, hogy mondjam, üdvözlendő ez a friss megközelítés! Mindenekelőtt elkerüli Gammon törvénye vasfogát, hiszen, ha nem növeljük a fogadó bürokrácia támogatását, várhatóan a produktivitása sem fog csökkenni…

elméletben… biztatom a közgazdászokat az elméleti tétel majdani tesztelésére! A másik, az elméleten már túlmutató gyakorlati szempontú következmény, hogy a végrehajtási rendszer átalakítása azt jelenti, hogy az ezzel járó költségeket a költségvetés fogja fedezni ezt követően. Amit eddig a végrehajtási eljárásban érdekelt végrehajtást kérő és adós viselt, az a jövőben az adófizető polgárok között fog szétterülni. Már csak ezért is üdvözöltem, hogy a jogalkotó nem számol emelkedő költségvetési kiadásokkal, mivel nehezen lenne indokolható a polgárok számára, hogy miért is kell hozzájárulniuk egy másik magánszemély követelése érvényesítési költségeihez. A magánkövetelések per definitionem nem minősülnek közérdekűnek, így a magasabb költségvetési teher koncepcionálisan elkerülendő.

Ez átvezet minket a *második, az államszervezeti hatékonysági szempont* kérdésköréhez. A jogalkotási program alapvető feltételezése, hogy a jelenlegi rendszer azért rossz, mert for-profit elven működik, ezért azt meg kell szüntetni. Ebből arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a jövőbeni rendszer úgy tér vissza a szocializmusban fennállt végrehajtási szervezeti rendhez, hogy megszünteti a hatékonysági ösztönzőt azoknál a személyeknél, akik a tényleges végrehajtási tevékenységet végzik. Másképpen megfogalmazva, a célkitűzés alapján úgy tűnik, a bíróságon végrehajtási cselekményeket végző személyek (ugyanazok, akik ma a bírósági peres eljárási cselekményeket végzik, mai feladataikon felül) többletfeladatot fognak ellátni változatlan ellentételezés mellett. Parkinson törvényét parafrazeálva egy rendszerben elvégzett munkamennyiség kitölti a rendelkezésre álló tárgyi és időkereteket. (Mostanra a jelenlévő jogászok kivetnek soraikból: törvényeket nem is idézek előadásomban, csak a viccesebb spektrum szélén lévő közgazdasági törvényszerűségeket. Megjegyzem, Parkinson később viccé degradált törvényei 1955-ben még az Economist hasábjain jelentek meg egy a brit közszolgálati vizsgálatát követően.) Szóval Parkinson törvénye szerint a feladatok kitöltik a rendelkezésre álló erőforrásokat. Már most! Akkor vajon józan ész szerint fenntartható a T. bírósági szervezetrendszer jelenlegi magas hatékonysági szintje, amit úgy a jogászi hivatásrendek, mint a szélesebb publikum is elismer? Vajon az a bíró, aki eddig tárgyalt és ítélkezett, milyen hatékonysággal fogja végrehajtani ítéleteit saját maga? Vagy ha ezt a nemes feladatot a bírósági titkárokra testálja a jogalkotó, akkor meglévő, számos feladataik jelenlegi ellátottsági szintje vajon fenntartható? Itt hadd utaljak csak egy apró, bosszantó, de nagyon praktikus problémára, amit a jogalkotó figyelmébe ajánlok megoldásra, még mielőtt az ténylegesen felmerül. A végrehajtást a PKKB, Fővárosi Törvényszék alá szervezni kisebb

gondnak tűnik, hiszen ezen óriásbíróságokon jelentős, a bírókat kiszolgáló személyzet van, nyilván ők (közülük is a jogvégzett, megfelelő szakvizsgával rendelkező személyek) fogják a tevékenységet ellátni – hiszen a jelenlegi személyi garanciális feltételek nem csökkenthetők. De hazánk bírósági rendszerében vannak törpe-bíróságok, Lenti Járásbíróság, Zirc, ahol egy bíró ítélkezik polgári ügyekben, titkár jó eséllyel nincsen a bíróságon. Az ő esetükben biztosítani kell, hogy a polgárok ne érezzék magukat Dredd bíró kezeiben, s ne ugyanaz a személy hozza az ítéletet, s hajtsa is végre azt. És még egy államszervezeti kérdés megfontolásra: ma a végrehajtási tevékenységet négy szervezet ellenőrzi. Ez a bíróságok alá rendeléssel változik majd kétségtelen, de fontos szempont, hogy ne maradjon ellenőrizetlenül az. Megfontolásra kínálom annak a szabálynak a fenntartását, amely szerint a bíróságot ellenőrző majdani szerv (mondjuk ez alkotmányossági problémákat felvethet…) elmarasztaló véleménye esetén csakúgy mint most, legyen személyi következménye a vétségnek. Teremtse meg a jogalkotó annak alkotmányos feltételeit, hogy az a bíró, akit sikeres kifogással érintenek az általa évente megtett több ezer végrehajtási cselekmény tekintetében, legyen elmozdítható – ennek megteremtése jelentené azt, hogy a jövő rendszere a jelen személyi garanciáit fenntartja. Nem akarhatjuk, hogy a jövő rendszere kevésbé legyen felelős a polgároknak, mint a mostani rend.

Ez átvezet minket a harmadik, *a gazdasági szemponthoz*. A szervezeti átalakításnak alkalmasnak kell lennie arra is, hogy a gazdaság olajozott működését biztosítsa. Ebben a tekintetben biztató, hogy a bíróságok a 21. századi modern elvárásoknak egyre inkább megfelelve az igazságszolgáltatás szolgáltatási jellegét is kidomborítják. Ha a bírósági szervezetbe integrált végrehajtás – a változatlan személyi és tárgyi feltételekkel – képes a jelenlegi eljárási határidők tartására, az üzemszerű működés jelenlegi szintjének biztosítására, akkor a gazdasági szereplők észre sem fogják venni, hogy nem a végrehajtói iroda veszi fel minden nap 8-12 óra között a telefont, fogadja heti háromszor személyesen az érdekelteket, végzi el az évente 32 millió végrehajtási cselekményt. Számukra – helyesen – irreleváns a szervezet elnevezése, számukra egyedül a fennálló hatékonyság megtartása, fokozása jelentős. E körben hadd utaljak egy kitörési pontra. A végrehajtói és közjegyzői szervezet saját magánforrásaiból jelentős informatikai beruházásokat hajtott végre. Ha a bíróságok kebelén lesz a végrehajtás, akkor ugyan új informatikai rendszert kell létrehozni, de lehetséges lesz az, ami eddig nem volt lehetséges: az Európai Unió forrásait igénybe lehet majd venni e fejlesztésekhez. Számos szép példa igazolja, hogy a bíróságok az informatikai fejlesztést időszerűen, a jogkereső közönség

megelégedésére tudják levezényelni, s bízunk benne, hogy nem kell még egy Covid hullám ahhoz, hogy ezek a fejlesztések majd megvalósuljanak, felgyorsuljanak.

És ez elvezet minket az utolsó választott szempontomhoz, *a jogi, eljárásjogi kérdésekhez*. A jogász szakma már évszázaddal ezelőtt is azért tűzte tollára a végrehajtási törvényt, mert folt hátán folt, módosításai immár belső koherenciáját kikezdte. A társadalom is szemmel láthatóan igényli a végrehajtás rendjének átgondolását, az adósok helyzetének könnyítését. A bíróságok számára sokkal inkább adott a lehetőség arra, hogy szervezeti tekintélyüket latba vetve maguk javasoljanak új végrehajtási törvény-alkotást, amely jogalkotásnak – meggyőződésem – az elért garanciákat meg kell tartania, fokoznia kell. Talán a személyek egyesülésében rejlő szinergiák is kihasználhatók… Ma például sokak számára botrányos, hogy a végrehajtó miért hajt végre elévült követeléseket – mert nincsen arra hatásköre. Ezt a végrehajtó/bíróság egy kézben el is dönthetné. S talán még az a társadalmi elvárás is teljesíthető lenne, hogy a bíróság hivatalból vizsgálja az elévülést – bár itt óvatosságra intek, hogy ha komolyan vesszük a fentebbi javaslatomat, mely szerint a bíróság végrehajtásban elkövetett hibái járjanak személyi szankcióval, akkor talán túl nagy terhet rónánk a bíróra…

Konklúzióként hadd kínáljam a következő gondolatokat. A négy szempont felvillantása alapján bizonyos pontokon nehezen, de megvalósíthatónak ítéljük a tervezett változásokat. E változtatásoknak ugyanakkor az elért jogvédelmi szintből engednie nem szabad (a gondolatot aprópénzre váltva: a bírónak három munkanapon belül be KELL jegyeznie a végrehajtási jogot, 30 napon belül helyszíni eljárást KELL tartania stb.). Vannak pontok, ahol a társadalmilag kiegyensúlyozott jogvédelem akár fokozható is. Nem mellőzhető az a követelmény, hogy a végrehajtás hatékonysága megmaradjon – talán potenciálisan az informatikai fejlesztéseknek köszönhetően nőjön is –, s ez a szolgáltatási színvonal folyamatosan, átmeneti zökkenők nélkül fennálljon. Ha ezeket a jogalkotó költségvetési többletteher nélkül megvalósítja, akkor olyan évszázados eredményt fog elérni, amire mi eljárásjogászok kevés példát tudnánk hozni. Éppen ezért kevésbé kritikai, mintsem előremutató gondolatokat jeleztem én is előadásomban, intéssel ugyanakkor arra, amit Milton Friedmantól idézek szabadon: egy állami ügynökséget soha nem a deklarált célja, hanem a tevékenységének tényleges eredménye, hatékonysága mentén kell megítélni. Bízom abban, hogy ezt a mérlegelést a közgazdász és jogász hivatásrendek a politikai akaratot tiszteletben tartva, de szigorú szakmai szempontok szerint el fogják végezni.